

# **PROBLEMES ET LIMITES DE L'APPROCHE SYSTEMIQUE DE LA DECISION POLITIQUE**

**Marie-Noëlle Sarget**  
**École des Hautes Etudes en Sciences Sociales**  
25 Avenue Bolviller, 91800, Brunoy, France  
Tel/Fax : 33(0)1 60 46 01 29 ; e-mail : sarget@atacama.ehess.fr

## **Abstract :**

Traditional approach of political decision is characterised by the idea of a free decision that can be cut out in specified sequences. Different authors have, however, shown that decision is submitted to many conditionings and is not usually following these plans.

Systemic approach tries to remedy to these deficiencies substituting a circular conception of the decision process to linearity. We'll insist on D.Easton model, ameliorated by J.W.Lapierre, which answers partly to the preceding deficiencies.

Yet, the model remains too cybernetic to become a useful tool of knowledge of political decision complexity; it must be completed by a theory of the subject, and take into account ambiguities and irrationalities in political decision.

## **Résumé :**

L'approche traditionnelle de la décision politique se caractérise par l'idée d'une décision libre, que l'on peut découper en séquences précises. Différents auteurs ont cependant montré que la décision est soumise à des conditionnements multiples, et qu'elle obéit rarement à ces schémas.

L'approche systémique prétend répondre à ces carences en remplaçant la linéarité par une conception circulaire du processus de décision. On insistera sur le modèle de D.Easton, amélioré par J.W.Lapierre, qui répond partiellement aux carences précédentes.

Le modèle reste néanmoins trop cybernétique pour devenir un véritable outil de connaissance de la complexité de la décision politique ; il doit être complété par une théorie du sujet, et prendre en compte les ambiguïtés et les irrationalités de la décision politique.

## **INTRODUCTION**

L'approche systémique n'a, à ce jour, influencé que marginalement les sciences de l'homme : la science et la sociologie politiques ne font pas exception. Cet échec ne signifie pourtant en aucune manière que l'approche systémique n'a rien à apporter à la sociologie politique. Au contraire, si l'on prend comme exemple le problème de la décision politique, l'approche systémique permet de remédier en grande partie aux difficultés que rencontrent la science et la sociologie politiques contemporaines.

L'approche systémique reste cependant enfermée comme ces dernières dans des limites conceptuelles qui lui interdisent de rendre compte des décisions politiques les plus lourdes de conséquences et les plus irrationnelles de ce siècle.

Après avoir présenté brièvement l'approche traditionnelle de la décision, je montrerai en quoi l'approche systémique renouvelle la théorie de la décision, puis où résident ses limites sur ce point.

## I - L'APPROCHE TRADITIONNELLE DE LA DECISION POLITIQUE

Selon Lucien Sfez, le schéma traditionnel de la décision politique comprend trois séquences : la préparation, la décision et l'exécution ; il privilégie la seconde au détriment de l'exécution.

Selon Pierre Muller, les séquences de l'approche traditionnelle se décomposent en

- l'identification du problème (définition, agrégation des événements, organisation des structures, représentations des intérêts, agenda)
- la formulation, la légitimation d'un programme
- l'évaluation du programme

Dans les deux cas, il s'agit d'une approche séquentielle, où des phases différentes se succèdent dans un ordre préalablement déterminé in abstracto.

Sfez présente quelques approches traditionnelles de la décision, qui se caractérisent par son caractère à la fois linéaire, libre et rationnel, chez Descartes et Leibnitz, et dans les théories et les pratiques administratives comme celle par exemple d'Henri Buch, dans son *Traité de Science administrative*, où l'auteur suit le schéma cartésien (préparation, décision, exécution), et sépare totalement l'administratif du politique, ou de l'américain Charles O'Jones, dont les travaux sont repris en France par Jean-Claude Thoenig ; pour eux, il y a quatre étapes, une phase de clôture de l'action ou de début d'une autre action s'ajoutant à celles que décrit Pierre Muller.

