

# La rationalité et l'analyse des politiques publiques

Salah BELHADJ

Professeur, Université d'Alger 3

## Résumé

La notion de rationalité a été et est toujours au cœur des débats dans les sciences sociales. Sa longue évolution dessine deux périodes distinctes. La première est caractérisée par une croyance réelle dans la rationalité de l'action publique. Au cours de cette période, les économistes marginalistes élaborent le modèle de la décision rationnelle pure, Durkheim voit dans l'Etat le lieu de l'action rationnelle par excellence et Weber, de son côté, assimile la construction de l'Etat national moderne à une action de rationalisation croissante. Mais, à partir des années cinquante, avec l'apparition de la sociologie de la décision et le développement de l'analyse des politiques publiques, s'ouvre une seconde période. Le débat sur la rationalité

s'intensifie et le postulat de la rationalité pure est remis en cause. C'est alors une autre évolution qui se met en marche : le modèle de la décision rationnelle est peu à peu déconstruit et d'autres approches et modèles décrivant les comportements de choix des acteurs de la décision publique sont élaborés et proposés comme alternatives à l'image classique d'un décideur opérant avec une rationalité pure et parfaite, image devenue proprement idéaliste aux yeux de la plupart des analystes actuels des politiques publiques. Examiner la question de la rationalité des acteurs de la décision publique et rendre compte des différentes approches et théories élaborées en la matière, voilà l'objet de notre propos dans cet article.

## ملخص

الرشادة، هذا المفهوم الأساسي القديم في العلوم الاجتماعية نال اهتماما واسعا وجرى بشأنه نقاش وجدال من يوم ظهوره ولم يزل هذا شأنه إلى اليوم. وبين هذا وذاك مر المفهوم بمرحلتين. في الأولى كان الاعتقاد برشادة العمل العام هو السائد، فيما أعد الحديون من علماء الاقتصاد نظرية القرار الرشيد ونسبت أعمال دوركهايم وماكس فيبر إلى عمل الدولة والأنشطة الاجتماعية صفة الرشادة باعتبارها من سمات الدولة الحديثة في الغرب. ثم كان في الخمسينات من القرن الماضي ظهور سوسيولوجيا القرار وتطور تحليل السياسات العامة فاشتد النقاش حول رشادة القرار واتسع، وظهرت نظرة جديدة ناقدة لفكرة القرار الرشيد، وصدرت أعمال طعن أصحابها على فكرة الرشادة المطلقة وقاموا بتفكيك تدريجي لنموذج الرشادة الخالصة في صنع القرار العام، ووضعت جملة من النظريات والمقاربات البديلة تبين تصورات أصحابها لسلوكيات الاختيار عند صانعي القرار العام. استقصاء مفهوم الرشادة في العمل العام وبيان التطورات التي اعترته بالوقوف على مختلف النظريات والمقاربات التي أعدت بشأنه، ذلك هو موضوع حديثنا في هذه المقالة.

## **Généralités**

La notion de rationalité est essentielle dans les sciences sociales. Dans le langage courant comme en philosophie, la rationalité est une qualité de ce qui est conforme à la raison. En sciences sociales, la rationalité est généralement définie comme étant l'adéquation entre des moyens et des fins consciemment choisis. Elle suppose la cohérence des fins poursuivies par les individus. Ce ne sont pas ces deux acceptions du terme qui nous intéressent dans cet article, mais une troisième, celle qui est retenue en sociologie politique en général et dans l'analyse des politiques publiques en particulier. Dans ces deux disciplines, la notion se rapporte à la rationalité de la décision et du choix, cette expression renvoyant aux travaux sociologiques sur les déterminants rationnels des décisions publiques et leurs applications dans les organisations, en particulier les choix politiques et bureaucratiques déterminant les politiques publiques. Dans celles-ci précisément, la notion de rationalité est utilisée pour décrire les comportements de choix et élaborer des modélisations qui analysent leurs effets, c'est-à-dire les décisions publiques. En d'autres mots, on traitera ici de la rationalité comme notion servant à rendre compte du comportement du décideur au moment d'opérer son choix et de prendre la décision : comment l'auteur de la décision se comporte-t-il ? Quelles sont les modalités de la prise des décisions publiques ? Et dans quelle mesure peut-on qualifier de rationnel les comportements des décideurs ?

### **De la rationalité « pure »**

#### **Les comportements de choix et les conditions de la rationalité**

La notion de rationalité, nous l'avons dit, est employée pour rendre compte des comportements de choix individuels ou collectifs, analyser les interactions sociales et élaborer des modélisations permettant l'analyse des effets de ces comportements que sont les décisions publiques. Faisant de la rationalité le fondement de la « sociologie compréhensive »<sup>(i)</sup>, Max Weber affirme que l'activité sociale résulte de comportements motivés, tenant compte d'autrui. Dans ce sens, la rationalité correspond à cette première définition simple : c'est l'adéquation entre les moyens et les fins dans la sélection du comportement. Cette définition brève suppose des acteurs (individus, groupes, institutions) constitués, ayant des préférences et adoptant une stratégie d'action conforme à ces préférences. Et l'idée même de politique publique suppose logiquement et nécessairement des acteurs poursuivant des buts par des moyens appropriés. La notion de rationalité est donc indispensable à l'analyse puisqu'il s'agit d'un processus fait de comportements déterminés, de choix conscients et d'une rationalité effective ou supposée et souhaitée. Mais ces fondements, simples dans leur formulation, soulèvent des questions nombreuses et complexes, portant à des degrés divers sur les trois constituants de la rationalité : les acteurs, les préférences et la stratégie.

