

ST 14 « L'analyse des politiques publiques existe-t-elle encore ? »

Gouin Rodolphe, SPIRIT, r.gouin@sciencespobordeaux.fr

Harguindéguay Jean-Baptiste, CEPC Madrid, Jean-Baptiste.Harguindeguy@EUI.eu

Session 1. Les concepts et les approches : flux et reflux

Retour de la “rationalité limitée” et cognition forte : enjeux et intérêts pour le renouvellement de l'analyse des politiques publiques

Qu'un concept voyage d'une discipline à une autre ou d'un sous-champ disciplinaire à un autre, il n'y a là rien de très original. Ces transferts comptent parmi les ressorts habituels du renouvellement des approches scientifiques [Stengers, 1987]. L'analyse des politiques publiques s'est elle aussi fréquemment enrichie de concepts issus d'autres disciplines. On rappellera entre autres que « l'apprentissage » est emprunté à la psychologie, la « dépendance au sentier » à l'économie, « l'équilibre ponctué » est tiré de la biologie évolutionniste et « les paradigmes » de l'histoire des sciences. L'analyse des politiques publiques faite en France s'illustre plus particulièrement aujourd'hui par son haut degré de rapprochement avec la sociologie, comme en témoigne le succès de la « sociologie de l'action publique » [Dubois, 2003 ; Lascoumes, Le Galès, 2007 ; Hassenteufel, 2008]. En revanche, que le dynamisme conceptuel s'appuie sur un processus consistant, au sein de la même discipline ou sous-discipline, dans l'apparition d'un concept, sa quasi-disparition et son retour sur le devant de la scène théorique, c'est là un phénomène beaucoup plus original et difficilement compréhensible. Les pistes pouvant expliquer ce triple mouvement de flux-reflux-flux¹ sont nombreuses mais elles contreviennent toutes à la logique qui semble prévaloir souvent dans la recherche en sciences sociales, qui consiste à toujours donner l'impression (parfois justifiée) qu'on apporte quelque chose de nouveau, espérant assurer ainsi à nos analyses et nos institutions de rattachement une visibilité accrue. Un concept ou une approche peu à peu abandonnés ne devraient pas, dans cette logique, ressurgir. Comment expliquer alors qu'un concept² qui a été abandonné puisse être à nouveau saisi ? Plusieurs pistes non exclusives nous paraissent particulièrement pertinentes au regard de l'histoire des sciences sociales : la volonté de défendre un paradigme marginalisé en réactivant quelques-uns de ses concepts phares ; le souci d'inscrire une analyse marginale ou difficilement audible dans une histoire ou une tradition qui la légitimera, l'honnêteté du chercheur découvrant ce qui fut découvert par d'autres avant lui et reprenant le flambeau.

¹ Toute analyse en termes de flux et reflux reste cependant très superficielle puisque les contours de la scène (le champ disciplinaire) sont indéterminés et la connaissance que chacun peut en avoir ne peut au mieux s'appuyer que sur des recensements opérés à travers l'usage de catalogues, donc de mots-clefs, qui demeurent peu satisfaisants.

² Précisons qu'il ne s'agit pas ici d'étudier les flux et reflux des seuls termes, mais des termes possédant le même contenu sémantique.

Le cas qui nous intéresse ici est celui de la « *bounded rationality* »³. Créé par Herbert Simon dans les années 1950, le début de XXI^e siècle est marqué par un retour en force de ce concept dans les sciences sociales [Grüne-Yanoff, 2007] et notamment dans l'analyse anglo-saxonne des politiques publiques [Jones, 2001 ; Tisdell, 2004 ; Jones, Baumgartner, 2005 ; Weyland, 2007 ; Munro, 2009]. La disparition de H. Simon en 2001 (Prix Nobel d'économie en 1978) participe sans doute de l'explication. Mais une autre piste, plus structurelle, mérite d'être suivie. À l'origine, la rationalité limitée est une conception de l'acteur rationnel limité par sa nature psychique et cérébrale dans ses prétentions à raisonner et à décider. L'engouement actuel des chercheurs pour ce concept serait peut-être alors à rapprocher de celui dont bénéficient, dans certains milieux académiques, les sciences cognitives. Nous nous proposons de suivre cette piste en commençant par un rappel de ce qu'est à l'origine la rationalité limitée. Nous verrons ensuite comment et pourquoi les principaux défenseurs de cette approche, notamment Bryan Jones et Frank Baumgartner, utilisent à nouveau ce concept. Un troisième temps sera consacré à la réception et au statut actuel de la *bounded rationality* dans l'analyse des politiques publiques en France. Cette focalisation sur le cas français permettra de conforter l'explication proposée pour la science politique américaine et de montrer pourquoi et à quelles conditions cette approche pourrait renouveler aujourd'hui utilement l'analyse des politiques publiques.

