

Décider de ne pas décider

Pourquoi tant de blocages ?

Michel Claessens



Décider de ne pas décider Pourquoi tant de blocages ?

Michel Claessens

éditions
Quæ

To decide not to decide Why so many blockages ?

After *In Praise of Incompetence*, the author revisits another topic which is familiar to all of us: decision making, or more exactly, the lack thereof. In many fields, indeed, non-decision-makers are in control. Is it because we are lazy or lacking courage, or is it a mere consequence of the fact that everything is increasingly complex ?

Everywhere, it seems to be a major trend. In politics as well as in science and technology, no decisions are taken or there is nothing to decide. Nuclear energy, climate change or genetically-modified organisms — these are just a few areas that are increasingly affected. Three types of non-decisions are presented in this book. Some non-decisions are just a kind of decision, albeit peculiar and rather trivial; others, by contrast, are the result of specific mechanisms in which new and global technology plays a key role and contributes to their expansion in our society. This excursion into the country of blockages and « laissez faire » will lead us to discover a yet unknown face of technology.

Michel Claessens is a scientist and essayist. He currently works for the ITER project – the experimental and international fusion reactor being constructed in Saint-Paul-lez-Durance (France). He has published several books, including *In Praise of Incompetence* in 2013.

Éditions Quæ
RD 10
F – 78026 Versailles Cedex
www.quae.com

© Éditions Quæ, 2016
eISBN : 978-2-7592-2542-2
ISSN : 2112-7758

Le code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992 interdit la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Le non-respect de cette proposition met en danger l'édition, notamment scientifique. Toute reproduction, partielle ou totale, du présent ouvrage est interdite sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20 rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France.

Avertissement

Je sais gré aux Éditions Quæ de publier un ouvrage sur la non-décision dans la collection *Essais*. Il appartiendra évidemment aux lecteurs et lectrices de ce petit opus de confirmer qu'il s'agit d'une bonne décision. Avant cela, il vous faudra décider de me lire, ce qui n'est jamais sûr ! Ne pas décider est parfois tellement confortable. Dernière précision : les opinions exposées dans cet ouvrage n'engagent aucunement les organisations dans lesquelles j'exerce mon métier de communicateur de la science.

Sommaire

Introduction	7
Quand décidons-nous de non-décider ?	17
Le mythe de la décision scientifique	18
La non-décision, nous connaissons	22
Caractéristiques de la non-décision	25
Exemples de non-décisions	27
Éviter la non-décision des organisations	32
Quand la décision ne fait plus sens	35
Politique de la non-décision	36
Cette Europe si lointaine	40
La crise de la Grèce résulte-t-elle de la non-décision européenne ?	45
L'État islamique est-il un vainqueur de la non-décision ?	50
Politique et non-décisions sur l'énergie nucléaire	53
Défense et non-décision	57
Choix de la gouvernance	62
Science et non-décision	65
Comités en tous genres	66
La gestion du climat résulte-t-elle d'une vraie gouvernance ou d'une véritable non-décision ?	71
Y a-t-il un pilote dans l'avion de la recherche ?	79
Les grands programmes scientifiques	81
Le fantôme d'Ellul	93
La technique « virale »	96
Non-décisions génétiques	99
Zones de non-décision	104

Conclusion.....	109
Les trois visages de la non-décision	111
Comment construit-on une bonne gouvernance ?	117
La non-décision est-elle une face sombre de la technologie ?	121
Références bibliographiques	125

Introduction

*Les gouvernements qui se conduisent le mieux
sont ceux dont on parle le moins*
Jean-Jacques Rousseau (1762)

En ce beau dimanche d'automne, j'écoute la radio et les informations de la mi-journée. Ce mois n'est pas commun : les mauvaises nouvelles se succèdent à nouveau sur les ondes, presque sans discontinuité depuis plusieurs semaines. Voici quelques extraits :

- un policier se trouve entre la vie et la mort après un braquage commis par un détenu en permission et une poursuite qui a, si j'ose écrire, mal tourné ;
- des scientifiques annoncent une augmentation record de la température moyenne de la planète ;
- des inondations exceptionnelles ont frappé le Sud de la France au cours du week-end précédent. Elles ont provoqué la mort de vingt personnes.