Les approches séquentielles comportent de multiples insuffisances, car dans la réalité l'ordre des étapes peut être modifié pour diverses raisons telles que

- la décision peut être prise avant que le problème soit posé
- il est difficile de définir ce qu'est un problème politique, car tout problème social est susceptible de devenir politique, et tout problème politique est nécessairement un "construit" social aboutissant à l'insertion du problème dans les priorités du décideur
- la mise en œuvre peut précéder la décision formelle
- il est difficile d'identifier le moment de la décision, les phases préparatoires étant des plus importantes
- il en est de même de la phase d'application. L'effectivité de la décision dépend de son exécution. Il est possible à l'administration, par exemple, de bloquer une décision politique dont elle ne veut pas.
- la phase de finalisation est rarement menée à bien.
- la décision politique postule une décision libre, indépendante des contingences.

Or, comme le postule Jacques Ellul dans *L'illusion politique*, elle ne peut être considérée indépendamment des moyens de sa mise en œuvre ; elle n'est pas situable dans un instant, mais doit être considérée dans le temps, la durée ; elle est davantage le fait des préparateurs de la décision, les techniciens, l'administration, que des politiques qui sont largement incompetents dans les domaines gérés par leur ministère : c'est le rapport des techniciens qui fait la décision, et un ministre n'est rien sans son administration. Ellul souligne par ailleurs longuement le rôle de l'opinion publique dans la décision politique contemporaine : " l'homme politique doit concevoir son action en fonction du fait politique que connaît l'opinion publique, comme celle-ci le connaît". Autrement dit, l'homme politique n'agit pas selon la réalité des faits, mais selon l'opinion, s'il veut être efficace et suivi. Celui qui crée l'opinion conditionne donc l'action gouvernementale ; pour être efficace, l'acte politique doit être précédé d'un travail préalable sur l'opinion ; décision et propagande sont étroitement liées, l'efficacité de la première dépendant de la seconde. Il est clair que les réflexions d'Ellul sont déjà des conceptions presque systémiques.

## II - L'APPROCHE SYSTEMIQUE DE LA DECISION

Elle prétend remédier dans une large mesure aux carences de l'approche traditionnelle. Elle remplace le principe de la linéarité par celui de la circularité : la décision est saisie dans un processus qui n'a pas son point de départ dans l'inscription du problème à l'agenda politique, et constitué du flux des décisions antérieures et de leurs rétroactions ; l'idée de cause finale est réintégrée dans l'analyse.

Nous signalerons d'abord quelques approches intégrant les principes systémiques, avant de développer davantage le modèle de David Easton, amélioré par Jean-William Lapierre.

### *1- Quelques approches de la décision intégrant les principes systémiques*

Je me limiterai à quelques exemples. Ainsi, dans *Administrative Behaviour*, paru en 1945, March et Simon affirment vouloir fonder une science nouvelle : la décision. Pour eux, tous les agents ont des décisions à prendre à des niveaux différents, reliés par des systèmes d'autorité ou d'influence. Ils distinguent dans la décision données de fait et données de valeur, les premières relevant de l'administratif, les secondes du politique, tout en étant conscients des limites de cette distinction. Ils fragmentent la décision en trois phases : la délibération, la décision, l'exécution, tout en reconnaissant qu'elle n'est ni simple, ni libre, mais le fruit d'un processus complexe étalé dans le temps.

Globalement, on peut dire que le schéma de Simon correspond à la logique de la Rationalité des Choix Budgétaires (RCB), qui pêche par le fait qu'elle suppose que peuvent être réduites à une seule dimension toutes les demandes, motivations et répercussions de la décision. Or, en politique, la plupart des décisions répondent à des exigences multiples, voire contradictoires, qui émanent de groupes sociaux différents. Par ailleurs, il n'y a pas de remise en cause possible des objectifs, et ce sont principalement les moyens, les coûts et les modalités de l'exécution qui déterminent la décision.

Par ailleurs, Simon développe aussi avec March dans *Les Organisations* le concept de rationalité limitée, emprunté à Hayek. À la suite des travaux de Cyert et March, il prend conscience de la non rationalité des décisions, et opère la distinction entre choix optimal/satisfaisant et but optimal/secondaire. La décision est décrite comme un "processus d'approximations successives... dans lesquelles l'écoulement du temps joue un rôle essentiel" (Schéma 1).

De même, il considère que la capacité de planification humaine est limitée.

