



Métamorphose des systèmes de gouvernance des risques à l'ère des poly-crisis : les voies de la performativité

Metamorphosis of risk governance systems in the age of poly- crisis: the paths of performativity

TICHAUER Michaël
IRSN
Fonteney-aux-Roses
michael.tichauer@irsn.fr

MERAD Myriam
UMR LAMSADE, CNRS - Université Dauphine
Paris
myriam.merad@lamsade.dauphine.fr

Résumé — L'article examine la quête d'une gouvernance des risques efficace dans un contexte de poly-crisis. Il souligne l'importance de la performativité de la gouvernance dans les processus de décision publique, en particulier dans le contexte de crises complexes telles que le dérèglement climatique et la raréfaction des ressources. Alors que les approches centralisées dirigées par un leader charismatique étaient historiquement privilégiées, les modèles participatifs et délibératifs sont désormais considérés comme des moyens plus efficaces et légitimes de prendre des décisions face à des enjeux complexes. Cependant, le choix entre les modèles représentatifs et participatifs reste sujet à débat, et il y a un manque de recherche sur leur efficacité et leur performativité. L'article souligne également l'importance de l'évaluation des décisions et des processus pour comprendre leur impact réel. En adoptant une approche holistique et écosystémique, la gouvernance des risques vise à transcender l'anthropocentrisme et à prendre en compte la spatialité et la temporalité pour assurer à la fois l'efficacité et la robustesse des systèmes de gouvernance face aux défis contemporains.

Mots-clefs — Gouvernance participative et délibérative, gouvernance autocratique, évaluation de la performativité, poly-crisis, risques.

Summary — This paper examines the quest for effective risk governance in a context of poly-crisis. It highlights the importance of governance performativity in public decision-making processes, particularly in the context of complex crises such as climate disruption and resource scarcity. Whereas centralized approaches led by a charismatic leader were historically favored, participatory and deliberative models are now seen as more effective and legitimate ways of making decisions in the face of complex issues. However, the choice between representative and participative models remains open to debate, and there is a lack of research on their effectiveness and performativity. The paper also highlights the importance of evaluating decisions and processes to understand their real impact. By adopting a holistic and ecosystemic approach, risk governance aims to transcend anthropocentrism and take into account spatiality and temporality to ensure both the effectiveness and robustness of governance systems in the face of contemporary challenges.

Keywords — Participative and deliberative governance, autocratic governance, performance evaluation, poly-crisis, risks.

CONTEXTE LIMINAIRE

Confrontée à un éventail sans précédent de poly-crisis (dérèglement climatique, pollution des écosystèmes, raréfaction des ressources, instabilité géopolitique, angoisse généralisée...), la société aspire à un système de gouvernance des risques efficace voire effectif, à même de présenter des facteurs de limitation de multiples menaces et de résilience face à ces enjeux complexes. Dans cet article, nous nous pencherons sur les aspects clés de cette quête, en mettant en avant la notion de « performativité de la gouvernance » en lien avec les processus de décision publique.

42 L'intérêt pour la question de la recherche d'une modalité de gouvernance idoine afin de faire face à des crises n'est
43 pas nouvelle. Historiquement, les sociétés ont poursuivi cette quête en se plaçant le plus souvent sous la férule
44 d'un « homme providentiel » (d'un parti, d'une caste, d'une tribu...) à même d'aligner les oppositions pour
45 produire des décisions fermes, rapides et univoques. Ainsi, la centralisation des décisions était, et continue sous
46 une certaine forme, à être le mode de gouvernance considéré par des tiers comme étant le plus adapté et celui perçu
47 comme étant le plus efficace. Or, cette volonté de performativité, bien que compréhensible du point de vue
48 anthropologique, nécessite une réflexion plus profonde sur la robustesse des décisions prises.

49 Depuis les années 1990, la conception dominante de l'efficacité du modèle de gouvernance centralisé semble être
50 rediscutée. En effet, afin d'assurer une « bonne protection » vis-à-vis des risques, tant sur le plan de la prise en
51 compte d'enjeux locaux différents les uns des autres (spatialité des décisions), de la mobilisation d'organisations
52 et de moyens dans le temps (temporalité des décisions) que de la légitimité (scientifique, démocratique, éthique)
53 des décisions, les modes de gouvernance dits participatif ou délibératif s'appuyant sur la concertation et le dialogue
54 avec les acteurs et les parties prenantes sont depuis considérés comme un moyen d'assurer l'effectivité et la
55 performativité des décisions.

56 Entre les modèles de gouvernance dits représentatifs et ceux dits délibératifs ou participatifs en matière de
57 prévention des risques, le choix dans la sphère publique semble pencher dans les discours politiques et scientifiques
58 vers les seconds. Résoudre cette tension entre concertation et autorité revient par conséquent à démasquer la
59 construction a posteriori des arguments à l'origine de ces choix. Au-delà de l'impératif moral invoqué et les
60 arguments portant sur la force de la légitimité apportée par les modèles participatifs ou délibératifs, peu de
61 recherches ont été conduites sur leur effectivité et plus largement sur leur performativité.

62 En effet, si la question de la performativité de la gouvernance des risques revient à celle de l'évaluation des
63 décisions et des processus amenant à leurs élaboration¹, on ne peut que constater le nombre conséquent
64 d'organismes² et de démarches (ex. l'évaluation ex ante, l'évaluation pendant la mise en œuvre, l'évaluation ex
65 post, l'évaluation participative...) mises en place, dont l'action pourrait se résumer à la définition de critères de
66 performances et à la production de données venant en appui à l'évaluation. Parmi ces critères, un système de
67 gouvernance performant et efficace ne peut faire l'économie d'une interrogation en profondeur de la fabrique de
68 la décision publique, dont la promesse implicite au regard des enjeux précités se devrait de transcender
69 l'anthropocentrisme et d'adopter une approche (éco)systémique et transgénérationnelle. Cette vision holistique de
70 l'effectivité interroge la robustesse des systèmes de gouvernance actuels, dans la mesure où un pouvoir plus
71 autoritaire remet nécessairement en question l'efficacité de ses organismes, à tort ou à raison.