Quel est le point commun de ces trois sujets ? A priori pas grand-chose diriez-vous, si ce n'est que nous nous passerions bien volontiers de ces annonces qui assombrissent la journée et plombent l'avenir de beaucoup de personnes. Pour trouver un soulagement, nous pouvons incriminer la presse dans la foulée parce qu'elle semble profiter de ces mauvaises nouvelles pour en faire un triste fonds de commerce quotidien.

À bien y regarder ou plutôt à bien y entendre, un thème relie cependant ces trois informations : la prise ou plutôt la non-prise de décision. En effet, pourquoi la libération de ce prisonnier dangereux, doublement fiché par le ministère de l'Intérieur, n'a-t-elle pas été empêchée ? S'agissant du

réchauffement de la planète, pourquoi les États n'ont-ils pas encore pris des mesures effectives, sinon draconiennes du moins à minima, pour limiter notre empreinte sur le climat ? Enfin, pourquoi subissons-nous encore les conséquences de l'urbanisation excessive et pourquoi les inondations spectaculaires et mortelles nous surprennent-elles encore dans les zones déjà connues pour être « à risques » ? Précisément, alors que les solutions semblent couler de source, qu'est-ce qui empêche leur mise en place ?

Faut-il voir dans ces trois exemples des symptômes d'une maladie qui semble affecter les pays européens et la France en particulier ? Michel Crozier (1970) a qualifié la société française de société « bloquée » en pointant la difficulté de ses dirigeants à s'adapter au changement et à prendre les bonnes décisions ou une décision tout court. Pourtant, dans bien des cas, les arguments ne manquent pas et les dossiers sont bien étayés. Est-ce une difficulté intrinsèque ou un obstacle épistémologique qui ralentit ou même empêche toute décision ? En effet et pour reprendre les mots d'Edgar Morin (2005), il nous manque toujours cette « pensée complexe » pour affronter la globalité du monde. Est-ce la combinaison de petites contingences et de notre grande impatience, exacerbée par la société de l'instantané, qui nous fait prendre des vessies pour des lanternes et la paralysie pour des lenteurs ? Voyons cela d'un peu plus près.

L'auteur du braquage décrit ci-dessus avait obtenu, plusieurs mois auparavant, une permission « de quelques heures ». Mais au moment des faits, il n'avait toujours pas réintégré sa cellule. Pour ce multirécidiviste également fiché comme radicalisé en prison, le refus de la sortie semblait s'imposer. Mais cette décision n'a pas été prise par le magistrat du tribunal de grande instance. Le Premier ministre Manuel Valls a immédiatement reconnu la nécessité de « revoir la législation » sur la question du suivi des prisonniers multirécidivistes (Auffret, 2015). Ce n'était pourtant pas la première fois que se posait la question

des permissions de sortie des détenus. Pourquoi la non-décision l'a-t-elle emporté jusqu'ici ?

En ce qui concerne le réchauffement climatique, la non-décision semble également avoir prévalu, en tout cas jusqu'à peu de temps. « En dépit de signaux de plus en plus inquiétants, les engagements des pays industrialisés ne sont toujours pas à la hauteur de l'enjeu » écrivait Descamps (2015) un mois avant la conférence des parties de Paris (COP21). La réalité du réchauffement climatique n'est plus mise en question, pas plus que l'origine anthropique de celui-ci. Mais les États peinent à décider et à mettre en œuvre des mesures de lutte efficaces. Le résultat de cette non-décision est que, jusqu'à l'accord adopté unanimement à Paris par 195 pays en décembre 2015, les grandes messes climatiques se suivaient et soufflaient le chaud et le froid. Elles suscitaient invariablement une déception quasi généralisée, tant les décisions politiques paraissaient microscopiques comparées aux mesures préconisées par les experts pour réduire effectivement les émissions mondiales de gaz à effet de serre. Malheureusement, il faudra encore attendre quelques années pour savoir si les succès politiques et diplomatiques de la COP21 – et des mesures qui en découleraient – se traduiront dans les faits par une diminution du réchauffement planétaire.

