

Le jeu des acteurs dans la décision février 2007

Au cours des dernières décennies, les théories et modèles de la prise de décision se sont considérablement développés, aussi bien en nombre qu'en complexité. Il est vrai que selon le contexte d'action, un modèle spécifique sera bien plus pertinent qu'un autre. Dans un souci de cadrer le sujet, nous nous intéresserons ici, en particulier mais pas exclusivement, au contexte politique.

Le politologue américain Graham Allison, dans son livre « *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* » (publié pour la première fois en 1971) a construit **trois modèles décisionnels** pour expliquer une même décision historique : celle du choix du Président J. F. Kennedy d'imposer un blocus naval à Cuba, en réaction à la crise des missiles d'octobre 1962. Entouré par une poignée de ministres et conseillers, le président disposait de plusieurs autres options (laisser-faire, engager une procédure diplomatique, négocier directement avec Fidel Castro, ordonner une attaque aérienne chirurgicale contre les missiles, envahir Cuba) et la décision n'allait donc pas de soi. Les trois interprétations d'Allison de cette décision, peut-être la plus lourde de la présidence de Kennedy, ne sont pourtant pas contradictoires ; elles correspondent chacune à une grille de lecture différente.

Le premier est le « **modèle rationnel** », qui correspond également au modèle économique dit de l'*Homo oeconomicus*. Il postule l'existence d'un acteur unique monolithique, parfaitement rationnel et disposant d'une parfaite connaissance des choix possibles et de leurs éventuelles conséquences. Il suppose que l'acteur mesure avec soin les diverses solutions possibles à un problème donné, en pesant leurs avantages et inconvénients, pour choisir finalement celle qui présente le meilleur **rapport coût / efficacité**. Dans le cas de la crise des missiles du Cuba, cette analyse soutient qu'en choisissant le blocus naval, « le gouvernement des États-Unis » a simplement agi en vertu de préférences, hiérarchisées en fonction de la meilleure utilité.

Mais comme l'avait déjà montré l'économiste américain Herbert Simon, dans son livre « *Administrative Behaviour* » de 1947, ce modèle est évidemment très schématique. Dans une situation de prise de décision en groupe, non seulement il n'existe pas d'acteur unique, mais les décideurs au sein de ce groupe ne pourront pas tout calculer, ni tout prévoir. Les décisions ainsi prises ne sont pas pour autant irrationnelles - simplement, la rationalité des décideurs est limitée. Cette théorie de la « **rationalité limitée** » de Simon débouche sur le deuxième modèle d'Allison, dit « **modèle organisationnel** ». Ce dernier prend mieux en compte les limites auxquelles les décideurs sont confrontés. Ainsi, dans l'exemple cubain, le nombre de solutions théoriquement possibles était plus large que celles réellement envisagées, en raison de scénarios préétablis et mis en avant par certains membres du groupe (l'état-major des armées et les milieux diplomatiques). De plus, les informations disponibles (émanant des services de renseignements) étaient soit incomplètes, soit contradictoires, soit imprécises. En particulier, l'option de frappes aériennes chirurgicales, que Kennedy avait un moment sérieusement envisagée, ne faisait pas l'unanimité parmi les experts militaires américains. Ainsi, le décideur (les autorités américaines) ne possédait pas une connaissance parfaite de la situation, et les limitations dans sa connaissance des faits et hypothèses provenaient des **contraintes de l'organisation** (ou du groupe) **même**, qui choisit ou favorise tel ou tel scénario en fonction de ses intérêts propres.

Une troisième approche, dite « **modèle politique** » ou « **modèle de politique bureaucratique** », privilégie le jeu des acteurs au sein d'une organisation politique, c'est-à-dire leur capacité à manœuvrer et produire des coalitions. La prise de décision dans ce modèle se doit de prendre en compte les promesses électorales et éviter de perdre la face aux yeux des électeurs. Ainsi, Kennedy a rejeté aussi bien l'idée de laisser faire que de privilégier une solution diplomatique : en vue des engagements pris pendant sa campagne électorale, il aurait été accusé de faiblesse. Une fois ces considérations prises en compte, la décision finale est le plus souvent le résultat de **compromis** et de **jeux de pouvoir** entre des camps opposés au sein de l'organisation politique en question. En optant pour le blocus naval, Kennedy a ainsi choisi une solution de compromis entre les militaires, partisans de l'intervention armée, et le corps diplomatique, qui souhaitait une solution négociée. L'importance

des négociations et des marchandages est donc cruciale. Des trois modèles d'Allison, c'est le modèle politique qui a rencontré le plus de succès.

