

Chapitre 3

La « faisabilité politique » au cœur de l'analyse des politiques publiques

« The role of the economist in discussions of public policy seems to me to be to prescribe what should be done in the light of what can be done, politics aside, and not to predict what is 'politically feasible' and then to recommend it. »

Milton Friedman¹

« A good policy way may be worth fighting for, even if its political feasibility seems to be nil, as devotion and skillful efforts may well overcome political barriers and snatch victory out of the mouth of political infeasibility. »

Yehezkel Dror²

Introduction

Le chapitre précédent a montré que la question de la « faisabilité politique » était présente, le plus souvent en filigrane, dans une bonne partie de la littérature scientifique sur les politiques sociales. En mettant en évidence certains facteurs explicatifs de la variation et du changement, de nombreux auteurs ont cherché à identifier les conditions politiques de possibilité des réformes. Ce troisième chapitre vise à montrer que cette entreprise explicative peut bénéficier d'une clarification de la notion même de « faisabilité politique » d'un instrument de l'action publique, qui mériterait d'occuper une place centrale dans l'analyse de tout processus de réforme.

En réalité, il ne serait pas abusif d'affirmer que cette notion a tout les traits de ce que Bourdieu, Chamboredon et Passeron appellent une « pré-notion ». Par ce terme, les trois sociologues désignent ces expressions issues du sens commun qui, entourées d'un « halo sémantique », sont utilisées dans les circonstances les plus diverses, y compris académiques.³ Pour tenter d'établir une rupture avec cette imprécision,⁴ nous allons procéder en trois étapes. Dans un premier temps, nous identifions la place qu'est susceptible d'occuper la question de la « faisabilité politique » d'un instrument dans le champ de l'analyse des politiques

¹ Friedman 1953: 264.

² Dror 1971: 60

³ Bourdieu et ses collègues insistent particulièrement sur l'effet des pré-notions dans le monde scientifique, et plus spécialement en sociologie. On peut ajouter que les pré-notions sont extrêmement présentes dans le discours politique, où l'indétermination d'un concept peut servir de fondement à un consensus. C'est ce que montre Paul Bernard dans son analyse du « quasi-concept » de cohésion sociale (Bernard 1999).

⁴ Sur l'importance de la précision conceptuelle en politique comparée, cf. aussi chapitre 5, section 1, *infra*.

publiques. A cette fin, nous complétons la description traditionnelle de l'action publique sous forme de cycle par une référence à la notion d'incertitude et d'« anarchie organisée » (**section 1**). Dans un deuxième temps, nous proposons une exploration d'un corpus de documents scientifiques traitant directement de la question du RI, qui s'avère particulièrement instructif quant à cette question. Comme on le verra, les difficultés politiques rencontrées par la proposition sont fréquemment abordées. Il arrive que des auteurs, ne contestant pas la validité de certains des arguments pragmatiques et philosophiques déjà évoqués au cours du premier chapitre, présentent explicitement la « faisabilité politique » d'un RI comme étant relativement faible. Mais chacun d'entre eux adopte une vision particulière de ce qui constitue le « politiquement faisable », ce qui confère un statut relativement équivoque au pessimisme de l'ensemble des interventions (**section 2**). Enfin, troisièmement, nous focalisons sur les travaux théoriques qui, en science politique, ont tenté de rendre opératoire cette notion de « faisabilité politique », sans toutefois toujours y parvenir (**section 3**). Nous terminons en proposant une définition substantielle de la notion, qui servira de point de référence dans la suite de nos investigations.

Section 1

Le problème politique et l'anarchie organisée

(1) Le cycle des politiques publiques

Quelques-uns des classiques de la discipline politologique sont directement issus de ce vaste ensemble scientifique que constitue « l'analyse des politiques publiques », dont les délimitations demeurent relativement floues.⁵ Dans son manuel, devenu l'une des références dans le domaine, Wayne Parsons fragmente cet ensemble en quatre grandes composantes ou niveaux d'analyse, interagissant le plus souvent au sein des mêmes travaux :⁶

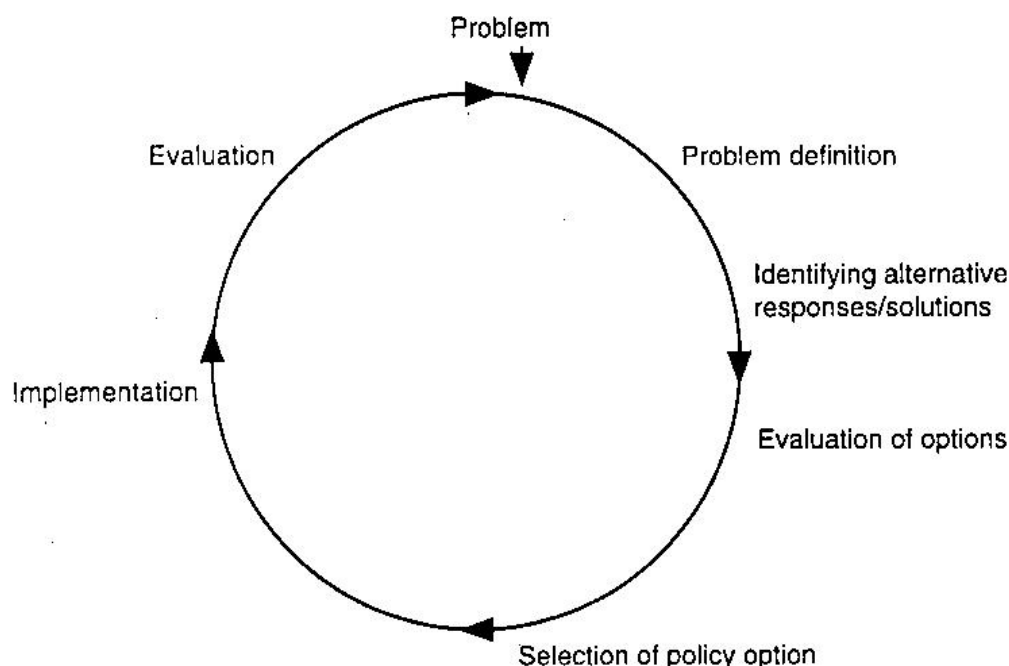
- l'analyse « méta » (*Meta Analysis*), ou « l'analyse de l'analyse » se concentre sur la discussion des approches, des méthodes et des paradigmes en vigueur dans l'analyse des politiques publiques. Elle s'interroge également sur les cadres normatifs qui structurent cette analyse ;
- l'analyse « méso » (*Meso Analysis*) est plus nettement centrée sur l'étude des « étapes » précédant la décision politique proprement dite : émergence de problèmes, mise à l'agenda, formulation d'alternatives ;
- l'analyse de la décision (*Decision Analysis*) étudie les acteurs et les ressources impliqués dans la prise de décision, ainsi que les objectifs assignés aux politiques adoptées ;
- l'évaluation de l'action publique (*Delivery Analysis*), enfin, examine à la fois la mise en œuvre des politiques publiques, leur impact sur les problèmes qu'elles sont supposées régler, leur administration, et la façon dont elles sont modifiées.

A l'évidence, l'essentiel des investigations auxquelles donne lieu notre question de recherche relève du deuxième niveau d'analyse (*Meso Analysis*). L'évaluation, par exemple, n'est pas directement pertinente puisque le RI n'a jamais été mis en place.⁷ Par contre, la problématique de l'accession à l'agenda d'alternatives spécifiques rejoint très nettement l'objet de notre travail. Plus globalement, ces différents niveaux d'analyse font écho à ce que les politologues ont pris l'habitude de nommer le « cycle des politiques publiques », qui vise à rendre compte

⁵ Parmi les classiques, cf. par exemple Easton 1965, Lasswell 1971, Wildavsky 1979.

⁶ Parsons 1995.

du fonctionnement de l'action publique. La notion de cycle repose sur une représentation séquentielle que Wayne Parsons a résumé comme suit :⁸



Inscrite dans un schéma de ce type, notre « méso-analyse » pourrait être plus spécifiquement située au niveau des deux étapes suivantes : identification des réponses ou solutions alternatives, et évaluation des options. Elle supposerait que le RI, considéré comme un instrument de l'action publique potentiellement justifiable sur le plan technique et normatif, est susceptible de pénétrer le cycle des politiques publiques suite à l'émergence et à la prise en compte d'un problème qu'il contribuerait à traiter. Par exemple, l'apparition du problème des « trappes à pauvreté » ou du partage du temps de travail induirait la sélection d'une série de réponses, parmi lesquelles le RI pourrait figurer. Il s'agirait alors de comprendre pourquoi, ayant été identifié et évalué, cet instrument de l'action publique n'a jamais été retenu comme une option viable. A l'inverse, notre « méso-analyse » ne porterait pas directement sur la mise en place des instruments politiques, ni sur leur évaluation.

Bien qu'à la fois plausible et utile sur le plan analytique, cette représentation doit être utilisée avec prudence. Elle est en effet tributaire d'une conception rationalisante de l'action publique qui ne constitue, comme toute modélisation, qu'une approximation relativement grossière des processus observés empiriquement.⁹ En focalisant l'attention, de façon excessive, sur les « problèmes » comme source privilégiée de l'action publique, elle néglige

⁷ Exception faite du cas particulier de l'Alaska. L'analyse de la décision est cependant pertinente pour sa valeur comparative : pourquoi un instrument a-t-il été adopté dans tel cas, et pas dans d'autres ?

⁸ Parsons 1995: 77.

l'aspect purement « politique » (au sens de *politics* et non de *policy*) de cette dernière. Ainsi l'étape de formulation des solutions est-elle supposée intervenir après la mise à l'agenda d'un problème, mise à l'agenda dont elle ne serait que la conséquence. Pourtant, il est possible que des solutions préexistantes à la définition du problème collectif soient propulsées à l'agenda par des acteurs qui cherchent à les « vendre », ce qui remet en cause à la fois la représentation séquentielle stricte et le rôle premier joué par les « problèmes ». En d'autres termes, l'approche par les « cycles » rend difficile la mise en évidence d'interactions complexes entre mesures spécifiques, problèmes collectifs, acteurs publics et privés, agenda politique, et politiques publiques. Une définition comme celle de Knoepfel & al. (2001) illustre particulièrement bien cette difficulté :

« dans le cadre de l'approche proposée ici, une politique publique va se définir comme *un enchaînement de décisions ou d'activités, intentionnellement cohérentes, prises par différents acteurs, publics et parfois privés, dont les ressources, les attaches institutionnelles et les intérêts varient, en vue de résoudre de manière ciblée un problème défini politiquement comme collectif. Cet ensemble de décisions et d'activités donne lieu à des actes formalisés, de nature plus ou moins contraignante, visant à modifier le comportement de groupes sociaux supposés à l'origine du problème collectif à résoudre (groupes cibles), dans l'intérêt de groupes sociaux qui subissent les effets négatifs dudit problème (bénéficiaires finaux).* »¹⁰

La politique publique est supposée découler d'une suite logique de développements identifiables, et vise à résoudre « de manière ciblée » un problème politique. Par conséquent, une telle définition suppose une grande cohérence de l'action publique qui est aujourd'hui mise en doute au sein même de la discipline. Hank C. Jenkins-Smith et Paul A. Sabatier ont brillamment synthétisé les raisons qui expliquent le malaise croissant face à l'approche séquentielle, souvent considérée comme incontournable dans les manuels :

- « 1. First, and most important, the stages model is not really a causal model at all. It lacks identifiable forces to drive the policy process from one stage to another and generate activity within any given stage. (...)»
2. Because it lacks causal mechanisms, the stages model does not provide a clear basis for empirical hypothesis testing. (...)»
3. The stages heuristic suffers from descriptive inaccuracy in its positing of a sequence of stages starting with agenda setting and passing through policy formulation, implementation, and evaluation. (...) a great deal of recent empirical study suggests that deviations may be quite frequent (...).
4. The stages metaphor suffers from a built-in legalistic, top-down focus. (...) Such a top-down view results in a tendency to neglect other important players. (...)»
5. The stages metaphor inappropriately emphasizes the policy cycle as the temporal unit of analysis. (...)»
6. The stages metaphor fails to provide a good vehicle for integrating theories of policy analysis and policy-oriented learning throughout the public policy process. (...)»¹¹

⁹ Parsons 1995: 79.

¹⁰ Knoepfel et al. 2001: 29, souligné dans le texte.

¹¹ Jenkins-Smith & Sabatier 1993: 3-4 .

Dans le cas du RI, par exemple, on pourra montrer que la proposition a été principalement défendue par des acteurs *extérieurs* au champ politique (« other important players »), qui lui ont assigné des objectifs parfois divergents, ne donnant pas de réponse univoque à la question de savoir si le RI contribuait à résoudre tel problème collectif plutôt que tel autre. Par ailleurs, il est arrivé que certains entrepreneurs politiques favorables à l'idée adoptent une stratégie opportuniste visant à la propulser dans le débat public en la rattachant aux « problèmes du jour ». En d'autres termes, la « solution » était déjà présente au moment de l'apparition du problème, et ne fut pas (nécessairement) générée par lui.¹²

Une approche centrée sur une explication en termes de « problèmes » et fondée sur une représentation séquentielle ne peut donc qu'imparfaitement rendre compte des dynamiques à l'œuvre dans le processus d'évaluation et de sélection des instruments de l'action publique. Reposant sur une vision linéaire, « elle peut conduire l'analyste peut attentif à sous-estimer le caractère souvent chaotique des politiques publiques ».¹³ Est-elle pour autant dénuée d'intérêt ? Elle a certainement l'avantage de montrer que tout changement politique est tributaire d'un processus dont le déroulement n'est pas entièrement aléatoire.¹⁴ Cependant, informée des critiques de Jenkins-Smith et Sabatier, elle gagnerait à être enrichie d'une prise en compte du rôle spécifique d'« alternatives » et d'acteurs extérieurs non-directement attachés à des « problèmes » ou à un cycle en particulier. Surtout, elle ne peut faire oublier la remarque fondamentale de B. Jobert et P. Muller : « la compréhension de l'action publique ne peut (...) progresser que si l'on tient compte de l'incertitude fondamentale qui la caractérise ».¹⁵

(2) L'incertitude au cœur de l'action publique : le modèles des « courants multiples »

Le travail de John Kingdon, déjà très utilisé en analyse des politiques publiques, offre un utile complément au modèle séquentiel de l'action publique.¹⁶ Plutôt que de postuler l'existence

¹² Cf. chapitre 6, *infra*. Alors que nous avons fait ce constat à la suite de nos études de terrain, notamment en Irlande et en France, nous avons pu relever cette phrase dans le manuel d'analyse des politiques publiques de Muller et Surel : « souvent, des individus ou des groupes sont détenteurs d'une 'solution' a priori et cherchent l'occasion de la faire accepter » (Muller et Surel 1998: 30).

¹³ Muller et Surel 1998: 30.

¹⁴ Bien qu'adoptant une approche en terme de cycle d'une politique, S. Jacob et F. Varone reconnaissent qu'elle « doit être conçue non pas comme une grille rigide mais plutôt comme un cadre favorisant la quête du sens des multiples décisions prises dans le cadre d'une politique publique » (Jacob & Varone 2003: 7).

¹⁵ Jobert et Muller 1987: 35.

¹⁶ Dans son manuel d'analyse des politiques publiques, Wayne Parsons qualifie l'approche de Kingdon de « one of the most interesting and developed theories of agenda-setting » (Parsons 1995: 192). Le politologue canadien Michael Howlett indique que « Kingdon's model of agenda-setting is now considered the standard in policy

d'un cycle, même composé de boucles rétroactives, cet auteur reprend l'idée d'une « anarchie organisée » qui avait été développée par Cohen, March & Olsen sous le nom de *garbage can model*.¹⁷ Kingdon s'éloigne par conséquent d'une représentation séquentielle de l'action publique, pour laisser une place plus importante à l'incertitude. Cela n'implique nullement que l'action publique ne réponde à aucune logique, ni qu'elle ne soit partiellement dépendante d'un enchaînement d'événements. Ainsi Kingdon se concentre-t-il sur la question de la mise à l'agenda de problèmes et de propositions, et ne remet pas en cause le fait que cette étape précède, par exemple, l'évaluation de la politique susceptible d'en résulter. Il souhaite toutefois dépasser le caractère trivial de ce constat en montrant que cette première phase répond à des logiques qui ne peuvent être exprimées en terme de succession d'étapes. Nous résumons ici brièvement les principaux éléments de son modèle, qui seront utilisés à plusieurs reprises dans la suite de la dissertation.¹⁸

L'intuition de Kingdon, étayée par un abondant matériau empirique principalement tiré d'entrevues, peut être résumée comme suit. Le changement politique n'intervient pas nécessairement au terme d'un cycle reproductible, mais bien plutôt lors de la rencontre fortuite de trois univers ayant chacun leur logique propre : la sphère des problèmes (*problem stream*), la sphère des politiques (*policy stream*), et la sphère de la vie politique (*political stream*). En raison du terme « courant » utilisé par Kingdon, ce modèle est parfois qualifié d'approche par les « courants multiples » (*multiple streams approach*). Pour éviter la confusion avec l'idée, commune en français, de « courant idéologique », nous avons néanmoins opté pour l'expression plus neutre de « sphère ».¹⁹

- La *sphère des problèmes* est composée des problèmes qui retiennent l'attention des acteurs gouvernementaux et de leur entourage direct. Pour Kingdon, diverses sources contribuent à l'émergence politique de ces problèmes : indicateurs et

studies » (Howlett 1998: 497). R. K. Weaver, qui applique notamment le modèle de Kingdon à une étude de l'histoire politique du *Earned Income Tax Credit* américain (cf. *supra*), qualifie quant à lui l'approche de Kingdon de « leading analysis of agenda setting » (Weaver 2000: 35). En français, la théorisation des processus de mise à l'agenda est restée marginale en analyse des politiques publiques. Dans l'un des rares articles généraux consacrés à la question, Philippe Garraud le déplorait dans les termes suivants : « force est de constater que la littérature concernant l'agenda politique est en France particulièrement peu abondante, les doigts d'une seule main suffisant à la comptabiliser. » (Garraud 1990: 17). Plus de dix ans après, il faisait d'ailleurs le même constat (courrier personnel, 14 janvier 2003).