La première série de questions concerne les acteurs et leur statut dans le processus décisionnel. Sociologiquement parlant, les individus, les groupes et les institutions sont considérés comme des acteurs, c'est-à-dire ayant la liberté de mouvement et la capacité d'opérer des choix conscients. Pour opérer, la notion de rationalité suppose en premier lieu d'identifier ces acteurs. C'est nécessaire car l'analyste doit d'abord identifier l'acteur et déterminer son statut avant d'analyser ses comportements de choix, sa stratégie d'action et sa capacité de prendre des décisions. Or, ceci n'est pas toujours chose facile, parce que les politiques publiques se développent parfois dans des contextes mouvants et mal structurés, où le nombre des acteurs, leur statut et leur capacité à prendre part effectivement au processus sont un enjeu et un objet de lutte plus qu'une donnée de départ. En effet, les politiques publiques se développent quelquefois dans des contextes « fluides » où les conditions du déroulement de l'action publique font émerger à des moments différents et progressivement des acteurs et les introduisent peu ou prou dans le processus. Ainsi peu à peu émergent des acteurs concernés par la politique en cours d'élaboration, les gens de la profession, des parties de l'administration, des victimes organisées en associations, etc. L'approche par la rationalité devient alors difficile à utiliser parce que l'analyste doit s'employer à distinguer deux types différents de problèmes, les problèmes d'organisation des intérêts et les problèmes des interactions entre des acteurs collectifs constitués, et analyser les premiers avant les seconds en prenant garde de ne pas les confondre. Dans tous les cas de figure, l'existence d'acteurs est un préalable à l'interaction. L'absence de ces acteurs ou la faiblesse de leur organisation les marginalisent, restreignent leur rôle et affaiblissent leur action. Ceci crée un problème à la structuration de l'action publique, rendant par là difficile sinon impossible l'application de la notion de rationalité qui, nous l'avons noté, exige d'identifier l'acteur et de préciser son statut avant d'analyser son comportement et ses modalités de choix.

Pour la question des préférences, dans la perspective de l'analyse rationnelle, cette notion aussi a des implications. La préférence s'applique indistinctement aux intérêts matériels et moraux. Pour ces derniers, la rationalité en valeur<sup>(ii)</sup> évoquée par Weber est bien une forme de rationalité. Pour opérer, l'application de la rationalité implique, en plus d'analyser les intérêts économiques et les finalités morales des acteurs, que ceux-ci aient une opinion sur la situation du monde postérieure à l'interaction aux niveaux individuel, sectoriel et national, voire même international si la décision a une dimension internationale. La rationalité suppose donc que les acteurs aient une vision claire de l'état du monde résultant de l'interaction pour pouvoir sélectionner le comportement approprié. Autrement dit, pour être vraiment rationnel, l'acteur doit être à même d'anticiper les conséquences de ses actions et de les hiérarchiser en fonction de leur importance et de ses préférences, avant d'entreprendre l'action. Or, dans la réalité, les deux conditions sont rarement réunies. De fait, rien ne garantit que les acteurs sont en mesure d'anticiper correctement les résultats ni de pouvoir les hiérarchiser au terme d'une comparaison exhaustive.

D'abord en ce qui concerne l'anticipation, c'est-à-dire le fait de prévoir les conséquences et d'adapter son comportement à l'avance. Possible dans certains cas, l'anticipation est sinon impossible très difficile dans d'autres. Parmi les cas où l'anticipation est possible, citons les différentes mesures prises par le gouvernement pour augmenter ou réduire les impôts, accroître ou diminuer les taux d'intérêts, augmenter ou baisser la rémunération de l'épargne populaire... Dans tous les cas cités, le gouvernement procède à des calculs, fait des estimations, prévoit les effets de ses mesures, distribue des probabilités au moyen de ce qui est appelé « fourchette d'estimation ». En fonction de ses préférences et des objectifs visés, le gouvernement fait ensuite des choix et arrête des décisions.

Il n'est pas absolument nécessaire que cette anticipation soit précise ni même empiriquement vérifiable pour considérer que le gouvernement utilise ces instruments économiques rationnellement, c'est-à-dire en accord avec ses préférences. Certes, les conditions ne sont pas ici de certitude mais de risque : il ya une décision, des conséquences prévues et anticipées par une distribution de probabilités et des choix opérés suivant des préférences déterminées, et cela suffit pour qualifier de rationnels le raisonnement et le comportement du gouvernement.