Au sujet des inondations meurtrières, le troisième exemple, les plans de prévention des risques (PPR) sont obligatoires en France depuis 1995. Édités par l'État, ces documents de prévention identifient les zones à risques naturels ou industriels et définissent les mesures de réduction de leur impact. Les PPRI (plan de prévention des risques inondation) sont censés contrôler l'urbanisation des zones inondables. Mais vingt ans plus tard, force est de constater que l'on continue de construire dans ces zones à risques. Les PPRI sont fréquemment contournés, contestés voire suspendus en toute légalité. Il faut une volonté exceptionnelle des élus concernés pour ne pas céder aux pressions externes (Douvinet, 2011)

et pour prendre en compte toutes les données, même celles qui déplaisent, dans la prise de décision. Les décisions doivent être évidemment adaptées pour chaque territoire. Mais le plus souvent, les décideurs préfèrent fermer les yeux pour ne pas voir les risques réels. Pourtant, le développement d'une véritable culture du risque associant tous les acteurs concernés peut initier une dynamique très bénéfique pour une ville ou une région, en encourageant la réflexion collective sur le « vivre en zone inondable ». Cependant, les experts rappellent que les PPRI, même s'ils sont correctement appliqués, ne sont pas une garantie absolue. En effet, deux tiers seulement des communes exposées aux risques d'inondation disposent d'un plan de prévention. Ces experts pointent du doigt les faiblesses de la gouvernance locale qui influencent les prises de décisions. Il s'agit notamment de : manque d'informations, déresponsabilisation des habitants concernés et conflits d'intérêts (pressions des particuliers, des promoteurs et des industriels sur les maires). Tenant compte de la multiplicité des acteurs, certains départements français, comme l'Isère, ont créé des pôles de compétences pour coordonner les actions des services décentralisés de l'État dans la prise en compte des risques naturels. Ces structures ont facilité les consultations avec les collectivités locales et permis de définir harmonieusement les priorités (Douvinet, 2011).

En résumé, dans ces trois exemples, ce ne sont pas les décisions elles-mêmes – toutes paraissant assez évidentes – qui posent problème. C'est le fait que celles-ci ne soient pas prises ou ne l'ont pas été. Et nous suspectons que ces trois exemples ne sont que la partie émergée de l'iceberg. Au-delà de l'actualité de ce jour d'automne illustrée par ces trois exemples, il y a d'autres territoires de non-décision. Alors, la gouvernance par la non-décision est-elle un sentiment purement subjectif, renforcé par le fossé entre l'ampleur de nos attentes personnelles et la lenteur des réactions des non-décideurs ? La non-décision est-elle une illusion entretenue par plaisir et parfois

par intérêt pour marquer la distance avec nos dirigeants ? Est-elle une tendance lourde de notre société expliquée, au moins en partie, par la complexité croissante de nos environnements respectifs ? C'est ce que nous allons voir.

Travaillant depuis plusieurs années dans les couloirs et les coulisses des structures de prise de décisions, j'ai toujours cherché à comprendre pourquoi la non-décision domine souvent sur de nombreux sujets technoscientifiques. Pourtant, les données ne manquent pas et alors que des experts sont payés par centaines pour éclairer les « décideurs » et mettre en lumière les bons choix. L'objet de cet ouvrage est de restituer des observations et analyses issues des explorations menées dans les clairs-obscur du pouvoir, en veillant bien à ne pas tomber dans la caricature grossière. En effet, plusieurs exemples récents et fortement médiatisés ont renforcé le sentiment du public que nos dirigeants sont les responsables des grands problèmes actuels. Ces dirigeants sont accusés de ne pas prendre les initiatives et les décisions qui s'imposent et de se contenter du statu quo. Les difficultés de nos pays sont en tout cas bien connues : la situation économique de la France (et de l'Europe) ne s'améliore toujours pas ; le chômage fait recette ; la Grèce est en défaut de paiement ; la pollution gagne du terrain partout dans le monde. Et la liste est encore longue ! À tort ou à raison, le sentiment dominant est que, dans le monde politique, la non-décision relève en réalité d'une stratégie bien pensée. « Surtout ne rien décider », lance Pierre Conesa (2014) dans son *Manuel de survie en milieu politique*. Alors, toute l'agitation des politiques consisterait-elle seulement à laisser une trace dans l'histoire en prenant le moins de risques possibles ? Toujours est-il que l'inventaire des techniques existantes dressé par Conesa pour donner l'illusion de l'action sans jamais décider est relativement impressionnant, à défaut d'être totalement surprenant. La défiance généralisée à l'égard du monde politique fait que tout retard, tout renoncement ou tout rééquilibrage par rapport à l'objectif initial est aussitôt interprété comme une volonté