¹⁷ Cohen, March et Olsen 1972.

¹⁸ Pour plus de détails, nous renvoyons le lecteur à Kingdon 1995, ainsi qu'à quelques applications intéressantes : Howlett 1997 et 1998 sur les processus de mise à l'agenda en matière de politique environnementale au Canada, et Zahariadis 1996 sur les processus ayant mené à la privatisation du rail britannique.

données brutes (taux de pauvreté comparativement élevé, par exemple), événements (crises, désastres,...),²⁰ et rétroaction (*feedback* : les acteurs administratifs mettent en évidence les éventuels échecs d'une politique, ou invoquent la nécessité d'adaptations). Ce sont ces « problèmes » qui constituaient le cœur de l'explication du fonctionnement de l'action publique évoqué plus haut.

- La *sphère des politiques* est le domaine des communautés de politiques publiques, groupes formels ou informels de spécialistes qui réfléchissent aux réformes et/ou défendent des propositions spécifiques. Dans ces communautés, les idées « flottent » dans une « soupe originelle » (*policy primeval soup*) qui est progressivement écrémée.²¹ La sélection s'opère sur base de différents critères : faisabilité technique, acceptabilité sur le plan des valeurs, anticipation des contraintes futures. Les spécialistes d'un domaine de politiques publiques (*policy area*) interagissent de façon régulière, et certains d'entre eux se muent en véritables entrepreneurs politiques, réfléchissant aux stratégies susceptibles de propulser une proposition à l'agenda gouvernemental. Par conséquent, la sphère des politiques alimente un stock d'alternatives.
- La *sphère de la vie politique* inclut divers éléments tels que le gouvernement, les forces politiques organisées (partis et groupes de pression), les hauts fonctionnaires. Sa composition fluctue suivant les résultats des élections ou de sondages, ainsi que des perceptions subjectives des acteurs politiques quant à l'état de l'opinion. Cette sphère fonctionne selon une dynamique propre, fondée sur la recherche du consensus et la prise de décision. Elle est alimentée par les développements à l'œuvre dans les deux autres sphères.

Kingdon estime que la réforme peut intervenir lorsque s'ouvre une « fenêtre d'opportunité politique » (*policy window*), c'est-à-dire lorsqu'une intersection entre les trois sphères voit le jour. Les experts issus des communautés de politiques publiques gravitent autour des acteurs politiques, « waiting for problems to float by to which they can attach their solutions, waiting for a development in the political stream they can use to their advantage » (p.165). Les

¹⁹ Bruno Palier adopte quant à lui l'expression « dynamique », distinguant la dynamique des problèmes, la dynamique de la communauté des politiques publiques, et la dynamique de la vie politique (cf. Palier 2002a: 59).

²⁰ Pour une étude intéressante du rôle des événements dans les processus de mise à l'agenda, cf. Birkland 1998.

²¹ « Ideas bubble around in these communities. People try out proposals in a variety of ways : through speeches, bill introductions, congressional hearings, leak to the press, circulation of papers, conversations, and lunches. They float their ideas, criticize one another's work, hone and revise their ideas, and float new versions. Some of

fenêtres d'opportunité s'ouvrent le plus souvent de façon irrégulière et très ponctuelle. Par exemple, si aucune alternative n'est prête, ou si l'absence d'entrepreneur politique occulte l'existence d'alternatives susceptible de résoudre le problème, il se peut que la fenêtre se ferme rapidement. Cela étant, dans d'autres cas une relative routinisation de l'action publique permet de prévoir l'ouverture de fenêtres. Le bouclage du budget de l'Etat, par exemple, offre une opportunité annuelle aux communautés de politiques publiques concernées par les questions de dépenses publiques. Par ailleurs, il est également possible que l'ouverture d'une fenêtre dans un domaine politique entraîne l'ouverture simultanée d'autres fenêtres dans des domaines connexes.

On perçoit bien les avantages d'une telle approche dans le traitement de notre question de recherche. En mettant en évidence l'existence d'une *sphère des politiques*, le modèle de Kingdon rend possible une analyse plus fine des processus affectant les chances politiques d'une proposition. Il permet de dépasser le modèle classique centré sur les « problèmes », ²² qui reposait sur une représentation cyclique du processus de décision. En anticipant légèrement sur la suite de notre parcours, on peut poser que le revenu inconditionnel, du moins dans sa version moderne, est né dans une communauté de politiques publiques principalement composée d'experts scientifiques. Dans certains pays elle a été défendue par des individualités qui, avec plus ou moins de succès, ont tenté de rattacher différentes variantes aux « problèmes », profitant de fenêtres d'opportunité ouvertes lors de l'apparition d'intersections entre les trois sphères.

Il ressort du bref aperçu donné ici que le modèle de Kingdon met fortement l'accent sur le rôle joué par les *entrepreneurs politiques individuels*. Ces individus sont supposés tirer parti des mouvements inter- et intra-sphères pour vendre une alternative aux acteurs politiques. D'après Kingdon, ces entrepreneurs partagent un certain nombre de caractéristiques communes : expertise, connexions politiques, talent de négociation, ténacité... Dans le champ politique, ils jouent un rôle bien plus prépondérant que les

these ideas are respectable, while others are out of the question. But many, many ideas are possible and are considered in some fashion somewhere along the line. » (Kingdon 1995: 200).

²² L'analyse en termes de cycle est dite 'classique' parce qu'elle a été longtemps dominante en analyse des politiques publiques, et qu'elle reste une référence dans beaucoup de manuels. Cependant, comme le résume Wayne Parsons « there has been a growing unease with the dominant framework of policy analysis, rational decision-making » (Parsons 1995: 77). Kingdon lui-même développe explicitement son modèle en opposition avec les descriptions séquentielles des processus politiques que nous avons brièvement évoquées : « Another conception of orderly process is that policy proceeds in stages. Events, for example, proceed from agenda-setting, through decision, to implementation. We also might believe that people recognize problems first and then seek solutions to them. As we will argue presently, neat stages do not describe these processes very well. While there are indeed different processes, they do not necessarily follow one another through time in any

inventeurs d'alternatives eux-mêmes. Nous aurons l'occasion d'analyser le rôle joué par ce type de personnages dans le contexte du débat sur le RI. Mais, intuitivement, il paraît plausible de supposer qu'en matière de redistribution les acteurs collectifs, comme les syndicats ou les mouvements sociaux, peuvent également exercer une influence non-négligeable, qu'elle soit contraire ou favorable. On peut supposer, par exemple, que si la décision politique est facilitée par la présence d'entrepreneurs disposant d'alternatives, la non-décision représente une autre issue possible, dépendant fortement des relations de pouvoir entre groupes organisés.²³

Les points soulevés par cette discussion théorique mettant aux prises modèle rationnel de la décision politique (approche cyclique) et approche par l'anarchie organisée (modèle dit « des courants multiples ») sont d'une importance capitale pour la suite de notre investigation. Nous avons certes anticipé quelques résultats de nos études de cas en indiquant que la seconde approche correspondait nettement mieux à la réalité empirique – tout comme l'ont montré de nombreuses applications du modèle de Kingdon, y compris celles portant sur des questions de recherche proches de la nôtre.²⁴ Mais surtout, le détour par la description succincte de ce modèle permet de mieux localiser notre question de recherche dans le vaste ensemble que compose l'analyse des politiques publiques.

La problématique de la faisabilité politique d'un instrument comme le revenu inconditionnel relève manifestement d'une approche centrée sur les *alternatives* et leur mise à l'agenda, bien plus que d'une approche centrée sur les *problèmes* comme source de l'action publique. En d'autres mots, s'interroger sur la faisabilité politique d'un RI dans une perspective comparative consisterait à examiner les raisons spécifiquement politiques pour lesquelles une alternative, abondamment discutée dans la *sphère des politiques* de tous les pays examinés, a accédé à l'agenda dans certains cas, et pas dans d'autres. Pourquoi, malgré la prise en compte politique de problèmes présentant de forts degrés de similarité, comme les problèmes liés aux « trappes du chômage »,²⁵ des solutions sensiblement différentes sont-elles discutées, voire adoptées ? Le positionnement des entrepreneurs politiques s'avère-t-il crucial ? Les contrastes entre systèmes de protection sociale fournissent-ils une part de l'explication ? Certains acteurs ont-ils joué un rôle de blocage ? Des variations minimales entre alternatives, comme celles qui distinguent impôt négatif et allocation universelle, ont-elles un

regular pattern. Instead, several streams develop independently ; they are logically coequal, and none necessarily precedes the others chronologically » (Kingdon 1995: 78).

²³ Sur la distinction décision/non-décision, cf. le texte classique de Bachrach et Baratz 1963.

²⁴ Cf. en particulier Weaver 2000.

²⁵ Cf. chapitre 1, *supra*.

impact significatif sur l'accession à l'agenda ? Et si la faisabilité politique n'est pas seulement une propriété intrinsèque de telle ou telle alternative, quels sont les éléments contextuels qui sont susceptibles de la déterminer ?

Section 2 :

La faisabilité politique d'un revenu inconditionnel dans les textes scientifiques

Dans cette deuxième section, nous procédons à un relevé systématique des utilisations de la notion de « faisabilité politique » dans les textes scientifiques consacrés au revenu inconditionnel (RI). Par « textes scientifiques », nous entendons ici les articles publiés par des universitaires dans des ouvrages et revues, les documents de travail issus d'institutions de recherche, et les contributions aux réunions à caractère scientifique. L'objectif de relevé systématique est double : poursuivre la délimitation de ce qui constitue la « faisabilité politique » d'un instrument de l'action publique, et mettre simultanément en évidence la place prépondérante occupée par cette question dans les débats théoriques sur le RI. De façon un peu arbitraire, on procédera ici par grandes thématiques, selon que l'accent est mis sur tel ou tel facteur de faisabilité. L'arbitraire ne tient pas tant au choix des thématiques qu'à leur circonscription stricte, puisque des auteurs font régulièrement appel à *plusieurs* facteurs concomitants. La subdivision en thématiques doit donc être comprise comme visant à accroître la lisibilité de la problématique générale (la faisabilité politique d'un RI), et non comme un reflet fidèle de chacun des textes. Par ailleurs, le recours fréquent aux citations ne doit pas être ici considéré comme destiné à donner de l'autorité à une démonstration, mais bien comme visant à illustrer la diversité et la richesse des réflexions sur cette problématique générale.

C'est aux Etats-Unis que la question de la faisabilité politique d'un RI constitue pour la première fois le thème central d'un article scientifique. En 1970 – alors que se poursuit le débat sur le *Family Assistance Plan* de Nixon²⁶ – Aaron Wildavsky et Bill Cavala publient une contribution dont le titre est très proche de celui de notre recherche : 'The Political Feasibility of an Income by Right'.²⁷ Cette contribution n'est pas seulement importante par la place particulière qu'elle occupe dans l'histoire du débat, mais aussi parce qu'elle annonce certains arguments-clés qui seront abondamment utilisés dans les réflexions scientifiques ultérieures menées sur la question.²⁸ Nous débiterons donc le relevé systématique annoncé

²⁶ Sur le *Family Assistance Plan* (FAP), cf. chapitre 1, section 3, *supra*.

²⁷ Cavala et Wildavsky 1971 [1970].

²⁸ Cette place particulière est renforcée par le fait que Cavala et Wildavsky ont publié cet article prévoyant l'échec d'une réforme reposant sur le RI avant l'échec du FAP, qui confirmait donc pour partie leurs hypothèses. Dans le même temps, le fait que le FAP soit soutenu par de nombreux acteurs politiques, en ce compris le Président Richard Nixon, contredisait nombre de leurs assertions. « Bill Cavala and Aaron Wildavsky, attempted beforehand to *predict* how the President, the Congress, and the public would deal with the issues involved. They

par la mise en évidence du facteur de faisabilité considéré comme central par ces deux auteurs, à savoir l'opinion publique comme contrainte électorale. D'autres facteurs suivront : rôle de l'électeur médian, de l'organisation collective, des institutions, et des idées.

(1) L'opinion publique, premier aspect de la contrainte électorale

Alors que dans la littérature sur les politiques sociales la question de l'impact de l'opinion publique est extrêmement controversée,²⁹ dans le cas particulier du RI de nombreux auteurs paraissent accorder une extrême importance à ce facteur explicatif. Ainsi Cavala et Wildavsky insistent-ils beaucoup sur le rôle de l'opinion publique comme frein à la progression politique d'une proposition de RI de type impôt négatif. D'après eux, une telle mesure entrerait en contradiction avec les normes et valeurs qui structurent la société américaine :

« Policies that provide people with unearned income run counter to widely held and deeply felt American values such as achievement, work, and equality of opportunity. »³⁰

« We believe that the latent structure of opinion is hostile to income by right. (...) The reason is that income maintenance runs counter to basic American values – equality, work, achievement. »³¹

En fait, nulle part les auteurs n'affirment que l'opposition de l'opinion publique pose un problème *en soi*, ni qu'elle soit nécessairement décisive, mais ils jugent qu'une telle opposition est problématique puisqu'elle rendrait toute avancée dans la direction d'un impôt négatif *électorale*ment délicate. Sur ce type d'enjeu, un lien direct entre état de l'opinion et rapports de force électoraux pourrait donc être établi. Ainsi, l'un des membres du Congrès des Etats-Unis interrogé par Cavala et Wildavsky estime, à propos d'une possible défense de l'idée, qu'en raison des tendances de l'opinion « it would be political suicide ». ³² Toute évaluation sérieuse des chances politiques d'une réforme de cette nature, suggèrent les auteurs, devrait prendre en compte les risques électoraux encourus, mesurés au travers des réactions de l'opinion sur le plan des valeurs et normes exprimées. C'est le fait que ces risques soient importants aux Etats-Unis qui explique selon eux que l'impôt négatif n'y soit pas, du moins dans sa forme pure, politiquement faisable à court ou moyen-terme.

went about this task – the presumed test of a genuine science – with care and insight. Their prediction, however, proved wrong on a number of crucial points. (...) On other points, however, the prediction proved quite correct » (Moynihan 1973: 7-8).

²⁹ Cf. chapitre 2, *supra*.

³⁰ Cavala et Wildavsky 1971: 71.

³¹ Cavala et Wildavsky 1971: 94.

³² Cité dans Cavala et Wildavsky 1971: 75.

D'après Cavala et Wildavsky, l'hostilité de l'opinion serait ainsi la conséquence de l'inconditionnalité radicale de la proposition, qui remet en cause le principe de réciprocité.³³ A ce stade, il importe peu que l'attachement à ce principe soit – ou ne soit pas – une valeur statistiquement répandue dans l'opinion des pays industrialisés.³⁴ Il suffit en effet à Cavala et Wildavsky de montrer que la *perception* qu'ont les hommes politiques de l'opinion publique correspond à l'idée d'une exigence forte de réciprocité pour déduire que la faisabilité politique du RI est effectivement faible. Les extraits tirés des entretiens ne laissent planer aucun doute à ce sujet : « My supporters are primarily working-class people » déclare un membre du Congrès, « they oppose the notion of something for nothing. They tell me they bust their butts over their jobs, and they're not about to have somebody living off the fruits of their energies ».³⁵

L'hypothèse d'une hostilité de l'opinion publique attachée à l'éthique du travail comme obstacle fondamental au RI a été, au cours de la période que nous étudions, une hypothèse de faisabilité politique récurrente parmi les analystes. L'échec du *Family Assistance Plan* de Nixon aux Etats-Unis a donné lieu à de nombreux commentaires en ce sens.³⁶ En réalité, comme vont le montrer les extraits choisis ci-dessous, la formulation de cette hypothèse n'a pas beaucoup varié en trente ans. En 2000, Fritz Scharpf écrivait par exemple :

« (...) being an empirically oriented political scientist, rather than a moral philosopher, I should also confess that I am doubtful of the political viability of the proposed right to a basic income without means-testing and without a concomitant obligation to do work that is useful to, and appreciated by, other members of one's society. In political discourses, it will not be enough to persuade potential recipients of the desirability of 'a right to be lazy', but it will also be necessary to make others believe that they have a moral duty to work harder or longer in order to pay for this program. »³⁷

L'économiste Robert Solow (Nobel 1987) bien que jugeant la proposition d'allocation universelle comme « méritant une sérieuse discussion »,³⁸ s'est lui aussi fait très explicitement l'écho de ce type de difficulté :

« Taking without giving violates a norm of reciprocity; the monthly check should be earned by some kind of service to society, even if not by paid employment. This is another way in which desirability and feasibility resist any clean separation: the thought is that this feature of the proposal is likely to

³³ Sur l'importance de la question de la réciprocité dans le débat théorique sur le RI, cf. chapitre 1, section 2, *supra*.

³⁴ A ce sujet, cf. notamment chapitre 5, *infra*.

³⁵ Cité dans Cavala et Wildavsky 1971: 75.

³⁶ Sur le *Family Assistance Plan*, cf. chapitre 1, section 3, *supra*. On notera qu'en 1986, sans faire de référence directe à l'idée de faisabilité politique, le philosophe Jon Elster écrivait :

« the proposal goes against a widely accepted notion of justice : it is unfair for able-bodied people to live off the labor of others. Most workers would, correctly in my opinion, see the proposal as a recipe for exploitation of the industrious by the lazy » (Elster 1986: 719).

³⁷ Scharpf 2000: 155.

