

# Conservatoire national des arts et métiers

## CYCLE DE CONFÉRENCES de Joseph White

Case Western Reserve University, Cleveland, Ohio, professeur invité du Cnam

### Pourquoi les réformes échouent le plus souvent et, parfois, réussissent ? Ce que les économistes et les hommes politiques devraient apprendre.

#### Why Public Policies Succeed and Fail

<http://culture.cnam.fr/>

Mercredi 9 février 2011 - 17h30

Conservatoire national des arts et métiers Amphi Abbé-Grégoire, 292 rue Saint-Martin, Paris IIIe  
Cnam, École Management et société - Chaire d'Économie et de gestion des services de santé

Texte et traduction : CNAM - Mise en page : UNHPC



#### Joseph White

Elève d'Aaron Wildavsky, Joseph White est un spécialiste des politiques de santé et de retraite. À l'instar de son maître, une grande partie de ses travaux se focalise sur la manière dont les gouvernements financent leurs politiques de santé, mais aussi sur les efforts qui doivent être consentis afin que celles-ci gagnent en efficacité. Ses travaux comparent les politiques de santé dans les démocraties industrielles développées, avec une attention particulière pour les rôles de l'"État" et du "marché".

Government is a universal, though rarely beloved, aspect of societies. We live in a world of public policies: actions by government that are intended to improve society in some way, according to somebody's values.

Some government policies succeed, and become vital parts of our lives. But many initiatives fall short, and attempts to "reform" the policies that already exist very often fail to change much. Governments reform their budget processes and find it no easier to make decisions. Nor do they make better decisions. The governing structure of French medical care seems to be reorganized every few years. If this has been effective, one has to wonder why it keeps getting reformed. Unemployed youth receive some benefits or training, but the level of unemployment remains stubbornly high.

When I say policies fail, I do not simply mean they have results you do not like. We do not all agree about the kind of society we want, and so what the goals of government should be. So a policy such as President Sarkozy's change in the laws about pensions could do exactly what it is intended to do and still anger many people. I am referring to policies that have negative effects that were not intended by their own advocates – or have little effect at all.

Sometimes policies fail in shocking and scandalous ways. Mediator may be an example of that; so was the contamination of blood products used by hemophiliacs, or the misuse of the CIA to justify the U.S. invasion of Iraq. But most failures are, as Aaron Wildavsky and Jeff

Le gouvernement est un aspect universel, bien que rarement apprécié, de nos sociétés. Nous vivons dans un monde de politiques publiques : des actions sont menées par des gouvernements afin d'améliorer la société selon certaines valeurs partagées.

Certaines politiques gouvernementales réussissent, et deviennent partie vitale de notre vie. Mais de nombreuses initiatives tournent court, et les tentatives de "réformer" des politiques existantes échouent très souvent à changer quoi que ce soit. Il semble que la structure régissant les soins de santé français soit réorganisée à intervalles réguliers ; si elle est efficace, on peut être en droit de se demander pourquoi elle n'arrête pas d'être réformée. Les jeunes sans emploi reçoivent des aides ou une formation, mais le niveau du chômage reste obstinément élevé.

Quand je dis que les politiques échouent, je ne veux pas simplement dire qu'elles ont des résultats qui ne nous plaisent pas. Nous ne sommes pas tous d'accord sur le genre de société que nous voulons, ni, par conséquent, sur les buts que devrait avoir notre gouvernement. Je me réfère aux politiques qui ont des effets négatifs que leurs propres partisans ne prévoyaient pas – ou bien, qui n'ont que très peu d'effets.

Parfois, les politiques échouent de manière choquante et scandaleuse. L'affaire du Mediator en est un exemple, tout comme l'affaire du sang contaminé, ou les abus de la CIA pour justifier l'invasion américaine en Iraq. Mais la plupart des échecs sont, comme l'ont écrit Aaron Wil-



Pressman wrote in a great book four decades ago, "prosaic" or ordinary. It turns out that it is often hard to implement a policy: to do the work that the policy assumes can be done.

The title of the book is:

Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing That Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes.

The plot of their "Saga" involves a program that was supposed to spend \$23 million to create jobs in the city of Oakland, and so make the impoverished black and Hispanic populations of Oakland more happy and hopeful and less likely to engage in the kind of urban riot that was common in the United States during the 1960s. There was no riot, so program administrators claimed it was a great success. Yet this could not have been true, as Pressman and Wildavsky found, because "in 1969, three years after it began, approximately \$3 million had actually been spent. At that rate, another twenty years would pass before this emergency operation would have spent the money to create the jobs to employ the people who would prevent (or at least not participate in) riots."

In this case the agency had not even accomplished the basic task of spending money to pursue its goal. One of the morals they drew, then, was that:

*"People now appear to think that implementation should be easy. They are, therefore, upset when expected events do not occur or turn out badly. We would consider our effort a success if more people began with the understanding that implementation, under the best of circumstances, is exceedingly difficult. They would, therefore, be pleasantly surprised when a few good things really happened."*

I do not want to lower expectations quite as much as they did. But I do think a lot has to go right for a policy initiative to succeed. What are the conditions for successful policy? If we understand those conditions, we should have better ideas about:

- a) How to evaluate specific proposals, such as new standards and processes for licensing drugs;
- b) How to choose among alternatives; and, perhaps most important,
- c) What to expect of government action in a particular area: whether investing in new programs, or reform of old programs, is likely to be worth the trouble.

