

ASSOCIATION FRANCAISE

de

SCIENCE POLITIQUE

Théorie politique :

quelques développements récents

Note additive au rapport : "Frontières optimales  
et règles de décision : une théorie libérale de  
l'équité et de l'efficacité et ses limites".

par

Brian BARRY

Journée d'études du 26 octobre 1974

Note additive au rapport : "Frontières optimales et règles de décision : une théorie libérale de l'équité et de l'efficacité et ses limites".

La théorie politique telle que je l'entends s'intéresse pour l'essentiel à la délimitation, aux interrelations et à la structuration interne des unités politiques. Elle se pose des questions du genre : quelle doit être la dimension des Etats, sur quelle base les populations doivent-elles s'agréger. Dans quelles conditions un Etat doit-il être unitaire ou au contraire se diviser en unités plus petites? Quelle forme institutionnalisée doivent prendre les relations de coordination entre Etats ? Et à quelles méthodes recourir dans toutes ces unités politiques pour arrêter et faire appliquer des décisions contraignantes pour chacun des membres ?

C'est dans ces termes, à mes yeux, que toutes les grandes figures reconnues de la théorie politique semblent avoir engagé leurs réflexions - ainsi Platon, Aristote, Machiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu et Rousseau. Ces auteurs, bien évidemment, diffèrent sur maints aspects. Les uns croient possible d'élaborer des préceptes universellement valides, d'autres à l'inverse pensent que les institutions doivent s'adapter à l'environnement économique, climatique, culturel ou démographique. Ils diffèrent en outre sur les critères qui leur permettent d'apprécier la valeur de tel ou tel système politique possible.

La théorie politique ainsi comprise ne peut pas être considérée à part de ce que l'on peut appeler la sociologie politique et l'axiologie politique. Mais elle se distingue par sa tentative d'énoncer, avec un certain degré de généralité, des jugements de valeur, spécifiés ou non, sur les différents types d'institutions politiques.

Il est évident que rien ne permet de croire sans réserve à l'existence possible de la théorie politique. L'univers peut être fait de telle sorte que ce que j'assigne comme tâche à la théorie politique n'ait pas de sens. Le déclin de la théorie politique au 19<sup>e</sup> et au 20<sup>e</sup> siècle (au point qu'un universitaire anglais Peter Laslett, la déclare "morte" dans les années 50) vient précisément du développement d'idées qui impliquent son impossibilité. Il en est ainsi de toutes sortes de théories qui posent l'existence d'un déterminisme économique, racial, culturel, etc. et réduisent les institutions politiques au statut d'épiphénomènes. Si celles-là n'ont pas d'effet causal indépendant, mais ne sont que les ombres projetées de forces "réelles", on ne voit pas l'intérêt d'en recommander une plutôt qu'une autre.

La théorie politique prête également le flanc à la critique des logiciens positivistes qui dément toute signification au discours éthique (comme Ayer par exemple dans son livre Language, Truth and Logic). En Angleterre et aux Etats-Unis, cette idée a traumatisé une génération de chercheurs en sciences sociales obsédés par la crainte d'émettre des jugements de valeur et a contribué à bannir la théorie politique dans le sens que j'ai donné à ce terme.

Plus récemment, la théorie politique a subi une nouvelle attaque plus subtile encore. Elle vient de ce qu'on conviendra d'appeler "le scientisme" qui

ne reconnaît pour valables que les généralisations empiriques faites à partir d'un échantillon suffisant de cas pour permettre le contrôle statistique de tous les facteurs de variations possibles à l'exception de celui dont on étudie précisément les effets. Ce modèle emprunte aux dispositifs expérimentaux utilisés pour tester les effets de différents traitements sur les récoltes (application d'engrais par exemple) et c'est dans le but d'obtenir des résultats de ce genre que les outils statistiques de base -régression et corrélation- furent mis au point en sciences sociales. On minimise les variations non pertinentes (dûes aux différences de sol ou de climat) en divisant le terrain expérimental en plusieurs petites parcelles chacune traitée différemment et en répétant le même dispositif en plusieurs endroits. De toute évidence, la réalité politique fournit rarement les éléments nécessaires à une expérimentation "in vivo". Ce qui signifie que même si l'on accepte le principe d'une évaluation des institutions politiques et qu'on leur accorde une certaine efficacité causale, on n'a pas le droit de dire que telle institution a tel effet vue l'impossibilité d'un contrôle expérimental de tous les autres facteurs.