72 Aussi, nous nous attacherons à interroger la performativité de la gouvernance des risques en période de poly-crisis,
73 en mettant l'accent sur la construction même de la notion de performativité et les manières avec lesquelles la prise
74 en compte de la spatialité et de la temporalité sont considérées. Cette réflexion défend une perspective holistique
75 et écosystémique de ladite gouvernance, en vertu de son double impératif d'efficacité et de robustesse face aux
76 menaces actuelles. Elle cherche d'une part à dépasser la nécessaire évaluation, d'autre part à investir le terrain de
77 l'exercice du pouvoir et de ses conséquences sur le système de gouvernance des risques. Le premier chapitre
78 discutera de la décision elle-même. Le deuxième chapitre traitera du lien entre la décision et le processus qui la
79 supporte, en introduisant la notion de performativité. Le troisième chapitre s'attachera à explorer la notion de
80 concertation dans ce même processus. Le quatrième chapitre interrogera ces concepts à l'ère des poly-crisis, par
81 conséquent à l'épreuve du réel, pour identifier le cas échéant des limites aux modèles actuels de la performativité.

82 I- DE LA DECISION

83 La gouvernance des risques, en particulier technologiques et environnementaux s'architecture autour d'une série
84 de moments clés, scandés au fur et à mesure de son évolution : les décisions. La décision conçue à la fois comme
85 un processus et comme le moment de démarrage de l'action est souvent réduit à ce dernier. La décision est ce point
86 de passage où face à une problématique, un acteur (désigné par le terme : le « décideur »), semble choisir une

¹ Ceci inclut la métrique de leur mise en application concrète sur le terrain, l'expertise des risques et les choix opérés par la sphère politique.

² Par exemple : la CNDP, la Cour des comptes, le Conseil d'État, l'Inspection générale de l'administration, l'Inspection générale des finances, le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur HCERES, et les agences ou autorités telles que l'AFD, l'ANSES, l'ASN, l'ANCT...

87 option parmi un ensemble donné dont la modification des modalités de gouvernance peut en être une illustration.
88 Le décideur peut contribuer à transformer également le « cours des choses », à savoir l'application concrète de
89 cette gouvernance dans (i) le cadre (réglementaire, éthique, pratique...) où elle se déploie, (ii) le territoire où elle
90 devrait s'appliquer (des actions sont entreprises pour modifier un paysage, réel comme métaphorique), et (iii) la
91 prise en compte de ses conséquences sur les décisions subséquentes. Si la décision dite finale est sous la
92 responsabilité d'un décideur in fine, car celui-ci est reconnu comme ayant les moyens et le pouvoir pour la mise
93 sa mise en place, le processus de décision (Sfez, 2004) est lui l'objet d'interactions et d'actions distribuées entre
94 différents acteurs et parties prenantes dont la complexité dépasse le champ de contrôle du décideur in fine.

95 La littérature semble regorger de descriptions historicisées (ex. Tuchman, 1962; Clark, 2013; Alperovitz, 1995;
96 Arnn, 2016; Ricks, 2007) ou de descriptions normatives (ex. Kahneman, 2013 ; Taler et Sunstein, 2009 ; Galdwell,
97 2005 ; Ariely, 2010 ; Heath et Heath, 2013) de ce qu'est une bonne ou, a contrario, une mauvaise décision. La
98 littérature scientifique introduit également la notion de processus de décision, à savoir la somme d'étapes en amont
99 et en aval de ce moment clé qui permet de générer la décision et de l'appliquer. Sur cet aspect, indépendamment
100 de la qualité de la décision elle-même, la question de la qualité du processus est également posée. Ainsi, et à titre
101 illustratif, la démonstration de H.A. Simon sur la notion de « *satisficing* » (Simon, 1947) identifie non pas la
102 « bonne décision » mais le processus qui amène le décideur à opter pour la première possibilité advenue qui
103 constitue un compromis acceptable pour lui et son « entourage », compromis dont le néologisme rend compte du
104 caractère à la fois satisfaisant et suffisant. A travers elle apparaît également la notion de parties prenantes et
105 d'acteurs, à savoir tous les individus qui, de près ou de loin, ont quelque chose à dire dans ce processus, parce
106 qu'ils détiennent un savoir, portent des valeurs, représentent des personnes ou des paysages impactées par la
107 décision, ou encore prennent part à un jeu de pouvoir. Enfin, rappelons que la décision est ubiquitaire et
108 inévitable : une absence de décision est aussi une décision, dans le sens où elle modifie inéluctablement la
109 gouvernance, et donc dans notre cadre la gouvernance des risques technologiques et environnementaux, comme
110 ses conséquences.

111 Dans ce qui suit, nous prendrons le parti de se placer sur le plan de la performativité de la décision plutôt que sur
112 un jugement moral, pour éviter de sombrer dans le relativisme.

113 II- DECISION, PROCESSUS ET PERFORMATIVITE

114 II.1. Le processus de décision

115 En matière de gouvernance des risques technologiques et environnementaux, il convient en premier lieu de séparer
116 la décision du processus qui la comprend. Ce « processus de décision » est une série d'étapes dans lequel on
117 retrouvera classiquement, sans ordre ni poids relatif universels, des séquences de problématisation, de
118 contextualisation, de formalisation (notamment de la question), d'expertise sous différentes formes
119 (institutionnelle, territoriale, profane, éthique, religieuse...), de communication et d'accompagnement, avec en son
120 centre, la décision proprement dite, à savoir le moment « couperet » où une orientation est privilégiée.