So that is my subject today: the questions that you might ask in order to predict a policy's results. I will also comment about questions that are commonly asked but are actually quite useless. No professor, however, can tell you what your values should be. I could comment on

davsky et Jeff Pressman dans un livre formidable paru il y a quarante ans, "prosaïques" ou ordinaires. Il semblerait qu'il est souvent très difficile de mettre en œuvre une politique : c'est-à-dire, de faire le travail que cette politique suppose pouvoir être fait.

Le titre du livre est :

Mise en œuvre : Comment les grandes espérances de Washington sont anéanties à Oakland ; ou, pourquoi il est étonnant que les programmes fédéraux fonctionnent, ceci étant la saga de l'Administration de Développement Economique, telle qu'elle est racontée par deux observateurs compatissants qui cherchent à édifier une moralité sur des fondations d'espérances ruinées.

Dans ce cas précis, l'agence n'avait pas même accompli la tâche rudimentaire consistant à dépenser de l'argent afin de poursuivre son but. Une des moralités que les auteurs en tirèrent alors fut que :

*"Les gens maintenant semblent penser qu'une mise en œuvre devrait être facile : ils sont donc contrariés lorsque des événements attendus n'ont pas lieu ou encore finissent mal. Nous pourrions considérer que nos efforts sont une réussite si plus de gens commencent par comprendre que la mise en œuvre, même dans les meilleures des conditions, est extrêmement difficile. Ils seront alors agréablement surpris lorsqu'un petit nombre de bonnes choses arriveront vraiment."*

Je ne veux pas être aussi pessimiste qu'eux. Mais je soutiens qu'un grand nombre de choses doivent fonctionner pour qu'une initiative politique réussisse. Quelles sont les conditions d'une politique réussie ? Si nous comprenons ces conditions, nous devrions avoir une meilleure idée sur :

- a) comment évaluer des propositions spécifiques, par exemple des nouvelles normes et procédures pour l'autorisation de médicaments ;
- b) comment choisir entre des alternatives ; et sans doute plus important encore ;
- c) à quoi s'attendre d'une action gouvernementale sur un point précis : que ce soit d'investir sur de nouveaux programmes, ou de réformer d'anciens programmes, il est probable que ça en vaut la peine.

Voici donc mon sujet aujourd'hui : les questions que vous pourriez poser afin de prévoir les résultats d'une politique. Je vais également faire des observations sur des questions qui sont généralement posées mais sont en



what effects the pension law reform may have, but only you can say if you consider those good or bad.

Successful action by any group or organization, not just a government, requires three things, or has three dimensions.

The first is knowledge of cause and effect: of the means that could achieve a desired end. To put this another way, any problem has a technical dimension.

The second is power: the ability to take the desired action. Some governments have more resources than others, and sometimes no government or other organization has the power to implement a policy. So there is an institutional dimension.

The third is will: the ability to agree on a course of action. In government, that means the political capacity to make authoritative decisions through that government's decision processes.

I do not want to claim the three categories are entirely separate. Yet there are situations where each of these aspects is clearly most important.

The United States government declared "war" on Cancer in 1971; it has spent tens of billions of dollars and built a massive research enterprise; it has created many institutions to translate research into practice; and progress has been modest. The difficulty is, simply, that we don't know how to cure cancer, and there is no way to design research so as to be sure of a successful result. Curing cancer is, first of all, a knowledge problem.

Now consider two different foreign policy tasks: invading Iraq to depose Saddam Hussein, and creating political stability in Iraq after the invasion. One was accomplished and the other, not so much. Why? There are many reasons, but clearly there was a big difference in institutional capacity, power, to perform the two tasks.

The United States, with some help, had a military that was very good at conquering territory and killing enemies who got in the way. They destroyed enemy forces, and the only way members of the Saddam Hussein government could survive was to stop being visibly members of a government. There was plenty of power for that task.

But the same military had no experience in, and little of the skills for, keeping order and combating an insurgency. Donald Rumsfeld was correct about the number of troops needed to defeat Saddam Hussein's forces. That number of troops was entirely inadequate, however, for tasks such as preventing the looting of much of Iraq. In order to destroy an army, you do not need to be able to speak their language. But to patrol streets, you do need to be able to talk to people. Conquering Saddam Hussein did not require political operatives with the skills to balance the vicious political currents in Iraq, or ability to

réalité inutiles. Cependant, aucun professeur ne peut vous dire quelles devraient être vos valeurs.

Pour qu'elle soit réussie, une action entreprise par un groupe ou une organisation nécessite trois choses, ou doit posséder trois dimensions.

La première est la connaissance des causes et des effets : des moyens qui peuvent conduire à une fin voulue. Autrement dit, chaque problème présente une dimension technique.

La deuxième est le pouvoir : la capacité à entreprendre l'action voulue. Certains gouvernements ont plus de ressources que d'autres, et parfois il n'existe pas de gouvernement ou d'organisation capable de mettre en œuvre une politique. Nous parlons donc d'une dimension institutionnelle.

La troisième chose est la volonté : la capacité à se mettre d'accord sur une ligne de conduite. Dans un gouvernement, cela revient à avoir l'aptitude politique à prendre des décisions faisant autorité, via les processus décisionnaires de ce gouvernement.

Je ne soutiens pas que ces trois catégories soient entièrement séparées. Il existe cependant des situations où chacun de ces aspects est clairement plus important que les autres.

Les États-Unis "déclarèrent la guerre" au cancer en 1971 ; ils ont dépensé des dizaines de milliards de dollars et mis en place des organismes de recherche considérables ; ils ont créé un grand nombre d'institutions visant à transposer la recherche dans la pratique ; et les progrès furent modestes. Tout simplement, la difficulté est que nous ne savons pas comment guérir le cancer, et il est impossible de concevoir un plan de recherche qui garantirait des résultats positifs. La guérison du cancer est avant tout un problème de connaissance.