Il serait absurde d'engager une discussion sérieuse sur ces derniers points. Je me contenterais d'en conclure qu'ils ménagent la possibilité de poursuivre avec prudence la démarche traditionnelle de la théorie politique. Il me semble en effet que les institutions politiques ne sont pas toujours sans influence autonome. Les événements récents du Chili, du Portugal et de la Grèce soulignent l'importance des changements de régime et indiquent qu'à des régimes fortement contrastés peut correspondre une même configuration des forces économiques et sociales et une même culture politique.

Dire ce que peut être l'effet d'un changement pose évidemment un gigantesque problème et les arguments "scientistes" que j'ai évoqués m'incitent à penser qu'il ne peut pas y avoir de démonstrations décisives. La négligence de ce fait dans le passé a laissé le champ libre à maintes tentatives trop ambitieuses d'aménagement constitutionnel (le système électoral, en l'occurrence, semble avoir exercé une fascination particulière) fondées sur la simple association - un mode de raisonnement qui relève de la même démarche logique que le dicton français "faire l'âne pour avoir du foin". Il reste possible toutefois d'émettre des opinions en ces matières et d'en discuter rationnellement. On peut débattre de la pertinence d'une différence entre deux pays, de l'importance d'une similitude. On peut aussi (là est mon principal centre d'intérêt) mettre en modèle le fonctionnement des institutions politiques. Malgré son imprécision -la simplification est nécessaire à l'élaboration d'un modèle utilisable- je crois que cette méthode constitue un bon moyen de cerner certaines tendances communes et fournit une base plus solide pour s'interroger sur les variations spécifiques.

En définitive, je pense que l'optique du positivisme logique qui voit en tout discours éthique une méthode de persuasion irrationnelle délibérée, distincte de la coercition ou de l'hypnose seulement par sa moindre efficacité, a maintenant perdu son crédit. Même s'il n'existe aucun moyen d'aboutir à un accord sur les valeurs ultimes, il y a cependant place pour un débat intelligent sur les justifications et les implications des critères d'évaluation. Je crois que l'impact le plus important du livre de Rawls, a Theory of Justice, aux Etats-Unis et en Angleterre, parmi les économistes, les juristes et les spécialistes de la théorie politique, se révélera être cette conviction -quelle que soit par ailleurs la validité de la théorie de Rawls- que le concept de justice peut se prêter à une discussion rationnelle.

Malheureusement, du point de vue de la théorie politique telle que je l'ai définie, le livre de Rawls est faible. Comme je l'ai souligné dans le petit livre sur Rawls auquel M. Raymond Boudon a bien voulu faire référence, The Liberal

Theory of Justice, Rawls ne nous dit rien sur la délimitation optimale des unités politiques et son développement sur les institutions politiques les plus capables de réaliser la justice n'est guère plus qu'une réaffirmation naïve et inconditionnelle de la "sagesse conventionnelle" américaine.

Dans le rapport ci-joint, je n'ai pas cherché à savoir ce que pourraient être les réponses dans la problématique rawlsienne. Ceci parce que je crois avoir déjà montré dans mon livre que rien n'autorise à identifier les options des acteurs sociaux dans la "position originelle" rawlsienne avec ce qui est juste (aux deux sens de ce terme).

J'ai préféré plutôt me pencher à nouveau sur la seule réflexion systématique de théorie politique menée en occident depuis la renaissance, c'est-à-dire le libéralisme classique. J'entends par là la doctrine dont John Locke a posé les fondements, qui s'est développée au XVIIIème siècle (notamment avec Adam Smith dans La richesse des nations), pour devenir la "doxa" du XIX° siècle et qui donne aujourd'hui quelques signes de renouveau après des années de disgrâce. De fait, ce serait à peine exagérer que de dire que les fondements philosophiques de la doctrine libérale n'ont jamais été mis en cause en Angleterre et aux Etats-Unis (et sans doute en d'autres pays mais je m'abstiens de généraliser au-delà de ma sphère de compétence). Ce qui s'est passé, en réalité (pour reprendre la brillante analyse de Karl Polanyi dans The great Transformation), c'est l'intervention purement pragmatique des gouvernements dans l'économie conformément à la demande publique d'une action du pouvoir dans la prévention de maux ou la promotion du mieux être.