Toutefois, souvent les conséquences demeurent largement imprévisibles même sous forme de probabilités. Bien entendu, la méconnaissance et l'incertitude des conséquences font de l'anticipation un problème. L'incertitude tient à la difficulté de connaître à l'avance les résultats de l'action publique, surtout quand il s'agit d'actions de grande ampleur pouvant entraîner des conséquences multiples. Pour prendre un exemple, supposons qu'un conflit éclate entre deux pays et que l'un des antagonistes envisage l'escalade et le recours à l'affrontement armé. Comment peut-il connaître toutes les conséquences possibles d'une telle décision ? En politiques publiques, nombreux sont les exemples de conséquences imprévisibles. Une décision portant réduction de la dépense publique dans le budget annuel provoque souvent des réactions en chaîne dans différents secteurs sans que l'on puisse mesurer ni leur ampleur ni leurs effets. Ceci concernant l'énumération des conséquences. Mais l'incertitude peut aussi affecter la réalité du lien entre les options du choix et leurs conséquences. Dans l'exemple cité, la question se pose : la sauvegarde des intérêts du pays est-elle plus probable avec ou sans l'affrontement armé ? Rien ne permet de répondre avec certitude.

En science politique, cette question de l'incertitude a été à l'origine de toute une controverse dans le débat théorique sur la rationalité. A l'issue de ce débat, certains politologues renoncent à l'analyse en termes de rationalité et s'orientent vers la recherche d'autres facteurs à introduire dans l'analyse de la décision. Pour d'autres chercheurs, l'analyse rationnelle est toujours la voie à suivre, mais la question de l'incertitude posant de réelles difficultés à tous, ils proposent une méthode pour la surmonter. D'après les tenants de cette orientation, les décideurs, pour réduire les effets de l'incertitude, doivent rationaliser leur comportement au maximum. Pour cela, ils procèdent comme suit :

1. Ils considèrent seulement les alternatives identifiables et excluent de leur raisonnement l'incertitude de toutes les autres.
2. Ils attribuent des probabilités équivalentes aux conséquences dont ils ignorent la probabilité d'occurrence.

Dans l'exemple susmentionné, le gouvernement procède ainsi : il réduit les conséquences possibles de son choix à deux seulement, la victoire et la réalisation de ses objectifs ou la défaite et la perte de tout, l'incertitude de l'une et de l'autre issue est considérée de probabilité équivalente, 50% pour chacune. De cette façon, le

décideur réduit la complexité de l'incertitude en faisant de la situation d'incertitude une situation de risque, où le nombre d'issues est circonscrit à deux et la méconnaissance de leurs conséquences est tenue pour deux probabilités égales. Dans notre exemple toujours, si le gouvernement raisonne de la sorte et prend en compte un autre élément évident, celui du coût (financier, matériel et humain) de l'affrontement, il est bien évident que l'usage de la rationalité le pousserait à renoncer à l'option militaire. Mais la réalité de la politique n'est pas si simple et, dans leurs activités, les hommes politiques ne se réfèrent pas toujours aux modèles élaborés par les savants de la politique.

La hiérarchisation des préférences est également une question qui appelle à discussion. Lorsque l'anticipation est possible, la hiérarchisation ne l'est en revanche pas toujours. Hiérarchiser les conséquences au vu des préférences implique la connaissance des objectifs ultimes visés par les acteurs de l'action publique. Que veulent les acteurs des politiques publiques ? Les modélisations élaborées par la théorie du choix rationnel reposent sur les fonctions d'utilité et sont nécessairement superficielles et approximatives, parce qu'à chaque catégorie d'acteurs elles attribuent un but général unique. Elles décident ainsi que les partis politiques visent à remporter les élections, les électeurs votent pour le programme qui comporte leurs préférences de politique publique, les bureaucrates visent à maximiser les budgets de leurs organisations et les groupes d'intérêts recherchent une régulation qui serve leurs intérêts. Chacun de ces postulats peut être plus ou moins vrai et est en tout cas discutable. Mais ce qui suscite des objections théoriques à l'encontre de ces postulats, c'est leur unicité qui assigne à chaque acteur un objectif unique. Il est en effet avéré que les acteurs des politiques publiques poursuivent une gamme d'objectifs plus ou moins concordants et quelquefois contradictoires. Mais là n'est pas vraiment le problème. Dans l'optique de l'analyse rationnelle, rien n'empêche un acteur rationnel de viser plusieurs objectifs à la fois. Cependant, pour être rationnel, il doit pouvoir les comparer et les hiérarchiser suivant ses préférences et ensuite arrêter ses choix. Dans une perspective de science politique, il est juste de penser qu'il prendra l'option la plus déterminante, celle qui conditionne directement sa position de pouvoir.

Avant donc de trancher la question du choix, il est indispensable de classer les objectifs et de hiérarchiser ses préférences. Or, cette hiérarchisation est quelquefois impraticable. Il n'est pas possible de comparer des préférences et des objectifs politiques parce qu'il s'agit de choses aux qualités différentes. Comment comparer le raisin et le melon ? Nous ne pouvons comparer ces deux fruits aux qualités incommensurables. Il en est de même pour les objectifs politiques. Comment comparer par exemple, d'une part, un accroissement de la dépense publique accompagné d'une approbation populaire et, d'autre part, une réduction de celle-ci avec le risque d'un mécontentement populaire aux conséquences imprévisibles ? Les deux options ont des avantages et des inconvénients difficiles à comparer et par suite à hiérarchiser. Cependant, la rationalité exige des préférences explicites, exhaustives, réflexives et transitives, c'est-à-dire qu'un tel objectif se place avant un tel autre à tous les points de vue, pour que le décideur opère un classement des issues qu'il anticipe à ses actions. L'absence de cette condition affecte la rationalité de la décision.