121 Or, c'est bien le processus de décision et non la décision elle-même qui fait l'objet de recherches et d'études
122 inlassables depuis des décennies. Les ouvrages les plus récents prennent appui sur ses multiples ramifications pour
123 montrer ici le rôle des biais cognitifs (ex. Kahneman, 2013 ; Taler et Sunstein, 2009), là la gestion des incertitudes
124 et du bruit (Kahneman et Sibony, 2021), là encore les jeux de pouvoir à l'œuvre à chaque étape (ex. Cialdini,
125 1984). D'une certaine manière, la question centrale semble graviter bien souvent autour de la qualité du processus
126 en support à une « bonne » décision et tous les moyens pour éviter que celui-ci soit perverti, tronqué ou encore
127 mal informé par nombre d'externalités non maîtrisées. Pourtant, nul n'a jamais défini ce qu'est une bonne décision,
128 et il est fort probable qu'au regard de l'extrême diversité des points de vue et des histoires personnelles, cette
129 définition soit non seulement inaccessible, mais probablement inutile.

130 II.2. Performativité de la décision

131 En effet, plus qu'un jugement de valeur sur sa qualité et par conséquent un mètre-étalon sur la mise en œuvre du
132 processus, il est justifié de s'intéresser à la performativité de la décision, à savoir sa capacité à agir sur et
133 transformer le réel, et ce de façon efficiente (au regard des moyens réels disponibles), robuste (son caractère
134 agissant dans le temps avec un même niveau d'efficacité), et stable (sa résistance aux évolutions de la technologie,
135 de la société et plus généralement de la situation à laquelle elle est censée répondre). S'ajoutent plus précisément
136 à cette performativité : (i) son caractère de « progrès », à savoir que son action subséquent est évaluable et évaluée

137 positivement en matière de gouvernance des risques : limitation, mitigation, gestion des risques sont rendus plus
138 efficaces et (ii) son caractère adaptatif, c'est-à-dire sa capacité à rester agissante autour d'une moyenne
139 homéostatique du système qu'elle est vouée à améliorer sans remettre fondamentalement en question les limites
140 de ce système. Cette définition élargie de la performativité s'appuie notamment sur Butler (1997) et Merad et al.
141 (2013).

142 En matière de gouvernance, il sera ainsi plus aisé de tenter d'identifier les traits du processus de décision qui
143 concourent à la performativité de la décision plutôt que de juger, avec tout le caractère individuel et mouvant que
144 cela recouvre, de la qualité intrinsèque de la décision elle-même.

145 III- LA CONCERTATION DANS LE PROCESSUS DE DECISION

146 III.1. Introduction de la concertation dans le processus de décision

147 Prenant appui sur cette notion de performativité, la doxa des processus de décision s'est progressivement détournée
148 d'un modèle où des décideurs omnipotents et (nécessairement) éclairés occupent la plus large place dans les étapes
149 précitées, vers une série de représentations visant à embrasser une complexité grandissante de la société. A la suite
150 des travaux académiques engagés depuis la fin de la seconde guerre mondiale sur le management et la systémique,
151 plusieurs éléments sont venus modifier ce modèle.

152 Tout d'abord, la notion de conviction des parties prenantes, voire de propagande, pour reprendre les termes
153 d'Edward Bernays (2007), a permis de raffiner les techniques d'approbation, d'engagement, et de participation
154 dans les décisions. Ceci culmine aujourd'hui avec une ingénierie extrêmement poussée des réseaux sociaux pour
155 transformer le temps humain et l'intérêt en données et *in fine* en bénéfices. On notera à ce sujet l'évolution de la
156 société soulignée par la notion de « tragedy of the commons » qui met en avant les logiques de concertation et de
157 coopération pour rééquilibrer, ainsi que réenchanter, les décisions (Harding, 1968).

158 Ensuite, les travaux sur le constructivisme, notamment par l'Ecole de Palo Alto dans les années 60-70, ont montré
159 l'importance du construit dans le processus de décision. Tout se passe en effet comme si chaque étape relevait d'un
160 modèle construit : la concertation avec les parties prenantes n'y échappe pas, ce qui met une lumière particulière
161 sur les principes éthiques qui l'accompagnent. En effet, dans le domaine de la gouvernance des risques, pas un
162 projet de recherche de l'Union Européenne, pas un groupe de travail international de l'OCDE ou d'une agence
163 plus spécialisée (AIEA, etc.) ne comporte un volet « stakeholder involvement » qui traduit la volonté d'améliorer
164 la performativité des décisions. On retrouve, toujours dans cette volonté d'améliorer le processus de décision pour
165 rendre les décisions plus performatives, des principes éthiques qui touchent à l'universalisme, telles que l'inclusion
166 (notamment des minorités), la participation, le respect des valeurs humaines, fussent-elles divergentes au sein
167 même du processus, et une croyance absolue : la qualité du processus de décision réside notamment dans sa
168 capacité à organiser des formes de concertation. Il s'agit ici du « construit » de la concertation, du modèle qui est
169 mis en avant, et qui devient même un élément constitutif du cadre de la décision avec l'introduction dans le Droit
170 européen de la convention d'Aarhus en 1998. Dorénavant, le processus de décision se devra de montrer sa
171 conformité à un modèle où des phases de concertation sont prévues, organisées, mises en œuvre, synthétisées,
172 digérées.