A long terme cela constitue une situation instable, une source importante de "dissonance cognitive". Il y a deux moyens de résoudre cette dissonance : en alignant la réalité sur la théorie ou en ajustant la théorie à la réalité (Il y a bien sûr la troisième possibilité de se convaincre que la réalité a déjà rejoint la théorie, mais cela suppose encore trop d'imagination). En Angleterre comme aux Etats-Unis, on a vu un premier ministre (E. Heath) et un président (R. Nixon) arriver au pouvoir à coups de slogans libéraux ; dans les deux cas leur politique a connu en deux ans un brutal retour à un contrôle étatique encore renforcé. Cela semble indiquer qu'il est illusoire de vouloir aligner la réalité sur les exigences de la doctrine libérale. Les libéraux convaincus pensent naturellement que la faute incombe aux politiciens, trop timorés pour oser affronter l'impopularité que provoquerait la mise en oeuvre d'un programme de démantèlement des fonctions de l'état contraires aux principes libéraux.

Dans le document ci-joint, je souhaite contribuer un peu à ce débat en posant le libéralisme classique comme une théorie politique au sens où je l'ai définie. En d'autres termes, je vais m'interroger sur ses implications quant à la délimitation, aux interrelations et aux structures de prise de décision internes des unités politiques. Le texte s'articule de la façon suivante : la section I (pages 1-4) permet d'introduire le sujet par une référence à un récent ouvrage de R. Dahl et de E. Tufte : Size and Democracy (Smaller European Democracies series). Pour définir leur critère de délimitation des unités politiques, les auteurs s'inspirent des idées du libéralisme. Celui-ci stipule que le territoire des unités politiques devrait inclure tous ceux qui (producteurs ou consommateurs) se trouvent engagés dans une même relation d'"externality" (1) négative (ex. la pollution

---

(1) Le terme "Externality" est difficile à traduire. Il s'agit, comme l'explique l'auteur, des conséquences de l'action d'un acteur individuel ou collectif sur le monde extérieur. Nous le laisserons en anglais dans la suite du texte (Note du traducteur).

d'un lac). Le mode de prise de décision -majoritaire- qu'ils postulent cependant contredit la logique du libéralisme pour qui le mode idéal de décision serait celui qui interdit que quiconque soit lésé à son insu par l'action d'autrui.

Il est tentant de se dégager de l'hypothèse ralswienne d'un accord latent entre les acteurs sociaux derrière ce "voile d'ignorance" qui leur dissimule leurs intérêts spécifiques. A l'inverse, je prétends que si les lois et les décisions politiques étaient vraiment désirables, elles devraient recueillir un soutien unanime. S'il n'en est pas ainsi, c'est qu'elles présentent quelques déficiences et on devrait les adapter jusqu'à ce qu'elles rencontrent l'appui général.

M. Friedman, l'un des plus éminents "libéraux" contemporains a bien illustré ce point à la télévision lors d'une émission diffusée pendant que je rédigeais cette note (le 23 septembre). Pour défendre sa position, il a mis en cause la notion de "contrat social" entre gouvernement et syndicats selon laquelle les syndicats promettaient de freiner leurs revendications salariales en échange d'une politique gouvernementale plus favorable à la classe ouvrière en matière de fiscalité, de contrôle des prix et des loyers et de prestations de sécurité sociale. "C'est le marché -dit-il- qui est le seul fondement d'un contrat social".