Prenez maintenant deux missions de politique étrangère distinctes : l'invasion de l'Iraq visant à déposer Saddam Hussein, et la création d'une stabilité politique en Iraq après l'invasion. La première mission a été accomplie, mais on ne peut pas en dire autant de la seconde. Pourquoi ? Clairement, l'aptitude institutionnelle, le pouvoir, n'était pas le même dans l'accomplissement de ces deux missions.

Les États-Unis, aidés d'autres pays, avaient une armée qui excellait à conquérir des territoires et à tuer les ennemis qui s'interposaient.

Mais cette même armée n'avait aucune expérience et très peu de compétences pour maintenir l'ordre et combattre une insurrection. Pour détruire une armée, nul besoin de parler sa langue. Mais quand il s'agit de patrouiller dans les rues, il est indispensable de pouvoir parler aux gens. Des opérateurs politiques, possédant des compétences pour équilibrer les vicieux événements politiques irakiens, ou la capacité à diriger les travailleurs irakiens dans la reconstruction des infrastructures anéanties, n'étaient pas nécessaires pour faire chuter Saddam Hussein. Mais ils étaient nécessaires pour com-



manage Iraqi workers to rebuild shattered infrastructure. Combating the insurgency did. I do not intend to deny that the Bush administration and American military made mistakes, but: It seems fair to say that the U.S. government had much more power or institutional capacity to destroy an Iraqi state than to build a new one.

In my first conference I discussed the failure of the United States to have national health insurance. That is not a knowledge problem: it exists in many ways in many countries. It is not a power problem: the U.S. government could surely do a Canadian model because it already does, for its elderly. The U.S. has not guaranteed health care to all Americans because the political system does not choose to do so. The U.S. political system, which relates individual opinions to policy outputs through a series of rules, does not result in the will to act successfully.

In each of these cases the largest obstacles are on one of the three dimensions. In other cases, however, all three aspects are significant; and the dimensions can interact. For example, all dimensions are deeply involved in policy-making about climate change, but specific proposals have different weaknesses. In the United States, we know how to reduce energy consumption by raising taxes, but do not have the will to do that. Nuclear power may be a better option in France than in the United States, if you believe the French state has more power to ensure the nuclear reactors are operated safely.

I mentioned both economists and politicians in the title of this talk because I think both professions tend ignore one or more of these dimensions. Politicians, naturally, tend to choose policies that reduce political difficulties. Often this involves making optimistic assumptions about technique or the power to implement a program. This is understandable, but is also one source of failure.

Some people would single out economists because of the profession's tendency to promote "market-oriented" policies. I think that is often a bad idea, but sometimes a good one. I will argue later that all analyses that start from a general view of what kinds of policies are good are dangerous. But economists are hardly the only group with such views.

I singled out economists because one of their most important observations can be taken too far. Economists think in terms of incentives: how a structure of costs and benefits could influence behavior. Policies are always supposed to affect someone's behavior, and so the economists' question is very important.

Yet the fact that people would have an interest in doing something does not mean that they can. Paying teachers more if their students learn more would seem to create a powerful incentive for better performance. Unfortunately, that will have no effect if teachers do not know how to make their students learn more. Incentives only can

battre l'insurrection. Il serait juste de dire que le gouvernement américain avait bien plus de pouvoir, ou de capacités institutionnelles, pour détruire l'état Iraquien, que pour en construire un nouveau.

Lors de ma première conférence, j'ai évoqué l'échec des États-Unis à avoir un système d'assurance-maladie nationale. Il ne s'agit pas d'un problème de connaissances : ce système existe sous différentes formes dans de nombreux pays. Il ne s'agit pas non plus d'un problème de pouvoir : le gouvernement américain pourrait reproduire le modèle canadien, étant donné qu'il a déjà un modèle équivalent pour les personnes âgées. Les États-Unis ne garantissent pas les soins de santé pour tous les Américains car le système politique américain, qui associe les opinions individuelles et les résultats des politiques publiques à travers une série de règles, ne débouche pas sur une volonté d'agir avec succès.

Dans chacun de ces cas, les obstacles les plus importants se situent sur l'une des trois dimensions. Dans d'autres cas cependant, les trois aspects sont également importants ; et les dimensions peuvent interagir. Par exemple, les trois dimensions sont profondément impliquées dans l'élaboration des politiques sur le changement climatique, mais les propositions spécifiques présentent des faiblesses différentes.

Dans le titre de cette conférence, j'évoque les économistes et les hommes politiques car je crois que ces deux professions tendent à ignorer l'une ou l'autre de ces dimensions. Naturellement, les hommes politiques tendent à choisir des politiques présentant des difficultés réduites. Souvent, cela conduit à émettre des suppositions optimistes à propos des aspects techniques, ou le pouvoir de mettre en œuvre un programme. C'est compréhensible, mais c'est aussi une source d'échec.

Certains pointent du doigt les économistes en raison de la tendance de cette profession à promouvoir des politiques axées sur le marché. Je pense que c'est souvent une mauvaise idée, et parfois une bonne. Je vais soutenir par la suite que toutes les analyses qui commencent par présenter les genres de politiques qui sont bonnes, sont dangereuses. Mais les économistes ne sont pas, loin de là, le seul groupe à avoir ce genre d'attitude.