Pour la stratégie enfin. Simplement définie, la stratégie correspond à l'ensemble d'actions sélectionnées par l'acteur en vue de réaliser ses préférences. Elle peut être continue, c'est-à-dire progressive comme l'accroissement des dépenses publiques, ou discontinue, par exemple, accepter ou refuser la négociation dans un conflit. Mais l'acteur doit en avoir une vision suffisamment claire. Autrement dit, la situation de choix doit être bien structurée et l'acteur doit avoir une bonne visibilité pour bien comprendre les options offertes à son choix. Il est clair que ce n'est pas toujours vrai, mais pour opérer, l'analyse en termes de choix rationnel doit postuler que c'est le cas ou que le décideur agit comme si c'était le cas.

### **Le modèle de la décision rationnelle et ses limites**

S'inspirant notamment de travaux d'économistes, les analyses de la rationalité ont identifié quatre caractéristiques de la rationalité « pure et parfaite », qui constituent en quelque sorte un étalon par rapport auquel sont comparés les comportements décisionnels <sup>(iii)</sup> :

- 1) Les problèmes à traiter sont parfaitement connus ;
- 2) Les alternatives de choix possibles sont identifiées et maîtrisées ;
- 3) Les préférences des acteurs sont explicites, non contradictoires et stables dans le temps ;

- 4) Les décideurs sont aptes à tenir à l'écart tous les affects et les émotions susceptibles de parasiter leurs choix.

De son côté, la théorie économique classique avait élaboré un modèle de la décision rationnelle<sup>(iv)</sup> reposant sur une série d'hypothèses<sup>(v)</sup> :

- 1) Il est possible d'isoler un seul acteur responsable de la décision, « le décideur ». Dans tous les cas donc, il existe un décideur unique, qui prend effectivement la décision et que l'on peut identifier et isoler.
- 2) Cet acteur est capable de définir clairement et durablement des préférences explicites et hiérarchisées qui déterminent des objectifs d'action souhaitables. Pour prendre sa décision cet acteur décideur s'appuie sur un système de préférences claires et stables. Il poursuit ainsi un objectif clairement défini par rapport auquel il compare les différentes options qui s'offrent à lui. Il adopte donc un comportement parfaitement rationnel.
- 3) Il est capable de connaître l'ensemble des solutions possibles et d'en évaluer les gains et les pertes. Toutes les alternatives possibles peuvent donc être connues, la transparence de l'information est complète. L'acteur décide en parfaite connaissance de cause, tout est maîtrisé.
- 4) Il est en mesure de choisir une solution et une seule à partir de critères objectifs et hiérarchisés qui reposent en définitive sur un critère de choix unique considéré comme légitime parce que juste. D'autre part, le décideur ne modifie pas sa grille d'évaluation au cours du processus décisionnel. Il a un seul objectif, trouver la meilleure solution au problème. Il ne tient compte que des données propres au problème et prend la décision correspondant à la solution optimale. Il est donc en mesure de maximiser son utilité par la maximisation des gains et la minimisation des pertes.

Ce modèle de la décision rationnelle a fait l'objet de larges débats et de critiques qui dépassent le seul domaine des politiques publiques pour englober l'économie, la sociologie des organisations et les relations internationales. Ces critiques ont conduit à la remise en cause de l'idée de décideur rationnel et à la formulation de théories et modèles alternatifs comme nous le verrons plus loin. A vrai dire, le simple énoncé de ses hypothèses nous amène à mettre en doute leur validité et nul besoin d'une longue réflexion pour montrer les apories auxquelles conduit ce modèle de la rationalité absolue. Au nombre des critiques dont il a fait l'objet, notons les suivantes :

- L'idée de décideur unique est un mythe facilement réfutable. Il est vrai que les responsables politiques peuvent le faire fonctionner et le propager et ils le font de fait. Ainsi, tel responsable affirme : j'ai décidé que..., les médias parlent de la loi x ou y, et le public de la décision de tel ou tel responsable politique ou administratif. Mais l'analyse concrète des processus de décision montre le contraire. Elle démontre que ces processus fonctionnent de façon systémique ou, pour paraphraser Michel Crozier, à l'échelle du système d'action concret, où une pluralité d'acteurs interagissent entre eux en permanence pour un résultat en général différent de celui attendu. Ceci pour le décideur unique.

- Le postulat des préférences explicites et stables, déjà discuté, est lui aussi aisément falsifiable. Toutes les études sur le sujet montrent que les préférences des acteurs ne sont jamais parfaitement explicites et que les acteurs des politiques publiques ne savent pas vraiment ce qu'ils veulent au juste, ou plus précisément qu'ils veulent généralement réaliser plusieurs objectifs à la fois. Ainsi, tel acteur veut en même temps faire la politique qu'il croit juste et la politique qui lui donne le maximum de chances d'être reconduit dans son mandat s'il était élu ou accroît son influence dans les autres cas. Il est bien évident que les deux politiques ne sont pas forcément une seule et même chose. Par ailleurs, les préférences des acteurs ne sont pas stables dans le temps, mais au contraire, elles évoluent en permanence tout le long du processus d'élaboration et d'exécution des politiques publiques. Tout se passe alors comme si les acteurs « découvraient » partiellement et progressivement le sens de leur action et formaient des préférences évolutives au cours même de cette action. C'est le cas, par exemple, lorsque des mesures sont prises au profit d'un secteur déterminé puis étendues à d'autres secteurs. C'est aussi le cas lorsqu'une politique publique est destinée au départ à une catégorie du public puis appliquée à plusieurs couches ou à toute la population. Dans ces cas simples, empiriquement vérifiables, nous constatons que les préférences des acteurs ne sont ni explicites dès le départ ni stables dans le temps.