Pour leur part, les modèles dits « **psychologiques** » (nous pouvons encore citer H. Simon) mettent l'accent, d'un côté, sur les stratégies mentales de résolution de problèmes, et de l'autre, sur la **personnalité des décideurs** (approche « **cognitive** »). Cette dernière fait une place aux croyances des décideurs et à la façon dont leurs expériences façonnent leur perception des événements. Cette approche se révèle en effet utile, surtout lors de crises ou de mutations rapides. Nous pouvons penser à la réponse de l'administration Bush au terrorisme islamiste - la plupart de ces hauts responsables ont été formés pendant la Guerre froide, et ils semblent en effet rester dans un cadre conceptuel qui privilégie les menaces étatiques.

Enfin, les modèles dits « **composites** » intègrent plusieurs dimensions des approches précédentes. Un des plus connus, théorisé par deux Américains (M.D. Cohen et J.G. March) et un Norvégien (J. P. Olsen) à la fin des années 1960, s'appelle le « **modèle de la poubelle** ». Il **remet en cause** le modèle rationnel aussi bien que le modèle politique, et s'intéresse aux « **anarchies organisées** », telles que les universités ou les assemblées de copropriétaires. Ainsi, selon ce modèle, des décisions sont prises lorsque des flux de problèmes, de solutions, de participants et opportunités de choix se rencontrent fortuitement. La prise de décision est donc comparable à une « poubelle » : à l'intérieur, des types de problèmes et de solutions sont déchargés par les participants. Si des solutions sont mises en œuvre pour résoudre des problèmes, ceci s'explique donc simplement par le fait qu'elles étaient toutes là les deux **au même moment**. Autrement dit, on peut « trouver » des problèmes parce qu'on détient déjà une solution. Par exemple, un service qui n'a pas dépensé son budget en fin d'année cherche à le faire. Il trouve une solution en « découvrant » un problème suite à une discussion dans un couloir entre un chargé de mission et un chef de service. Une fois sur l'agenda, ce « problème » accroche l'intérêt de la majorité des présents, devient prioritaire, et passe même devant des projets déjà prévus pour l'année suivante. Le « modèle de la poubelle » est donc un **outil fécond**, car nous rappelle opportunément qu'il ne faut pas surestimer la rationalité des acteurs et leur capacité à comprendre les processus où ils interviennent.

Enfin, il est intéressant d'examiner les **limites** à la prise de décision en groupe. Il existe effectivement certaines **formes de silence** qui découlent des effets de groupe et les méthodes employées dans l'organisation moderne, cette dernière se voulant impersonnelle et rationnelle. La première forme est une tendance à ne pas répéter ni accentuer les alertes déjà émises. En effet, les acteurs estiment souvent inutile de reparler de problèmes déjà évoqués, parfois avec des conséquences catastrophiques. Une deuxième forme est quand les acteurs se retiennent d'exprimer leurs hésitations, persuadés qu'ils sont que le leader du groupe n'est pas prêt à les écouter, alors que ce n'est pas forcément le cas. Enfin, l'atténuation des désaccords est également à l'origine de certains silences dommageables. Même dans les réunions de crise, les acteurs s'efforcent de rester calmes et polis, et cette sobriété peut en effet mener le groupe à ignorer des problèmes et faire des erreurs.

Cette approche débouche sur la théorie de la « **pensée de groupe** », formalisée en 1972 par le psychologue Irving Janis. Elle s'intéresse aux mécanismes qui amènent un groupe à prendre ou approuver des décisions qui ne correspondent pas au jugement individuel de ses membres. Il s'agit notamment du **conformisme**, qui résulte de la crainte des acteurs d'adopter une position minoritaire ou isolée. Ces derniers tendent ensuite à surestimer le degré d'adhésion des autres à leur position (« **l'illusion de consensus** »). L'erreur collective dont la communauté de renseignement américaine aurait été victime au sujet de l'Irak peut constituer un exemple. Selon la commission sénatoriale américaine chargée d'évaluer l'action des services secrets, ces derniers auraient prêté trop d'attention aux indices douteux concernant les programmes d'ADM irakiens ; à l'inverse, ils auraient minimisé toutes les preuves contraires. Leur conviction aurait été telle qu'ils ont négligé toutes les procédures prévues pour parer aux effets de la pensée de groupe. Janis recense **six caractéristiques** favorisant ce genre de dysfonctionnement dans les groupes : la fermeture du groupe sur lui-même, son niveau élevé de cohésion, la présence d'un leader directif, l'absence de règles de procédure, l'homogénéité idéologique et l'existence de menaces extérieures pressantes.