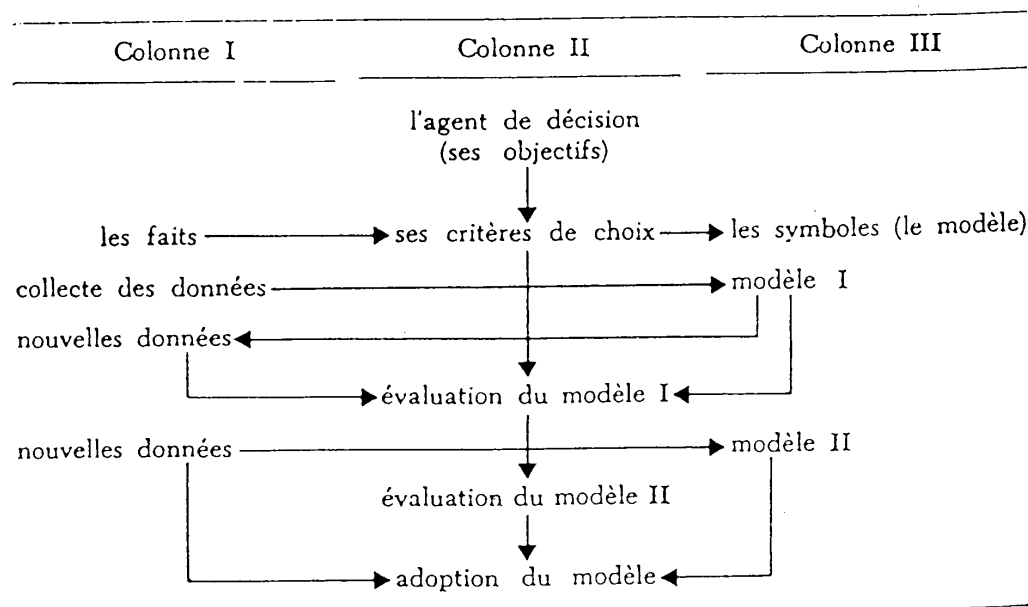
On signalera aussi l'œuvre de Crozier, qui, notamment dans *La société bloquée*, souligne la rigidité du système de décision français, aux administrations particulièrement stratifiées et hiérarchisées. Il distingue trois sous-systèmes de décisions différents : administratif, politique, extra-légal ou révolutionnaire, et, parallèlement trois dysfonctionnements, dus à l'isolement des décideurs, aux difficultés des relations inter-administratives, ou à l'inadaptation au changement. Loin d'une approche linéaire, il se penche sur les interconnexions du système.

On pourrait citer également les travaux de Graham Allison, John Steinburner, Ashby, Lindblom, Etzioni, Ozbekhan ...

Chez l'ensemble de ces auteurs, on trouve en réalité une approche des problèmes à relents assez technocratiques, ne remettant pas en cause l'idée de progrès, ignorante des questions de valeurs, de stratification sociale, de pouvoirs, de conflits, une approche beaucoup plus "science politique" ou "administrative" que sociologique et d'où la critique sociale est totalement absente. La décision politique y est traitée en termes encore quasiment abstraits, et reste désincarnée, même si les

processus systémiques ont remplacé la linéarité des conceptions antérieures. De fait, la décision est diluée dans les processus. La systémique met l'accent sur les conditionnements, et il n'y a pas de sujets sans liberté ... D'où des difficultés d'un autre type pour rendre compte des processus réellement observés.

*Processus d'établissement d'un modèle par ajustements successifs  
d'après H.A. Simon<sup>1</sup>*