³⁸ Solow 2001: ix.

make UBI [universal basic income] *politically unacceptable*. This part of the discussion raises important questions about the design of redistributive policies even before issues of affordability are considered. »³⁹

A l'image de Solow qui parle de « politiquement inacceptable », Robert E. Goodin et, dans un autre article, Anton Hemerijck estiment pour des raisons identiques que l'idée est politiquement invendable:

« But an even more telling pragmatic argument against universal basic income is *political*: whatever the abstract merits of the case, you will simply never be able to sell people politically on the idea that people should get 'something for nothing', when everyone else in the community is working for a living. (...) There is no political constituency precisely because it offends people's principles (their sense of fair play). (...) To some extent those principles are internalized by welfare recipients themselves. (...) Whether or not those sentiments are well grounded, they are indisputably real and politically powerful. »⁴⁰

« For radical policy alternatives, like an unconditional basic income, to be adopted, they not only have to be functional to the problem at hand; they also have to be normatively acceptable to the citizenry at large. (...) Large majorities in advanced welfare states of the European Union repudiate the 'something for nothing' philosophy that a basic income policy seems to endorse. »⁴¹

A chaque fois, comme nous l'avons souligné, un double postulat sous-tend ces réflexions. Le premier consiste à présumer que l'opinion publique est attachée au principe de réciprocité, et le second qu'un lien direct existe entre opinion publique et politiques sociales, la première agissant comme contrainte forte sur ces dernières. Cette contrainte est par nature électorale: l'état de l'opinion se traduit dans la répartition des bulletins de vote.

« It [i.e. l'idée de réciprocité dans l'opinion] has always been quite powerful, and there is reason to think it will remain powerful – not merely as a policy conception, but mainly as *an electoral constraint on feasible policies* – as long as the no-work objection seems to be widely shared by net contributors to basic security and net beneficiaries alike ». ⁴²

Il doit être clair que la nature de cet obstacle présumé est distincte de ce qui fonde un autre type de contrainte électorale parfois examiné dans de plus rares travaux sur le RI insistant sur le rôle des *intérêts* des électeurs – et non sur les principes qu'ils ont adopté.

(2) Les intérêts de la majorité, deuxième aspect de la contrainte électorale

Quelques articles scientifiques relatifs à la faisabilité politique d'un RI font explicitement référence au « modèle de l'électeur médian », dans lequel les intérêts d'un électeur décisif, i.e. celui qui permet de dégager une majorité simple, déterminent le destin politique de la

³⁹ Solow 2001: xii-xiii, nous soulignons.

⁴⁰ Goodin 2001: 93-94, nous soulignons.

⁴¹ Hemerijck 2000: 150.

⁴² Groot et van der Veen 2000a: 34, nous soulignons.

réforme. Ce modèle trouve son origine dans les travaux de Anthony Downs, qui tentait d'établir une « théorie économique de la démocratie », ⁴³ et a été ensuite développé principalement aux Etats-Unis par des économistes et politologues. ⁴⁴ L'hypothèse centrale est la suivante : l'amplitude de la redistribution dans une société donnée est déterminée par un individu décisif qui maximise son propre bien-être. Dans le cas d'une société autocratique, cet individu décisif est un dictateur. Dans le cas d'une société démocratique, cet individu est l'électeur dont le revenu est identique au revenu médian de la population qui dispose du droit de vote. Comme dans tout modèle de ce type, différentes simplifications sont ici à l'œuvre. ⁴⁵ Par exemple, les électeurs sont parfaitement informés de l'état de l'économie, de l'impact du taux de prélèvement et de la répartition des revenus ; le taux de taxation est linéaire (*flat rate*) et sert exclusivement à la redistribution ; la règle de la majorité simple est d'application ; tous les citoyens votent. Dans ce cadre, c'est l'électeur médian qui fait basculer la majorité dans un camp ou dans l'autre, soit vers le taux de taxation r , soit vers le taux t . Plus son propre revenu – le revenu médian – est élevé, plus il favorisera un taux de taxation faible, et inversement.

Il est intuitivement facile de saisir la logique qui sous-tend un tel modèle. L'électeur médian, de par sa position, est celui qui permet d'obtenir la majorité simple à 50+1. Si le revenu moyen est plus élevé que le revenu médian au sein du corps électoral, l'électeur décisif va choisir le taux de taxation élevé t qui favorise une plus grande redistribution, rapprochant le revenu moyen de son propre revenu. L'électeur médian a d'autant plus de chance d'être pauvre (relativement à la moyenne) que la distribution des revenus disponibles (avant taxes et transferts) est inégale. En d'autres termes, le modèle suppose que la redistribution sera plus importante dans les sociétés plus inégalitaires. C'est seulement sa prise en compte de l'impact du prélèvement sur les choix de combinaison travail-loisir des autres électeurs qui empêche l'électeur-médian de choisir nécessairement le taux qui égaliserait tous les revenus. En effet un taux de taxation trop élevé réduirait fortement l'incitation à travailler, et ferait baisser le niveau de redistribution. En résumé donc, et sans entrer ici dans plus de détails :

« Voters with income below the income of the decisive voter choose candidates who favor higher taxes and more redistribution ; voters with income above the decisive voter desire lower taxes and less redistribution. The decisive voter chooses the tax share. When the mean income rises relative to the income of the decisive voter, taxes rise, and vice versa. » ⁴⁶

⁴³ Downs 1957. « In order to plan its policies so as to gain voters, the government must discover some relationship between what it does and how citizens vote. In our model, the relationship is derived from the axiom that citizens act rationally in politics. This axiom implies that each citizen casts his vote for the party he believes will provide him with more benefits than any other » (Downs 1957: 36).

⁴⁴ Cf. en particulier Roberts 1977 ; Meltzer et Richard 1981 ; Iversen et Soskice 2001.

⁴⁵ Cf. Meltzer et Richards 1981: 915.

⁴⁶ Meltzer et Richards 1981: 924.

La principale contribution portant sur la « faisabilité politique » d'un RI qui fait usage du modèle de l'électeur médian émane de Adam Przeworski. Dans un article relativement bref, Przeworski a examiné la proposition de van der Veen et Van Parijs de considérer l'allocation universelle comme une « voie capitaliste vers le communisme ». ⁴⁷ La question qu'il pose peut être reformulée de la façon suivante : les électeurs, rationnels et soucieux de leur intérêt personnel (*self-interested*) sont-ils susceptibles d'approuver un système de taxes et transferts qui viserait à redistribuer sous forme de prestation inconditionnelle les ressources collectées ? Pour répondre de façon sommaire à cette interrogation, Przeworski utilise le modèle de l'électeur médian : « We need only to learn the preference of the voter who occupies the median place in the distribution of income ». ⁴⁸

Cet électeur, qui permet de constituer la majorité simple, serait décisif pour la « faisabilité politique » d'une réforme redistributive, puisqu'il déterminerait le taux de taxation. Dans les pays industrialisés, le revenu médian est inférieur au revenu moyen, ce qui implique – conformément aux postulats du modèle – que ce taux de taxation sera nécessairement positif, l'électeur médian bénéficiant de la redistribution. De ce fait, Adam Przeworski en conclut que :

« the median voter model implies that the winning tax schedule will in fact provide a grant, transfer some income from the rich to the poor, and stop short of perfect equality of post-vote (post-tax, post-transfer) incomes. » ⁴⁹

Pour l'essentiel, l'argument avancé par l'auteur est donc le suivant : une redistribution substantielle sous forme d'allocation universelle n'est politiquement faisable que si l'électeur médian est favorable à un taux de prélèvement qui permette de la financer. Ainsi, afin d'étayer l'hypothèse suivant laquelle « les allocations universelles sont politiquement faisables », ⁵⁰ Przeworski juge « (...) reasonable to require that universal grants be accepted by majority rule of rational and self-interested citizens, who would set the rate of taxation and the size of the grant ». ⁵¹ Cependant, une redistribution fondée sur l'allocation universelle comporterait deux traits affectant sa durabilité à moyen-terme :

« First, as the level of the grant is raised, increasingly more productive labor is withdrawn from the market. (...) Second, as the level of the grant rises, income disparities will be squeezed, because no one will want to perform low-paid activities, and the difference between median and mean incomes will diminish. » ⁵²

⁴⁷ Cf. chapitre 1, section 2, *supra*.

⁴⁸ Przeworski 1986: 703

⁴⁹ Przeworski 1986: 704.

⁵⁰ Przeworski 1986: 697.

⁵¹ Przeworski 1986: 697.

Seule la seconde de ces réserves est directement liée au modèle de l'électeur médian. Comme dans le cas de la première pourtant, elle devrait également valoir pour d'autres types de mécanismes redistributifs et apporte donc peu d'enseignements sur les chances politiques de l'allocation universelle ou des autres variantes du RI. Ainsi, des allocations de chômage substantielles, mais ni inconditionnelles ni universelles, pourraient dans la durée entraîner ces deux mêmes effets.

Le modèle de l'électeur médian est aussi au cœur d'un article de l'économiste Jon R. Neill (2001), qui porte cette fois sur la « viabilité » politique d'un impôt négatif.⁵³ Plus élaborée que celle de Przeworski, la réflexion de Neill est basée sur un modèle microéconomique qui aboutit à deux conclusions principales. En premier lieu, il est plausible que la majorité de l'électorat (i.e. l'électeur médian) préférera une taxation proportionnelle à une taxation linéaire. Ensuite, afin de préserver l'incitation au travail, cette majorité optera pour des transferts en nature et la mise à disposition de biens publics plutôt que pour un transfert monétaire et inconditionnel.

« To us, the lesson to be taken from our analysis is that, despite its merits, the negative income tax may not be a viable approach to fighting poverty and inequality. Our study confirms that the work disincentive of a negative income tax could be an obstacle to its adoption. »⁵⁴

Ce constat tiré d'une étude de la contrainte électorale au sens de l'électeur médian rejoint donc, d'une certaine façon, celui posé plus haut sur le rôle des valeurs dominantes dans l'opinion publique. Pourtant, l'argument est fondamentalement distinct. Il ne s'agit pas pour Neill d'affirmer que le RI n'est pas « politiquement faisable » parce que son inconditionnalité serait contraire aux *valeurs* de l'opinion, mais bien parce que son inconditionnalité irait à l'encontre des *intérêts* de l'électeur médian, puisque la réduction du volume de travail induite par l'instauration d'un RI impliquerait un rétrécissement du volume de ressources disponibles pour la redistribution.

En raison des multiples simplifications sur lequel il repose, il paraît douteux que le modèle de l'électeur médian puisse contribuer à éclairer un travail empirique sur la faisabilité politique d'une proposition concrète. Dans un article lui aussi partiellement consacré à la question de la faisabilité politique du RI, Philippe Van Parijs évoquait déjà certains des problèmes soulevés par cette approche :

« Median-voter and related approaches (...) face the frequent objection that a head count in terms of who gains and who loses cannot be what determines political feasibility, both because of pervasive

⁵² Przeworski 1986: 704.

⁵³ Nous revenons dans la conclusion du présent chapitre sur l'ambiguïté qui pèse sur la notion de « viabilité politique ».

⁵⁴ Neill 2001: 757.

uncertainty – many individuals and households simply do not know whether they would fare better or worse, as a result of the measure being introduced, beyond the very short term – and because of the massive role of what is often referred to as ideology – the embracing of a cause by political and other organisations, and all the rhetorics generated around this cause to mobilize current members and enlist new ones ».⁵⁵

Le modèle de l'électeur médian est marginal en analyse comparée des politiques sociales. Si des variantes sont effectivement utilisées dans quelques travaux spéculatifs,⁵⁶ on ne le retrouve que sous des versions extrêmement amendées dans les études portant sur les systèmes de protection sociale. Ainsi Paul Pierson développe-t-il l'idée d'un électeur-pivot,⁵⁷ qui serait distinct de l'électeur médian. Dans le monde réel des politiques sociales, les acteurs qui cherchent à rendre une proposition de réforme politiquement faisable et durable vont tenter de réunir une coalition la plus large possible, incluant des acteurs-clés tels que les syndicats et les organisations d'employeurs. La théorie de l'électeur médian repose sur une forme minimale de majorité, à savoir 50+1, et ne permet pas de rendre compte d'une dynamique partiellement déterminée par les rapports de forces entre acteurs. Pierson estime que l'électeur crucial, le « pivot », sera bien plus proche du *statu quo*, ce qui réduit d'autant « the viable reform space ».⁵⁸

(3) Le rôle de l'organisation collective

Dans les régimes démocratiques fondés sur la représentation, la présence ou l'absence d'instances collectives susceptibles de porter une proposition donnée pourrait être une condition cruciale de faisabilité. C'est en tout cas l'hypothèse avancée par de nombreux auteurs ayant travaillé sur la question du RI.

« To be sure, *political feasibility* is not realized as soon as an abstract majority of voters would gain, all things considered, from a scheme. This majority needs to « find itself », to shape the parties, associations, think tanks, lobbies through which its « will » will be worked out and expressed – briefly, to rest on a *social movement*. »⁵⁹

⁵⁵ Van Parijs 1992b: 216

⁵⁶ Cf. Iversen et Soskice 2001, Moene et Wallerstein 1996.

⁵⁷ A la suite de Krehbiel 1998.

⁵⁸ Pierson 2001a: 419. Par ailleurs, les données du *Luxembourg Income Study* (LIS) – premières données fiables et comparables sur les revenus bruts des ménages dans les pays industrialisés – ont permis de tester empiriquement la pertinence du modèle et de la mettre en doute. Dans une étude reposant sur des données LIS relatives à 24 pays, Milanovic a montré que si les pays dans lesquels les inégalités de revenus avant taxes et transferts (*factor-income*) optaient bien pour des programmes redistributifs – ce qui est conforme aux présupposés du modèle – le mécanisme expliquant ce choix collectif ne correspondait pas nécessairement à celui de l'électeur médian : « While the evidence supports the link between the extent of pro-poor redistribution and factor-income inequality, the evidence that redistribution takes place through the median voter is much weaker. (...) the median-voter hypothesis may not be the appropriate collective decision-making mechanism to explain redistribution decisions » (Milanovic 2000: 395-96, nous soulignons).

⁵⁹ Van der veen et Van Parijs 1986b: 740-741, nous soulignons.

Si pour beaucoup la nécessité d'un regroupement paraît acquise, les argumentaires se distinguent nettement par le type de collectif envisagé comme condition de faisabilité politique : mouvement social et/ou parti politique et/ou groupe d'intérêt et/ou syndicat. De plus, tout en insistant sur l'importance de ce facteur, certains auteurs estiment que la formation d'une coalition politique, composée d'un ou plusieurs de ces collectifs suivant les cas, est absolument improbable dans le cas du RI.

« it [basic income] completely lacks the potential for being rooted in a social movement. »⁶⁰

« But perhaps the most profound problem for the BI [Basic Income] case is *political*. (...) It is hard to see where the large-scale political support for BI is to be found. In Britain, for example, the Greens are the only party committed to BI. »⁶¹

« Now, I don't think the Green movement will succeed in imposing basic income, if only because I don't think they have the strength to become the major party in any country. (...) While some impulse may come from the Greens, we might also hope that organisations of the unemployed might adopt and agitate for the idea. (...) On the whole it must be said that the organised working class has been rather hostile to the idea. »⁶²

Dans la dernière de ces citations l'hostilité des organisations de travailleurs et la marginalité des partis écologistes est présentée comme un obstacle à la faisabilité du RI, alors qu'est envisagée la possibilité d'une action des organisations de chômeurs. Sur ce dernier point divers chercheurs ont exprimé des réserves tirées d'une observation en termes de « logique de l'action collective ». ⁶³ Dans l'hypothèse où les chômeurs, les allocataires sociaux, les travailleurs précaires, pourraient avoir un intérêt à promouvoir l'institution d'un RI, il est malgré tout douteux qu'ils soient capables de s'organiser collectivement pour former un groupe capable de faire pression en ce sens :

« Some of the groups which have most to gain from BI [Basic Income] are unstable in composition. Most unemployed or intermittently workers, for example, together with many part-time employees, either do not expect or do not wish to retain their current status, which therefore provides them with no strong source of identification or interest affiliation. »⁶⁴

« those who stand to gain most from the introduction of an adequate universal grant – housewives, the unemployed, those with precarious jobs – generally live under conditions which are much less favorable to collective organization than those who would lose from it. (...) not only do they have very limited material resources (...). They also lack the human potential for organization (...). And it would

⁶⁰ Elster 1986: 709.

⁶¹ C. Pierson 1999b: 195, nous soulignons.

⁶² Van Parijs 1997: 18-19.

⁶³ Cf. Olson 1965. Selon Olson, les théories pluralistes « have assumed that, if a group had some reason or incentive to organize to further its interest, the rational individuals in that group would also have a reason or an incentive to support an organization working in their mutual interest. But this is logically fallacious, at least for large, latent groups with economic interests » (Olson 1965: 127). Les chômeurs correspondent à la définition que donne Olson d'un « latent group » (cf. pp.49-51). Sur cette question, cf. aussi Shapiro 1999.

⁶⁴ Purdy 1988: 60.

therefore seem that the sort of social movement that could back a universal grant system would be extremely difficult to get off the ground. »⁶⁵

Il apparaît donc que l'identification d'une coalition – à l'état latent ou organisé – susceptible de soutenir cette proposition s'avère extrêmement délicate. Suivant plusieurs auteurs, même une approche en terme d'intérêt strict telle qu'utilisée dans les deux citations précédentes (reposant sur une distinction gagnants/perdants de la réforme) ne permet pas de résoudre ce problème. En effet, la trop grande diversité des effets induits par l'introduction d'un RI pourrait constituer un autre frein à l'action collective en sa faveur.

« there is no natural political coalition to which BI can appeal. It may have attractive features to commentators from across the political spectrum, but it is precisely this ideological diversity which forms the greatest practical obstacle to its introduction. »⁶⁶

« Will enough people want it ? The interest in a universal grant will change with its level. Quite different coalitions of classes will be interested, depending on whether it fosters or impairs growth. So, much as I sympathize with the universal grant, I must judge its probability as being pretty low. »⁶⁷

En corollaire à l'hypothèse relative à la présence d'une coalition de soutien, certains soulignent que la présence (ou l'absence) d'une instance collective *opposée* à une proposition serait également cruciale. L'identification de groupes *hostiles* au RI semble avoir été un exercice plus aisé que la mise en lumière de coalitions potentiellement favorables. En particulier, les organisations de travailleurs salariés constitueraient bien souvent un frein décisif à la faisabilité de la proposition.