de gagner du temps et – que ce soit par couardise, incompétence ou simple tactique – de ne pas décider. Certains décideurs seraient même devenus des experts de la fuite en avant. Ils pratiquent à tout va la procrastination, le report de la décision, l'indécision ou la non-décision en utilisant une vaste palette de moyens intermédiaires et de diversions pour contourner la difficulté d'une décision. Ce n'est d'ailleurs pas, tant s'en faut, le propre du monde politique. « Les décisions de l'administration sont timides comme des jouvencelles », écrit Franz Kafka (1926) dans son roman inachevé *Le château*. Comme le politologue Lucien Sfez (1992), Pierre Affuzzi (2001) considère que la non-décision devrait faire l'objet d'études en sciences politiques. Celle-ci suppose d'ailleurs d'autres outils et concepts que la décision. Reprenant l'idée du politologue selon laquelle une décision n'existe pas au sens d'un acte volontaire et rationnel imputable à un instant donné à une personne en particulier, Affuzzi conclut que la systémique de Sfez trouve toute sa consécration dans le fait que la complexité des systèmes décisionnels aboutit à leur paralysie.

Au-delà de la critique facile, nous allons débroussailler le terrain et montrer que le terreau de la non-décision ne se réduit pas toujours à un concentré d'incompétences et de basses tactiques. Dans les pages qui suivent, nous avons sélectionné plusieurs territoires de vraies non-décisions qui seront photographiés et numérisés. Ce voyage au pays du laisser-faire permettra de mettre au jour trois traits majeurs qui caractérisent, seuls ou en combinaison, la plupart des non-décisions.

Nous verrons ainsi que certaines non-décisions peuvent être bienveillantes et positives. Par exemple, lorsque les sujets sont particulièrement complexes et requièrent des recherches préalables et des consultations supplémentaires. Sans surprise, les zones de non-décisions négatives seront présentées ; elles flairent le laisser-faire et les calculs de bas-étage. Nous verrons enfin que, dans certains cas, la décision n'est plus qu'un trompe-l'œil, une éventualité qui n'a pas ou plus lieu d'être.

Dans ce dernier cas, la non-décision est donc bel et bien fondée.

Au-delà de cette typologie, la non-décision est un territoire de la société dont l'expansion semble se confirmer : de plus en plus en politique et en technoscience, on ne décide plus ou il n'y a rien à décider. Sur plusieurs sujets importants, l'impression qui se dégage est que le centre de décision n'existe plus, qu'il est réparti sur une multitude de lieux et de personnes ou, pour ainsi dire, qu'il est paralysé. Énergie nucléaire, réchauffement climatique ou organismes génétiquement modifiés : autant de sujets pour lesquels des décisions ne sont pas prises et ne peuvent plus être prises d'ailleurs. Dans un numéro récent de la revue *Euroscientist*, la communauté européenne de la recherche constatait, non sans regret, que de nombreuses décisions de la politique scientifique, qui relèvent souvent de la politique au sens strict, sont en réalité des non-décisions¹.