Les sections II, III et IV du rapport, tentent un inventaire systématique des implications de la doctrine libérale. Dans les sections II et III, je fais abstraction des coûts de transaction, afin de dégager plus clairement la logique de la théorie. La section II (pages 4-11) traite des "externalités" négatives c'est-à-dire des conséquences dommageables pour autrui de l'action d'une personne. J'y émet l'hypothèse que c'est aux critères d'équité et d'efficacité que recourt la théorie libérale pour évaluer les différents modes d'approche de l'"externalité". L'équité pose que personne ne peut être lésé par autrui sans dédommagements appropriés. L'efficacité (au sens parétien d'optimisation potentielle) signifie qu'il n'y a pas de changement tel qu'après dédommagement des perdants par les bénéficiaires, chaque parti améliore encore sa position. Ces deux critères impliquent que personne ne doit être lésé sans que son autorisation ait été obtenue au prix d'un dédommagement convenable. Les unités de prise de décision peuvent donc être définies en recherchant dans chaque cas à qui il est nécessaire de demander une autorisation ; et le mode de décision qui en découle est l'unanimité. Dans cette section, je constate également que pour les tenants des prémisses libéraux (comme Buchanan et Tullock dans The Calculus of Consent), l'hostilité à toute intervention étatique les rend réticents à l'idée qu'une firme doive obtenir le consentement d'autrui en cas de dommage, de pollution.. mais leur effort contre cette tendance les conduit à l'incohérence.

La section III est consacrée à l'examen des "externalités" positives, c'est-à-dire aux actions bénéfiques pour autrui. Le problème à leur propos n'est plus de les supprimer mais de les stimuler, ce qui suppose la mobilisation de fonds pour en rémunérer les agents (c'est le cas des fonctionnaires). Là où les profits ne peuvent pas être individualisés, c'est-à-dire qu'on ne peut pas réserver les avantages à ceux-là seulement qui ont payé, le mécanisme du marché ne s'applique plus. La solution jugée compatible avec les prémisses libéraux est qu'aucun impôt ne peut être levé sans le consentement de ceux qui doivent le payer. Cette disposition est la seule à satisfaire aux deux critères d'équité et d'efficacité. Du point de vue institutionnel, cela veut dire que les unités de prise de décision, pour chaque service public rendu, doivent étendre leur territoire à tous les bénéficiaires. A l'intérieur du territoire ainsi délimité, l'imposition doit être acceptée par tous.

Dans les sections IV et V, je m'interroge sur ce qui se passe quand on reprend en compte les coûts de transaction. La section IV (pp. 21-25) aborde le problème dans le cas des "externalités" positives et la section V (pp. 25-32) dans celui des "externalités" négatives. Dans les deux cas, les conséquences institutionnelles évoquées plus haut nécessitent un réexamen approfondi. Toutefois, et en particulier si l'on admet la légitimité d'une modulation de la fiscalité et des dédommagements au sein de même unité politique on peut conserver les principes fondamentaux d'une limitation du territoire à la zone d'influence des "externalités" et d'une prise de décision à la majorité.

Pour finir, la section VI (pp. 33-40) porte la discussion à un niveau supérieur. J'y développe l'idée que deux conditions sont nécessaires à la validation de la théorie classique du libéralisme. Il faut en effet - 1/ - que les acteurs sociaux ne tiennent pour politique que ce qui les affecte personnellement et - 2/ - qu'ils excluent de la dimension politique la question de la répartition des biens ou du revenu (p. 35). Locke a tenté d'explicitier ces deux limitations du champ politique dans ses essais sur la tolérance et sa théorie de la propriété exposée dans le Second Treatise. Mais ni Locke ni ses successeurs n'ont trouvé d'arguments décisifs pour prouver que les acteurs sociaux doivent se confiner à leurs intérêts particuliers plutôt que poursuivre des fins touchant à l'état général de la société (dont relève le problème de la répartition). C'est pour ces raisons que les préceptes élaborés à partir de la doctrine libérale sur les modes de délimitation et de prise de décision ont peu de rapport avec le monde réel et que les politiques qui s'en inspirent sont vouées à l'échec.

Je suis confus de devoir terminer sur cette note négative. J'avais l'intention de m'interroger sur les conséquences d'une prise en compte des deux facteurs exclus par le libéralisme classique quant aux modes de délimitation et de prise de décision. Je pense le faire bientôt mais les limites de longueur et de temps ainsi que l'extrême complexité du problème m'incitent à interrompre là ma réflexion.