« even if the losers are a minority, they are nevertheless a numerous and substantial minority. They encompass not only the wealthiest social strata (...), but also large numbers of workers in the privileged core of the labour market, including the majority of trade union members. »⁶⁸

Diverses considérations peuvent théoriquement motiver le rejet d'un RI par les syndicats. Une telle mesure pourrait non seulement provoquer un court-circuitage des mécanismes de gouvernance sociale par le biais fiscal, mais aussi fonctionner comme un subsidat aux formes précaires d'emploi, exerçant une pression à la baisse sur le salaire minimum et, partant, sur l'ensemble de l'échelle des rémunérations. Par ailleurs, on pourrait craindre que cette forme particulière de garantie de revenu ne représente une façon d'entériner « l'exil hors du travail », légitimant la « séparation de l'économique et du social ». ⁶⁹ Comme on le verra plus loin, à des degrés divers selon les pays des représentants syndicaux ont puisé dans ce type d'argumentaire pour fustiger la proposition.

⁶⁵ Van der veen et Van Parijs 1986b: 739.

⁶⁶ Fitzpatrick 1999: 69.

⁶⁷ Berger 1986: 694.

⁶⁸ Purdy 1988: 60.

En somme, l'hypothèse qui découle de l'ensemble des observations relatives au rôle de l'organisation collective peut se résumer comme suit : la faisabilité politique du RI serait négativement affectée à la fois par l'absence de coalition d'intérêt en sa faveur et par la présence d'une opposition organisée, notamment issue du monde syndical. Dans une certaine mesure, l'insistance sur le rôle joué par les organisations de travailleurs fait directement référence au cadre institutionnel comme contrainte à la faisabilité. Comme nous aurons l'occasion de souligner par la suite, les représentants syndicaux constituent parfois des partenaires incontournables dans le domaine des politiques sociales, notamment en raison du rôle qu'ils sont amenés à jouer dans les mécanismes de démocratie sociale. Leur opposition peut donc être réellement décisive. Ce n'est cependant qu'un des aspects des arguments relatifs aux « institutions » que nous allons à présent brièvement reprendre.

(4) Le cadre institutionnel et la bureaucratie

Le renvoi aux institutions comme contrainte à la faisabilité politique est peu fréquent dans les textes sur le RI, mais mérite néanmoins d'être mentionné, notamment parce qu'il constituera une part essentielle de la suite de notre travail. A un niveau très général, les quelques auteurs traitant de cette question évoquent l'hypothèse d'une dépendance du processus de réforme par rapport aux institutions existantes. Dans ce cadre, une proposition radicale comme le RI n'aurait que peu de chances d'être adoptée, puisqu'elle représenterait une forme d'anomalie institutionnelle.⁷⁰ A un niveau plus particulier, certains estiment que l'institutionnalisation des procédures de réformes dans les Etats développés confère un rôle prépondérant aux bureaucraties, qui disposent de ce fait d'un pouvoir de blocage.

Ainsi, une double inertie institutionnelle affecterait la faisabilité politique d'une réforme de type RI : inertie due aux décisions antérieures et aux structures existantes (macro), inertie due aux intérêts des bureaucraties établies (micro). Leslie Lenkowsky, par exemple, dans sa longue étude des discussions sur l'impôt négatif aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne, combinait les deux types d'arguments pour expliquer l'échec des réformes visant à introduire cette forme de revenu inconditionnel. D'après lui, l'existence d'un système de protection sociale développé et le maintien de ses initiateurs aux lieux clés du pouvoir aurait été un facteur déterminant.

⁶⁹ Entretien avec Robert Castel, Paris, mai 2000.

⁷⁰ C'est, bien entendu, l'une interprétation de la thèse de la « *path dependency* », (cf. chapitre 2, section 2, *supra*).

« The negative income tax was not only new and complicated, but alien to the traditions of policy-makers in Britain and the United States during the 1960s. And while times may have changed, older notions still lingered. Not surprisingly, the fact that each nation was governed by the party that had created its welfare policy proved to be a *major obstacle* to adopting an idea born as an alternative to that policy. »⁷¹

Dans l'ensemble, les autres auteurs ayant traité de cet aspect de la faisabilité politique du RI insistent soit sur le volet « dépendance », soit sur le volet « bureaucratie » de l'obstacle. Nous reprenons ci-dessous trois courts exemples, le premier abordant l'institutionnel au sens des politiques existantes, les deux derniers soulignant le rôle de la bureaucratie respectivement à partir des exemples américain et britannique.

« Few measures would constitute so sharp a break in social policy as the establishment of a guaranteed income. »⁷²

« Any attempt to substitute an NIT for the present system would encounter tough *political resistance*, because of the broad range of special interest groups that obtains substantial advantage under the current array of policies. One of these groups, usually not thought as such, is strategically situated: the government employees who administer the current 168 federal programs and who have an understandably strong interest in their continuance. (...) This group may well constitute the greatest obstacle to meaningful reform of the welfare system. »⁷³

« Overwhelmingly it is the alliance of gut feelings with entrenched interests which would kill any move towards a full BI, especially the interests of those whose livelihoods depend on continuance of the present system. Take a few examples: (1) Civil service and local government staff (...). »⁷⁴

(5) Le rôle des idées

Pour achever cette revue de la littérature, on reviendra sur la contrainte idéologique ou cognitive. Composante déjà présente, en filigrane, dans la première hypothèse ayant trait à l'importance de l'opinion publique, le rôle joué par les idées est souligné dans une autre perspective – parfois de façon elliptique – par quelques observateurs. Dans le cas présent, c'est précisément le rôle des idées au sein du corps des « faiseurs d'opinion » au sens large (dirigeants politiques, journalistes, activistes, militants) qui est abordé, bien plus que celui des valeurs de l'opinion publique elle-même. Des analystes suggèrent ainsi que la faisabilité politique du RI est déterminée par la force des conceptions dominantes en matière de politiques sociales, ou plus exactement par leur résistance au changement. L'essentiel des politiques sociales existantes reposant sur une forme de conditionnalité induisant la réciprocité, une transformation des instruments devrait passer par une évolution de ce

⁷¹ Lenkowsky 1986: 53, nous soulignons.

⁷² Moynihan 1973: 8.

⁷³ Browning 1975 : 118-119, nous soulignons.

⁷⁴ Parker 1988: 6.

fondement idéologique. Pour d'autres encore, les chances politiques de l'idée dépendraient de la capacité des experts à convaincre les élites de la désirabilité d'une telle réforme.

La plupart des observateurs ayant traité de cette question estiment que ce travail de persuasion pourrait s'effectuer dans le cadre idéologique existant, sans appeler nécessairement un véritable changement de paradigme.⁷⁵ L'hypothèse de la diffusion d'idées nouvelles au sein du corps des élites comme condition de faisabilité politique d'un RI a été régulièrement évoquée dans les analyses de l'histoire du *Family Assistance Plan* aux Etats-Unis. Le fait qu'un président conservateur, Richard Nixon, s'engage à mettre en place un système d'impôt négatif pourrait être, en partie du moins, expliqué par le travail de persuasion d'experts et de hauts fonctionnaires, parfois même issus du parti démocrate. Dans un ouvrage publié en 1973 l'un d'entre eux, Daniel P. Moynihan – professeur à l'Université de Harvard – évoquait à plusieurs reprises le rôle joué par les idées dans l'accroissement de la crédibilité et, partant, de la faisabilité de l'impôt négatif.

« The 1960s were a period during which 'social science' prescriptions for social policy had much currency » ;

« Nixon's decisions were considerably influenced by social science findings concerning the nature of the problems with which he dealt » ;

« Through its Cabinet-level membership, the recurrent ideas of professional bureaucrats gained access to the president. (...) That a bolder course was taken was only partly the result of bargaining among advisers ; it also reflected the understanding of those involved that the problem of welfare dependency required a fundamental reform of existing social policies. (...) That they [the « experts »] could provide, with seeming objectivity, evaluations of current programs and estimates of the costs and coverage of potential alternatives was sufficient; such advice was a necessary precursor to any break with past assumption. »⁷⁶

Dans une étude portant à la fois sur le FAP américain et les tentatives de mettre en place un impôt négatif en Grande-Bretagne, Leslie Lenkowsky allait plus loin en indiquant que l'émergence d'un nouveau cadre d'interprétation, dominé par la théorie des « incitants » (ce que, plus loin, nous appellerons le « paradigme de l'activation ») avait facilité la discussion de ces alternatives.⁷⁷

« The convergence seen in the proposal of FAP, FIS, and the tax-credit plan primarily testifies to the power of an attractive idea to spread and influence decisions in countries that would not appear to be receptive to it. As the 1960s began, both Britain and the United States were eager to apply intellectual analysis to a host of public issues. (...) In each country, social scientists were brought into the bureaucracy to examine major issues and propose solutions. (...) Social scientists obtained key positions in government and, together with allies in the universities and elsewhere, managed to persuade

⁷⁵ Sur les changements de paradigme, cf. chapitre 2, section 3, *supra*.

⁷⁶ Moynihan 1973, respectivement 151, 208, et 547-49.

⁷⁷ De façon significative, l'un des sous-chapitres de l'étude de Lenkowsky (1986) est intitulé « The Spread of Ideas » (cf. pp.171-75).

political leaders that the incentive theory offered a way of reducing poverty without increasing dependency. »⁷⁸

Ces quelques citations sont donc illustratives. Si l'impôt négatif a pu s'imposer à l'agenda politique, au point de constituer le cœur de propositions de réformes, c'est grâce au travail intellectuel de persuasion et de diffusion idéologique effectué par experts et scientifiques proches des cercles gouvernementaux. A l'opposé d'une définition de la faisabilité politique comme dépendante de l'état de l'opinion (mais pas nécessairement incompatible avec elle), cette vision se rapproche ainsi d'une conception « élitiste » du processus politique.

(6) Cinq familles d'obstacles

Rôle de la contrainte électorale sous une double forme – valeurs de l'opinion publique et intérêts de la majorité –, impact de l'organisation collective, du cadre institutionnel, et des idées : à travers ces cinq catégories, nous avons regroupé l'essentiel des arguments utilisés dans la littérature scientifique relative à la faisabilité politique d'un RI. Si certains auteurs emploient indifféremment des arguments issus de chacune de ces catégories, la plupart peuvent être identifiés à l'une d'entre elles. Le tableau 3.1 proposé ci-dessous offre une vue d'ensemble de la revue accomplie à ce stade. Ce tableau, qui pourrait paraître abusivement synthétique à certains égards, permettra de récapituler utilement les lignes de force identifiées jusqu'ici. On peut ainsi constater la correspondance relative entre les catégories tirées de la littérature sur le RI et les différentes « écoles » d'analyse des politiques sociales (en particulier néo-institutionnalisme et ressources de pouvoir).

Il importe toutefois de reconnaître que les catégories dégagées n'épuisent pas la totalité des hypothèses contenues dans les écrits scientifiques portant sur la faisabilité politique d'un RI. Certains arguments, le plus souvent caractéristiques d'un cas particulier, n'ont pas été repris. Dans le cas de l'impôt négatif aux Etats-Unis, par exemple, il a été démontré que la question raciale avait à la fois accéléré l'émergence du *Family Assistance Plan* et affecté négativement sa faisabilité. L'éventuelle institution d'un revenu garanti aurait profité aux Noirs qui de façon croissante se mobilisaient pour leurs droits, transformant de façon durable les rapports de force au sud des Etats-Unis.

« (...) what change between the summers of 1965 and 1969 made Congress and the public more open to an NIT, and so made such a plan look *politically feasible*, or even necessary, to Nixon ? (...) What

⁷⁸ Lenkowsky 1986: 172-73.

apparently put an NIT on the political agenda at the opening of the Nixon Administration was a two pronged revolt of the urban black poor in the mid to late 1960s. »⁷⁹

« Redistributing income also redistributes political power. By reducing economic dependence on whites, the FAP would empower blacks and undermine the local [Southern] economy. Southern blacks, both men and women, were the one class fraction that would benefit from the FAP because it would free them from the necessity to accept the lowest wage work. The Southern power elite was unwilling to relinquish political and economic arrangements. The most determined opponents of the FAP were Southern Democrats. »⁸⁰

Cet aspect de la question est spécifique au cas particulier des Etats-Unis. Il n'en est pas moins indirectement lié à l'une des hypothèses générales évoquée dans notre revue de la littérature, à savoir l'importance de la mobilisation collective (ici avec usage de la violence). De surcroît, il illustre le fait qu'un événement attirant l'attention sur un problème – comme, dans le cas américain, les émeutes de Watts en 1965⁸¹ – peut effectivement influencer la sélection des instruments de l'action publique.

Tableau 2.1. Littérature scientifique sur la faisabilité politique d'un revenu inconditionnel

<i>La faisabilité politique d'un RI est avant tout déterminée par...</i>	<i>les valeurs de l'opinion publique</i>	<i>les intérêts de la majorité</i>	<i>les rapports de forces entre coalitions</i>	<i>le cadre institutionnel et/ou les intérêts de la bureaucratie</i>	<i>la diffusion des idées</i>
<i>Références représentatives</i> ⁸²	C. Pierson 1999 Cavala et Wildavsky 1971 Elster 1986 Goodin 2001 Groot et van der Veen 2000 Hemerijck 2000 Scharpf 2000 Solow 2001 van der Veen 1998	Browning 1975 Neill 2001 Przeworski 1986	Berger 1986 C. Pierson 1999 Elster 1986 Fitzpatrick 1999 Moynihan 1973 Purdy 1988 van der Veen et Van Parijs 1986a van der Veen et Van Parijs 1986b Van Parijs 1997 Wright 1986	Browning 1975 Cavala et Wildavsky 1971 Lenkowsky 1986 Moynihan 1973 Parker 1988	Lenkowsky 1986 Moynihan 1973 van der Veen et Van Parijs 1986b Van Parijs 1992b

⁷⁹ Neuberger 1995: 3, nous soulignons.

⁸⁰ Quadagno 1990: 25.

⁸¹ Watts est un quartier de Los Angeles majoritairement habité par des Afro-américains, durement touché par le chômage dès le début des années 1960. En août 1965, une rébellion très violente s'y déroula. Pour plus de détails, cf. par exemple Davis 1997 [1990]: 267-270.

⁸² Ce qui veut dire que, pour chaque référence, au moins un passage représentatif d'un courant donné a pu être identifié.

Section 3 :

La notion de faisabilité politique en science politique

La notion de « faisabilité politique », on l'a vu, est souvent utilisée – en sens divers – dans la littérature sur le RI. Pourtant, elle est relativement marginale dans le champ disciplinaire de la science politique, où elle est avant tout employée par quelques-uns des praticiens de l'analyse de politiques publiques. Comme dans les différents extraits cités dans la section 2, qui portent sur la faisabilité d'une proposition spécifique, son usage dans une littérature plus généraliste est également varié, chaque auteur proposant ses propres critères d'évaluation et ses propres « conditions de faisabilité ». Ces deux caractéristiques – rareté et variété – contribuent à affaiblir la pertinence analytique de cette notion.⁸³

Cette seconde étape de la revue de la littérature vise à donner une certaine densité théorique à la notion. En premier lieu, nous revenons sur le travail pionnier de Yehezkel Dror, auteur de classiques de la *policy analysis*, qui voulait faire de la « faisabilité politique » un concept central d'une science politique orientée vers le conseil aux décideurs. Une deuxième sous-section portera sur les études de Arnold J. Meltsner et Giandomenico Majone, tous deux largement inspirés par Dror. Troisièmement, on proposera une synthèse critique des modèles de faisabilité politique développés respectivement par David J. Webber et Peter J. May.

(1) L'analyse des politiques publiques au service du « Prince » ?

C'est Yehezkel Dror qui, le premier, a proposé à la fin des années 1960 des définitions opératoires de la notion de faisabilité politique. Professeur à la Hebrew University de Jérusalem, il est considéré comme l'un des fondateurs de l'analyse des politiques publiques (*policy analysis*),⁸⁴ statut qu'il doit en grande partie à l'impact d'un article publié en 1967 dans la *Public Administration Review*.⁸⁵ Dans cette contribution, qui est aujourd'hui devenu un classique de la science politique, Dror appelait ses collègues politologues à s'engager dans l'amélioration du processus de décision politique en devenant de véritables « analystes de politiques » (*policy analysts*). Chaque organe gouvernemental d'importance aurait dû comprendre un bureau d'analyse composé de ce type d'experts, tenus au secret professionnel et intégrés dans un réseau de recherche plus large incluant *think-tanks*, consultants externes et

⁸³ Pour un bon exemple de cet usage très pauvre du concept, cf. Rein et Miller 1973: 303-304.

⁸⁴ Aaron Wildavsky lui-même, auteur incontournable de la *policy analysis*, reconnaît explicitement sa dette à l'égard de Dror : Cf. Wildavsky 1979: vii.

universités. « The aim of policy analysis », écrivait Dror, « is to permit improvements in decision-making and policy-making by permitting fuller consideration of a broader set of alternatives, within a wider context, with the help of more systematic tools ».⁸⁶

Il n'est dès lors pas étonnant que Dror ait été un pionnier en matière d'utilisation de la notion de faisabilité politique. Ce concept constitue en effet, à plus d'un titre, le cœur de la nouvelle discipline qu'il appelait de ses vœux : pour une large part, la tâche des « analystes de politiques » devrait consister à évaluer les chances politiques de différentes alternatives. Dror reprochait précisément au courant dominant en analyse des politiques publiques (aux Etats-Unis), à savoir l'analyse systémique, son « neglect of the *problems of political feasibility* and of the special characteristics of political resources ».⁸⁷ L'une des tâches premières de la *policy analysis*, par comparaison, aurait été de donner « much attention to problems of political feasibility, recruitment of support, accomodations of contradicting goals, and recognition of diversity of values ».⁸⁸ Si dans cet article fondateur il ne proposait pas d'outil spécifique pour remédier à ce qu'il considérait comme un défaut, deux ouvrages publiés dans les années ultérieures allaient apporter des éléments de réponse à cette question problématique.