Les origines multidisciplinaires de la rationalité limitée

Le modèle de la rationalité limitée tel que H. Simon l'a forgé est le fruit d'une réflexion qu'on découvre dans plusieurs textes des années 1950 [Simon, 1955, 1957, 1959 ; March, Simon, 1958]. Un article en particulier constitue le noyau dur de la *bounded rationality* : « *A Behavioral Model of Rational Choice* » [1955]. Simon n'y parle encore que de « *limited knowledge and ability* » [p.114]), mais deux années plus tard, dans *Models of Man* qui rassemble seize articles dont celui de 1955, le concept apparaît explicitement.

Le modèle de la rationalité limitée consiste d'abord en un changement radical d'approche de la rationalité : il ne s'agit plus d'évaluer la décision (en tant que résultat) à l'aune d'un critère objectif d'optimalité, c'est-à-dire établi avec les outils de la logique et des mathématiques, comme le font habituellement les économistes, mais de comprendre le processus de prise de décision⁴ et de saisir le raisonnement à l'œuvre. Or, Simon estime que les étapes à suivre pour qu'un raisonnement produise une décision optimale ne sont pas à la portée d'un être humain évoluant dans le monde social. L'objectif est donc le suivant : « *the task is to replace the global rationality of economic man with a kind of rational behaviour that is compatible with the access to information and the computational capacities that are actually possessed by organisms, including man, in the kinds of environments in which such organisms exist.* » [1955, p.99].

Comme il le confesse lui-même, Simon ne peut élaborer le modèle de la rationalité limitée que sur la base de l'« *expérience commune* » [p.100] que nous avons des raisonnements observables. La psychologie scientifique de la prise de décision est encore trop limitée pour que l'auteur fonde son modèle sur des connaissances empiriques solides. Nul doute cependant que cette « *expérience commune* » est riche des enseignements tirés de l'étude du comportement administratif que Simon a menée une dizaine d'années plus tôt [Simon 1947].

³ Le terme est habituellement traduit en français par celui de « rationalité limitée ». Nous reprenons ici ce syntagme même s'il ne marque pas suffisamment le changement de perspective que lui donne Herbert Simon, et laisse supposer à tort qu'il ne s'agit que d'une rationalité non optimale.

⁴ A partir de 1976, cette approche sera qualifiée par l'auteur de rationalité procédurale (en référence à la procédure suivie au cours du raisonnement), par opposition à la rationalité substantielle [Simon, 1976].

Contrairement au modèle du choix rationnel qui suppose que l'individu a d'un côté une connaissance parfaite des différents comportements possibles, de leurs conséquences, de leur utilité relativement aux buts poursuivis et de la hiérarchie de ces préférences, et de l'autre une capacité de calcul de tous ces paramètres suffisante, le modèle de la rationalité limitée insiste sur le fait que l'individu a une certaine représentation de son environnement, nécessairement partielle, qu'il possède des buts multiples et parfois contradictoires qui sont difficilement hiérarchisables et qu'enfin ses capacités computationnelles le contraignent à traiter les questions et les problèmes progressivement. La conséquence de toutes ces limitations est qu'un individu ne prendra jamais la solution optimale mais une solution qui lui paraît satisfaisante (« satisficing »), c'est-à-dire qu'il adoptera le comportement qui lui permet d'atteindre son objectif dans la limite de ce qu'il peut connaître et calculer des possibilités offertes et des conséquences anticipées. L'émotion aussi joue dans ce modèle un rôle important dans la mesure où elle interfère avec la perception de l'environnement et la hiérarchisation des objectifs et des préférences.

Il n'est pas utile d'entrer davantage dans le détail. Insistons plutôt sur la dimension cognitive de ce modèle, trop souvent négligée, qui se focalise sur les interactions entre l'individu et son environnement et accorde ainsi une place centrale aux capacités computationnelles des acteurs dans leur adaptation à leur environnement. Il n'est pas anodin de ce point de vue de rappeler qu'en 1956 et 1957 Simon publie avec Allen Newell d'abord, puis Newell et J.C. Shaw, deux contributions fondamentales pour la discipline naissante qu'est l'intelligence artificielle, dans lesquels ils font l'hypothèse que l'ordinateur peut être un bon modèle pour l'étude de la pensée. En 1958 avec Newell il publie un autre article considéré cette fois comme l'un des actes de naissance de la psychologie cognitive, « Elements of a Theory of Human Problem-Solving » [Newell, Simon 1958]. Cela témoigne de la centralité de la cognition forte⁵ dans le modèle de la rationalité limitée.