- Pour la capacité des acteurs à embrasser l'ensemble du spectre des solutions possibles et d'en évaluer les conséquences en termes de gains et de pertes, aucun de ceux-ci n'est en mesure de balayer l'ensemble du champ

d'information, pour des raisons qui tiennent à la fois à ses capacités cognitives nécessairement limitées et à la structure du système d'information. Dans la réalité, les acteurs des politiques publiques font face à un flux continu d'informations diverses qui renvoient à des univers de sens très différents et par suite appellent des interprétations différentes. Ces informations ont le plus souvent des significations multiples, politiques, sociales, économiques, techniques éthiques... de sorte que cette abondance d'information peut aisément se transformer en son contraire, en « pénurie » d'information, les acteurs ne sachant quelles sont les « bonnes » informations à retenir, celles qui permettent de donner un sens à la situation à laquelle ils font face et de prendre la décision. Le risque est grand alors de voir apparaître les phénomènes classiques de la « dissonance cognitive » où les décideurs, comme tous les hommes, ont tendance à ne voir dans le flux d'informations dont ils disposent que celles qui correspondent à leur vision du monde et qui par suite viennent reconforter leurs certitudes. Et ce qui est vrai des individus l'est également des organisations, les différents services concernés par l'élaboration de la politique se mettant de leurs cotés à « filtrer » les données et à construire l'information pour le décideur qui se voit alors obligé de travailler à partir de visions partielles et tronquées, voire contradictoires, du problème qu'il doit résoudre. Ceci si l'information est abondante. Dans le cas contraire, c'est-à-dire lorsque les données sur le problème sont insuffisantes, cas fréquents en politiques publiques, postuler la capacité de l'acteur à embrasser l'ensemble des solutions possibles, c'est énoncer un principe sans fondement. Comment peut-il examiner et maîtriser toutes les solutions d'un problème alors qu'il ne dispose pas à son sujet d'informations suffisantes et fiables, comme c'est le cas de nombreux problèmes contemporains qui pour être bien identifiés, exigent des recherches scientifiques et technologiques poussées ?

- L'hypothèse d'un décideur qui retient une solution unique optimale choisie à partir de critères objectifs est également difficile à admettre. Ni le bon sens ni la logique ne le permettent, pour différentes raisons, entre autres la difficulté de connaître la décision optimale. Comment définir un optimum alors que les préférences sont floues, et d'autres solutions possibles sont méconnues en raison des capacités cognitives limitées de l'acteur et du manque de l'information à leur sujet ? Comment définir « objectivement » un optimum en politique publique quand les données manquent et les critères de choix contestés comme c'est souvent le cas dans le domaine des politiques publiques ? Comment un acteur, qui est un individu comme tous les humains, peut-il appliquer des critères parfaitement neutres dans les choses politiques et sociales et faire abstraction de toutes ses émotions et autres considérations ?

La rationalité de la décision, nous l'avons dit, a provoqué débats et controverses qui ont abouti à la déconstruction progressive du modèle de la décision rationnelle et permis le développement d'autres approches et théories, principalement la théorie de la rationalité limitée, l'incrémentalisme et le modèle de la poubelle.

## **Approches et modèles alternatifs**

### **La théorie de la rationalité limitée**

Cette théorie a été élaborée par l'Américain Herbert Simon<sup>(vi)</sup> dont les travaux furent les premiers à porter un sérieux coup à la théorie de la décision rationnelle pure. Simon soumet d'abord la notion de rationalité pure à une série de critiques en montrant les contraintes qui pèsent sur la rationalité des acteurs. Il entreprend ensuite de décrire les modalités de comportement adoptées par les acteurs au cours du processus de décision. Dans son premier ouvrage paru en 1945, Simon insiste sur les contraintes qui empêchent les acteurs d'accéder à la rationalité. Pour lui, celle-ci est limitée par une gamme de facteurs<sup>(vii)</sup> :

- Le savoir d'un individu est par nature incomplet et fragmenté ;
- Un individu ne peut pas anticiper les conséquences de tous ses actes ;
- L'attention portée à un problème est discontinue, elle est perturbée par d'autres problèmes ;
- La mémoire de l'individu est réduite et sélective ;
- L'information est perçue à travers des filtres cognitifs ;
- L'action d'un individu dépend aussi d'habitudes, de routines et de choix passés ;
- Le calcul rationnel coût/bénéfice est affecté par d'autres finalités telles que le maintien de la cohésion du groupe ou la détention d'une position de pouvoir ;
- les contraintes organisationnelles restreignent les possibilités de choix.