Dans *Public Policy Reexamined* (1968), Dror montre que l'évaluation d'une alternative politique doit commencer par l'interrogation suivante : « What are its political and economic feasibilities ? ».⁸⁹ Par « faisabilité économique », Dror entendait la probabilité que les ressources budgétaires nécessaires à l'exécution de la politique soient disponibles, mais aussi que les ressources *spécifiques* (« trained manpower, raw materials, and information ») soient accessibles.⁹⁰ La « faisabilité politique », telle que définie par Dror, va nécessairement avoir un impact sur la faisabilité économique :

« The *political feasibility* of a policy is the probability that it will be sufficiently acceptable to the various secondary decisionmakers, executors, interest groups, and publics whose participation or acquiescence is needed, that it can be translated into action. Political feasibility depends on the power structure of the involved systems, and on the ability of the policymakers and of the policy itself to recruit support. »⁹¹

⁸⁵ Dror 1967.

⁸⁶ Dror 1967: 202. Il est évident que l'idée d'optimiser le conseil aux décideurs n'était pas entièrement nouvelle. En Europe, on pourrait la faire remonter à Machiavel lui-même, le père de la science politique (cf. Radin 2000: 11-12, et 143-44). Dans *Le Prince*, Machiavel écrivait par exemple : « Le choix de ses ministres n'est pas de peu d'importance pour un prince. La première conjecture que l'on fait quant à l'intelligence d'un prince est de voir les gens de son entourage ; quand ils sont capables et fidèles, on peut toujours l'estimer sage, parce qu'il a su les juger capables et les conserver fidèles. Mais, s'ils sont autrement, on peut toujours porter un mauvais jugement sur lui ; parce que la première erreur qu'il fait, il la fait dans ce choix » (Machiavel 1996 [1513]: 169).

⁸⁷ Dror 1967: 198, nous soulignons.

⁸⁸ Dror 1967: 200.

⁸⁹ Dror 1968: 35.

⁹⁰ Dror raisonnait toutes choses égales par ailleurs, ne tenant pas compte du fait que la collecte des ressources est dépendante de contraintes fiscales socialement déterminées.

⁹¹ Dror 1968: 35, souligné dans le texte.

C'est la structure du pouvoir (*power structure*) qui détermine la faisabilité politique. Elle n'est pas immuable, et peut être transformée par la conquête de soutiens et la formation d'une coalition en faveur de la politique envisagée. La taille de cette coalition sera également cruciale pour la faisabilité économique de la proposition, puisqu'elle déterminera la quantité de ressources, générales et spécifiques, susceptibles d'être dégagées pour sa mise en pratique. Dror développe donc une analogie entre ressources économiques et ressources politiques, ces dernières étant conçues comme « ressources de pouvoir ».⁹² Il souligne à ce sujet que « In general, in affluent societies, the constraints imposed by political feasibility are more stringent than those imposed by economic feasibility ».⁹³

Une ambiguïté de cette première définition a certainement trait à la notion de « publics ». Dror estime que, pour être politiquement faisable, une proposition doit aussi être acceptable par les « publics whose participation or acquiescence is needed ». Entend-il par là l'opinion publique ? l'électorat ? les mouvements sociaux ? En réalité Dror insistera dès le départ sur les ressources de pouvoir spécifiques au système politique, sans prêter beaucoup d'attention à l'expression d'opinions non organisées. L'idée de « publics » n'est plus mentionnée dans les autres conceptualisations de la faisabilité politique proposées par Dror. Parmi celles-ci, c'est la définition analytique utilisée dans *Design for Policy Sciences* (1971) qui est la plus détaillée. Elle se décompose en trois points de vue étroitement dépendants : point de vue de l'acteur, de l'alternative politique, et du champ des politiques considéré.

« a. From the point of view of any actor (individual, groups, organization, nation, etc.), political feasibility refers to the space of effective political action within which the actor is able, with a certain probability, to affect reality – including, among other activities, to influence policies and their implementation. In this sense, political feasibility is closely affiliated with the concepts of influence and power. »⁹⁴

On retrouve dans ce premier aspect de la notion l'idée du rapport de force dans lequel est inscrit l'acteur (« influence and power ») comme condition déterminante de la faisabilité politique. Cette condition est également centrale dans le deuxième volet de la définition, qui a trait à une proposition donnée.

« b. Political feasibility as regards a defined policy alternative deals with the probability (or range of probabilities) that within a given time defined policy alternatives will receive sufficient political push and support to be approved and implemented. »⁹⁵

⁹² Dans le cas présent les « ressources de pouvoir » ne recoupent pas entièrement ce qu'on entend généralement par « ressources de pouvoir » en politiques sociales, expression qui désigne souvent le conflit capital/travail.

⁹³ Dror 1968: 35.

⁹⁴ Dror 1971: 59.

L'existence ou la constitution de soutiens à l'alternative considérée sont fondamentales pour déterminer sa faisabilité politique. On notera aussi l'introduction de la temporalité (« within a given time »), sur laquelle nous reviendrons après avoir relevé la troisième et dernière composante de la faisabilité politique selon Dror, qui ne concerne plus un acteur ou une alternative, mais l'ensemble d'un sous-système politique particulier (par exemple le sous-système des politiques sociales).

« c. In relation to a policy issue or a policy area, political feasibility refers to the range within which alternatives are politically feasible. The term political feasibility domain can be used to refer to this range of alternatives. »⁹⁶

Prise isolément cette troisième partie de la définition est évidemment tautologique, la faisabilité politique désignant l'ensemble des mesures... politiquement faisables. Elle doit donc être comprise en relation avec la deuxième composante, qui détermine ce qu'est précisément une alternative politiquement faisable. Ce sont les deux points (b) et (c) qui, d'après Dror, constituent le cœur de l'analyse des politiques publiques (*policy analysis*). Cette discipline devrait se donner pour objectif la prédiction, la plus exacte possible, de la faisabilité politique de différentes alternatives et rendre plus aisée, de ce fait, la délimitation d'un « domaine de faisabilité politique ». « Policy analysis », indique Dror, « is particularly concerned with the prediction of political feasibility in respect to defined policy alternatives and with the identification of political feasibility domains to help guide search for alternatives ».⁹⁷

La dimension temporelle introduite dans la deuxième composante de la définition renvoie à l'essence même de la faisabilité politique selon Dror. On aura en effet remarqué que, dans l'analyse tirée des deux ouvrages cités, la notion est envisagée dans une acception purement *probabiliste*. Ainsi dans *Public Policy Reexamined* il est question de « probability that it will be sufficiently acceptable to (...) », et dans *Design for Policy Sciences* de « the probability (or range of probabilities) that (...) » ou, en référence à l'acteur, de « probability to affect reality ». En conséquence, le fait qu'un instrument de l'action publique soit politiquement faisable ne signifie pas qu'il va être nécessairement adopté, mais que la probabilité qu'il le soit n'est ni nulle, ni minime *dans un laps de temps donné*. Ce délai n'est pas calculable au sens strict, et Dror ne donne aucune indication quant à sa signification

⁹⁵ Dror 1971: 60.

⁹⁶ Dror 1971: 60.

⁹⁷ Dror 1971: 60. Dans Dror 1967, l'auteur soulignait déjà le rôle prédictif de la *policy analysis* : « There would be much more emphasis on « futuristic » thinking with long-range prediction, alternative states-of-the-future, and speculative thinking on the future (in most areas up to the year 2000) as essential background for current policy-making. » (Dror 1967: 201).

exacte. On peut néanmoins supposer qu'il est lié dans son esprit à la temporalité dont dépendent les acteurs politiques : il serait par exemple équivalent à la durée d'une (court-terme) ou deux (moyen-terme) législatures. De façon significative, on retrouve ce type de considérations dans certains textes sur la faisabilité politique d'un RI.

« one can focus on political feasibility in the narrow sense by posing the more restrictive question : 'How probable is it the transition [towards a basic income society] can be accomplished over the kind of timescale normally contemplated by political actors (e.g. some electoral timetable or the political lifetime of one generation) ?'. »⁹⁸

Cela implique que l'évaluation de la faisabilité politique d'une alternative ne vaut que relativement à une période donnée. Dror insiste lourdement sur ce point : l'analyse des politiques publiques qu'il souhaite développer ne vise pas à mettre à jour d'immuables lois de faisabilité. Les ressources de pouvoir sont susceptibles d'être redistribuées, et leur configuration d'être rendue plus favorable à telle ou telle proposition : une alternative non-réaliste au temps t , pourrait s'avérer faisable au temps $t+1$.

« Any political feasibility estimate, however carefully derived and however correct at its time, must therefore be regarded as provisional, sometimes to be taken up as a challenge, rather than accepted as an absolute constraint. »⁹⁹

Bien que brèves, les définitions proposées par Dror ont posé les premiers jalons d'une approche théorique de la faisabilité politique. On retiendra avant tout l'insistance sur les ressources de pouvoir, la nature probabiliste de la notion, et l'introduction d'une dimension temporelle. Ces éléments vont se retrouver dans la plupart des textes postérieurs traitant directement de la question.

(2) Vers une méthodologie de la policy analysis

A la suite de Dror, de rares auteurs ont tenté de préciser la notion de « faisabilité politique », toujours dans le cadre de l'analyse des politiques publiques. Les diverses contributions de Arnold J. Melstner d'une part, et de Giandomenico Majone d'autre part, représentent les entreprises de délimitation conceptuelle les plus ambitieuses en ce domaine. Pour cette raison, nous en dégageons à présent brièvement les lignes de force.

Des « scénarios » de faisabilité. En 1972, Arnold J. Meltsner – alors professeur à l'Université de Californie (Berkeley) – publie dans la *Public Administration Review* un bref article traitant directement de la faisabilité politique comme composante centrale de toute

⁹⁸ Purdy 1988: 56.

⁹⁹ Dror 1971: 60.

analyse des politiques publiques.¹⁰⁰ Il est le premier à reprendre cette notion à Dror pour l'intégrer dans une méthodologie propre à cette « nouvelle » discipline. Comme le rappelle Beryl Radin, Meltsner fait figure de pionnier en la matière.¹⁰¹

« Arnold Meltsner was one of the few early writers to give sustained attention to questions involving political feasibility and skills in political analysis. Meltsner sought to move the field to a *methodology that allowed for analysis of political feasibility*, including the identification of actors, their beliefs and motivations, resources, and the sites of their interactions. »¹⁰²

L'approche de Meltsner est centrée sur la figure de l'analyste qui, au service du responsable politique, a pour tâche d'évaluer la faisabilité politique d'un instrument de l'action publique et de ses alternatives. Plutôt que de procéder par tâtonnements, par exemple en interrogeant directement les perceptions d'acteurs politiques, l'analyste devrait fonctionner par extrapolations, en établissant des « scénarios » politiques. Ces scénarios prendraient pour point de départ la situation politique au moment de leur rédaction et s'attacheraient à décrire le futur en un sens probabiliste. Meltsner reconnaît que cette démarche est largement spéculative.

« Drafting a political scenario is *more an art than a science*. It is an act of speculation and conjecture. Using extrapolation, analogy, known causal relations, facts and fancies, the scenario depicts a policy's political feasibility. »¹⁰³

Au sein d'un sous-système politique, l'analyste devra d'abord identifier six catégories spécifiques et rassembler l'information pertinente pour chacune d'entre elles. Ces catégories sont : (1) acteurs, (2) motivations, (3) croyances, (4) ressources, (5) lieux, (6) échanges. Les *acteurs* peuvent aussi bien être des individus que des groupes, des organisations, des coalitions, ou des Etats. Certains d'entre eux sont plus ou moins opposés, ou favorables, à une alternative politique et affecteront donc de façon contrastée ses chances politiques. Le rôle de l'analyste est d'identifier ces différents acteurs. Chacun de ceux-ci a une *motivation* propre, qui déterminera le prix politique qu'il fera payer pour son soutien, et les coûts qu'il sera éventuellement prêt à accepter. « If a pivotal actor's price is so high that he cannot possibly be satisfied, then the question of political feasibility is, for the most part, resolved ». ¹⁰⁴ Les *croyances* (*beliefs*) et valeurs de l'acteur modèlent le regard qu'il porte sur la politique considérée et sont le plus souvent dépendantes d'un système idéologique. Les acteurs

¹⁰⁰ Meltsner 1972.

¹⁰¹ Dans l'un des manuels de références de la *policy analysis*, Meltsner est significativement présenté comme une véritable exception en science politique : « One of the few political scientists to speak directly to the question of how policy analysts can predict and influence the political feasibility of policy proposals is Arnold Meltsner » (Weimer et Vining 1989: 385).

¹⁰² Radin 2000: 90, nous soulignons.

¹⁰³ Meltsner 1972: 861, nous soulignons.

disposent de différentes combinaisons de *ressources* politiques, qu'elles soient générales (matérielles, symboliques, ou informationnelles) ou spécifiques (expertise, postes, etc.). Ces ressources vont influencer leurs poids respectifs. Le sort de l'alternative sera décidé dans un *lieu* politique où aura été établi l'équilibre entre les acteurs. Enfin, il est possible qu'une coalition de soutien en faveur de la politique résulte des *échanges* de ressources spécifiques entre acteurs.

Le scénario élaboré par l'analyste au départ de ces six catégories constituera donc une cartographie, un état des lieux, dont la dimension prospective sera essentielle. Pour Meltsner, c'est ce qui permettra d'effectuer une distinction entre les alternatives politiquement faisables, et celles qui ne le sont pas. L'expression même de « scénario » indique que, comme chez Dror, l'approche de la faisabilité est probabiliste, quoiqu'en un sens plus précis : quelle est la probabilité que l'alternative soit adoptée, étant donnés les acteurs en présence, leurs motivations, croyances, ressources et les lieux où ils échangent ces dernières ? Comme chez Dror, c'est l'ensemble de ces ressources politiques qui est au cœur de l'analyse. Sur ce point, on l'a vu, Meltsner est à nouveau plus précis que son inspirateur, puisqu'il propose une distinction entre différents types de ressources.¹⁰⁵

Plus précis, Meltsner est aussi plus ambitieux, puisqu'il appelle à prolonger l'analyse de faisabilité politique au-delà de la stricte étude des chances respectives de différentes alternatives. Une approche plus développée devrait également considérer l'amont du processus :

« The analyst would consider political feasibility in the selection of a policy problem, in the definition of that problem, in the identification of alternatives, and in the recommendation of preferred policy alternatives. »¹⁰⁶

Meltsner ne propose pas de définition concise de la faisabilité politique. Implicitement, il se rapproche pourtant de celle proposée par Dror, notamment lorsque ce dernier écrit que « Political feasibility depends on the power structure of the involved systems, and on the ability of the policymakers and of the policy itself to recruit support ».¹⁰⁷ En effet, le scénario de faisabilité qui devrait selon Meltsner constituer l'activité principale de l'analyste suppose

¹⁰⁴ Meltsner 1972: 861.

¹⁰⁵ La distinction entre les types de ressources dont sont pourvus les acteurs est une constante dans l'étude des politiques publiques (cf. notamment Dahl 1961). Knoepfel, Larrue et Varone (2001) proposent une typologie détaillée, inspirée de différents travaux sur la question, que le lecteur consultera avec profit. Les dix types de ressources qu'ils envisagent recoupent pour partie ceux proposés par Meltsner et, dans une moindre mesure, par Dror : soutien politique, force, droit, personnel, argent, information, organisation, consensus, temps, infrastructure (cf. Knoepfel, Larrue et Varone 2001: 70-101).

¹⁰⁶ Meltsner 1972: 865.

¹⁰⁷ Dror 1968: 35.

le déchiffrement de cette structure de pouvoir, incluant les acteurs, leurs ressources, leurs motivations et leurs croyances, ainsi que la prise en compte de l'évolution probable de cette structure à travers de possibles échanges de ressources. La faisabilité politique d'une proposition serait donc la probabilité que celle-ci soit adoptée par l'autorité compétente, étant donné l'évolution de la structure de pouvoir ainsi définie. On remarquera qu'il n'est pas directement question ici, même de façon allusive, du rôle joué par l'opinion publique.

Les « contraintes » politiques. Giandomenico Majone est, après Melstner, le deuxième auteur ayant exploré de façon quelque peu systématique la notion de faisabilité politique. Dès ses premiers travaux sur le sujet, au milieu des années 1970, Majone – alors chercheur à l'Université de Rome – déplore la manque de clarté conceptuelle qui caractérise l'usage de la notion. D'après lui, cette indétermination rend possible un usage abusif de ce concept par les tenants du *statu quo*, qui rejettent toute innovation au motif qu'elle serait « politiquement infaisable ». Majone tient les politologues pour partiellement responsables de cette situation, tout en faisant exception pour Dror, Cavala et Wildavsky, et Meltsner qu'il cite à plusieurs reprises.

« Political scientists (...) talk about the political feasibility of policies, but the meaning is seldom explicated or obvious from the context. (...) 'political feasibility' has been used as a cluster concept, with different referents and implications in different contexts. »¹⁰⁸

Pour Majone, la faisabilité politique est une propriété globale de toute alternative politique, que l'analyste doit parvenir à décomposer en distinguant les différents types de *contraintes* qui encadrent le problème politique considéré. Ces contraintes réduisent le champ du politiquement faisable, qui ne correspond dès lors pas nécessairement à ce que les ressources budgétaires (la contrainte économique) permettent de réaliser.