En terminant cette rapide présentation il importe enfin de préciser ce que la rationalité limitée n'est pas. Reprenant ces deux oppositions à Gigerenzer et Selten [2001], la *bounded rationality* n'est ni « l'optimisation sous contraintes » [Sargent 2003], c'est-à-dire par exemple l'intégration des coûts objectifs de la recherche d'information dans le calcul de l'optimalité, ni « l'irrationalité » [Kahneman, Slovic, Tversky 1982] qui consiste dans l'écart entre les résultats du jugement humain et la norme objective de rationalité. La rationalité limitée selon Simon invite non seulement à analyser les déviations du raisonnement réel par rapport à une norme de rationalité, mais en même temps à réévaluer cette norme qui ne peut plus être celle de la vérité scientifique puisqu'elle doit nécessairement intégrer la structure de l'environnement auquel l'acteur cherche à s'adapter. Un comportement peut être rationnel quand bien même il n'aboutirait aucunement à suivre ce que la rationalité objective établie scientifiquement préconiserait. La théorie de la rationalité limitée n'est surtout pas une théorie de la prise de décision irrationnelle.

La démarche suivie par Simon dans ses études sur le comportement humain est ensuite appliquée à l'étude des organisations [March, Simon 1958]. Il s'agit là encore d'entrer dans le processus décisionnel, cette fois-ci celui d'une entreprise ou d'une administration, pour comprendre le processus et les contraintes qui pèsent sur lui. Comme il le rappelle, « ce ne sont pas les « organisations » qui prennent les décisions, mais des êtres humains, qui se comportent en tant que membres d'organisations. Rien n'oblige, en bonne logique, le membre d'une organisation à prendre ses décisions uniquement en fonction de valeurs qui sont

⁵ La « cognition forte » ou « *hard* » renvoie aux processus psychiques et cérébraux mis en évidence par les sciences cognitives (neurosciences, psychologie cognitive, etc.). À l'opposé, la « cognition faible » ou « *soft* » renvoie aux éléments de la psychologie populaire, par exemple les croyances, les représentations, les raisonnements, qui font partie du sens commun. Voir Gouin, Harguindéguy 2007.

limitées du point de vue de l'organisation »⁶ [Simon 1947, p. 181]. L'utilisation du modèle de la rationalité limitée s'articule donc avec une analyse des moyens dont dispose une organisation pour assurer sa cohérence.

Simon ne donnera pas de suite à ses travaux dans le champ de l'analyse américaine des politiques publiques. Si C. Lindblom lui reprend quelques arguments pour critiquer le modèle du choix rationnel, il n'y aura pas de prolongement significatif des pistes ouvertes par le concept de *bounded rationality*, jusqu'aux années 2000.

La résurgence de la bounded rationality dans l'analyse des politiques publiques américaine

« The scientific advances of the last four decades give us an opportunity that Simon didn't have when he forged the concept of bounded rationality – the opportunity to build Simon's bridge. [W]e take the next step in building that bridge and toward offering more effective explanations of why people do what they do. » [Lupia, McCubbins, Popkin, 2000, p.12] Dans les années 1950, les sciences cognitives en étaient encore à leurs balbutiements. Comme nous l'avons rappelé, Simon lui-même était conscient qu'il ne pouvait asseoir ses intuitions sur la cognition humaine que sur « l'expérience commune » et non sur des théories psychologiques. Aujourd'hui, grâce aux avancées considérables des neurosciences, de la psychologie cognitive, de la biologie et de la psychologie évolutionnistes entre autres, des chercheurs en science politique tentent de donner à la rationalité limitée toute son épaisseur scientifique et proposent de solides modèles d'explication du comportement et de la prise de décision.

Au sein de l'analyse des politiques publiques, ce sont sans aucun doute les travaux de Bryan Jones et de Franck Baumgartner qui donnent le plus de visibilité à ce programme de recherche. Comme on va le voir, l'évolution de leur modèle illustre bien le retour en force de la *bounded rationality* dans les années 2000. Après une présentation de leurs travaux, nous proposerons une explication de la résurgence du concept et de l'enjeu pour l'analyse des politiques publiques.