J'ai distingué les économistes car leur observation la plus importante peut aller trop loin. Les économistes réfléchissent en termes d'incitations : comment une structure de coûts et de bénéfices pourrait influencer le comportement ? Les politiques publiques sont toujours supposées influencer le comportement de quelqu'un, donc la question posée par les économistes est très importante.

Cependant, le fait que les gens auraient un intérêt à faire quelque chose ne signifie pas qu'ils peuvent le faire. Augmenter le salaire des professeurs si leurs étudiants apprennent plus semblerait créer une incitation puissante à améliorer les performances. Malheureusement, cela n'aura aucun effet si les professeurs ne savent pas com-





have the right result if the people they are supposed to influence have the knowledge for effective action.

In short, it is just as important to pay attention to constraints: the obstacles to any course of action. A famous policy scholar who was great at analyzing problems but not so good at solutions wrote that, "men make history, but not as they'd like." When incentives meet constraints, what happens? Well, among other things, people cheat. Teachers "teach to the test." A job training agency tries to recruit clients who are most likely to succeed.

Cheating is actually a more basic problem with the way many economists seem to think about incentives. Believers in the invisible hand rarely account for cheating. I think Adam Smith knew better but Alan Greenspan, longtime chair of the American central bank, apparently did not. "Incentives" often do not work without oversight backed up by coercion – which is not what economists usually have in mind. For example, there are plausible arguments for creating a "market" in which companies trade property rights to pollute. This is the logic of "cap and trade" environmental policies. But they are meaningless unless someone monitors how much each company is actually emitting, and punishes cheaters. And that means there has to be the knowledge to measure, institutional ability to punish, and political will to punish.

Lets look at each of these factors – knowledge, power, and will – a bit more closely.

### Knowledge

When I refer to knowledge, the most obvious cases involve the physical world, like how to cure cancer, or how to create safe and inexpensive energy. But there are many situations where we do not know how to change human behavior.

One example is how to reform criminals. Often people come out of prisons worse than they went in. We probably know how to avoid that, though it is difficult. If we define the task as to transform the average violent 18-year-old male into a 22-year-old who wants to be and has the skills to be a productive member of society – well, knowledge of how to do that is rare.

Or consider public education. Institutional reform can sometimes improve schools' results. But, in many cases, students are not interested in school and do not want to be there. We can say, "get better teachers," with "better" being defined as "teachers who can get students excited about learning." But I see no evidence that schools of education, anywhere, know how to teach that skill.

We could talk for days about the many policy proposals which presume that something can be measured. Health care reforms rely on quality measures for hospitals and other providers; education reforms call for quality measures of schools; budget process reforms call for measuring the output of government programs. In these and

ment faire pour que leurs étudiants apprennent plus. Les incitations ne peuvent avoir de bons résultats que si les personnes qu'elles sont supposées influencer possèdent la connaissance pour mener une action efficace.

En bref, il est très important de prendre garde aux contraintes : les obstacles rencontrés dans chaque programme d'action. Que se passe-t-il lorsque les incitations et les contraintes se rencontrent ? Eh bien, entre autres, les gens trichent. Les professeurs vont faire cours avec comme seul but les examens. Une agence de formation professionnelle essaiera de recruter les clients qui ont le plus de chances de réussir.

En réalité, la tricherie est un problème fondamental dans la façon des économistes de penser les incitations. Ceux qui croient en la main invisible ne parlent que rarement de tricherie. Par exemple, il existe des arguments plausibles pour la création d'un "marché", dans lequel les entreprises échangent des droits d'émission de gaz à effet de serre. Ceci s'inscrit dans la logique de plafonnement et d'échange (cap and trade) des politiques environnementales. Mais ces politiques sont sans objet tant que personne ne contrôle la quantité d'émissions produites réellement par chaque entreprise, et ne punit pas les tricheurs. Ceci signifie aussi qu'on doit disposer d'une connaissance pour mesurer, d'une capacité institutionnelle et d'une volonté politique pour punir.

Examinons de plus près chacun de ces trois facteurs – la connaissance, le pouvoir et la volonté.

### Connaissance

Quand je parle de connaissance, les cas les plus évidents impliquent le monde physique, par exemple guérir le cancer, ou encore créer une énergie sûre et peu chère. Mais il existe un grand nombre de situations pour lesquelles nous ne savons pas comment changer le comportement humain.

Un exemple en est la question de la réforme des criminels. Si la mission est de transformer un jeune violent de 18 ans en un homme de 22 ans qui veut, et possède les compétences pour devenir un membre productif de la société – eh bien, la connaissance sur comment y réussir est rare.

Prenons l'éducation publique. Nous pouvons dire, "prenez de meilleurs professeurs", où "meilleurs" équivaut à "des professeurs qui réussissent à insuffler aux élèves le plaisir d'apprendre". Mais à mon sens, il n'y a aucune preuve que les écoles formant les professeurs, n'importe où dans le monde, savent enseigner cette compétence.

Nous pourrions parler pendant des journées entières de toutes ces propositions de politiques publiques qui présument que quelque chose peut être mesuré. Les réformes des systèmes de santé s'appuient sur des mesures de qualité pour les hôpitaux et les autres prestataires ; les réformes de l'éducation appellent à des mesures de qualité des écoles ; les réformes budgétaires appellent à me-



many other cases, nobody knows how to create an acceptable measure.

One of the key points about knowledge challenges is, they exist regardless of the institution that is making policy. Information that cannot be generated for consumers also cannot be used by government bureaucrats. What, then, can be done to limit knowledge obstacles?