« (...) the larger the number of constraints which are considered, the smaller is the set of feasible alternatives, with a corresponding simplification of the choice problem. Many 'bad' decisions are not just suboptimal; they are not even feasible. »¹⁰⁹

Si les contraintes politiques ne peuvent être identifiées avec la même précision que la contrainte économique, une méthodologie rigoureuse (la *constraint analysis*) pourrait néanmoins en révéler une bonne approximation. Majone juge que les contraintes *politiques* résultent (1) de la limitation des ressources politiques disponibles, (2) de la distribution admissible des coûts et bénéfices d'une politique, et (3) du contexte institutionnel.¹¹⁰

¹⁰⁸ Majone 1975a: 260-261.

¹⁰⁹ Majone 1974: 74.

¹¹⁰ Majone 1975a: 265.

A la différence de Meltsner, Giandomenico Majone donne peu de précisions sur la nature exacte des *ressources* politiques, notamment parce qu'il estime que cet aspect de la contrainte tient presque de l'évidence.¹¹¹ Par contre, sa conception de la distribution des *coûts et bénéfices* est plus originale. Pour Majone, une réforme sera politiquement faisable si elle engendre un changement « Pareto admissible ». En économie ou en éthique, on qualifie une situation A de Pareto-supérieure (ou Pareto-améliorante, c'est-à-dire « Pareto admissible » dans les termes de Majone) à une situation B si, au sein d'une collectivité donnée, aucun individu ne préfère B à A alors qu'au moins l'un d'entre eux préfère A. Une situation sera dite Pareto-optimale si aucune autre ne lui est supérieure suivant ce critère.¹¹² Majone reprend cette idée en indiquant qu'une réforme sera « Pareto-admissible » même lorsqu'elle ne mène pas à une solution Pareto-optimale. Ce qui compte, c'est que dans la transition l'utilité d'au moins une personne du groupe bénéficiaire soit accrue sans que l'utilité d'aucune autre ne soit négativement affectée. Si la contrainte distributive ainsi définie n'est pas absolue, la faisabilité politique d'une alternative serait donc d'autant plus grande qu'elle répondrait au critère de « Pareto-admissibilité », et la négociation politique menée à son propos devra donc prendre ce critère en compte. Majone reconnaît cependant que, empiriquement, la délimitation de la zone des solutions « Pareto-admissibles » et de sa frontière Pareto-optimale n'est pas nécessairement évidente.

Quelles que soient les ressources disponibles et la distribution des coûts et bénéfices, toute alternative devra également s'inscrire dans un cadre *institutionnel*. Pour une large part, celui-ci est donné, déjà là. Sur ce point l'approche de Majone rejoint ceux qui parmi les analystes du RI évoquent la question de la dépendance aux institutions, en ce compris la bureaucratie :

« (...) the range of choice of the policy maker is further restricted by the commitments, rights, expectations, and structural rigidities created by previous decisions. (...) The structural characteristics of bureaucracies set additional limits on the level of attainment of policy objectives. »¹¹³

Tout comme chez Dror et Meltsner, la faisabilité politique est pour Majone la composante centrale de l'analyse des politiques publiques. D'après lui, cette discipline ne peut se satisfaire d'un examen des arguments en faveur d'un instrument donné, mais doit mettre en contraste le désirable et le réalisable.

« I shall argue that, just as the essence of the scientific method is the critical analysis and refutation of proposed theories, rather than the accumulation of evidence in favor of pet solutions, so the most

¹¹¹ « Political resource limitations are so obviously important (...) » (Majone 1975a: 267).

¹¹² Van Parijs 1991: 36-37.

¹¹³ Majone 1975a: 270.

important task of policy analysis, consists in *submitting plans and objectives to the most stringent tests of feasibility.* »¹¹⁴

A l'image du « scénario » que Meltsner souhaitait voir élaborer, l'analyste selon Majone doit délimiter le champ du faisable en étudiant les contraintes qui le structurent. Une alternative sera politiquement faisable si elle est située dans ce champ, et d'autant plus qu'elle sera proche de la Pareto-optimalité. Comme chez Dror et Meltsner, la conception de Majone est probabiliste : « Feasibility statements must be interpreted in probabilistic terms ».¹¹⁵

(3) Tentatives de modélisation : grille d'analyse et « cartographie politique ».

Meltsner et Majone sont les premiers à avoir suggéré une méthodologie pour l'étude de la « faisabilité politique » au sens strict. Tous deux, à la suite de Dror, on insisté sur la place cruciale que devrait occuper la notion dans toute analyse des politiques publiques.

« As the methodological problems of policy analysis attract more and more the attention of social scientists, political feasibility is bound to be recognized as one of the central concepts of this new discipline. »¹¹⁶

Pourtant leur exemple sera peu suivi. Entre 1975 et le milieu des années 1980, très peu de travaux similaires sont publiés dans des revues ou ouvrages à audience scientifique internationale.¹¹⁷ Cela ne veut pas dire, bien entendu, que la question de la faisabilité politique n'est plus posée. Mais elle est soit posée dans d'autres termes, soit utilisée telle quelle mais dans les conditions que déplorait Majone : flou conceptuel et variété des contextes. Comme on l'a montré plus haut à travers certains écrits sur le RI, elle se prête à nouveau à toutes les interprétations. Les seules tentatives notables de prolongement des entreprises de Dror, Meltsner et Majone émanent respectivement de David J. Webber et Peter J. May.¹¹⁸ Alors que le premier, dans un article publié en 1986, fait un vigoureux plaidoyer pour l'intégration des « analyses de faisabilité politique » dans la *policy analysis*, le second souligne – la même année – la nécessité d'une modélisation de ces mêmes analyses. Si May ne réalisera cette

¹¹⁴ Majone 1975b: 50, nous soulignons.

¹¹⁵ Majone 1975a: 261.

¹¹⁶ Majone 1975a: 271.

¹¹⁷ Parmi ces rares travaux, on notera particulièrement Starling 1979 et Behn 1981.

¹¹⁸ Notons que Robert D. Behn utilise abondamment la notion (Behn 1981), en proposant toutefois une définition relativement vague, qui s'inscrit dans la perspective machiavélienne de Dror : « The political feasibility of an alternative is clearly dependent upon the ingenuity of the political strategy designed to obtain its adoption and upon the dedication and skill of those who would implement the strategy. Consequently, the analyst's responsibility extends beyond the mere passive determination of political feasibility to the active creation of a political strategy. » (Behn 1981: 222).

ambition que beaucoup plus tard, Webber soumet déjà à son lecteur de 1986 un cadre analytique qui répond partiellement à cette exigence.

Une « grille d'analyse ». Dans sa contribution David J. Webber, politologue de l'Université du Missouri, se fait l'écho des préoccupations clairement exprimées par Dror, Meltsner et Majone. A ses yeux la notion de faisabilité politique, qui devrait former le cœur de l'analyse des politiques publiques,¹¹⁹ est insuffisamment spécifiée :

« Political scientists have failed to provide the one contribution that they can most legitimately make – a framework for assessing the political feasibility of policy proposals » ;

« Despite the prominence of policy analysis in the social sciences over the past decade or so, there has been virtually no scholarly work concerning the analysis of political feasibility of policy proposals. »¹²⁰

Pour une part, Webber attribue l'absence de réflexion spécifiquement politologique sur la question aux difficultés méthodologiques induites par l'usage d'une notion relativement prospective. A ce sujet il reproche à Majone et Meltsner de n'avoir pas donné d'indications claires quant à la façon de procéder à l'analyse de faisabilité, et quant à la manière de la soumettre aux décideurs politiques. Pour autant, la définition *probabiliste* qu'il adopte lui aussi ne modifie pas la nature fondamentalement spéculative de la notion.

« 'Political feasibility' suggests that a policy proposal is acceptable to, or at least not opposed by, a sufficient number of the relevant policy-makers so that the proposal is *likely* to be adopted. »¹²¹

Webber dessine l'ébauche d'une méthodologie de ce qu'il nomme « l'analyse de faisabilité politique » (*political feasibility analysis*), qui réduirait autant que possible le degré d'incertitude attaché à la notion. Dans ce cadre, le rôle de l'analyste est nécessairement prédictif,¹²² et son travail vise à évaluer, pour chaque étape du processus politique, la probabilité qu'une proposition (*policy proposal*) accède à l'étape suivante. Les divers « stades du cycle des politiques » servent ainsi à établir une grille d'analyse des « facteurs de faisabilité politique », qui diffèrent d'étape en étape. C'est la mise sur pied de cette grille qui balise le travail du chercheur, et doit lui permettre une précision maximale. Dans son article Webber en propose une première version théorique.

¹¹⁹ « In a democratic process », écrit Webber, « the political feasibility of a proposed alternative is paramount. » (Webber 1986: 545).

¹²⁰ Webber 1986: respectivement 545 et 546.

¹²¹ Webber 1986: 549 (nous soulignons).

¹²² Webber emploie les termes de « anticipate » et « estimate », qui attestent de ce rôle prédictif. Cf. en particulier Webber 1986: 551.

<i>Stage of the Policy Cycle</i>	<i>Feasibility Factors</i>	<i>Activities, Actors Affecting Feasibility</i>
<i>agenda-setting</i>	ripeness, timeliness, 'policy window'	'triggering mechanism', media attention
<i>policy formulation</i>	decision focus, support	policy entrepreneur, leadership
<i>policy legitimization</i>	incremental, ideological consistency, broad public support	policy entrepreneur, opinion leader
<i>policy implementation</i>	bureaucratic support	bureaucratic leadership, decision-maker oversight
<i>policy evaluation</i>	definition of policy failure, dissatisfaction	oversight, issue or political campaign
<i>policy reconsideration</i>	policy failure, policy consensus	triggering mechanism

(Source : Webber 1986: 550)

A chaque étape correspond un facteur de faisabilité, influencé par des événements et acteurs politiques. Ainsi, au troisième stade du cycle (légitimation de la politique) Webber se réfère-t-il à l'influence des valeurs de l'opinion publique (*public support*), facteur de faisabilité déjà évoqué dans le débat sur le revenu inconditionnel. La lecture de cette case de la grille révèle que la probabilité qu'une alternative soit adoptée sera plus grande si elle ne représente pas une rupture radicale avec ces valeurs. De ce point de vue son caractère plus ou moins incrémental sera essentiel, tout comme son inscription dans le climat politique dominant (*ideological consistency*).¹²³ Du côté des acteurs, la capacité d'un éventuel entrepreneur politique à vendre l'alternative pourrait, par exemple, s'avérer cruciale dans la mise en évidence des connexions entre ce « climat » et la proposition en question. Pour chaque ligne du tableau, le raisonnement est identique. Les deux dernières lignes représentent une originalité de Webber, puisqu'elles renvoient à une analyse de faisabilité politique traitant d'étapes *postérieures* à l'adoption éventuelle d'une alternative. L'auteur juge qu'il importe d'évaluer la probabilité que la politique, après sa mise en place, résiste aux évaluations et aux tentatives de révision. Dans cette perspective l'un des facteurs décisifs sera le critère d'évaluation susceptible d'être choisi.¹²⁴

Etablissement d'une « cartographie ». L'autre tentative de prolongement émane de Peter J. May, professeur de science politique à l'Université de Washington (Seattle). Comme Webber, May tente de dépasser les trois auteurs « originels » en proposant un véritable

¹²³ « an innovative policy proposal is more likely to be adopted if it is part of, or at least consistent with, a broader theme of the current political climate » (Webber 1986: 551).

« modèle » de faisabilité politique ou, plus exactement, une modélisation permettant la répliquabilité des études de faisabilité. Annoncée dans un article 1986, cette modélisation n'est véritablement détaillée qu'en 2003. Entre ces deux dates, si l'on en croit un constat reproduit par l'auteur, la connaissance de la question aurait peu évolué.¹²⁵

« While political feasibility considerations are clearly an important part of a policy maker's decisions calculus, relatively little has been written about what constitutes feasibility, how one gauges it, and its role in policy making. »¹²⁶

« Although political feasibility is clearly an important part of a policy maker's decision calculus, relatively little has been written about what constitutes it and how to gauge it. »¹²⁷

Dans le premier de ces articles, l'auteur relève les différentes utilisations pertinentes de la notion de faisabilité politique, qui recoupent les catégories identifiées par Meltsner et Majone. Il insiste comme eux sur l'aspect probabiliste de la notion. A l'instar de Majone, il souligne que « there is insufficient agreement within the literature about the factors that affect political feasibility ».¹²⁸ A l'image de Meltsner qui parlait de « scénarios », May suggère dès lors d'établir une « cartographie politique » (*political mapping*) qui rendrait possible l'évaluation des chances politiques d'une alternative. Mais à la différence de la grille de Webber, cette cartographie serait avant tout orientée vers l'études des *acteurs*, suivant une double dimension. Toute carte politique inclurait le relevé des *positions* (*position map*) et des *perceptions* des acteurs – groupes d'intérêts et décideurs (*perceptual map*). En référence à ce second aspect, May prend deux exemples de travaux existants, dont ceux de Cavala et Wildavsky consacrés à l'impôt négatif et déjà discutés dans ce chapitre.¹²⁹

« Another example is Bill Cavala and Aaron Wildavsky's study of the political feasibility of policies that would give poor people income as a right, for example, a negative income tax. Their interviews with members of the Congress, conducted in 1969, showed most did not understand what was meant by any of the common terms used to describe guaranteed income proposals. Nonetheless, they found well-formed but often incorrect beliefs regarding the effects of work incentives, popular support for income redistribution and so on. »¹³⁰

Pour toute alternative, le tracé d'un relevé des *perceptions* passera par l'acquisition de données permettant d'identifier « the sources of resistance or support for policy

¹²⁴ A ce stade (*policy reconsideration*), on parlera de préférence de « viabilité politique » (cf. conclusion du présent chapitre, *infra*).

¹²⁵ Une certaine prudence s'impose quant à ce constat, puisqu'il n'est pas exclu que ce soit la connaissance de l'auteur lui-même – sur ce sujet du moins – qui ait peu évolué.

¹²⁶ May 1986: 110.

¹²⁷ May 2003: 2.

¹²⁸ May 1986: 121.

¹²⁹ Cf. section 2, *supra*.

¹³⁰ May 1986: 123.

proposals ». ¹³¹ Les interviews, comme chez Cavala et Wildavsky, l'analyse de discours, ou le décryptage de documents de travail internes, en constitueraient donc les préalables. Le relevé des *positions* sera établi au départ de sources similaires, et visera à repérer les postes respectivement occupés par les différents acteurs, et les intérêts mis en jeu dans le cas du problème considéré.

Il est instructif de constater que, malgré de nombreuses suggestions en ce sens, dans son article de 1986 Peter J. May affirme ne pas avoir l'ambition de développer un modèle de faisabilité.

« It is fruitless to attempt to develop a *predictive model that forecasts the political feasibility of policy proposals*. The variability in proposals, settings, interests, groups, and the like are substantial enough to inhibit such modeling efforts. Moreover, the underlying theoretical base for developing predictive models is such that we should never expect more than a partial feasibility calculus. » ¹³²

C'est pourtant une reprise de l'idée de « cartographie » qui fonde la modélisation développée dans son travail de 2003, explicitement destinée à *prédire* la faisabilité politique de propositions de réformes.

« The mapping of positions of key interest groups – in terms of the degree of support or resistance to key policy provisions – provides a basis for *predicting the political feasibility of policy proposals*. » ¹³³

Dans cette contribution qui poursuit le travail entamé dans la précédente, Peter J. May détaille le processus qui doit présider au tracé d'une *carte politique* reprenant les positions des acteurs relativement à un problème donné et aux solutions proposées. ¹³⁴ Tout comme Meltsner identifiait six catégories sur lesquelles l'analyste devrait idéalement fonder son « scénario », May distingue cinq grandes étapes dans l'établissement de la carte politique. ¹³⁵

- (1) Constituer un « menu des politiques » (*policy menu*), c'est-à-dire décrire les dimensions du problème politique (1a) et envisager les différentes actions publiques susceptibles d'être entreprises (1b) pour chacune d'entre elles (*potential policy provisions*) ;
- (2) Sur base de ce menu, comparer les propositions de réforme en compétition ;

¹³¹ May 1986: 122.

¹³² May 1986: 121, nous soulignons.

¹³³ May 2003: 5, nous soulignons.

¹³⁴ Dans May 2003 l'auteur utilise le terme de *policy map*, alors que dans May 1986 c'était la notion de *political map* qui était envisagée. Les deux termes semblent appropriés, mais pour des raisons différentes : alors que *policy map* met l'accent sur l'identification des alternatives en jeu, l'idée de *political map* renvoie plutôt aux acteurs politiques qui les soutiennent ou s'y opposent. En fait, la cartographie politique de May effectue les deux opérations.

¹³⁵ Peter J. May remercie d'ailleurs Arnold Meltsner « for inspiring key elements of the feasibility framework presented in this chapter » (May 2003: 20).

- (3) Identifier et décrire les groupes d'intérêt en présence ;
- (4) Relever leur positions respectives relativement aux actions publiques possibles (*potential policy provisions*) ;
- (5) Réunir sur une même carte le « menu des politiques », les positions relevées en (4), et les propositions de réforme en compétition.