C'est dans *The Politics of Attention. How Government prioritizes problems* paru en 2005 que Jones et Baumgartner intègrent à leur modèle de l'équilibre ponctué de longs développements sur la rationalité limitée. Pour comprendre le rôle qu'y joue ce concept, il faut revenir à l'ouvrage fondateur paru en 1993, *Agendas and Instability in American Politics* [Baumgartner, Jones 1993]. L'idée que les deux auteurs ne cessent de défendre depuis cette époque est que la production des politiques publiques n'obéit pas seulement à un processus incrémental, comme le prétendent selon eux les études des politiques publiques et de leur implémentation, ni non plus à un perpétuel renouvellement comme tendraient à le montrer les travaux s'intéressant uniquement à la mise sur agenda. Le concept d'« équilibre ponctué », tiré de la biologie évolutionniste, exige d'adopter un regard historique plus large qui permet de voir que les institutions et les politiques mises en place sont le plus souvent stables (en équilibre), mais que certains changements radicaux peuvent avoir lieu (ponctuations). Cette dynamique fonctionne selon deux processus : face aux demandes des entrepreneurs politiques, aux chocs externes, aux mobilisations qui espèrent modifier les politiques adoptées, les institutions résistent, le système politique ou les sous-systèmes opèrent des contre-mobilisations qui entraînent un retour à l'équilibre précédent (*negative feedback process*). Mais il arrive que le système accompagne ces tentatives de changement (*positive feedback process*), entraînant ainsi un changement radical et l'établissement d'un nouvel équilibre,

⁶ Cette citation est reprise à C. Parthenay [2005] qui l'a traduite.

différent du précédent. Cette description de la dynamique des politiques publiques est abondamment illustrée dans *Policy Dynamics* [Baumgartner, Jones, 2002], à travers l'étude de données sur les 50 dernières années.

Comment cependant expliquer à la fois l'équilibre et les ponctuations ? Si dans *Agendas and Instability* les auteurs proposaient de nombreuses pistes tirées d'une démarche inductive (l'étude historique et comparative de plusieurs politiques, comme le nucléaire ou les pesticides), ce n'est qu'avec *The Politics of Attention* qu'ils donnent à l'équilibre ponctué une véritable théorie explicative, dont l'ambition est de fonctionner pour tout type de gouvernement. Dès 1993, bien que dans un autre vocabulaire, l'explication de la dynamique stabilité-ponctuations tient dans l'attention que les gouvernants (*policy makers*), allouent à tel ou tel problème. Plus précisément, des entrepreneurs de politiques publiques, souvent appuyés (ou constitués) d'experts d'une question, se mobilisent pour proposer du problème qui les intéressent une définition différente de celle qui est adoptée par les décideurs, afin de les amener à modifier leurs perceptions dans un sens plus favorable aux intérêts des acteurs mobilisés. Le rôle explicatif de l'attention est donc au cœur du modèle, comme l'indique le titre de l'ouvrage de 2005.

Dans *The Politics of Attention*, c'est le concept de rationalité limitée, dans la droite ligne de Simon, qui fournit le socle théorique sur lequel toute l'explication repose. Le système politique est en effet conçu comme un système de traitement de l'information et il est étudié comme tel ; il ne s'agit pas d'une analogie. Si ce n'est pas sa seule caractéristique, c'est au moins celle qui explique pourquoi et comment les gouvernements accordent la priorité à tel problème plutôt qu'à tel autre. Les auteurs tentent alors de répondre à deux questions : comment est fournie au système l'information sur la base de laquelle les gouvernants prennent leurs décisions et construisent leurs politiques ? Et comment la traitent-ils ? Le deuxième chapitre de l'ouvrage, qui en est aussi la clef de voûte, intitulé « A Behavioral Model of Policy Choice », présente les fondements théoriques d'une explication du traitement de l'information opéré à la fois par la cognition humaine et par les organisations elles-mêmes.

Ces éléments sont en grande partie repris des travaux que Jones mène explicitement depuis 1999 sur la *bounded rationality*. L'ouvrage de 2001 intitulé *Politics and the Architecture of Choice. Bounded Rationality and Governance* peut être considéré comme une tentative de reprise du projet de Simon, celui d'une théorie de la rationalité limitée aux niveaux individuel et organisationnel, appuyé sur les plus solides découvertes des sciences cognitives. Notons que Simon est de très loin l'auteur le plus cité de l'ouvrage. Cette filiation apparaît avec encore plus d'évidence dans l'article de 2003 [Jones 2003] qui constitue un quasi-résumé de *The Politics of Attention*, les données empiriques en moins.