173 De plus, il est intéressant de noter que dans les vingt dernières années, cette concertation est devenue courante
174 dans le processus de décision. A cet égard, elle a fait l'objet et continue de faire l'objet de :

- 175 - définitions d'un cadre de mise en œuvre, en particulier normatif, pour embarquer ses dimensions éthiques,
176 (ex. Chapter 2 : stakeholder engagement d'un des rapports de l'OCDE³, introduction aux approches multi-
177 acteurs et multicritères dans le Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR⁴),
178 commission du débat public⁵...);

³ Voir notamment OECD (2018), 10th OECD Conference on Measuring Regulatory Performance, Mexico City 5-6 June; OECD (2018), OECD Regulatory Policy Outlook 2018, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264303072-en> et OECD (2012), Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264209022-en>.

⁴ Voir : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Arrêté%20PNGMDR%202022.pdf>.

⁵ <https://www.debatpublic.fr>.

- 179 - recherches sur les méthodologies de mise en œuvre (expertise de type analyse multi-acteurs, par exemple)
180 (ex. Merad, 2010, Merad et Trump 2020) ;
181 - recherches sur sa métrique d'évaluation (ex. Merad et Carriot, 2013) ;
182 - retours d'expérience sur leur apport en matière de performativité de la décision (ex. Fung Archon et Wright
183 Erik Olin, 2003).

184 Finalement, la question de la concertation est-elle posée ? On en revient à une qualité de processus de décision,
185 qui se doit de comprendre des phases de concertation avec des parties prenantes. La concertation est devenue une
186 évidence, prenant racine sur des truismes du type « le décideur ne sait pas tout », « les parties prenantes apportent
187 des informations cruciales en matière de contextualisation des problématiques de gouvernance », « les parties
188 prenantes disposent d'un savoir profane qui vient compléter le savoir académique ou institutionnel », et
189 surtout : « grâce à la concertation, la décision est plus informée, donc meilleure ».

190 **III.2. La bonne concertation et la mauvaise concertation**

191 Pourtant, un élément fondamental semble manquer : qu'est-ce qu'une bonne concertation ?

192 Ici nous touchons aux limites épistémologiques de l'évaluation, source d'insomnies chez les scientifiques férus de
193 cartésianisme et de positivisme, bien en peine de faire converger un modèle où le sujet et l'objet sont parfaitement
194 disjoints. Or, cette disjonction paradigmatique est l'hypothèse fondatrice qui permet une évaluation, une mesure,
195 une approche purement méthodologique à même de faire disparaître le sujet dans le processus au profit d'une
196 valeur absolue. En effet, la concertation est soit évaluée par des individus y ayant pris part, de près ou de loin, soit
197 par des spécialistes qui vont interroger lesdits individus ou acteurs. Dans les deux cas, on ne peut totalement
198 évacuer les notions d'insincérité, de jeux de pouvoirs, de politique au sens large, qui touchent nécessairement les
199 acteurs de cette concertation. A titre d'exemple tiré du retour d'expérience, un acteur impliqué dans une
200 concertation relative à un projet de création d'infrastructures énergétiques a systématiquement et bruyamment
201 quitté chaque réunion ; interrogé sur ce comportement, il a calmement expliqué qu'au regard de la politique de
202 l'association qu'il représente, des moyens – notamment humains – alloués à cette concertation, à sa nécessaire
203 visibilité dans le processus, il n'avait d'autre choix que d'exprimer une position radicale. Ce type de posture fait
204 référence au rôle institutionnel joué par chaque acteur, en lien avec la représentation qu'il ou elle assure.

205 Bien entendu, il existe des tentatives d'évaluation de concertation ayant eu lieu par le passé. Il est cependant
206 difficile d'identifier dans la littérature un exemple type de « bonne » concertation. Il existe en revanche nombre de
207 déclarations pointant du doigt des « mauvaises » concertations (ex. Latour, 2004). Plusieurs hypothèses peuvent
208 expliquer cette absence.

209 En premier lieu, la diversité des acteurs impliqués dans les concertations, et l'état de leurs « agendas » généraux
210 comme spécifiques, peut expliquer une potentielle insatisfaction voire une absence de quitus : certains se voient
211 comme gagnants, d'autres comme perdants, au cours de l'exercice.

212 En second lieu, c'est un truisme, mais la concertation n'étant pas confondue avec le processus de décision, il existe
213 un décalage entre le contenu des débats et la synthèse qui en est réalisée, voire de ce qui est retiré de cette synthèse
214 pour le processus de décision lui-même. De plus, la concertation est le plus souvent vue comme un double exercice,
215 notamment à travers l'application de la convention d'Aarhus précitée : il s'agit à la fois de constituer une phase
216 conçue comme nécessaire dans le processus de décision et de servir de socle à une amélioration de la confiance
217 entre les acteurs, en particulier entre les parties prenantes et la sphère décisionnelle, voire le décideur.

218 Par ailleurs, comme l'exemple précédent le confirme, les acteurs de la concertation représentent essentiellement
219 bien plus que leur propre personne : une entreprise, une association, une politique, des valeurs... ils sont donc
220 soumis à la recherche d'un compromis entre plusieurs types de positions et sont eux-mêmes soumis à une
221 évaluation dans le cadre de leur participation à une concertation.

222 Pour finir, la concertation est un exercice réalisé sur le fil, qui nécessite une mobilisation de compétences qui
223 dépassent largement la technique et le sujet sur laquelle elle porte. L'expérience montre que la frontière entre
224 l'échec et la réussite d'un tel exercice n'est pas clairement établie et qu'une zone floue existe dans laquelle les
225 acteurs vont placer leur regard vis-à-vis de leurs espoirs et leurs attentes. A cet égard, un exercice de concertation
226 peut se voir comme un équilibre instable qui rend son évaluation délicate de manière statique et diachronique.