Dans l'ensemble des contraintes, Simon insiste fortement sur l'ambiguïté des préférences, le manque d'information, les divergences sur les critères de choix et le souci de maintenir la cohésion sociale. Partant de là, Simon montre que les décideurs ne considèrent en réalité qu'un nombre limité d'hypothèses et les analysent de manière séquentielle, l'une après l'autre, parce qu'ils sont incapables de mettre en œuvre la rationalité synoptique qui consisterait à évaluer en même temps les différents cas de figure. Au contraire, ils vont les examiner l'un après l'autre et s'arrêter au premier cas satisfaisant, ce qui veut dire qu'ils ne vont pas rechercher la solution optimale, qui est d'ailleurs méconnue parce que les préférences sont floues, les critères contestés, les informations tronquées ou contradictoires et les tensions psychologiques fortes, mais ils recherchent une solution « satisfaisante », celle qu'ils croient « bonne » pour résoudre le problème. D'ailleurs, dit Simon, souvent les décideurs vont se fixer rapidement sur une « solution-pivot » autour de laquelle ils vont élaborer leur stratégie.

Les travaux de Simon ont remis en cause l'idée de rationalité pure, semé le doute sur la validité de cette notion comme instrument d'analyse et ouvert la voie à la recherche d'autres approches pour appréhender la décision. Cependant, ces travaux ne prétendent pas que les décideurs sont irrationnels. Certes, ils ne font pas n'importe quoi, mais leur rationalité est partielle, fragmentaire. Simon dit que les décideurs sont « raisonnables » plus que rationnels. La théorie de la rationalité limitée n'invalide donc pas totalement les approches fondées sur l'hypothèse du choix rationnel, celles-ci pouvant s'accommoder d'une conception souple de la rationalité.

En effet, si la théorie de la rationalité limitée s'oppose à la théorie du choix rationnel, elle n'exclue pas néanmoins tout caractère rationnel du comportement. Chez Simon, le comportement reste rationnel mais le décideur, face à l'incertitude qui règne et la complexité des calculs exigés par l'anticipation, construit son raisonnement sur des « raccourcis » procéduraux<sup>(viii)</sup> pour opérer son choix. Le plus répandu d'entre eux est la sélection d'une solution satisfaisante en lieu et place d'une solution optimale, impossible à identifier. Selon Simon, ces raccourcis sont pour le décideur un moyen de réaliser ses objectifs et sont par là une forme distincte de rationalité. Pour lui, cette rationalité procédurale consiste dans « la recherche très approximative d'un mode de détermination d'une bonne façon d'agir »<sup>(ix)</sup>.

Les idées de Simon ont conduit les analystes des politiques publiques à déconstruire la vision classique d'un processus décisionnel où les acteurs organisent leur travail de haut en bas, à partir d'une décision prise « en haut » et mécaniquement appliquée aux échelons inférieurs. Dans le même temps, de nombreux travaux consacrés aux contraintes qui pèsent sur la décision ont permis peu à peu de dépasser la décision comme « moment » où le « décideur » fait son choix pour s'interroger sur d'autres questions liées aux processus décisionnel telles que les formes de structuration des intérêts et la question du changement. Parmi les approches ayant abordé avec intérêt la question du changement dans un processus de décision donné celle de l'incrémentalisme.

### **L'incrémentalisme<sup>(x)</sup>**

Cette théorie a été élaborée dans l'intention manifeste de dépasser l'approche fondée sur la notion de rationalité pure. Elle est due au politologue américain Charles Lindblom qui voulait, dans des travaux publiés en 1959 et 1979<sup>(xi)</sup>, présenter un modèle alternatif au modèle classique du choix rationnel. Cette approche prend le contre-pied de l'orientation suivie par les tenants du comportement rationnel idéaliste tel qu'il apparaît par exemple dans l'approche séquentielle. S'inscrivant dans le contexte pluraliste, Lindblom affirme l'idée de base de son modèle : le processus de décision serait avant tout une forme de négociation et d'arrangement mutuel entre des acteurs. Pour lui, le marchandage est au cœur du processus, au contraire de l'idée selon laquelle les décisions sont prises et imposées et seraient donc à prendre ou à laisser. Les décisions dans ce modèle sont élaborées à travers une démarche qui avance pas à pas, où le décideur, loin de chercher la rupture, modifie au contraire peu à peu et en permanence le système sur lequel il veut intervenir. Ces propositions, on le voit, aboutissent à un modèle totalement différent de la décision rationnelle. Chez Lindblom, le décideur n'affirme pas des objectifs définitivement fixés dès le départ, mais accepte de modifier ceux-ci suivant les résistances qu'il rencontre. Il est donc prêt à faire des concessions et à multiplier les alliances, quitte à revoir à la baisse ses ambitions initiales. Dans ce processus souvent, dit Lindblom, les procédures sont privilégiées par rapport aux objectifs et ceux-ci ne sont envisagés qu'en fonction des moyens disponibles.