Désormais, le problème ne serait plus l'éventuelle prise de mauvaises décisions, mais l'incapacité, voire l'impossibilité de prendre des décisions seulement. En effet, on peut avoir le pouvoir sans la capacité de décision. Cela est d'ailleurs frappant dans le monde politique, comme le montre l'exemple suivant. Lorsqu'en 2012, François Hollande s'engage à inverser la courbe du chômage, qui pouvait croire sincèrement qu'il possédait les moyens de ses ambitions (Douroux, 2013)² ? Le président de la France a-t-il le pouvoir de contrôler la situation économique mondiale ? Peut-il agir sur le cours des matières

1. « Wanted: evidence based policy », *EuroScientist*, (numéro spécial), 7 octobre 2015, <http://21ax0w3am0j23cz0qd1q1n3u.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2015/10/complete-issue-PDF.pdf>. [Consulté le 17 mai 2016].

2. Du reste, François Hollande n'a pas le monopole des déclarations volontaristes sur le chômage qui tranchent avec l'impuissance politique. En 1974, Valéry Giscard d'Estaing annonçait déjà que « Le gouvernement fera le nécessaire à temps pour vous protéger du chômage. Il en a la volonté et il en a les moyens. » (Douroux, 2013).

premières ? En effet, la question concerne tout autant les décisions qui ont été et seront prises par le gouvernement que la gouvernance économique et financière à l'échelle de la planète. D'ailleurs, d'après les experts, la plupart des décisions n'ont que des conséquences minimales, voire indétectables. Sur le chômage et bien d'autres sujets, le sentiment est que c'est la non-décision qui l'emporte, tant les mesures proposées et mises en œuvre paraissent dérisoires, voire illusoire. « Sans doute, François Hollande devrait-il changer de logiciel et de braquet », analysait Landré (2016). Comme beaucoup d'autres choses, le pouvoir de décision se déplace et se transforme au gré des crises et des modes de chaque époque. En conséquence, les décideurs ne sont pas toujours ceux que l'on croit. Et comme souvent, les apparences sont trompeuses.

Nous avons tendance à penser que les décisions sont prises différemment dans les domaines de la science et de la technologie parce que les professionnels sont habitués à traiter des sujets très pointus et complexes et à travailler dans de vastes coopérations pluridisciplinaires impliquant des centaines, voire des milliers de personnes. En effet, les chercheurs ont permis de construire de grandes et époustouflantes machines telles que les fusées, les accélérateurs de particules et autres centrales nucléaires. Il paraît donc évident qu'au pays des sciences et des technologies, des décisions débouchant sur des conséquences très concrètes et même des progrès réels soient prises. Nous verrons cependant que la technoscience ne fait pas exception à l'évolution d'ensemble. Les réalisations technologiques imposantes et importantes dont peuvent s'enorgueillir les pays développés ne doivent pas faire illusion : dans certains cas, la capacité de décision est également réduite et menacée.

L'intérêt de cette petite cartographie actualisée de la non-décision est de proposer une image N-D³ de la société. Elle met

3. Nous connaissons déjà la 2-D et la 3-D, voici donc l'image N-D (pour « non-décision »).

en relief sa vaste étendue dans le monde. Quels sont les territoires où celle-ci se pratique ou s'entretient particulièrement ? Quelles sont les conditions qui favorisent son développement et sa croissance (qui n'est peut-être qu'apparente) ? Enfin, est-il réaliste de l'éradiquer ou de la réduire à sa variante la plus positive ? C'est ce que nous allons maintenant explorer.

Nous essaierons donc de comprendre les mécanismes intellectuels et organisationnels sous-jacents aux situations de non-décisions. Sans en connaître nécessairement tous les tenants et aboutissants, nous suspectons que la non-décision dérive, au moins en partie, d'un manque de culture d'innovation qui caractérise la France et l'Europe dans son ensemble. Elle provient aussi de la difficulté à gérer la complexité, qui entraîne souvent des difficultés de décision. Souvent accusés de frileux, les pays développés sombreraient-ils dans le repli, le manque d'initiative et la non-décision ? Sans aucun doute, ces facteurs contribuent à cette paralysie que nous ressentons tous. Mais, nous verrons également que les cas les plus emblématiques de non-décisions révèlent des mises en cause plus profondes qui touchent aux paradigmes fondateurs de la France.