Sometimes you might want to adapt your policy to fit the knowledge constraints. Consider the problem of whether to approve a new medicine. It should be both safe and effective. Governments, as we have seen in France, can fail because they do not take both goals seriously enough. But performance could never be perfect, because some negative effects could only emerge over many years of use. There is no way that any pre-approval process could both bring effective drugs to market in a reasonable amount of time, yet discover all problems that could show up in the long run – especially if the problems are fairly rare.

In this case you need two policies: pre-approval testing that is rigorous and careful, but also a policy for monitoring of what happens to people who take drugs after they are approved. That requires a much more extensive set of medical records than most governments have today, but it IS possible and WOULD be a much better solution to the knowledge challenges of drug approval.

Sometimes you cannot do much, so policy-makers, if they want to act anyway, should believe that the unlikely rewards from success are great enough to justify the more likely costs of failure! That is often the case for research programs, but one could imagine many other cases, such as an American administration attempting to negotiate peace between Israel and the Arabs. I have no idea how to do that, and neither do they, but the rewards MIGHT be so great that it's worth a try. I do think nobody should blame them if they fail!

Last but hardly least, it is easier to understand situations that do not keep changing. Here is a simple example. Control of health care costs is quite challenging. But, in the United States, it has become conventional wisdom that we need to control health care costs in 2030 or 2040. Unfortunately, we know nothing about how to do this in a sensible way. We have hardly any information about what the potential benefits of health care will be at that time, or the alternative uses of money, or the production costs of services, or much of anything else. We know much more about the choices that could be made to control costs in 2012. So, if we take seriously the need for knowledge to make good policy, we would focus on the present, not the distant future.

## Power

Any public policy tries to change somebody's behavior. Maybe it is doctors, maybe it is patients, maybe it's Hugo Chavez, maybe it's international bankers. Policy

sur l'impact des programmes gouvernementaux. Dans tous ces cas, personne ne sait comment créer une mesure acceptable.

Comment pouvons-nous alors limiter les obstacles de connaissance?

Parfois, il est bon d'essayer d'adapter la politique que l'on veut mener aux contraintes de connaissance. Prenons le cas de l'autorisation d'un nouveau médicament. Il doit être sûr et efficace. Les gouvernements, comme on a pu le constater en France, peuvent échouer car ils ne prennent pas au sérieux les deux buts conjointement. Mais la performance d'un médicament ne peut jamais être considérée comme parfaite, car des effets négatifs peuvent n'apparaître qu'après de nombreuses années d'utilisation – surtout si les problèmes sont assez rares.

Dans ce cas, nous avons besoin de deux politiques : des tests avant l'autorisation, qui seront rigoureux et prudents, mais aussi une politique de contrôle des effets sur les patients qui consomment ce médicament, quand celui-ci a été autorisé. Ceci requiert une série de dossiers médicaux bien plus étendus que ce qui existe dans la plupart des gouvernements aujourd'hui, mais c'EST possible et ce DEVRAIT être une bien meilleure solution face aux défis de connaissance de l'autorisation de médicaments.

D'autres fois, il n'y a pas grand chose à faire, et les décideurs, s'ils veulent agir malgré tout, devraient croire que les récompenses improbables d'un succès sont assez importantes pour justifier les coûts plus que probables d'un échec ! C'est souvent le cas de programmes de recherche, mais on pourrait imaginer beaucoup d'autres cas, comme par exemple une administration américaine tentant de négocier la paix entre Israël et les Arabes.

Enfin, et ce n'est pas le moins important, il est plus facile de comprendre des situations qui ne changent pas sans cesse. Voici un exemple simple. Le contrôle des coûts de santé est un grand défi. Mais, aux États-Unis, tout le monde s'accorde pour dire que nous devons contrôler les coûts en 2030 ou en 2040. Malheureusement, nous ne savons absolument pas comment y arriver de manière logique. Nous n'avons pratiquement aucune information sur les indemnités potentielles d'un système de santé en 2030, sur les usages alternatifs de l'argent, ou sur le coût de production des services, ou sur quoi que ce soit. Nous en savons beaucoup plus sur les choix qui pourraient être faits pour contrôler les coûts en 2012. Donc, si nous prenons au sérieux ce besoin de connaissance pour avoir une bonne politique publique, nous devrions nous concentrer sur le présent et non sur le futur lointain.

## Pouvoir

Chaque politique publique essaie de modifier un comportement donné. Ce peut être celui des médecins ou ce-



has to be likely to have the desired effect on its object; the doctors or patients or whomever. But it also has to be something that can be done by the subject, whoever is trying to exercise influence.

When we look at ANY organization's ability to do a task we have to start with whether it has knowledgeable and competent staff and funds. When we look at government, we also need to ask if it is trying to change some peoples' behavior in a way that requires coercion, and whether it has the coercive power that is needed.

We also should look at the scope of a situation, such as whether a government has authority over enough territory or activities to make a policy work. We need to look at whether the government will be limited by procedural restrictions. These can include rules about decision processes, such as who can participate and what must be documented, or rules about operations, such as whether and how staff can be hired or fired. We need to consider organizational distance. How far is the behavior a government wants to influence from the part of the government that seeks to exert influence? It is a long way from the Ministry of Health to a hospital bed in Nimes. And we need to be aware of organizational interdependence. How many organizations must work together for a policy to work? The EDA initiative in Oakland that Pressman and Wildavsky studied needed cooperation from many other public and private organizations, which is one reason it failed.

We can see some of how this works by looking at policies to reduce consumption of tobacco in the United States.