Ce que Jones retire principalement de ses lectures en sciences cognitives et biologie évolutionniste, et qui constitue le cœur de l'explication de l'équilibre ponctué, est que l'architecture cognitive humaine a pour caractéristique principale la résistance au changement, la préférence pour le *statu quo*. Combinée à l'idée que les organisations, en général, sont prises dans des routines et s'identifient à leurs missions et leurs moyens, on obtient une explication comportementaliste de la prise de décision organisationnelle qui renforce l'idée de stabilité, de *negative feedback process*. Comme le précisent Jones et Baumgartner, le lien entre architecture cognitive et modèle organisationnel n'est pas métaphorique mais bien causal (p.42), car les organisations sont constituées avant tout d'êtres humains. On retrouve ici très exactement la perspective adoptée par Simon et décrite plus haut.

Prenant alors en compte la dynamique du choix politique, la première conclusion que tirent les auteurs de cette analyse comportementaliste de la prise de décision, à la fois humaine et organisationnelle, est que le processus d'allocation de l'attention est nécessairement inefficace. Une prise de décision parfaitement rationnelle serait proportionnelle en vitesse et en intensité à la gravité du signal émis par l'environnement. Or,

non seulement la rareté de l'attention disponible, due aux caractéristiques cognitives de l'esprit humain qui traite les problèmes en série et non en parallèle, mais aussi la hauteur naturelle du seuil au-delà duquel un problème et une réponse précédemment rencontrés sont reconsidérés, ou encore l'attachement affectif (identification) aux décisions précédentes qui tient autant de l'idéologie que de l'identité professionnelle vécue par les agents des organisations, ou enfin les phénomènes d'héritages ou de dépendance au sentier, constituent un ensemble de frictions qui ralentissent la transmission du signal de l'input à l'output. Le concept de *friction* est central dans cette théorie, car il met l'accent sur la difficulté graduelle de la translation des inputs vers les outputs, qui en général est possible (il n'y a pas de verrou), mais se heurte à des résistances qui la ralentissent ou la modifient. Les inputs subissant peu de friction se transforment alors plus rapidement en outputs.

Les auteurs tiennent cependant à nuancer cette théorie des seuils, qui ne fonctionnent pas comme des thermostats. En dépit de la nouveauté flagrante d'un signal (propre à franchir le seuil de reconsidération de ce problème), ce dernier peut rester ignoré parce que l'attention est fixée sur un autre sujet ou parce que sa reconsidération serait une remise en cause psychologiquement trop douloureuse ou contraire à certaines croyances. Enfin, les capacités limitées de traitement des agendas politiques modifient également les seuils réels, exigeant des problèmes à traiter une singularité extraordinaire afin de sortir du lot. Quoiqu'il en soit, Jones et Baumgartner concluent sans détour à « l'allégeance extrême au *statu quo* » (p.54) qui, si elle peut être de nature idéologique, est le plus souvent le résultat d'une architecture cognitive humaine incapable de traiter en même temps la totalité des problèmes produits par l'environnement, résultat que les procédures bureaucratiques et les missions assignées aux organisations contribuent à exacerber. À l'inverse, lorsqu'il y a focalisation sur un sujet, cela signifie réévaluation et redéfinition du problème, des moyens et des objectifs, et reconsidération des décisions précédentes. Une citation du mathématicien Mandelbrot résume, selon les auteurs, l'essentiel de leur théorie : « L'être humain a tendance à réagir soit en surestimant, soit en négligeant » (p.50 ; p.87). Cette base théorique est complétée par une analyse des conditions d'intrusion d'une nouvelle information, menant au processus de re-caractérisation d'un problème politique.

Plusieurs enseignements sont à tirer de cette présentation. Tout d'abord on est frappé par la similarité des deux modèles de la rationalité limitée à 50 ans d'intervalle. On peine à trouver entre les deux programmes de recherche des divergences d'approche ou de méthode. Certes l'étayage théorique du modèle s'appuie chez Jones et Baumgartner sur des résultats scientifiques que Simon ne pouvait qu'imaginer, mais on ne peut douter qu'il s'agit bien en 2000 d'une reprise du même concept de *bounded rationality*. Ceci nous amène à la deuxième leçon : ce cas illustre à merveille la thèse selon laquelle les années 2000 sont marquées, dans l'analyse des politiques publiques, par un retour de la rationalité limitée. Le changement de vocabulaire entre 1993 et 2005 est frappant de ce point de vue. Si les explications s'appuient toujours sur une analyse de l'attention et de la production et la réception de l'information, le vocabulaire et l'accent mis sur les processus cognitifs à partir de 1999 et surtout 2001 marquent un changement net.