227 Tous ces éléments jettent un voile sur la possibilité de « juger sur pièces » la qualité d'une concertation. C'est
228 pourquoi un décalage s'opère pour évaluer non pas la concertation en elle-même, mais la méthode qui en constitue
229 le support.

230 **III.3. De l'évaluation de la concertation à l'évaluation de la méthode**

231 S'il est difficile, et peut-être illusoire, de juger de la « qualité » d'une concertation, un pas de côté permet de
232 s'appliquer à évaluer la méthode mise en œuvre pour cette dernière. Ainsi, il n'est pas rare de constater sur les
233 comptes rendus de réunions de débat public⁶ qu'une somme de caractéristiques est appelée, pour juger de la
234 conformité à une méthode que l'on considérerait alors comme conforme à de bonnes pratiques. Parmi ces
235 caractéristiques, on peut trouver des considérations sur la précision du mandat donné au groupe (attendus, livrables,
236 calendrier, etc.), sur l'ouverture du groupe à des parties prenantes les plus représentatives possibles au regard du
237 projet, sur l'effort consenti à la contextualisation, la problématisation et la formalisation du projet pour l'exercice
238 de concertation, sur la gestion du temps de parole, etc. Finalement, un dédoublement s'opère, voire une confusion,
239 pour évaluer non pas une « bonne » concertation, mais plutôt une « bonne » méthode dite de concertation, la
240 seconde étant présumée garante de la première.

241 Il est à cet égard frappant de constater deux éléments saillants de ce glissement entre l'objet et son évaluation.

242 En premier lieu, les méthodes de concertation modernes, telles que par exemple l'analyse multi-acteurs et
243 multicritères (ex. Barreteau et al, 2001 ; Sabbadin et al., 1991), qui vise à éviter l'épuisement de la recherche du
244 consensus en engageant les acteurs de la concertation dans une série d'étapes mettant en lumière leurs valeurs et
245 choix propres quant à une série d'options proposées et discutées, nécessitent des outils mathématiques pour être
246 mises en œuvre. Or, quelle que soit la profondeur et la complexité de ces outils, ceux-ci sont très abondamment
247 commentés au cours de la concertation : tout se passe comme si la méthode de concertation devait être maîtrisée
248 dans les moindres détails pour générer le minimum de confiance nécessaire au développement de la concertation
249 elle-même. Contre le sens commun, cette étrangeté n'existe pas dans nombre d'actions de la vie quotidienne :
250 l'immense majorité de nos concitoyens n'ont pas besoin de connaître sur le bout des doigts les arcanes techniques
251 et historiques d'un système de freinage, par exemple, pour monter dans une voiture. Or, c'est bien ce besoin
252 d'évaluer la méthode de concertation qui peut aller jusqu'à vampiriser la concertation elle-même.

253 Par ailleurs, cette évaluation de la méthode de concertation en lieu et place de la concertation revêt en réalité les
254 atours des multiples contraintes qui pèsent sur les acteurs, comme ceci a été esquissé auparavant. En effet, les
255 acteurs qui participent à une concertation au sein d'un processus de décision sont parties prenantes de cette
256 décision. A cet égard, ils représentent leur entreprise, leur association, leur territoire, etc. et rendent à ce titre des
257 comptes, à leur hiérarchie par exemple, ils se doivent de répondre aux questions... Or ces questions portent
258 essentiellement sur la méthode, puisque le résultat de la concertation est éminemment politique ; il s'agit donc de
259 la maîtriser d'une manière ou d'une autre, puisqu'on ne peut maîtriser les avis et valeurs des autres acteurs. On
260 pourrait d'ailleurs voir dans cet intérêt particulier à la dissection, potentiellement frénétique, de la méthode de
261 concertation, une façon qu'ont les acteurs de se rassurer devant l'incertitude du résultat lui-même : au fond, en
262 bons esprits cartésiens, il est plus facile de gérer des conflits portant sur les éléments de rationalité de la méthode
263 de concertation que sur le problème de décision lui-même.

264 En conséquence, la conflictualité potentiellement embarquée par les acteurs eux-mêmes peut se matérialiser sur
265 des conflits portant justement sur la méthode plutôt que sur le fond de la problématique. La méthode devient donc
266 l'objet de cristallisation potentielle des conflits, et une métaphore de la concertation elle-même.

267 Devant ce mur de l'évaluation et au regard de ce qu'elle endosse, politiquement et symboliquement, que reste-t-il
268 alors de la concertation ? Et surtout, comment juger de son efficacité, dans le sens de la performativité du processus
269 de décision ? Comment vient-elle se fondre dans le processus lorsque celui-ci est soumis à un cadre en pleine
270 évolution ?

271 **IV- LA CONCERTATION A L'EPREUVE DU REEL**

272 **IV.1. L'élaboration de méthodes de concertation**

⁶ Voir les CR et les rapports des garants et des CPDP sur le site de la CNDP : <https://www.debatpublic.fr>.

273 Nous sommes partis d'un présupposé ubiquitaire et largement admis dans la doxa : l'introduction d'une phase de
274 concertation avec les parties prenantes fournit un gage de qualité au processus de décision. Celle-ci permet ainsi
275 de mieux saisir le contexte des décisions, de minimiser les erreurs de jugement en tenant compte d'une variété de
276 points de vue, d'apporter une conjugaison de regards permettant de se rapprocher d'une vision holistique de la
277 problématique considérée. Elle permet aussi de donner des gages de respect aux parties prenantes, voire de
278 démocratie. Elle permet enfin d'apporter de la robustesse à la décision qui in fine sera retenue, en limitant les
279 angles morts, mais aussi les recours.

280 C'est sur cette base que l'ingénierie de la concertation cherche à construire depuis environ deux décennies les
281 conditions de la performativité des décisions.