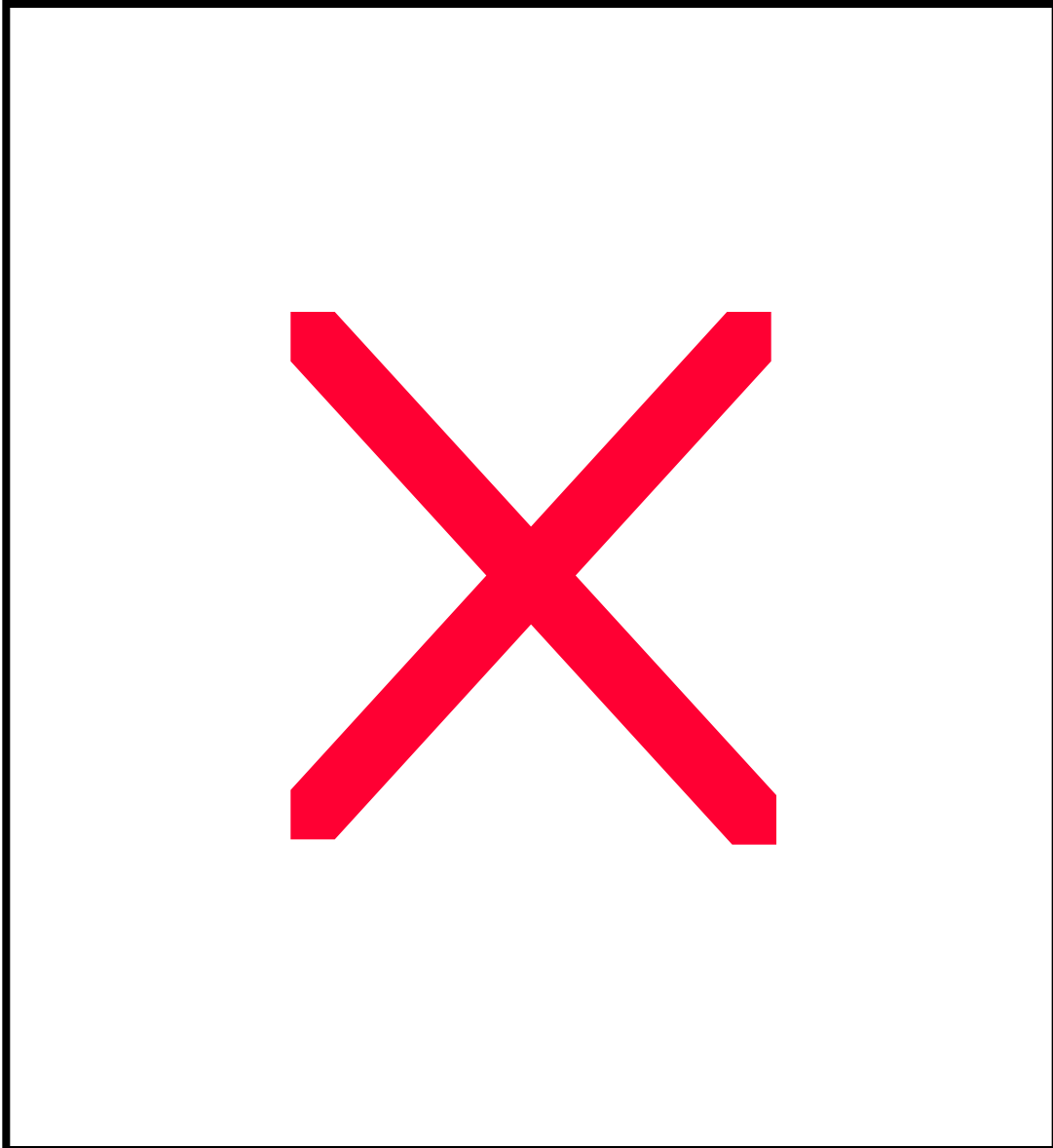
## 2 - Le modèle Easton-Lapierre

Le modèle théorique présenté est globalement celui de David Easton, mais corrigé et amélioré par le Français Jean-William Lapierre.

Lapierre distingue la société globale, qui est une totalité concrète, des systèmes sociaux, ensembles abstraits que le chercheur découpe dans la société globale pour les besoins de l'analyse. Ces derniers, décomposables en différents sous-systèmes, sont le système bio-social, le système écologique, le système économique et le système politique, qui est "l'ensemble des processus de décision qui concernent la totalité de la société globale". Cette définition diffère de celle d'Easton pour lequel la décision politique est d'abord une "allocation autoritaire de valeur". S'il considère que l'environnement du système politique est constitué de la société globale, elle reste chez ce dernier vague et désincarnée, car il ne s'intéresse qu'aux transactions du système avec elle sans se pencher sur les rapports entre le système politique et d'autres systèmes déterminés. Pour Lapierre, au contraire, l'environnement du système politique est composé des autres systèmes de la même société, et d'un environnement extra-sociétal constitué des systèmes sociaux des autres sociétés globales du monde.