Ces propositions montrent à quel point l'incrémentalisme est éloigné de la théorie du choix rationnel. On le voit encore mieux dans ses postulats qui sont venus, et c'était le but, pour réfuter une à une les hypothèses de la rationalité pure. Les cinq postulats de l'incrémentalisme <sup>(xii)</sup> :

- 1) Il n'est pas possible à un décideur politique de séparer les objectifs à atteindre et le choix des moyens à employer à cette fin comme deux phases successives et distinctes du processus de décision.
- 2) L'analyse en termes de moyens à employer et de résultats à obtenir n'est pas praticable. La décision n'est pas prise parce qu'elle est conforme à des valeurs et des objectifs préalablement déterminés, mais au regard des alternatives proposées dans une situation donnée.
- 3) Une décision est considérée comme juste si elle arrive à susciter un consensus entre plusieurs acteurs. Le marchandage et la négociation sont en réalité un élément central dans tout processus de décision.
- 4) Les capacités d'un décideur politique à analyser un enjeu complexe sont limitées. L'approche incrémentaliste postule que les options d'action font l'objet d'une simplification qui conduit le décideur à examiner des alternatives politiques courantes, celles qui lui sont familières et qui diffèrent peu des politiques déjà exécutées.
- 5) Le cinquième postulat de l'incrémentalisme est normatif. Il s'agit de l'idée selon laquelle une succession de petites décisions, chacune limitée en elle-même, permet de réduire substantiellement les incertitudes liées à toute décision publique. Les décisions marginales sont en effet moins susceptibles de produire des échecs lourds d'une action publique que les décisions majeures qui introduisent des changements profonds d'un seul mouvement.

Les critiques de cette approche y voient un modèle séduit par le contexte pluraliste caractéristique du système politico-administratif américain, et ne peut par conséquent être opérationnel dans des contextes non pluralistes, où les groupes d'intérêts sont faibles ou mal organisés, les inégalités entre eux fortes, les processus de négociation et les compromis sociaux limités, la structure du pouvoir très inégalitaire et hiérarchisée, l'accès aux circuits de décision difficile et réservé à des acteurs déterminés.

### **Le modèle de la poubelle**

Proposé par J. March, M. Cohen et J. Olsen dans un article et un ouvrage publiés respectivement en 1972<sup>(xiii)</sup> et 1988<sup>(xiv)</sup>, ce modèle représente le point extrême de processus de déconstruction de la décision rationnelle. Il a été élaboré à partir d'une étude empirique sur les décisions dans les universités. Les idées de base de ses auteurs se résument en trois. La première est l'ambiguïté et l'incertitude des préférences. Selon les auteurs, les acteurs ne savent pas ce qu'ils veulent au juste, ou plutôt ils veulent des choses inconciliables. C'est pourquoi l'action précède souvent les préférences, et parfois même elle contribue à leur formation. La deuxième est le peu de maîtrise de la technologie. Les procédures et les techniques sont mal assimilées et mal maîtrisées par les acteurs, ce qui rend difficile l'évaluation des alternatives envisagées. Le processus de décision avance par tâtonnements, dans une démarche marquée par l'hésitation et la prise en compte des expériences passées. La troisième est la participation fluctuante de nombreux acteurs au processus décisionnel, ceux-ci changent constamment au cours du processus et ne sont présents qu'à des moments déterminés, prenant ainsi part à un processus que personne ne maîtrise vraiment et globalement. Il en résulte que le lien entre le problème et la solution est inversé et ce sont le plus souvent les solutions qui permettent de formuler les problèmes.

Par rapport aux autres approches critiques de la rationalité pure, ce modèle met plus en évidence et montre mieux l'incertitude et la complexité du processus de décision. Ses auteurs conçoivent les systèmes de décision comme « une poubelle » où l'on trouve pêle-mêle, sans ordre apparent, des activités, des procédures, des règles formelles et informelles, des stratégies, des problèmes et des solutions. Dans cet agrégat aux éléments enchevêtrés et superposés, les acteurs tentent avec plus ou moins du succès de réaliser un minimum d'ordre.

D'après James March, les modalités de décision dans les organisations étudiées suivent un développement chaotique déterminé, comme dans une poubelle, par le fait que les éléments constitutifs de la décision que sont les problèmes, les solutions, les acteurs et les opportunités de choix semblent « jetés par les participants au fur et à mesure de leur apparition »<sup>(xv)</sup>. On trouve ainsi dans « la poubelle », métaphore utilisée pour désigner le système de décision, des problèmes de toutes sortes, collectifs ou personnels, généraux ou spécifiques, portés à l'attention des acteurs concernés, des solutions qui n'ont pas besoin de problèmes pour être proposées, des participants qui « vont et viennent » et des occasions de choix. Cohen, March et Olsen ont montré avec exemples et arguments qu'il n'est pas nécessaire qu'un problème soit posé pour que les acteurs proposent une solution qu'ils tentent de placer à l'occasion de l'émergence d'un problème.

Mais alors une question se pose : comment est-il possible de décider dans des conditions aussi fluctuantes ? D'après March et ses collègues, les décisions dans les organisations publiques et privées se prennent de manière aléatoire, où le hasard joue un grand rôle. Selon ces auteurs, toute décision peut-être conçue comme étant la rencontre contingente entre quatre éléments : un problème à résoudre, des alternatives de choix, des motivations qui poussent les acteurs à agir et une opportunité de choix, c'est-à-dire un contexte plus ou moins favorable. La décision est alors le produit aléatoire de la rencontre entre ces éléments, chacun des acteurs essayant d'établir le lien entre le problème et une alternative choisie au hasard, par exemple parmi celles qui viennent d'être rejetées et qui sont encore dans la poubelle, et rattache cette alternative à un problème lui-même mal identifié.

Ce modèle, on le voit, est donc proprement à l'opposé de l'image rationaliste de la décision. Toutes ses propositions sont une négation de la notion de rationalité et, en outre, ne manquent pas de provocation à l'égard des tenants de cette notion, comme par exemple le fait d'affirmer que l'action précède la formation des préférences, que le choix d'une solution dépend du hasard ou que souvent c'est la solution qui cherche un problème sur lequel elle vient se greffer et non le contraire.