282 Nous avons vu que l'évaluation de la concertation n'est pas aisée, et que la méthode de concertation, issue de cette
283 ingénierie, prend une place très importante, pour un faisceau assez large de raisons. C'est dans ce contexte que
284 nombre de concertations se sont déployées avec une focale appuyée sur la méthode. On retrouve cette loupe placée
285 sur la méthode dans les débats publics locaux et nationaux, dans les groupes de travail, et dans le milieu
286 académique, où des recherches sont menées au croisement des sciences humaines et sociales et des sciences de
287 l'ingénieur pour les affiner, au profit de la performativité des décisions (ex. Merad, 2010 et Merad et Carriot,
288 2013). Il existe de surcroît des sociétés spécialisées dans l'accompagnement de ces phases de concertation, venant
289 s'insérer dans des dispositifs de toutes tailles, du débat public national jusqu'au cœur des entreprises.

290 Ainsi, si nous sommes convaincus du bienfondé de la concertation, des méthodes qui en constituent le socle, nous
291 ne disposons pas pour autant d'éléments tangibles suffisants pour évaluer son efficacité. Rappelons que le besoin
292 de méthode émane aussi des acteurs eux-mêmes, notamment pour les raisons politiques citées auparavant.

293 C'est dans ce contexte que se déploient de nombreuses méthodes, en France comme ailleurs. C'est dans ce contexte
294 également que se déploient des recherches, des colloques, des séminaires. Reste donc à choisir la méthode la plus
295 adaptée au contexte de la concertation. Or, toutes ces méthodes ont été conçues sur la base d'un modèle où les
296 acteurs reconnaissent, explicitement ou implicitement, le présupposé que nous venons d'évoquer : chacun devrait
297 se sentir prêt à participer à cette concertation car elle est le gage d'une décision performative. L'ingénierie de la
298 concertation prend donc ses racines sur un substrat de société idéale où chaque acteur œuvre pour un progrès
299 reconnu et où le seul problème à résoudre est technique, à savoir le choix de la méthode et de sa mise en œuvre.
300 Nous sommes donc pleinement dans cette substitution de la concertation à sa méthode.

301 **IV.1. La décision à l'ère des poly-crisis**

302 La concertation est considérée comme un gage de démocratie venant compléter les systèmes politiques basés sur
303 les principes de démocratie représentative. L'Athènes du siècle de Périclès prévoyait déjà des modes de
304 concertation élaborés pour les citoyens en temps de paix. Ceux-ci pouvaient être suspendus en cas de crise
305 politique, au profit d'une concentration absolue des pouvoirs de décision, dans un souci d'efficacité de la décision.

306 Or, notre société a évolué de façon radicale dans les vingt dernières années : la crise était perçue comme une
307 déviation par rapport à une homéostasie de tel ou tel système, et sa résolution consistait à revenir dans le domaine
308 de fonctionnement antérieur. Ce modèle de crise, comme un pic de Dirac, embarque le présupposé d'un ensemble
309 de paramètres qu'il convient de rectifier (la « gestion de crise ») pour revenir à une situation proche de celle de
310 l'état antérieur du système. Ceci fonctionne particulièrement bien pour des systèmes bien délimités, comme par
311 exemple des machines, fussent-elles particulièrement compliquées, mais montre rapidement ses limites en cas de
312 crises systémiques ou de poly-crisis. Nous sommes pourtant bel et bien entrés dans cette ère de crises imbriquées,
313 systémiques (le système économique, le modèle social...), voire existentielles (le dérèglement climatique, la
314 déplétion des ressources, l'effondrement de la biodiversité...), voire de poly-crisis (Morin, 1986).

315 Aussi, le modèle de décision classique rationaliste ou positiviste devrait être reconceptualisé au profit d'une
316 approche basée sur la pensée complexe, au sens de la systémique.

317 En parallèle, on convient assez facilement au regard de l'histoire des sociétés humaines que chaque crise, chaque
318 période où les menaces et l'angoisse atteignent un paroxysme, se double d'une adaptation de la décision
319 (processus) qui va peu ou prou dans le même sens, à savoir celle de l'institution d'un modèle plus centralisé de la
320 décision. Devant l'urgence, la peur et la nécessité, les sociétés ont une tendance à confier la décision dans les mains

321 d'un seul décideur : individu, caste, groupe, famille, leader religieux, etc. Il semble en être de même pour les
322 sociétés les plus libérales, prêtes à accepter de suspendre une partie de leurs libertés pendant le temps de la crise
323 (ex. la déclaration de l'Etat d'urgence), pour que les décisions soient plus rapides, univoques, fermes et in fine
324 efficaces.

325 Il en est ainsi des décisions relatives à la gouvernance des risques, qui devrait – rationnellement - embrasser la
326 complexité de ces situations de poly-crisis. Celles-ci sont poussées (notamment par les parties prenantes) dans une
327 direction opposée, à savoir la vitesse, la concentration du pouvoir et l'autorité, ce qui constitue un paradoxe
328 apparent. A cet égard, le revirement du discours politique et social sur la place du nucléaire dans le mix énergétique
329 dans les deux dernières années en est une illustration. Les sondages et les enquêtes montrent que ce revirement
330 soudain semble être globalement bien reçu par une partie de la population, qui y voit la manifestation de la nécessité
331 d'actions rapides, fortes et efficaces.

332 **IV.2. Remise en cause de la concertation ?**

333 C'est précisément dans ce moment où la poly-crise est perçue à la fois par les spécialistes et la population générale
334 que la décision en matière de gouvernance des risques est susceptible de changer de façon drastique. Cela revient-
335 il à dire que la concertation devient superfétatoire ?