The simplest approach to damage from tobacco would be to make using it illegal. There are political reasons why tobacco has not been banned. There are a lot of addicts, and the tobacco industry still has significant political power, though less than in the past. But politics is not a sufficient explanation. The United States has adopted many anti-tobacco programs. It has a long history and active present of banning consumption of supposedly evil substances. It even banned alcohol at one time – a product that surely was as popular then as tobacco is now.

The experience with prohibiting alcohol, however, revealed limits to government's coercive power. Prohibition probably did reduce alcohol consumption. It also produced massive, criminal resistance; and the consequences of the criminal enterprise ultimately convinced the voters that it was better to deal with the evils of legal alcohol.

So what CAN governments in the United States do about tobacco? Lots of things, but it turns out that different governments in the United States are better able to do different things.

One policy is to reduce tobacco consumption by raising the price, through taxes. Consumption taxes do not work well, however, if people can just drive to somewhere

lui des patients, celui de Hugo Chavez ou encore celui des banquiers internationaux. Une politique publique est censée avoir l'effet désiré sur son objet ; les médecins, les patients ou qui que ce soit. Mais elle doit aussi pouvoir être appliquée par le sujet, par celui qui essaie d'exercer une influence.

En étudiant la capacité de n'importe quelle organisation à accomplir une mission, nous devons commencer par examiner si son personnel est bien informé et compétent, et si elle dispose de fonds. Lorsque nous analysons les actions d'un gouvernement, nous nous devons de demander s'il essaie de changer le comportement de certaines personnes en utilisant une forme quelconque de contrainte, et s'il dispose de ce pouvoir coercitif nécessaire.

Nous devrions aussi examiner l'ampleur d'une situation, c'est-à-dire si un gouvernement dispose d'une autorité suffisante sur un territoire ou des activités pour que sa politique publique fonctionne. Nous devons examiner dans quelle mesure ce gouvernement serait limité par des restrictions procédurales, par exemple pour la manière dont le personnel peut être engagé ou licencié. Nous devons prendre en compte la distance organisationnelle. La distance est grande entre le Ministère de la Santé et un lit d'hôpital à Nîmes. Et nous devons être conscients des interdépendances organisationnelles. Combien d'organisations doivent travailler de concert pour qu'une politique publique soit mise en œuvre ?

Nous pouvons constater comment cela fonctionne en examinant les politiques publiques anti-tabac aux États-Unis.

L'approche la plus simple pour lutter contre les dommages causés par le tabac serait d'en rendre l'usage illégal. Il y a des raisons politiques qui ont empêché le tabac d'être interdit. Mais la politique n'est pas une explication suffisante. Les États-Unis ont adopté un grand nombre de programmes anti-tabac. Ils avaient même interdit l'alcool à une époque – et c'est un produit qui était sûrement aussi populaire alors que l'est aujourd'hui le tabac.

L'expérience de la prohibition de l'alcool révéla pourtant les limites du pouvoir coercitif du gouvernement. La prohibition produisit une résistance massive et criminelle ; et les électeurs finirent par être convaincus qu'il était préférable d'avoir affaire aux maux de l'alcool légal.

Ainsi donc, que PEUVENT faire les gouvernements américains à propos du tabac ? Beaucoup de choses, mais il apparaît que les différents gouvernements des états américains sont mieux en mesure de faire des choses différentes.

Une politique consiste à réduire la consommation de tabac en augmentant son prix, via les taxes. Mais les impôts sur la consommation ne marchent pas bien, si les



with a different government to buy the product. Larger governments have more scope to regulate cigarette markets, so taxes are largely a national and state policy.

Another approach is to forbid smoking in public places, such as restaurants and theatres and office buildings. In the United States, these laws are enforced by local governments. Why? They have police forces that patrol and can be called to respond to a complaint, and state and national governments do not. There is less organizational distance and more coercive power at the local level.

A third common policy is to ban sale of tobacco products to people under age 21. The best way to enforce a law like this is with a specialized enforcement agency that sends young agents, or agents who look young and do not have proper identification, to buy tobacco products. These agents need to cover a territory that is large enough that they will not be going back to the same stores, so most local governments are too small. But the national government is not about to operate a nationwide network. So the federal government strongly encourages state governments to create these enforcement operations, and they do. Federal funds back state scope and coercive power.

So what should we look for in a policy, or design into a policy, to reduce institutional capacity difficulties? As with technical capacity, the first principle for institutional capacity is to ask the question and recognize when difficulties exist -- such as that banning tobacco is not likely to work.

Effective policies choose which behaviors to try to influence, in ways that match the government's capacity. It is easier to influence behavior if:

- It is easier to specify and observe the behavior. It is a lot easier to ban public smoking than private smoking! As another example, some American advocates would like to charge smokers higher health insurance premiums. But to do that you have to somehow know if they smoke. They may lie. It's much easier to just tax cigarettes at the point of sale, because it is easier to tell if people buy cigarettes, and how many they buy, than if they smoke cigarettes, and how many they smoke.
- Your goal is simple and you are willing to ignore effects on other values. Deposing Saddam Hussein was pretty simple, especially if one was not worried about what came afterwards! The afterwards was more complicated.
- The target of the policy has less ability to act independently. For example, it is easier for a government to direct physician supply into a desired mix of specialties if medical schools and hospitals rely on government funding to pay for training programs.
- It is easier to prevent behavior than to direct it. Governments everywhere have the ability, if they wish, to restrict how many physicians practice in cities. They find it much more difficult to make doctors practice in the countryside.

gens peuvent conduire jusqu'à un état voisin, dont le gouvernement est différent, et y acheter le produit. Les gouvernements des états plus grands ont plus de possibilités de réguler le marché du tabac.