Comme les autres systèmes sociaux, les systèmes politiques sont des systèmes ouverts, qui reçoivent et produisent des *inputs* et des *outputs* faits d'énergie et d'information. La transformation des *inputs* en *outputs* est réalisée par des processus politiques, ou séries d'interactions entre des rôles politiques, chacune d'entre elles pouvant être considérée comme un élément du système. La variété du système politique est d'autant plus grande que les rôles politiques sont plus différenciés. Les modifications de l'environnement qui résultent des *outputs* du

système politique modifie à leur tour les *inputs* par des boucles de rétroactions amplificatrices ou correctrices (schéma 2).



Lapierre distingue à la suite d'Easton trois catégories d'*inputs* :  
- les *demandes*

Elles sont dans les pays démocratiques formulées au système politique par les partis politiques, les groupes de pression organisés, les manifestations de rue ou autres.

Pour Easton, les demandes politiques expriment les besoins, variables selon les normes de chaque société. Une demande politique se forme quand ce qui sort d'un ou plusieurs systèmes intrasociétaux provoque l'insatisfaction de certains membres de cette société (individus ou groupes), par exemple à la suite d'innovations, de transformations, de blocage des processus internes de régulation des autres systèmes, car les sociétés ne sont généralement pas en équilibre mais en équilibre instable.

Les demandes doivent passer par différents filtres pour déboucher sur des processus de décision. Cette tâche est en grande partie réalisée par les partis politiques, mais également par la stratification sociale, qui exclut souvent de fait

certaines catégories ou classes sociales de l'accès au système politique ; Lapierre insiste ainsi sur le rôle de la lutte des classes dans la compétition des demandes. La stratification sociale peut elle-même reposer sur la puissance économique, le prestige ou le rang, ou l'accès au pouvoir politique. Mais également sur d'autres facteurs comme la localisation géographique, le sexe, la caste, la religion ... Ceux qui ont le moins d'accès au système politique peuvent avoir tendance à manifester leurs demandes en dehors de la légalité, par la violence.

La multiplicité des demandes entraîne la nécessité de les réduire et de les classer par ordre de priorité, sous peine de *surcharge* du système, d'incapacité de gérer les demandes et de ne pas prendre les décisions qui s'imposent en temps voulu. Pour Karl Deutsch et David Easton, la sélection des "points critiques" est essentielle car la surcharge est un des grands périls qui menacent la persistance des systèmes politiques.

#### - les ressources et les contraintes

Les ressources sont tout ce qui contribue à maintenir ou accroître les possibilités d'action du système, donc la variété des décisions possibles ; elles peuvent être énergétiques ou informationnelles. Les contraintes sont tout ce qui peut limiter ou restreindre cette variété. Elles peuvent être internes au système politique (par exemple, dans le cas d'une décision antérieure), externes au système politique (lorsqu'elles sont issues d'autres systèmes sociaux de la même société globale), ou provenir d'autres sociétés (colonisation ou crise économique internationale, par exemple).

De chaque système peuvent être tirées des ressources ou des contraintes : dans le cas du système culturel, il pourra s'agir, par exemple, du soutien de certaines traditions, qui peuvent constituer également des contraintes. Pour Easton, le soutien peut être spécifique à telle ou telle mesure, ou diffus, en quelque sorte de principe et basé sur une idéologie de la légitimité et du bien commun. La mobilisation des ressources politiques par les autorités peut être réalisée de différentes manières, notamment par la propagande.

Préoccupé surtout par le problème de la persistance des systèmes politiques, Easton accorde une grande importance aux ressources d'origine culturelle pour maintenir le caractère obligatoire de leurs décisions sans recourir à la coercition.

L'élaboration des solutions passe par ce que Haroun Jamous appelle des "représentants-solution". Issus de groupes d'intérêt et de pression, ils se présentent comme leurs porte-paroles auprès des pouvoirs publics auxquels ils proposent des solutions. Pierre Muller les appelle aussi des "médiateurs". Les solutions peuvent être réactionnaires (retour à un état antérieur), conservatrices (maintien de l'état actuel), réformistes (apporter un changement partiel), ou révolutionnaires (changement plus important) et entraîner des feedbacks négatifs ou positifs. L'absence de solution tend à maintenir les états de crise et à renforcer les extrémismes.