336 Plusieurs facteurs semblent à l'œuvre simultanément.

337 Tout d'abord, la concertation avec les parties prenantes, dont la méthode était conçue comme un des socles
338 privilégiés de la matérialisation des conflits, semble perdre une partie de son intérêt. Les acteurs semblent,
339 consciemment ou inconsciemment, ressentir une accélération et une verticalisation des processus de décision
340 rendant plus ténue la part effective dévolue à la négociation, voire au compromis. Certains d'entre eux peuvent
341 choisir de ne pas participer à ces processus pour des raisons variées, dont celle d'éviter une perte de temps et
342 d'énergie.

343 Ensuite, la concertation peut être perçue dans certains cas comme une perte d'autorité par des décideurs dont
344 l'autorité est considérée comme étant par nature centralisée. Ils seraient donc tenté de l'effacer purement et
345 simplement du processus de décision. De plus, les mécanismes de peurs généralisées en situation de poly-crise
346 (auquel nul ne peut échapper, là aussi consciemment ou inconsciemment) redéfinissent l'interaction des acteurs de
347 la concertation en réorganisant les registres émotionnels : caricaturalement, là où un processus de décision en
348 temps de paix recherche notamment « l'optimisation » de la satisfaction des parties prenantes, notamment avec
349 une méthode de concertation consensuelle, le même processus dans une situation tendue ne cherchera pas à
350 mobiliser les mêmes émotions, mais plutôt à maîtriser la colère (parfois de façon autoritaire), et surtout adresser
351 la peur. La catharsis de la concertation peut ainsi être amenée à changer radicalement de forme.

352 Pourtant, dans nos démocraties libérales, des processus bien plus subtils sont à l'œuvre.

353 **IV.3. La victoire du « principe » au détriment de la « qualité » et de la « finalité » de la** 354 **concertation**

355 Dans ce qui suit, notre objectif est de partager quelques dérives, conscientes ou inconscientes, en vue de donner
356 une place juste à la concertation, toujours dans l'optique de son effectivité. Nous nous attacherons à décrire des
357 phénomènes observés dans des concertations récentes, au cœur de processus de décision, sans pour autant pouvoir
358 les nommer explicitement, en assumant l'hypothèse que nous sommes déjà, collectivement, entrés dans une ère de
359 poly-crisis.

360 La première chose qui semble sauter aux yeux, c'est que le terme de concertation est toujours largement utilisé par
361 le décideur. En France par exemple, de très nombreux dispositifs sont venus récemment la renforcer, du moins en
362 apparence : intégration des parties prenantes dans les processus des administrations centrales chargées de la
363 gouvernance des risques, création de conventions citoyennes, de cénacles de concertation, etc.

364 Or, notre expérience montre que dans le même mouvement, le cadrage de ces concertations s'est lui largement
365 durci. Ainsi, un commanditaire de la concertation dira même en off en 2022 à l'incipit de l'une d'entre elles : « il
366 faut le faire, donc nous allons cocher la case, mais il ne doit y avoir aucun impact sur la suite du processus ». Un
367 cadrage où par exemple les options sont imposées plutôt que coconstruites, où les acteurs sont invités à se

368 prononcer sur la méthode plutôt que sur les options, où encore certains acteurs sont invités pour faire « masse »
369 dans un sens ou dans l'autre.

370 Au-delà du cadrage, ce sont les conditions de la publicité de la concertation qui sont mises en avant : non seulement
371 la « case est cochée », mais cette étape fait l'objet d'une communication qui cherche à magnifier le caractère
372 inclusif, progressiste, holistique, de la décision finale. A l'extrême, la concertation devient un passage nécessaire,
373 qui permet d'afficher une décision comme « bonne » par construction, ce qui ne résiste bien entendu pas à une
374 analyse en profondeur du processus dans son ensemble.

375 Cependant, nous sommes tentés d'aller encore plus loin que le cadrage ou la communication pour justifier la
376 permanence de la concertation dans les processus de décision. En effet, comme nous l'avons vu dans la
377 gouvernance des risques, qui touche bien entendu la santé humaine et l'environnement, il existe un corpus
378 international de normes qui permettent de labelliser des décisions. Nous formulons ici l'hypothèse que ce corpus
379 est essentiellement guidé par une approche de la concertation, par les décideurs, par son principe et peu par la prise
380 en compte des contextes et des méthodes. Ce corpus est également intériorisé par celles et ceux qui prennent part
381 à la concertation⁷.

382 Cette « *bienpensance* », à savoir la certitude de faire les choses « bien » par principe, avec une morale
383 irréprochable⁸, c'est potentiellement une perte d'intérêt pour la question d'une la performativité qui se construit
384 petit à petit, à mesure que la concertation a-située, au lieu de disparaître, est au contraire érigée, construite en
385 spectacle et en preuve, puis finalement pervertie. Les justifications antérieures de la concertation restent bien
386 valides mais sa mise en œuvre ne consiste plus qu'à « cocher la case », comme évoqué précédemment, sauver les
387 apparences et in fine sauvegarder la nécessaire accélération et univocité de la décision. Bien entendu, les qualités
388 attendues de la décision ne sauraient perdurer facilement dans un tel contexte, à mesure que la demande d'autorité,
389 le spectacle de la décision et la mise en scène de son processus augmentent en réponse aux poly-crisis.

390 C'est finalement le cœur de la décision, ce « moment » couperet que nous avons défini en incipit, qui reprend ses
391 droits en période de poly-crisis, bien plus que le processus lui-même. Pour autant, il n'est pas souhaitable que les
392 professionnels de la concertation soient dupes de cette évolution.