La dernière étape devrait permettre de visualiser les propositions de réforme susceptibles d'obtenir le soutien de groupes d'intérêts, donc d'être politiquement faisable. Le lecteur trouvera en annexe au présent chapitre les schémas présentés par May, et l'on n'évoquera ici qu'un bref exemple illustratif. Prenons le cas de la réforme du système de santé aux Etats-Unis, tel qu'utilisé par l'auteur (cf. annexe, *infra*). L'une des dimensions du problème (1a) est la question du *rôle du gouvernement*. Les différentes actions (1b) susceptibles d'être engagées sont : *aucune*, régulation limitée de la fourniture *privée* de soins, régulation d'un *mix* entre fourniture publique et privée, fourniture *publique* de soins. Au milieu des années 1990, trois propositions sont en compétition (2) sur cette dimension : les Républicains envisagent une réforme du deuxième type (fourniture privée), l'administration Clinton un mix public-privé, et deux parlementaires soutiennent un plan du dernier type (fourniture publique).¹³⁶ Après identification des groupes d'intérêt (3) et de leurs positions respectives (4), il s'avère que la proposition Clinton est susceptible de ne disposer que du seul soutien d'un groupe d'intérêt peu puissant, alors que les deux autres disposent d'une base solide. « Lacking support from either of the major bases of power surrounding health care issues, the Clinton administration proposal is *shown to be infeasible* ». ¹³⁷

Sur base de la cartographie et des conclusions qu'elle permet de tirer, l'analyste devrait s'engager dans un travail résolument prospectif. Sa tâche consistera à identifier une nouvelle alternative, ou la variante d'une alternative existante, qui serait susceptible d'obtenir un soutien fort sans pour autant engendrer une résistance de même nature. Peter J. May suggère plusieurs pistes pour réaliser la deuxième partie de cet objectif : compensations pour les perdants de la réforme, exemptions pour certaines catégories de personnes, ou étalement dans le temps des mesures pénalisantes. Par ailleurs le lâcher de ballons d'essai (*trial*

¹³⁶ Cette dernière proposition est « The single-payer plan, the American Health Security Act introduced by Senator Paul Wellstone in the Senate and Congressman Jim McDermott in the House » (May 2003: 8).

¹³⁷ May 2003: 13, nous soulignons.

balloons) dans les réunions publiques, destinés à tester les réactions, permet de d'anticiper efficacement certaines résistances.¹³⁸

Le modèle de May s'inscrit dans la continuité des approches initiées par Dror, puis Melstner et Majone. Il repose comme elles sur une conception probabiliste de la faisabilité politique, inscrite dans une analyse des politiques publiques. « Before-the-fact », écrit May, « one might think of political feasibility of a given proposal as *the probability that the proposal will be enacted without substantial modification* ». ¹³⁹ Comme elles, il souligne le rôle prédictif de l'analyste qui, ayant pris en considération les contraintes spécifiquement politiques, dégagera les alternatives politiquement faisables (au sens probabiliste retenu). A la différence de ses précurseurs, par contre, May développe une modélisation détaillée qui permet de produire une cartographie simplifiée de ces contraintes. Toutefois, si cette modélisation rend plus aisée la visualisation des positions respectives des acteurs engagés dans la compétition politique, elle est aussi relativement réductrice. C'est une réserve d'importance que nous souhaitons exprimer en terminant ce chapitre.

(4) Des approches variées mais convergentes

Dans la dernière section de ce troisième chapitre, nous avons donc passé en revue les principaux travaux qui, depuis les années 1960, ont directement traité de la notion de faisabilité politique. Les auteurs abordés ici s'accordent tous pour déplorer le flou qui caractérise son usage en science politique et dans d'autres sciences sociales, et suggèrent des façons similaires de la préciser. Tout en insistant sur la nature exploratoire de leur entreprise, certains parmi eux ont forgé une méthodologie visant à évaluer la faisabilité de différentes alternatives politiques. Pour Arnold Meltsner, c'est l'écriture de « scénarios » politiques qui doit permettre de prévoir le sort politique d'une proposition. D'après Giandomenico Majone, le rôle de l'analyste consiste à identifier différents types de contraintes afin de délimiter l'espace du politiquement faisable. Selon David J. Webber, l'étude de faisabilité politique passe par l'évaluation rigoureuse, à chaque stade du processus politique, des chances d'une alternative. Aux yeux de Peter J. May, enfin, le tracé d'une « cartographie politique » relevant les concordances (et discordances) entre positions des groupes d'intérêt, réformes potentielles, et alternatives effectivement défendues, permet de visualiser les lignes de démarcation entre ce qui est faisable et ce qui ne l'est pas, relativement à un contexte donné.

¹³⁸ May 2003: 18.

¹³⁹ May 2003: 2, nous soulignons.

D'une façon ou d'une autre, de Dror à May tous les auteurs d'importance accordent précisément une place centrale à ces « groupes d'intérêt », aux coalitions, et aux ressources dont elles disposent.¹⁴⁰ Comme dans nombre d'écrits sur le RI, la dimension « organisation collective » apparaît donc essentielle : c'est pour une large part les rapports de forces entre coalitions qui déterminent la faisabilité politique d'une alternative. Cette observation importante peut être rattachée à deux courants bien représentés dans l'étude des politiques sociales, l'approche en terme de ressources de pouvoir (*power resources approach*) et le néo-institutionnalisme.¹⁴¹ Cependant, cette observation doit aussi être considérée avec prudence. Dans le contexte des travaux sur la notion de faisabilité politique, elle relève parfois de la tautologie. Ainsi le modèle de May débouche-t-il sur une conclusion triviale : les propositions politiquement faisables sont celles qui obtiennent le soutien de coalitions fortes, tout en ne suscitant pas d'opposition d'autres coalitions. Koura et Wiberg parlent à ce sujet de « méta-contrainte » pesant sur la faisabilité de toute proposition :

« There are two types of meta-constraints. A decision is *politically possible* if and only if it fulfils both a positive and a negative condition simultaneously. The decision must get enough support from the relevant political actors (the positive condition), and there must be a lack of decisive opposition (the negative condition). It is not enough that a decision is supported, those who oppose it must be weaker – in some political sense – than the proponents of the decision in question ».¹⁴²

Si elle n'est pas inexacte, une affirmation tautologique de ce type peut difficilement apporter une réelle plus-value à l'analyse de faisabilité, si elle est posée sans référence au cadre institutionnel, à la dimension temporelle, ou aux types de ressources disponibles. Partiellement chez Dror,¹⁴³ mais surtout chez Melstner et Majone, ces autres aspect de la question sont intégrés au processus de recherche et lui confèrent une plus grande pertinence analytique. Ce qui n'exclut pas, bien entendu, la prise en compte des « relevant political actors », à commencer par les partis et les groupes de pression.

¹⁴⁰ S'il est vrai que cette composante est relativement moins présente chez David J. Webber, elle n'est néanmoins pas absente de sa réflexion : « policy alternatives that do not have widespread political support are not likely to be adopted » (Webber 1986: 545). Il est question ici de « political support » et non, par exemple, de « popular support ».

¹⁴¹ Plus spécialement le « néo-institutionnalisme historique ».

¹⁴² Koura et Wiberg 1988: 74, nous soulignons.

¹⁴³ La définition en trois points proposée dans Dror 1971 était également, à certains égards, tautologique (cf. p. *supra*).

Conclusion :

Une définition de la faisabilité politique

Ayant cité, à titre d'exemple, le texte d'un spécialiste en économie politique qui se référait à la notion, Giandomenico Majone soulignait : « *Nowhere does the author explain what he means by political feasibility* ». ¹⁴⁴ Il serait abusif d'étendre un tel verdict à l'ensemble des textes scientifiques sur le RI examinés dans la deuxième section de ce chapitre. Le plus souvent en effet, chaque auteur suggère au moins une interprétation plausible de l'idée, en isolant un facteur supposé « crucial » (état de l'opinion, position de l'électeur médian, organisation collective, cadre institutionnel, idées). Ce corpus constitue cependant un exemple particulièrement illustratif de l'imprécision conceptuelle qui préside à l'usage de la notion de faisabilité politique et de ses corrélats, et de la diversité des contextes dans lesquels elle se trouve impliquée. Cela est bien sûr dû, pour partie, à la variété disciplinaire des participants à ces débats : la présence d'économistes, de philosophes, de politologues, de sociologues, démultiplie les possibilités d'interprétation. Mais, si l'on en croit Dror, Meltsner, Majone, Webber et May, ce fait est aussi avéré au sein même du champ disciplinaire de la science politique. Témoignerait-il plutôt d'une ambiguïté fondamentale de l'idée de « faisabilité politique » ? D'une part, celle-ci fonctionne efficacement comme analogie avec la faisabilité économique et technique, qu'il est relativement aisé de spécifier. Dans cette acceptation, il s'agit d'identifier les contraintes politiques susceptibles de peser sur une réforme, comme on mesure une contrainte budgétaire. L'image est à la fois frappante, parlante, et pertinente. D'autre part, pourtant, la notion suppose une interrelation de phénomènes qui, par essence, sont non quantifiables. Alors qu'une contrainte économique pourrait être tracée à l'aide d'indicateurs, de simulations ou de modélisations plus ou moins sophistiquées, l'identification de la contrainte politique reposerait sur une plus large part de spéculation, liée à l'incertitude qui caractérise tout processus politique.

Faudrait-il dès lors se résoudre à admettre une irréductible imprécision, qui rendrait superflu un tel concept ? Pas nécessairement. Après tout, la science économique repose, elle aussi, sur une série de postulats hautement spéculatifs qui n'empêchent pas ses concepts d'être précis. La science politique ne pourrait-elle à son image forger de nouveaux outils destinés à délimiter les facteurs de faisabilité politique de façon claire et répliquable ? Toute l'entreprise des auteurs étudiés dans la dernière partie de ce chapitre vise précisément à

¹⁴⁴ Majone 1975a: 260, nous soulignons.

apporter une réponse affirmative à cette interrogation. Au travers de ses définitions, et de la description qu'il a donnée du rôle de l'analyste, Yehezkel Dror a souhaité ouvrir la voie à une *policy analysis* centrée sur l'étude de la faisabilité d'alternatives politiques. A sa suite, Meltsner, Majone, et plus encore Webber et May ont creusé des pistes de réflexion pour une méthodologie de la discipline qui ferait un usage intensif de la notion. En dépit du caractère spéculatif de l'idée, qui repose nécessairement sur une vision probabiliste du processus politique, la « faisabilité politique » de propositions pourrait donc étudiée en tant que telle, au travers de catégories, de grilles et de cadres analytiques.

En un sens, l'approche théorique de ces auteurs peut être considérée comme marginale dans le vaste champ de l'analyse des politiques publiques et, plus encore, en science politique. En effet, si certains chercheurs font usage de la notion, et proposent une acceptation restrictive de celle-ci en sélectionnant un seul facteur de faisabilité, la grande majorité d'entre eux n'y fait jamais référence. Pourtant, comme on a pu le montrer au terme du deuxième chapitre, elle n'est pas forcément absente de leur réflexion. Ainsi l'abondante littérature reposant sur la réforme des systèmes de protection sociale, et ses diverses ramifications, est-elle directement concernée par les questions de faisabilité politique même si elle le fait sans toujours mentionner la notion. De même, les nombreuses recherches relatives à la « mise à l'agenda » (*agenda-setting*) sont-elles directement concernées par la faisabilité d'alternatives politiques, sans que le terme ne soit réellement usité. C'est cette dernière école, dont John Kingdon est l'un des meilleurs représentants, qui est la plus proche des travaux portant explicitement sur la notion de « faisabilité politique ». En mettant en évidence une série de facteurs déterminant l'accès d'une alternative à l'agenda politique, et en proposant des cadres analytiques susceptibles de rendre compte du processus politique, elle répond aux ambitions de Dror et de ses successeurs.¹⁴⁵

On posera donc qu'en science politique l'usage *implicite* de la notion de « faisabilité politique » est bien plus fréquent que son usage *explicite*. Dans les deux cas de figure, certaines approches mettent l'accent sur un ou quelques facteurs *spécifiques*, alors que d'autres visent à établir un cadre analytique *généraliste* plus englobant. Suivant cette typologie croisée, le modèle de l'électeur médian constituerait une approche implicite et spécifique de la faisabilité politique, alors que le modèle de la mise à l'agenda (Kingdon, par exemple) serait à la fois implicite et généraliste. Les travaux de Dror, Meltsner, Majone,

¹⁴⁵ A cet égard, il n'est évidemment pas surprenant que Kingdon 1995 [1984], œuvre majeure de cette école, soit citée en exemple à la fois par Webber et May dans leurs contributions respectives publiées deux ans plus tard (cf. Webber 1986: 551 et May 1986: 117-118).

Webber et May représenteraient à des degrés divers les uniques cas d'approche explicite et généraliste. Enfin, on relèvera l'existence d'études explicites et spécifiques, notamment dans la littérature sur le développement¹⁴⁶ ou dans le cas de réformes ponctuelles.¹⁴⁷

La plupart des textes scientifiques sur le RI cités dans la deuxième section de ce chapitre peuvent également être considérés comme « explicites et spécifiques », bien que les problèmes de faisabilité politique ne fassent presque jamais l'objet d'une analyse approfondie. Paradoxalement, de ce point de vue seuls quelques travaux relatifs à un cas particulier – celui des Etats-Unis – ont une réelle portée généraliste. Moynihan 1973 et, dans une moindre mesure Lenkowsky 1986 et Quadagno 1990, en sont les meilleurs exemples.¹⁴⁸ Si seul le premier fait à plusieurs reprises un usage explicite de la notion de « faisabilité politique », tous trois examinent la question du RI au départ du sort politique réservé au *Family Assistance Plan* (FAP) du président Nixon, qui visait à l'introduction d'un impôt négatif. En procédant de la sorte, ils révèlent l'importance des études de cas dans l'examen exhaustif de la faisabilité politique d'une réforme. Par contraste, les approches purement théoriques – explicites et généralistes – de Dror à May, en se voulant expressément prospectives, négligent cet aspect de l'analyse. Or, il apparaît que le retour sur un épisode de type FAP permet à la fois de mesurer le poids respectif des facteurs de faisabilité et de tirer des leçons plus générales sur les chances politiques des réformes redistributives.¹⁴⁹

« The analysis of social programs that become forgotten historical alternatives widens the range of explanatory potential. »¹⁵⁰

¹⁴⁶ Haggard, Lafay et Morrisson 1995.

¹⁴⁷ Butler 2000, Cooley & Soares 1999. De façon intéressante, deux articles centrés sur les ramifications du modèle de l'électeur médian font explicitement référence à la notion de faisabilité politique. Ils constituent donc également de bons exemples d'utilisation « explicite et spécifique », au contraire de la plupart des articles susceptibles d'être rattachés à cette école (Cf. Landa & Kapstein 2001: 289-295, et Galasso & Profeta 2002: 21-27). Dans Haggard, Lafay & Morrisson 1995, la « faisabilité politique de l'ajustement structurel dans les pays en développement » est principalement déterminée par l'action de groupes d'intérêt, la position des institutions financières internationales, et la stabilité du gouvernement local (Cf. en particulier le deuxième chapitre de leur étude). Dans Butler 2000, qui porte sur la faisabilité politique d'une augmentation de l'âge de la retraite, c'est l'âge moyen de l'électorat qui est considéré comme crucial. Cooley & Soares 1999, enfin, utilisent un modèle proche de celui de l'électeur médian pour analyser les conditions de faisabilité d'une privatisation du système de retraites.

¹⁴⁸ Ventry 2000 pourrait également être ajouté. Dans cet article l'auteur revient sur l'histoire du *Earned Income Tax Credit* (EITC) américain (Cf. chapitre 1, section 2, *supra*) qui trouverait son origine dans l'échec du *Family Assistance Plan* (FAP). Il reprend les principaux facteurs avancés dans la littérature explicite et généraliste sur la faisabilité politique pour expliquer l'échec du FAP et la montée en puissance du EITC (rôle des experts, état de l'opinion, ressources des acteurs, etc.). Mais, au contraire des travaux de D.P. Moynihan et J. Quadagno, l'étude de Ventry est chronologique et historique avant d'être politique. Elle constitue néanmoins une source d'informations essentielle pour toute analyse des discussions sur le RI aux Etats-Unis.

¹⁴⁹ Sous cet angle l'ouvrage de D.P. Moynihan (1973) est une référence incontournable. L.J. Hausman reproche cependant à l'auteur d'avoir négligé les défauts propres à la proposition (notamment son impact négatif sur les incitations au travail du second membre d'un ménage), et de n'expliquer l'échec législatif qu'en référence à des facteurs politiques « extérieurs » à celle-ci : « The argument that follows is that much of the opposition to FAP was based on grounds *not extraneous* to the substance of the bill » (Hausman 1973: 412, nous soulignons).

¹⁵⁰ Quadagno 1990: 12.

« I believe also that the history of Family Assistance provides evidence that American government is potentially capable of the ‘fundamental social change’ which is so much demanded by some groups (...). »¹⁵¹

L'évaluation de la faisabilité politique d'une alternative donnée ne passerait donc pas seulement par l'établissement d'une grille d'analyse *prédictive* ou d'une « cartographie politique », mais pourrait aussi reposer sur une ou plusieurs études de cas relatives au succès et/ou à l'échec de mesures semblables et/ou similaires dans le passé. Si ce n'est très brièvement dans un article de Meltsner, cette possibilité n'est jamais mentionnée par les spécialistes de la notion.¹⁵² Cette suggestion vise, plus généralement, à souligner l'apport que représenterait l'intégration d'une véritable dimension comparative dans l'analyse de la faisabilité politique d'une proposition. Une comparaison dans l'espace mettrait par exemple en lumière la façon dont les variations institutionnelles se traduisent en termes de faisabilité.¹⁵³ Une comparaison dans le temps, concernant un même pays, ouvrirait des perspectives similaires. Une combinaison de ces deux types de comparaisons, et l'examen de propositions reliées mais différentes, constituerait ainsi une plus-value d'envergure pour tout travail généraliste portant sur les chances politiques d'une réforme.

Au terme des trois premiers chapitres de ce travail, nous définirons la notion de « faisabilité politique » d'un instrument de l'action publique comme *la probabilité que cet instrument soit mis en place dans un délai et un contexte donnés*. La notion est explicitement *probabiliste*, ce qui traduit à la fois le fait que toute *explication* du processus politique de sélection des alternatives doit tenir compte d'un degré élevé d'incertitude, et le fait que toute *prédiction* doit nécessairement être formulée avec prudence.¹⁵⁴ La faisabilité politique est indexée sur un *délai*, qui par définition peut aller du très court terme au très long terme : examiner la faisabilité politique du droit de vote des enfants, par exemple, n'a pas le même sens si la probabilité est indexée sur un délai d'une législature, ou d'un demi-siècle. Cette probabilité est aussi indexée sur un *contexte*, dont les caractéristiques sont également posées par définition : examiner la faisabilité politique d'un dispositif de réduction du temps de

¹⁵¹ Moynihan 1973: 14.