## Conclusion

En raison de leur apport reconnu, notamment en ce qui concerne la mise en évidence des apories auxquelles conduisent les hypothèses de la rationalité pure, les approches critiques de la décision rationnelle ont des avantages indéniables et incontestables parmi les analystes des politiques publiques. Cependant, ces approches ne montrent pas de manière claire et convaincante pourquoi telle décision est finalement prise. Résultat : la déconstruction de l'image classique de la décision rationnelle a mis dans l'embarras des chercheurs. En effet, nombre de ceux-ci hésitent désormais entre deux orientations, une méthode fondée sur des postulats difficiles à admettre, celle du choix rationnel, mais donnant des résultats parce que fonctionnant à partir de variables plus ou moins observables, et une méthode correspondant mieux à la réalité mais faisant appel à un ensemble de relations causales complexes et difficiles à analyser. C'est peut-être la raison pour laquelle les approches en termes de choix rationnel ont toujours un attrait auprès des chercheurs.

## Références :

- 
- (i) Elaborée par Max Weber, la sociologie compréhensive a pour but d'interpréter « le sens visé subjectivement » par les acteurs dans leur activité sociale. Nombre de sociologues opposent la sociologie compréhensive de Weber à la sociologie explicative de Durkheim, mais d'autres sociologues pensent qu'il faut relativiser l'opposition entre les deux car, comme dit Pierre Bourdieu, « expliquer, c'est comprendre ».
- (ii) Il convient de faire la distinction, courante en sociologie, entre, d'une part, la rationalité des valeurs qui désigne la conception selon laquelle les valeurs ne reposent pas sur des choix arbitraires, mais sont fondées de façon rationnelle, notamment sur l'expérience sociale accumulée au cours de l'histoire, et, d'autre part, la rationalité en valeur appelée également la rationalité axiologique qui, selon Max Weber, désigne le comportement cohérent avec les valeurs auxquelles adhère l'individu.
- (iii) *Lexique de science politique*, Paris, Dalloz, 2008, p. 447.
- (iv) L'approche en termes de décision rationnelle est née au sein de la théorie microéconomique du producteur et du consommateur élaborée par les économistes marginalistes à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Cette approche fondée sur le principe d'optimisation de l'utilité en termes notamment de rapport coût/bénéfice a, par la suite, été développée par les théoriciens du « *public choice* » en sociologie pour étudier le fonctionnement des organisations et des institutions. Elle a été également appliquée dans le domaine des relations internationales dans le cadre de l'approche dite « réaliste » inspirée en partie par la théorie des jeux.
- (v) Cf. : - Muller et Surel, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrétien, Collection Clefs, 1998, p. 112.  
- Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, p. 66.
- (vi) Herbert Simon (1916-2001), économiste et sociologue américain, Prix Nobel d'économie en 1978, ses travaux ont porté essentiellement sur les sciences de la décision dans les organisations. Il développa la théorie de la rationalité limitée dans des travaux successifs parus à partir de 1945, principalement :  
- Herbert Simon, *Administrative Behavior*, New York, Free Press, 1945.  
- J. March, H. Simon, *Les organisations*, Paris, Dunod, 1964.  
- H. Simon, «Rationality as a Process and as a Product of Thought», *American Economic Review*, 68, 1978, pp. 1-16.

- 
- <sup>(vii)</sup> Cf. P. Hassenteufel, *sociologie politique : l'action publique, op. cit.*, p. 67.
- <sup>(viii)</sup> D'où l'expression de rationalité procédurale employée également pour qualifier la théorie de Simon. Rationalité procédurale, par opposition à la rationalité instrumentale qui est celle du choix rationnel.
- <sup>(ix)</sup> Dans *Lexique de sociologie*, Paris, Dalloz, 2005, p. 214.
- <sup>(x)</sup> L'incrémentalisme, de l'anglais increment, qui signifie échelon. Ce modèle s'appelle également l'incrémentalisme disjoint. Son auteur, Lindblom, l'appelait méthode du « successive limited coparisons » (une succession des complaisons limitées).
- <sup>(xi)</sup> En 1959, Lindblom propose pour la première fois son modèle dans un article aussi célèbre que controversé et, en 1979, il publie un autre article où il présente le bilan de ses travaux et réflexions sur le sujet :
- C. Lindblom, « The Science of Muddling Through », *Public Administration Review*, 19, 1959, pp. 79-83.
- C. Lindblom, « Still Muddling, not yet Through », *Public Administration Review*, vol. 39, 1979, no. 6, pp. 517-526.
- <sup>(xii)</sup> Cf. L. Boussageut, S. Jacquot, P. Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les Presses des Science Po., 2006, pp. 262-265.
- <sup>(xiii)</sup> M. Cohen, J. March, J. Olsen, « A Garbage Can Model of Organizational Choices », *Administrative Science Quarterly*, 17, 1972, pp. 1-25.
- <sup>(xiv)</sup> J. March (dir.), *Décisions et Organisations*, Paris, Editions de l'Organisation, 1988 (trd. fr.).
- <sup>(xv)</sup> J. March, *op. cit.*, p. 166.