La dernière question à laquelle nous devons répondre est la suivante : la non-décision est-elle limitée à quelques domaines voire à quelques exemples ou, au contraire, est-elle plus pratiquée aujourd'hui qu'auparavant ? Nous verrons que certaines technologies modernes et la robotisation croissante de certaines activités (encore) humaines augmentent le nombre de situations dans lesquelles la décision n'a plus de raison ni même, au sens littéral, de place. Elles contribuent à la généralisation de la non-décision.

Quand décidons-nous de non-décider ?

Hésiter, c'est déjà prendre une décision
Stanislaw Jerzy Lec (1966)

Depuis plus d'un siècle, le processus de décision est au cœur des préoccupations des spécialistes des sciences de la gestion et de la recherche opérationnelle. Il existe une abondante littérature scientifique sur le sujet. Ce n'est donc pas étonnant que ce thème soit également prisé par les responsables des administrations et des entreprises. Il importe, en ces temps exigeants, de comprendre comment sont prises les décisions dans une organisation donnée et surtout d'essayer d'optimiser le processus de décision, quels que soient les opérateurs.

Sans connaître nous-mêmes tous les détails des recherches sur les processus de prise de décisions, nous essayons aussi, avec nos propres moyens, d'optimiser nos décisions. Car, nous en prenons tous les jours, presque à chaque instant. La plupart des décisions n'ont qu'une portée infinitésimale, en tout cas pour le reste de l'humanité : se servir à boire, allumer la radio, changer d'activité, etc. D'autres peuvent avoir une influence sur le parcours personnel ou professionnel, ou sur les deux à la fois. Nous avons tous en mémoire des souvenirs de bonnes, moins bonnes et mauvaises décisions qui ont ou n'ont pas eu des conséquences sur notre destinée. Et nous savons fort bien, au moins implicitement, que nous optimisons parfois nos décisions dans un sens très restrictif ; le but peut être simplement de nous faire plaisir.

Nous ne sommes pas que des décideurs, mais également des « subisseurs » ou des cibles des décisions prises par autrui. Ces décisions peuvent être acceptées, contestées, voire refusées dans certaines conditions. Et parmi celles-ci, nous avons tous fait l'expérience, au moins une fois dans notre vie, de jugements déplacés, de conclusions hâtives ou même de décisions absurdes parce qu'elles ont été prises par un individu ou par un groupe d'individus. Certaines décisions sont maintenues avec persistance en dépit du bon sens ou dans un but totalement contraire. Christian Morel (2002) a étudié en détail ce type de décisions, il a démontré en particulier la responsabilité collective dans ces mécanismes.

Cependant, certains auteurs posent des limites assez strictes à nos capacités d'initiative et de décision. Par exemple, Michel Crozier (1970) préconise en particulier de relativiser ou démythifier le processus de décision, ainsi que le rôle du décideur dans la quête des moyens raisonnables qui permettraient de reporter la rationalité du système sur celle de l'acteur et vice-versa. Nous avons tous connu des situations dans lesquelles une tierce personne paraît déterminée par des facteurs externes ou internes qu'elle maîtrise peu ou dont elle n'a pas du tout conscience. Cette personne étant en quelque sorte « téléguidée », toute décision de sa part s'expliquera en réalité par des contingences qui ne font appel ni à son intention ni à sa détermination consciente. Dans de telles circonstances, toute entreprise de rationalisation de la part du décideur donnera lieu, au mieux, à une justification « a posteriori » du suivi éventuel. Si l'on pousse cette logique à l'extrême, on en vient à penser que la décision ne serait pour l'essentiel qu'une illusion. C'est aussi l'un des ultimes aboutissements de la systémique de Sfez (1992b).

Le mythe de la décision scientifique

Au début du ^{xx}e siècle, de nombreux travaux académiques ont montré que le processus de décision peut être