Quelle explication peut-on donner du retour de la rationalité limitée dans l'analyse des politiques publiques américaine ? L'hypothèse que nous proposons est la suivante : tout au long des années 1970 et 1980, les travaux des psychologues cognitifs tels Tversky et Kahneman ont multiplié les remises en cause des fondements de la théorie du choix rationnel en montrant à travers des centaines d'expériences la grande irrationalité du jugement humain (au regard d'une norme objective d'optimalité) ; face à cette opposition tranchée, ne pouvant d'un côté renoncer totalement à la rationalité et de l'autre nier les attaques définitives contre la rationalité standard, les modèles de la rationalité limitée proposent une synthèse. Ce même souci de combiner les apports des sciences cognitives et la nécessaire référence aux raisons

des acteurs se retrouve chez Lupia, McCubbins et Popkin : « We advocate an approach to the study of politics that combines the premise that people have reasons for what they do with the premise that our treatment of how people reason should be informed by modern scholarship about how cognition and affect affect information processing. » [2000, p.11-12]. A titre d'exemple dans d'autres disciplines, Gigerenzer et Selten écrivent : « Herbert Simon's notion of bounded rationality was proposed in the mid-1950s to connect, rather than to oppose, the rational and the psychological [...]. The aim of this book is to contribute to this process of coevolution, by inserting more psychology into rationality, and vice versa. » [2001, p.1]. L'enjeu de ce retour de la rationalité limitée tient donc dans ce besoin de synthèse interdisciplinaire qui doit permettre à la fois de sauver la rationalité en sciences sociales et de proposer du comportement humain une vision plus réaliste que celle de l'*homo oeconomicus*.

Plaidoyer pour l'introuvable « rationalité limitée » dans l'analyse des politiques publiques en France

Les développements qui suivent proposent quelques hypothèses pour expliquer l'absence presque totale en France de recherches s'appuyant sur le concept de rationalité limitée, tel que présenté ci-dessus. Nous espérons que la session de ce congrès sera l'occasion de discussions propres à enrichir notre regard sur ce point.

Bien que la traduction de *Organizations* [March, Simon, 1958] date de 1965, la réception de l'œuvre de Simon dans l'analyse des politiques publiques française semble s'être faite principalement à travers *L'acteur et le système* de M Crozier et E. Friedberg [1977]. La lecture qu'en proposent les auteurs ne néglige aucune dimension et met en évidence les points importants de la rationalité limitée chez Simon, à savoir l'accent mis sur la prise de décision et non sur son résultat, l'articulation dans l'explication du comportement entre les capacités cognitives et la structure de l'environnement, le rejet de l'idée d'optimalité au profit de la notion de « *satisficing* ». Cependant, malgré le succès considérable de l'ouvrage et de l'analyse de Crozier et Friedberg, la rationalité limitée ne devient pas un programme de recherche pour les politistes français, pas même pour les deux auteurs qui laisseront de côté les aspects cognitifs durs du modèle proposé par Simon. En d'autres termes, ce sont les éléments les plus psychologiques, donc les plus extra-disciplinaires par rapport à une sociologie des organisations, qui sont délaissés. C'est le jeu de l'interdisciplinarité que Crozier, Friedberg et leurs disciples ne joueront pas. L'idée de contraintes cognitives est acceptée, mais jamais les sociologues des organisations ne feront des mécanismes mis en évidence par les sciences cognitives des variables à tester au cas par cas.

On retrouve aujourd'hui dans l'analyse cognitive des politiques publiques pratiquée en France la même mise à l'écart des explications cognitives fortes, c'est-à-dire des mécanismes naturels de la cognition humaine que la psychologie cognitive entre autres a mis en lumière (sélection, catégorisation, biais, heuristiques, réduction de la dissonance cognitive, etc.). Les représentations, les idées, les croyances, les paradigmes, les référentiels sont bien étudiés dans le détail, mais on est loin du modèle comportemental de Simon.