393 V- CONCLUSION 394

395 Dans cette métamorphose des systèmes de gouvernance des risques à l'ère des poly-crisis, la concertation avec
396 les parties prenantes pourrait bien se confirmer comme celle qui donne lieu à de vives discussions. Cette
397 métamorphose est donc aussi la sienne, à l'aune d'une évolution qui pourrait bien resserrer le cadrage, orienter
398 plus distinctement la communication et potentiellement évacuer toute incertitude quant au résultat. Dans cet article,
399 nous avons mis en évidence le caractère dual de la concertation : il s'agit, au-delà de son objet, de construire d'une
400 part de la confiance entre les acteurs, d'autre part des conditions pour une plus grande implication de ces acteurs
401 dans le processus de décision. En période de poly-crise et de mutation, à l'image de ce processus, la concertation
402 est questionnée au regard de sa performativité.

403 Aussi, s'il est difficile d'envisager une révolution des pensées et des pratiques en période de tension, qui
404 s'éloigneraient des postures positivistes et rationalistes pour embrasser plus largement la systémique et la
405 complexité, il est possible d'imaginer que le choix du décideur dépend encore dans une certaine mesure d'une
406 large variété d'acteurs. Au-delà de la nécessité, probablement impérieuse, de prendre des décisions, la question
407 des valeurs ne peut être totalement éludée. A cet égard, celles-ci peuvent être de différents ordres, dont par
408 exemple : l'appétence pour le bien commun et la vision à long terme.

409 Bien qu'il soit nécessaire de mener des réflexions au sujet de la méthode et de l'évaluation des méthodes de
410 concertation, il devient primordial de reconnaître collectivement dans nos décideurs des qualités humaines qui
411 rendent la gouvernance des risques vertueuse, robuste, reconnaissant la complexité du monde et des multiples
412 menaces qui nous entourent. Le rôle du décideur revient par conséquent à penser, avec ces valeurs, son implication

⁷ Dont font aussi partie notamment les auteurs de cette publication.

⁸ et en creux bien évidemment la certitude non moins absolue que les autres ne disposent pas de cette caution morale...

413 dans le questionnement des conditions et des modalités de la concertation, qui servent la performativité de la
414 décision.

415

416 **BIBLIOGRAPHIE**

417

418 Alperovitz Gar. (1995). *The Decision to Use the Atomic Bomb*. Harpercollins Publishers.

419 Ariely Dan. (2010). *Predictably Irrational: The Hidden Forces That Shape Our Decisions*. Harper Collins Libri

420 Arnn Larry P. (2016). *Churchill's Trial: Winston Churchill and the Salvation of Free Government*. Thomas Nelson
421 Ed.

422 Barreteau, O., Bousquet, F., Mullon, C., Étienne, M., & Le Page, C. (2001). "An agent-based simulation model for
423 describing multi-actor multi-criteria processes for natural resource management". *Journal of Artificial Societies*
424 *and Social Simulation*, 4(2), 1-18.

425 Bernays Edward. (2007). *Propaganda : Comment manipuler l'opinion en démocratie*. Zones Ed.

426 Butler Judith. (1997). *Excitable Speech: A Politics of the Performative*. Routledge Ed.

427 Cialdini Robert B. (1984). *Influence: The Psychology of Persuasion*. HarperCollins.

428 Clark Christopher. (2013). *The Sleepwalkers: How Europe Went to War in 1914*. Penguin Ed.

429 Fung Archon et Wright Erik Olin. (2003). *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy*. Princeton
430 University Press.

431 Gladwell Malcolm. (2005). *Blink: The Power of Thinking Without Thinking*. Little, Brown and Company.

432 Hardin G. (1968). *The Tragedy of the Commons*. *Science*, 162(3859), 1243-1248.

433 Heath Chip et Heath Dan. (2013). *Decisive: How to Make Better Choices in Life and Work*. Crown Currency ed.

434 Kahneman Daniel et Sibony Olivier. (2021). *Noise: A Flaw in Human Judgment*. Little, Brown and Company.

435 Kahneman Daniel. (2013). *Thinking, Fast and Slow*. Farrar, Straus and Giroux; First Edition.

436 Latour, B. (2004). "Politics of Nature: How to Bring the Sciences into Democracy". Harvard University Press.

437 Merad M. (2010). *Aide à la décision et expertise en gestion des risques*. Editions Lavoisier. 2010, 256 pages. ISBN:
438 978-2-7430-1265-6.

439 Merad M., Carriot P. (2015). *Evaluer la concertation dans le domaine des risques et de l'environnement- Eléments*
440 *méthodologiques- Livre Blanc*. Octobre 2015. ISBN : 978-2-9545398-2-9.

441 Merad M., Trump B. D. (2020). *Expertise Under Scrutiny*. 21st Century Decision Making for Environmental
442 Health and Safety. Springer. ISBN 978-3-030-20532-4.

443 Merad Myriam, Dechy Nicolas, Dehouck Laurent, Lassagne Marc. (2016). *Risques majeurs, incertitudes et*
444 *décisions Approche pluridisciplinaire et multisectorielle*. MA éditions.

445 Morin, E. (1986). "La Méthode : Tome 3, La connaissance de la connaissance". Seuil.

446 Ricks Thomas E. (2007). *Fiasco: The American Military Adventure in Iraq*. Penguin Ed.

447 Sabbadin, R., Roubens, M., & Vincke, P. (1991). "Aiding Decisions with Multiple Criteria: Essays in Honor of
448 Bernard Roy". Springer.

449 Sfez L. (2004). *La decision*. Editions PUF-Collection Que sais-je ? 4^{ème} édition.

450 Simon H. (1947). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative*
451 *Organization*", New York, Macmillan.

452 Thaler Richard H. et Sunstein Cass R. (2009). *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*.
453 Penguin Books.

454 Tuchman Barbara W. (1962). *The Guns of August*. Random House Publishing Group; Ballantine Books ed édition