Les décisions passent souvent par la mémoire politique sur laquelle insiste Deutsch. Un système politique dispose de moyens de stockage de l'information sur les décisions prises dans le passé, leurs résultats, leurs répercussions, source d'une autonomie qui lui permet d'évaluer les résultats obtenus et de modifier ses orientations, mais aussi de refuser toute rectification.

J.W. Lapierre insiste sur le fait que le système politique est un système décisionnel, et non un système programmé. En effet, le système politique évolue constamment dans une situation d'information incomplète, tant au niveau des *inputs* que des *outputs*, alors que l'exécution d'un programme consiste à appliquer un ensemble d'instructions, ce qui suppose un degré limité d'incertitudes. La décision est le comportement qui permet d'opérer des choix entre plusieurs

possibilités, conditionnées par des ressources et des contraintes, dans une situation d'information incomplète et d'incertitude sur les objectifs, les moyens, les répercussions de l'action. Elle est un risque calculé.

Pour Easton, les *outputs* sont des "décisions effectivement prises et les actions par lesquelles elles sont exécutées". L'exécution des décisions politiques entraîne des changements pour le système politique lui-même ou pour les autres systèmes sociaux, qui vont modifier les *inputs* à l'entrée de ces systèmes. Ces modifications ne correspondent pas toujours à celles qui avaient été prévues, la spirale des rétroactions déstabilisatrices pouvant conduire le système politique à la destruction, comme nous l'avons montré dans l'exemple du Chili entre 1960 et 73 (Sarget 96 et 94 p.301 à 403). Il est maintenant possible de simuler les répercussions de la décision et les rétroactions qu'elle suscite par des modèles. Sondages et partis d'opposition participent par ailleurs à la rétroaction de l'information. La décision peut tendre directement à accroître les ressources dont dispose le système politique ou à limiter les contraintes ; mais dans le cas chilien, alors que les demandes augmentent considérablement entre 1960 et 73 en raison de la démocratisation progressive du système politique, les efforts pour accroître les ressources et desserrer les contraintes échouent. Leur maintien devait s'accompagner d'une réduction des demandes ou d'une augmentation des ressources pour que le système reste viable.

### III - LES LIMITES DE L'APPROCHE SYSTEMIQUE

On peut constater dans le modèle Easton/Lapierre une réintroduction de l'approche séquentielle. De plus, le modèle reste trop cybernétique et incapable de devenir un véritable outil de connaissance de la complexité des décisions politiques sans être complété par une théorie du sujet, que l'on peut trouver dans les travaux d'Edgar Morin (en particulier dans *La Méthode*, tome 2), et par la prise en compte des ambiguïtés, irrationalités, interactions et rétroactions imprévues, à la suite des recherches d'auteurs comme Yves Barel (la redondance, le paradoxe), Lucien Sfez (le surcode), ou Elie Bernard-Weil (l'ago-antagonisme).

En ce qui concerne le système politique en tant que système décisionnel, il ne nous paraît pas possible de définir les capacités d'action d'un système uniquement à partir de l'information, et de considérer cette dernière comme la condition nécessaire et presque suffisante d'une décision attendue, finalement, d'un Etat technocratique. Car, comme le souligne Lapierre, *la régulation homéostatique n'existe pas dans les systèmes sociaux, et moins encore peut-être dans le système politique*. L'information qui entre dans le système ne doit donc être considérée que comme un des éléments de la décision. Celle-ci s'explique en grande partie par la volonté d'action, le projet politique des acteurs, leur organisation, leurs alliances et leurs conflits. D'où la nécessité d'une problématique du sujet historique, totalement éludée par Easton qui n'accorde aucune place dans l'analyse aux structures et aux organisations politiques elles-mêmes. Yves Barel rejoint notre remarque en constatant que l'analyse systémique se borne, trop souvent, à une étude qui est en quelque sorte celle du commerce extérieur du système, aux *inputs* et aux *outputs*, en laissant de côté ce qui se passe dans le système, alors que les problèmes des variations internes du système ne sont pas sans importance pour comprendre les relations extérieures du système elles-mêmes.