Pourquoi la rationalité limitée n'est-elle jamais devenue en France un programme de recherche, ni lors de sa réception, ni aujourd'hui ? Plusieurs explications générales pourraient être fournies. Certaines tiendraient à l'histoire de la structuration des différentes disciplines des sciences sociales en France, d'autres à des stratégies professionnelles individuelles, etc. Si nous reprenons l'explication proposée pour l'analyse des politiques publiques américaine, on s'aperçoit qu'elle fonctionne assez bien ici aussi, mais en négatif. Les critiques fortes adressées en France au modèle du choix rationnel (pourtant peu représenté) viennent de l'intérieur même de la discipline. Les théories de la socialisation, les approches rationalistes

défendant une rationalité subjective et donc un acteur toujours situé quelque part, ou la rationalité axiologique sont autant d'attaques contre le modèle du choix rationnel. Ainsi les politistes français opposés au modèle rationaliste n'ont pas à chercher dans les sciences cognitives un soutien ou des arguments pour légitimer leur rejet de la rationalité économique standard. Il est vrai qu'historiquement, l'institutionnalisation des sciences cognitives a été tardive en France, ce qui limitait de fait l'usage possible de cette ressource intellectuelle. Mais si aujourd'hui la situation est différente, la science politique française reste hermétique aux développements des sciences de l'esprit et du cerveau. Par conséquent, l'explication par la suffisance des ressources intellectuelles internes dans l'opposition à la rationalité économique standard fonctionne bien. Un point supplémentaire jouant contre l'adoption d'un programme de recherche assis sur la rationalité limitée tient au fait que les neurosciences sont depuis longtemps mieux représentées en France que la psychologie cognitive, y compris dans les médias. Or la collaboration avec les neurosciences est moins évidente et moins directe qu'avec la psychologie. De plus, la figure tutélaire de J.-P. Changeux tend à incarner à elle-seule ce faisceau de disciplines qu'on nomme sciences cognitives et qui participent pleinement du modèle de la rationalité limitée selon Simon ou Jones. Or les propos réductionnistes que l'auteur de *L'Homme neuronal* [Changeux, 1983] a pu tenir ont probablement fait craindre à de nombreux chercheurs que les sciences sociales étaient sérieusement menacées⁷. Il devenait hors de question de s'en rapprocher.

Cependant, il n'est pas certain que le programme constructiviste hérité de Berger et Luckmann, qui constitue le socle commun à la majeure partie de l'analyse française des politiques publiques, soit suffisant. Afin de participer à l'explication d'un comportement, les référentiels, les paradigmes, les cadres et toutes les entités idéelles doivent être appuyés sur des mécanismes causaux. Or, ces mécanismes qui font le lien entre les idées et les comportements ne sont jamais explicités par les tenants des approches cognitives faibles (*soft*). Les cadres, les croyances et les paradigmes sont des hypothèses explicatives des comportements et leurs résultats (les comportements) sont supposés être causés en partie par ces éléments idéels. Mais le processus causal en tant que tel n'est jamais décrit. Or la psychologie cognitive a montré que de multiples facteurs entrent en jeu pour comprendre comment un individu intègre une nouvelle croyance, à quelles conditions, en quelle proportion, comment il la réutilise, dans quelles circonstances, etc. C'est en raison de l'absence de telles explications que les approches cognitives faibles peuvent être accusées à raison de fonctionner comme des boîtes noires.

En se concentrant sur le traitement de l'information, le raisonnement, la mémorisation, etc., en interaction avec l'environnement spécifique (organisationnel, institutionnel, social) de l'acteur, le modèle de la rationalité limitée montre à quel point une cognition forte peut être utile et pertinente pour comprendre la production des politiques publiques, comme l'illustrent les travaux de Jones et Bamgartner. La *bounded rationality* sert dans ce cas de théorie de l'esprit dont la caractéristique principale est la préférence pour le *statu quo*. Mais elle constitue aussi une base solide sur laquelle les approches constructivistes peuvent s'appuyer afin d'éviter l'objection de la boîte noire brandie par les rationalistes. La cognition forte qui est intégrée dans le concept de rationalité limitée fournit les mécanismes causaux dont les approches cognitives *soft* ont besoin pour dépasser le stade des intuitions justes et asseoir leurs explications sur une connaissance scientifique rigoureuse. C'est une deuxième raison

⁷ Les efforts qui se multiplient depuis plusieurs années chez les sociologues pour justifier la non pertinence des explications de la psychologie cognitive ou de la psychologie évolutionniste, témoignent selon nous de ce climat de défiance [Lahire, 2007 ; Lahire, Rosental, 2008]

d'adopter le modèle de la rationalité limitée. Une troisième tient à la très large palette de mécanismes que la perspective cognitive forte propose afin d'expliquer un comportement, y compris des explications contre-intuitives comme la réduction de la dissonance cognitive. Elle fonctionne alors comme une boîte à outils, proposant de mobiliser les explications en termes de biais, d'heuristiques, de catégorisation, toujours en fonction des individus et de leur environnement.