Une autre approche consiste à interdire de fumer dans des lieux publics, les restaurants, les théâtres et les immeubles de bureaux. Aux États-Unis, ces lois sont appliquées par les gouvernements locaux. Pourquoi? Ils disposent de forces de police qui patrouillent et qui peuvent répondre à une plainte, alors que l'Etat et les gouvernements nationaux ne peuvent pas. Il y a moins de distance organisationnelle et plus de force coercitive au niveau local.

Une troisième politique consiste à interdire la vente de produits de tabac aux personnes de moins de 21 ans. La meilleure manière d'appliquer une telle loi est de disposer d'une agence spécialisée, qui envoie de jeunes agents, ou des agents qui semblent jeunes et n'ont pas sur eux les bons papiers, acheter des produits de tabac. Ces agents doivent couvrir des territoires assez grands pour ne pas retourner dans les mêmes magasins, donc la plupart des gouvernements locaux sont trop petits. Mais le gouvernement national n'est pas près de mettre en place un réseau national. Donc, le gouvernement fédéral encourage fortement les gouvernements des états à créer ces agences, et ils le font. Des fonds fédéraux soutiennent la portée de l'état et son pouvoir coercitif.

Les politiques publiques efficaces choisissent les comportements qu'elles souhaitent influencer de manière à s'adapter à la capacité du gouvernement. Il est plus facile d'influencer un comportement si :

- Il est plus facile de spécifier et d'observer le comportement. Il est bien plus facile d'interdire de fumer en public qu'en privé !
- Le but est simple et il y a volonté d'ignorer les effets sur d'autres valeurs.
- Il est plus facile d'empêcher un comportement que de le diriger. Partout dans le monde, les gouvernements ont la capacité, s'ils le désirent, de limiter le nombre de cabinets de médecins pratiquant en ville.





These principles lead to certain tactics. One is to choose easier targets to influence. What makes targets easier? That there are fewer of them, and their behavior is easier to observe, and the government has stronger means of influencing them.

Consider the following problem: deaths from automobile accidents. There are three major factors: the roads, the vehicles, and the drivers. As the old saying goes, the most dangerous part of a car is probably the "nut behind the wheel." Many policies, such as laws against driving over certain speeds, try to influence drivers' behavior. They are somewhat enforced and somewhat effective. But most of the progress over the past few decades, I believe, has been made through changing the design of highways and the safety features of the cars. Government directly controls the design of highways because it builds the highways. It has much more influence on automobile manufacturers than on drivers, because there are many fewer automobile manufacturers and it is much easier to observe whether the cars have safety features than how drivers drive.

Similarly, it is easier to reduce energy use by regulating the energy efficiency of products such as automobiles and dishwashers and refrigerators. There are fewer machines, they are standard, they do not change their own specifications. So governments have much more institutional ability to prevent sale of low-efficiency products than to influence how often people use their dishwashers or drive their cars. It is easier to control health care costs by preventing investment in new equipment than by trying to intervene in decisions about how equipment is used. Try to influence fewer and larger targets; fewer and more observable decisions, whenever you can.

Pressman and Wildavsky's study of Implementation gave us another tactical rule: Other things being equal, simpler is better. As a policy gets more complex, so involves more participants, more things can go wrong. The EDA's program in Oakland involved something like 75 different things that had to go right. Even if each had a 99% chance of working, the odds of success for the whole process were low. A chain is not "only as strong as the weakest link." The more links, the weaker the chain – which always must be weaker than its weakest link.

Governments are also much better at moving money than at changing behavior. This helps explain why policies to provide insurance are much more successful than policies to control the delivery of medical care. Insurance is mostly a matter of pooling funds, while management of delivery requires affecting the practice, in individual cases, of hundreds of thousands of medical professionals.

None of these tactics and guidelines guarantee successful policy. After all, we may not have the knowledge or

Mais ils ont bien plus de difficultés à obliger les médecins à aller pratiquer à la campagne.

Ces principes conduisent à certaines tactiques. Une tactique est de choisir des cibles facilement influençables. Qu'est-ce qui rend les cibles plus faciles ? Qu'elles soient peu nombreuses, que leur comportement soit plus facile à observer, et le gouvernement dispose de moyens plus puissants pour les influencer.

Prenez le problème suivant : les morts dans les accidents de la route. Un grand nombre de lois, comme celles limitant la vitesse, s'efforcent d'influencer le comportement des conducteurs. Elles sont en quelque sorte appliquées, et ont une certaine efficacité. Mais les progrès les plus importants sont dus à une nouvelle conception des autoroutes et des dispositifs de sécurité des voitures. Le gouvernement contrôle de manière directe la conception des autoroutes puisqu'il les construit. Il a bien plus d'influence sur les constructeurs automobiles que sur les conducteurs, car il y a moins de constructeurs automobiles et il est plus facile de contrôler les dispositifs de sécurité des voitures que la manière dont les gens conduisent.

L'étude de Pressman et Wildavsky nous offre une autre règle tactique : à choses égales, la plus simple est la meilleure. Au fur et à mesure qu'une politique devient plus complexe, elle implique plus de participants, et plus de choses peuvent aller de travers. Le programme de l'Administration de Développement Economique à Oakland, que les auteurs étudient, impliquait quelque 75 actions qui devaient fonctionner pour que le programme soit appliqué. Même si chacune de ces actions avait 99% de chances de fonctionner, les chances de succès pour la procédure totale étaient très minces. Une chaîne "n'est jamais aussi forte que son maillon le plus faible". Plus de maillons il y a, plus la chaîne est faible – laquelle doit toujours être plus faible que le plus faible de ses maillons.