Dans cette perspective, l'acteur politique ne devra plus être considéré comme un élément du système réduit à ses rôles sociaux, comme c'est le cas chez Easton/Lapierre, ce qui évacue, comme le souligne Yves Barel, la subjectivité des individus et leurs conduites illogiques par rapport à ces rôles. Pour réintégrer dans

l'analyse paradoxale et complexité, Barel propose de considérer les acteurs également comme des systèmes ; mais la notion de système semble encore incapable de donner toute sa place à la spécificité d'un acteur politique. La notion la plus adéquate, que nous avons utilisée dans nos propres recherches, nous paraît être celle d'Edgar Morin, d'auto-(géo-phéno)-organisation, qui met l'accent sur la complexité de l'identité de l'acteur social.

En ce qui concerne la décision politique elle-même, il importe de cesser de mettre l'accent sur son efficacité ou sa rationalité supposée, en important en sociologie les conceptions utilitaristes simplistes d'une économie à la psychologie sommaire datant de près de deux cents ans. Au contraire, comme nous y invitent les catastrophes politiques de ce siècle et le nombre de décisions qui ont abouti au résultat inverse de celui qui était recherché, il est temps d'analyser les difficultés, les échecs, les irrationalités, les significations multiples de la décision politique, et de prendre en compte les progrès des connaissances de l'ensemble des sciences de l'homme et notamment de la psychologie individuelle et sociale dans la définition de l'acteur politique. On ne peut pas continuer sous prétexte de scientificité ou de modélisation, à théoriser en sociologie et en science politique comme si les insuffisances ou la folie de l'acteur individuel ou social n'existaient pas, comme si les chambres à gaz, les procès staliniens, les massacres de Pol Pot, du Sentier Lumineux ou des Tutsis avaient été des décisions politiques anodines caractérisées d'abord par la rationalité. Une approche systémique de la décision incapable de rendre compte de tels événements ne serait pas non plus d'un grand intérêt.

## BIBLIOGRAPHIE

Allison Graham, *Essence of Decision. Explaining the Cuban missile crisis*, Boston, Little Brown and company, 1972.

Barel Yves, *Le Paradoxe et le système*, Presses Universitaires de Grenoble, 1979.

Bernard-Weil Elie, *Du "système "à la Torah*, l'Harmattan, 1995.

Crozier Michel, - *La société bloquée*, LeSeuil, 1969.

- *Le phénomène bureaucratique*, Le Seuil, 1964.

Dahl Robert A., *Modern political analysis*, Prentice hall, 1963.

Deutsch K.W., *The nerves of government*, Londres, Free Press of Glencoe., 1963.

Easton David, *A framework for political analysis*, Prentice Hall, 1965.

Ellul Jacques, *L'illusion politique*, Paris, Laffont, 1964.

Etzioni, *The active society*, New-York, Free press, 1968.

Friedberg Erhard, *Le pouvoir et la règle*, Seuil, 1993.

Jamous Haroun, *Sociologie de la décision*, CNRS, 1969.

Lapierre Jean-William - *L'analyse des systèmes politiques*, PUF, 1973

- *L'analyse de systèmes, l'application aux sciences sociales*, Syros, 1992.

Lindblom, *The intelligence of democracy*, N.Y., Free Press, 1965.

March, Simon, *Les organisations*, Dunod, 1969.



Meny Yves, Thoenig Jean-Claude, *Politiques publiques*, PUF, 1989.

Monnier Eric : *Evaluation de l'action des pouvoirs publics*, Economica, 1992.

Morin Edgar, *La Méthode*, Tome II, *La Vie de la vie*, Seuil, 1980.

Muller Pierre, *Les politiques publiques*, PUF, 1994.

O'Jones Charles, *An Introduction to the study of public policy*, Belmont, Duxbury Press, 1970.

Ozbekhan H. : Esquisse d'une théorie de la planification, in *Prospective et politique*, OCDE, 1969.

Sarget Marie-Noëlle - *Système politique et Parti socialiste au Chili : un essai d'analyse systémique*, L'Harmattan, 1994

- *Rétroactions positives aux interventions du système politique sur les autres systèmes sociaux et invention de la société*", in *L'invention de la société. Théorie et Analyse des systèmes sociaux*, CIRESS, Université des Sciences sociales de Toulouse, 1996.

Steinbruner John , *The cybernetic theory of decision, new dimensions of political analysis*, Princeton University Press, 1975.

Sfez Lucien - *Critique de la décision*, FNSP, 1992.

- *La décision*, PUF, 1994