¹⁵² Meltsner 1972.

¹⁵³ A l'image de Lenkowsky 1986. On peut néanmoins s'interroger sur la pertinence de la comparaison effectuée par L. Lenkowsky, puisque le FAP américain incluait un véritable impôt négatif, alors que le FIS britannique n'impliquait pas la mise en place d'un RI.

¹⁵⁴ Si l'usage de la notion de « probabilité » est correct, il n'est pas dénué d'ambiguïté dans le cas d'un instrument de l'action publique. Il s'agit bien ici d'étudier le degré de « vraisemblance » de l'occurrence d'un événement singulier (la mise en place de l'instrument) et non d'inférer, à partir de la fréquence d'occurrences déjà observées, la probabilité que de nouvelles occurrences se produisent.

travail n'a pas le même sens si la probabilité est indexée sur l'ensemble des pays de l'Union européenne, ou sur un seul pays membre.

A cette définition, nous lions une *matrice d'hypothèses* quant aux *déterminants* de la faisabilité politique, dont la structure repose sur une systématisation des « facteurs de faisabilité » mentionnés dans la littérature scientifique, ainsi que des critiques formulées à leurs propos. Le cœur de la matrice est le suivant : la faisabilité politique d'un instrument de l'action publique, étant donnés les *traits constitutifs* de ce dernier, est déterminée par les *propriétés* du contexte politique dans lequel l'instrument est discuté. Les *traits constitutifs* de l'instrument peuvent aussi bien désigner une caractéristique unique, par exemple la population ciblée, ou un très grand nombre de caractéristiques allant du mode de financement au contrôle bureaucratique impliqué.¹⁵⁵ Par hypothèse, les *propriétés* du contexte sont définies par les paramètres suivants :

- (a) *l'existence de propositions rivales, et leurs traits constitutifs ;*
- (b) *les problèmes présents à l'agenda décisionnel, sur lesquels se focalise l'action publique ;*
- (c) *les rapports de force entre les acteurs politiques (individus et groupes) en présence, qui résultent de la répartition dynamique des ressources spécifiquement politiques (positions et mandats électifs), des ressources symboliques (prestige et notoriété), des ressources sociales (capacité de mobilisation, contacts), des ressources informationnelles (pénétration de l'administration), et des ressources organisationnelles (infrastructure et expertise) ;*¹⁵⁶
- (d) *les contraintes institutionnelles, qui comprennent les règles constitutionnelles (répartition des pouvoirs), les procédures de négociation et de décision politique (formelles et informelles), et les mesures et politiques publiques existantes (héritage institutionnel) ;*
- (e) *la contrainte budgétaire, qui définit les ressources disponibles et/ou les ressources susceptibles d'être dégagées ;*

¹⁵⁵ L'idée de propriété structurelle d'un instrument a des affinités évidente avec l'idée d'« attribut » qui est développée par F. Varone (2000). Varone indique que « les instruments se différencient par rapport à quatre attributs : (1) la connotation idéologique, (2) l'intensité des ressources investies, (3) le risque politique encouru et (4) la qualité du ciblage » (Varone 2000: 177). Cependant, dans notre terminologie la condition (3) naît de la relation entre propriétés de l'instrument et propriétés du contexte, et ne peut donc constituer en soi un « attribut » de l'instrument. Par ailleurs, il nous paraît que l'idée de « connotation idéologique » ne peut être reprise comme une propriété structurelle, parce qu'elle représente une caractéristique très incertaine. Nous avons déjà eu l'occasion de souligner que le cas du revenu inconditionnel était exemplaire d'une proposition dont la connotation idéologique est pour le moins floue. Dans de nombreux cas, les justifications d'un instrument peuvent être très variées.

¹⁵⁶ Cette liste de ressources recoupe partiellement la liste présentée dans Knoepfel et al. 2001: 73.

- (f) *les valeurs de l'opinion publique*, qu'elles soient traduites dans les sondages d'opinion, interprétées par les médias, ou anticipées par les acteurs politiques ;
- (g) *le climat idéologique*, qui désigne plus spécifiquement les conceptions que les acteurs eux-mêmes se font du rôle de l'action publique.

Plus qu'à réellement la « falsifier », la suite de notre travail doit viser à mesurer – autant que possible – le poids respectifs des facteurs constituant cette matrice d'hypothèses. On notera d'ailleurs d'emblée que sa structure est nécessairement liée à une sélection de paramètres qui, parmi l'infinité de paramètres constituant un contexte, du plus structurel au plus aléatoire, sont présumés pertinents pour des raisons essentiellement théoriques. Par ailleurs, cette matrice devrait permettre d'évaluer la pertinence des intuitions de John Kingdon quant à l'intersection de trois « sphères » : la sphère des politiques (traits constitutifs de l'instrument considéré et des propositions rivales), la sphère des problèmes (problèmes présents à l'agenda décisionnel), et la sphère de la vie politique (rapports de force, climat idéologique). Elle se veut toutefois plus complexe, introduisant notamment la question de la contrainte institutionnelle, que l'analyse de la littérature sur les politiques sociales met bien en évidence. Enfin, pour terminer on soulignera que la faisabilité politique sera désormais clairement distinguée de la notion de *viabilité* politique, parfois considéré comme équivalente¹⁵⁷ mais qui désigne plutôt la longévité politique de cet instrument *après* sa mise en place effective.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Cf. Neil 2001, et surtout Galasso et Profeta 2002.

¹⁵⁸ Cf. par exemple Egan 2002, qui contient une tentative de création d'un véritable « indice de viabilité politique ».

Annexe au chapitre 3

La « cartographie politique » selon Peter J. May

« The starting point for mapping policy proposals and their political feasibility is a depiction of different dimensions of the policy problem and the potential range of actions for addressing each aspect. Figure 1 illustrates this for health care reform in the United States during the debates over solutions in the early to mid 1990s (...) The range of possible actions is shown for each issue arrayed so that the minimal action – typically, no action by government – is shown first and the most extensive action – typically, direct governmental action – is shown at the opposite end of the continuum. Alternative potential actions are listed in between the ends of the continuum ».¹⁵⁹

Figure 1: Policy Menu

Policy Issue	Potential Policy Provisions			
Government Role	None – leave to market	Limited Regulation of Private Provision	Mix of Regulation of Market and Public Provision	Government as Health Care Provider
Funding of Health Care	Leave it to Consumers – private provision	Mandated Employer with Consumer Purchase	Public Funding and Mandated Employer Funding	Public Provision of Health Care with add-on purchase
Health Care Coverage (availability)	To Whomever is Willing and Able to Pay for It	Employed Individuals and Those Willing to Purchase	Employed and Tax Credits to Assist Private Purchase	Universal Access – All Individuals Covered
Health Care Delivery	Private Market Place – insurance and private provision	Mixed Market Place – private and publicly subsidized providers	Managed Competition – mix of public entities and private provision	Public Provision
Cost Controls	None – let marketplace control	Regulations imposed if costs not reduced in 5 years	Government Specification of Allowable Provider Fees	Government Specification of National Health Care Budget
Insurance Reform	None – keep competitive system	Mandated Uniform Policy Provisions	Mandated Uniform Policy Provisions – with limits on restricting access	Governmental Provision – relegates insurance to secondary coverage
Timing	Current system – timing not an issue	Phase in over 25 year period	Phase in over 5 year period	Move as soon as possible toward comprehensive system

¹⁵⁹ May 2003: 5-6.

« Figure 2 depicts the provisions of three different policy proposals for health care reform in the early 1990s. These consists of a somewhat stylized Republican proposal (labeled ‘R’), the Clinton administration’s Health Security Act proposal (labeled ‘C’), and a ‘single-payer’ proposal (labeled ‘SP’) ». ¹⁶⁰

Figure 2: Selected Health Care Reform Policy Proposals

Policy Issue	-----Potential Policy Provisions-----			
Government Role	None – leave to market	Limited Regulation of Private Provision	Mix of Regulation of Market and Public Provision	Government as Health Care Provider
		▲ R	▲ C	▲ SP
Funding of Health Care	Leave it to Consumers – private provision	Mandated Employer with Consumer Purchase	Public Funding and Mandated Employer Funding	Public Provision of Health Care with add-on purchase
		▲ R	▲ C	▲ SP
Health Care Coverage (availability)	To Whomever is Willing and Able to Pay for It	Employed Individuals and Those Willing to Purchase	Employed and Tax Credits to Assist Private Purchase	Universal Access – All Individuals Covered
		▲ R		▲ C, SP
Health Care Delivery	Private Market Place – insurance and private provision	Mixed Market Place – private and publicly subsidized providers	Managed Competition – mix of public entities and private provision	Public Provision
	▲ R		▲ C	▲ SP
Cost Controls	None – let marketplace control	Regulations imposed if costs not reduced in 5 years	Government Specification of Allowable Provider Fees	Government Specification of National Health Care Budget
		▲ R	▲ C	▲ SP
Insurance Reform	None – keep competitive system	Mandated Uniform Policy Provisions	Mandated Uniform Policy Provisions – with limits on restricting access	Governmental Provision – relegates insurance to secondary coverage
	▲ R		▲ C	▲ SP
Timing	Current system – timing not an issue	Phase in over 25 year period	Phase in over 5 year period	Move as soon as possible toward comprehensive system
	▲ R		▲ C	▲ SP

¹⁶⁰ May 2003: 8.

« A mapping of interest group alignments is the key to understanding bases of political support and opposition for a policy proposal. (...) The starting point for mapping interest group alignments is identification of relevant interest groups ».¹⁶¹

Figure 3: Health Care Reform – Selected Interest Groups

Resources and Views	
AFL-CIO	\$62 million annual budget. Represents 87 unions comprising 14.1 million members. Goals are for employers to pay the bulk of workers' health premiums, for health benefits to not be taxed, and for unions with good packages now to keep them.
Alliance for Managed Competition (AMC)	Alliance of the five largest US insurance companies, representing 60 million policy holders, with an annual budget of \$1 million. Supportive of managed competition since they believe they will have a larger role as "managers" and in forming health care alliances. However, does not like caps on insurance.
American Association of Retired Persons (AARP)	33 million members, annual budget of \$305 million. Desire for long-term care benefits, concern about limitations of Medicare and Medicaid, increased costs of health care, taxing benefits of more wealthy retired persons, desire for funding of prescription drugs.
American Medical Association (AMA)	300,000 members, annual budget of \$250 million. Concerned that government will employ rigid fee schedules, about limitations on individual choice of medical care/doctors, limitations on income of doctors and choice of specialization, and over bureaucratization of health care.
Health Insurance Association of America (HIAA)	Represents 250 insurance companies with 189 million policyholders; annual budget of \$21 million. Consortium of health insurers that want to protect their role in health care, and are opposed to government regulation of health insurance. They prefer individual choices for doctors and health plans, and a strong role for health insurance companies in limiting health care costs through market mechanisms. Sponsors of the Harry and Louise ads.
National Association of Manufacturers (NAM)	Represents 12,500 companies nation-wide with an annual budget of \$16 million. Concern about the form of employer mandates, for which any mandate would require subsidies or exemptions for small employers and guarantees that large employers will have reduced health care costs; worried about self-insured companies payroll taxes that might be required under pay or play programs, and worried about price controls on health care.

¹⁶¹ May 2003: 10.

« Figure [4] shows a depiction of the six health care groups with respect to health care policy choices. Not every group necessarily has a position for each policy issue. And, several groups have similar positions on some policy issues ».¹⁶²

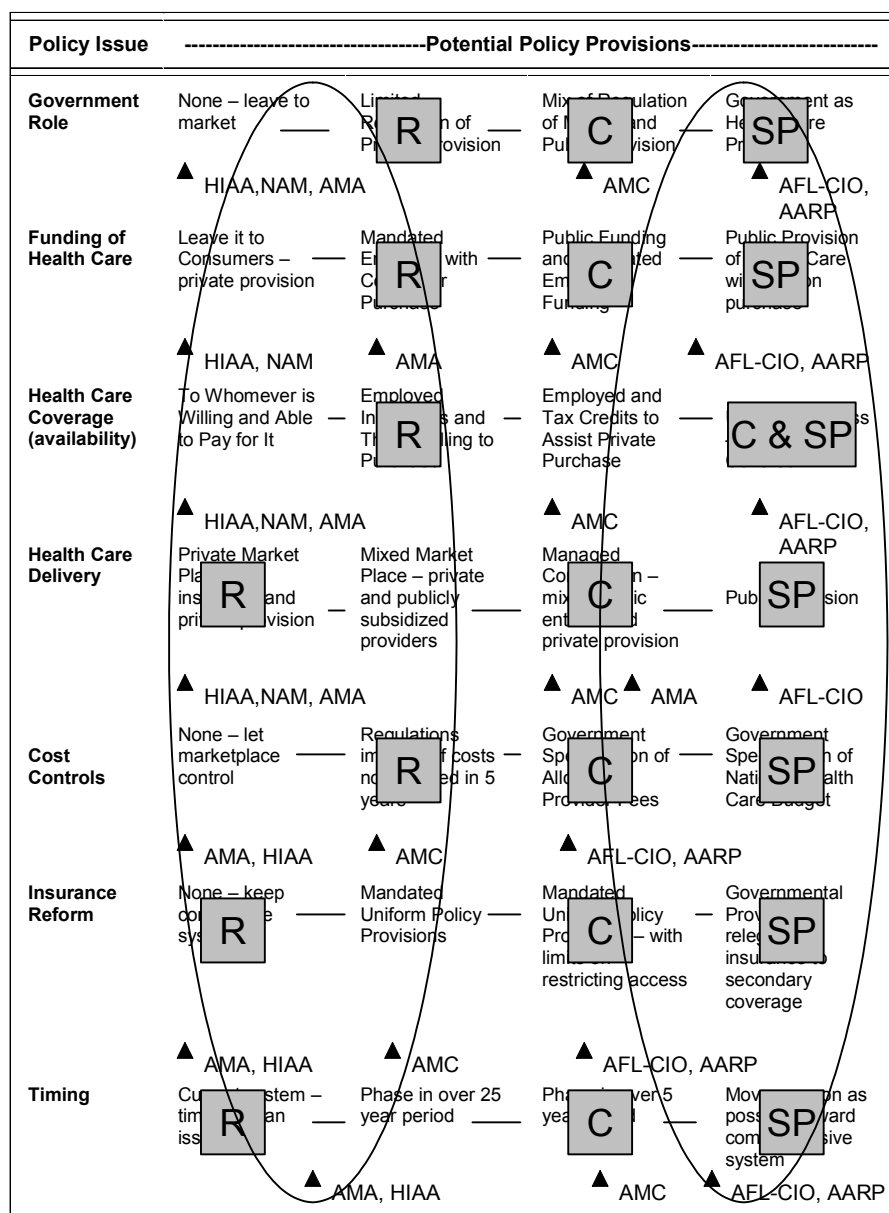
Figure 4 : Interest Groups Positions for Health Care Policy Provisions

Policy Issue	-----Potential Policy Provisions-----			
Government Role	None – leave to market	Limited Regulation of Private Provision	Mix of Regulation of Market and Public Provision	Government as Health Care Provider
	▲ HIAA, NAM, AMA		▲ AMC	▲ AFL-CIO, AARP
Funding of Health Care	Leave it to Consumers – private provision	Mandated Employer with Consumer Purchase	Public Funding and Mandated Employer Funding	Public Provision of Health Care with add-on purchase
	▲ HIAA, NAM	▲ AMA	▲ AMC	▲ AFL-CIO, AARP
Health Care Coverage (availability)	To Whomever is Willing and Able to Pay for It	Employed Individuals and Those Willing to Purchase	Employed and Tax Credits to Assist Private Purchase	Universal Access – All Individuals Covered
	▲ HIAA, NAM, AMA		▲ AMC	▲ AFL-CIO, AARP
Health Care Delivery	Private Market Place – insurance and private provision	Mixed Market Place – private and publicly subsidized providers	Managed Competition – mix of public entities and private provision	Public Provision
	▲ HIAA, NAM, AMA		▲ AMC ▲ AMA	▲ AFL-CIO
Cost Controls	None – let marketplace control	Regulations imposed if costs not reduced in 5 years	Government Specification of Allowable Provider Fees	Government Specification of National Health Care Budget
	▲ AMA, HIAA	▲ AMC	▲ AFL-CIO, AARP	
Insurance Reform	None – keep competitive system	Mandated Uniform Policy Provisions	Mandated Uniform Policy Provisions – with limits on restricting access	Governmental Provision – relegates insurance to secondary coverage
	▲ AMA, HIAA	▲ AMC	▲ AFL-CIO, AARP	
Timing	Current system – timing not an issue	Phase in over 25 year period	Phase in over 5 year period	Move as soon as possible toward comprehensive system
		▲ AMA, HIAA	▲ AMC	▲ AFL-CIO, AARP

¹⁶² May 2003: 10.

« The bases of political support and opposition for different policy proposals can be gauged by comparing interest group alignments (figure [4]) with policy proposals (figure 2). This is easily done if the two figures are overlaid using viewgraphs. Figure [5] depicts this overlay while showing the two major sources of interest group alignments. Interpretation of these alignments is central to understanding the feasibility of different policy proposals. (...) The most obvious is that [the Clinton proposal labeled ‘C’] falls in the middle of the two major alignments around health care issues. (...) *Lacking support from either of the major bases of power surrounding health care issues, the Clinton administration proposal is shown to be infeasible* ».¹⁶³

Figure 5: Bases of Support and Opposition for Policy Proposals



¹⁶³ May 2003: 13, nous soulignons.