Reste que la *bounded rationality* ne peut constituer à elle seule un nouveau paradigme ou une grande théorie pour l'analyse des politiques publiques en général. Si les pistes qu'elle ouvre nous semblent particulièrement fécondes, elle demeure une théorie de la prise de décision, du comportement individuel ou organisationnel, ce qui n'est pas le tout d'une politique publique. Mais c'en est une partie essentielle.

- BAUMGARTNER, F.R., JONES B.D. (1993) *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, Londres, University of Chicago Press.
- BAUMGARTNER, F.R., JONES B.D. (dir.) (2002), *Policy Dynamics*, Chicago, Londres, University of Chicago Press.
- DUBOIS V. (2003) « La sociologie de l'action publique », in CURAPP, *Historicités de l'action publique*.
- GIGERENZER G., SELTEN R. (2001) *Bounded Rationality. The Adaptive Toolbox*, Cambridge, MIT Press.
- GOUIN R., HARGUINDEGUY J.B. (2007) « De l'usage des sciences cognitives dans l'analyse des politiques publiques », *Swiss Review for Political Science*, 13(3), 2007, p.369-393.
- GRÜNE-YANOFF T. (2007) « Bounded Rationality », *Philosophy Compass*, 2/3, p. 534–563.
- HASSENTEUFEL P. (2008) *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2008.
- JONES, B.D. (2001) *Politics and the Architecture of Choice. Bounded Rationality and Governance*. Chicago: University of Chicago Press.
- JONES, B.D. (2003) « Bounded Rationality and Political Science: Lessons from Public Administration and Public Policy », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13, 4, p. 395-412.
- KAHNEMAN, D., P. SLOVIC, and A. TVERSKY, eds. (1982) *Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- LAHIRE, B. (2007) *L'esprit sociologique*, Paris, La Découverte.
- LAHIRE, B., ROSENAL C. (eds) (2008), *La cognition au prisme des sciences sociales*, Paris, Éd. Archives Contemporaines.
- LE GALES P., LASCOUMES P. (2007) *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin.
- LUPIA, A., MCCUBBINS, M.D., POPKIN S.L. (2000) « Beyond Rationality : Reason and the Study of Politics », in Lupia A., McCubbins M.D., Popkin S.L. (eds) (2000) *Elements of Reason. Cognition, Choice, and the Bounds of Rationality*, New York, Cambridge University Press.
- MARCH, J.G., SIMON, H. (1958) *Organizations*, New York, John WILEY and Sons.
- MUNRO, A. (2009) *Bounded rationality and public policy : a perspective from behavioural economics*, Springer.
- NEWELL A., SIMON H.A. (1958) « Elements of a Theory of Human Problem-Solving », *Psychological Review*, 65, p. 151-166.

- PARTHENAY, C. (2005) « Herbert Simon : rationalité limitée, théorie des organisations et sciences de l'artificiel », Working Paper, ADIS, mars 2005.
- SARGENT, T.J. (1993) *Bounded Rationality in Macroeconomics*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- SIMON H.A. (1947) *Administrative Behavior. A study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, New York, MacMillan.
- SIMON H.A. (1955) « A Behavioral Model of Rational Choice », *Quarterly Journal of Economics*, 69, p. 99-118.
- SIMON H.A. (1957) *Models of Man*, New York, John Wiley.
- SIMON H.A. (1959) « Theories of Decision-Making in economics and Behavioral Science », *American Economic Review*, 49, n° 1, p. 253-283.
- SIMON H.A. [1976] « From Substantive to Procedural Rationality », in Latsis ed., *Method and Appraisal in Economics*, Cambridge University Press, p. 129-148.
- STENGERS I. (dir.) (1987) *D'une science à l'autre : des concepts nomades*, Paris, Seul, 1987
- TISDELL C. (2004) *Transaction costs and bounded rationality : implications for public administration and public policy*. Brisbane : School of Economics, University of Queensland.
- WEYLAND, K. (2007) *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*, Princeton University Press.