Les gouvernements sont aussi bien meilleurs à déplacer de l'argent qu'à modifier des comportements. Ceci nous aide à comprendre pourquoi les politiques visant à fournir une assurance maladie sont bien plus réussies que celles qui cherchent à contrôler la prestation de soins médicaux.

Aucune de ces tactiques et de ces directives ne garantit une politique publique réussie. Après tout, il est possible



will for success, even if the institutional arrangements are sufficient. But they can help us think about alternatives.

For example, one cause of the crash that almost destroyed the world financial system in 2008 was the fact that a lot of financial institutions had huge stakes in financial instruments, such as bonds based on mortgages and "Collateralized Debt Obligations" (in French, obligation adossée à des actifs, I believe), and hardly anybody understood what these investments were worth. What can be done to limit risks in the future?

Many people seem to believe the answer is better accounting rules and oversight of particular institutions. I think that is hopeless. It requires oversight of too many institutions, with too much detail. As with reducing energy consumption from washing clothes, regulation should focus on the products, not the users. I would treat securities like drugs: I would only allow new forms after a process of review and approval, and insist that they be significantly standardized – with criminal penalties for selling a non-approved product. In short, I would want to maximize observability; would simplify the goals to emphasize safety at the expense of innovation; would limit financial institutions' ability to act independently by requiring licensing, would base policy on saying "No," and would try to take advantage of government's coercive power.

That is not, of course, what policy-makers in either the United States or other countries have decided to do in response to the financial crisis. Perhaps that is because they do not understand the knowledge and power problems; but I have to suspect that politics also is relevant.

### **So that brings us to Political Will.**

I can generalize less about political capacity because the conditions and processes for agreeing about a policy vary so much from political system to political system. The rules of the game are not the same in France as in England, or England as in the United States, or Paris as in Los Angeles. Voters or bureaucrats or interest groups matter more or less or differently in some systems than in others. You have to understand the distribution of attitudes and political resources and the decision processes in the specific system that is choosing policies.

But surely some analysts are too quick to ignore politics. I cannot count how many times I have heard American economists say the United States should have much higher taxes on energy, so that gasoline, for example, would cost close to as much in Cleveland as in Paris. They are wasting their breath; that would be incredibly unpopular and will not happen.

Two further political misjudgments are especially common.

The first is to engage in group-think. Policy analysts and advocates usually spend their time in communities in which other people think like them. The community could be economists, or public health scholars, or members of a bureaucracy, or physicians, or members of a politician's party. That can make it harder to understand why anyone disagrees with the community's common

que nous n'ayons ni la connaissance, ni la volonté de réussir, même si les dispositions institutionnelles sont satisfaisantes. Mais elles peuvent nous aider à trouver des alternatives.

### **Ce qui nous amène à la Volonté Politique.**

Il m'est plus difficile de généraliser quand il s'agit des aptitudes politiques, car les conditions et les processus concernant un accord sur une politique publique varient beaucoup d'un système politique à l'autre. Vous devez comprendre la répartition des attitudes et des ressources politiques, et les processus décisionnaires d'un système précis qui choisit des politiques publiques.

Mais il est sûr que certains analystes s'empressent d'ignorer la politique. Je ne compte plus le nombre de fois où j'ai entendu des économistes américains dire que les États-Unis devraient avoir des taxes plus élevées sur l'énergie, et que le gasoil devrait coûter, par exemple, aussi cher à Cleveland qu'à Paris. Ils parlent en vain ; ceci serait extrêmement impopulaire et n'aura jamais lieu.

Deux autres erreurs de jugement politique sont très courantes.

La première est de se tenir à une pensée de groupe. Les analystes de politiques publiques et les partisans de celles-ci passent généralement leur temps dans des communautés où tous pensent comme eux. Cela peut rendre le désaccord envers l'avis partagé par la communauté difficile à comprendre.



view. Often there is persistent conflict among groups, so members of one fully understand that there are other views. The risk in that situation, however, is what Paul Sabatier and his colleagues have called the "devil shift." Persistent conflict can lead to demonizing the other side.

I do not want to suggest that it is always wrong to say the other side has bad values and gets its facts wrong. Sometimes that is true. Policy is not all relative. But unless you make a very serious effort to understand why other people disagree with your position, you will not understand the political capacity for agreement.

The second mistake is just as fundamental: thinking of policy as something that gets decided at one point in time. We might take political capacity seriously but think of it as, "*can we get this legislation passed?*" Or, "*will sending troops to this country be popular?*" Or, "*how should this regulation be drafted to minimize protest from the regulated interests?*"

These are all important questions, but they can be short-sighted. The policy process has different stages, in both senses of the word in English. Different decisions are made at different times but also in different political places or theatres, with different audiences. For example, the politics of health care reform legislation often gives other policy advocates relatively more power and doctors and the public relatively less. I know it doesn't seem that way to the policy analysts, but it's certainly true in a number of countries. When policies have to be implemented, however, the doctors and patients matter a lot more! To take one old example, early in the 20th century a law in France created visiting nurses, salaried employees of government, who were supposed to help families in which doctors diagnosed tuberculosis. But doctors, not wanting this competition, refused to notify the agencies about the tuberculosis cases! And at that stage of the process, there was little that could be done. The Dutch have spent about a quarter century legislating reforms that are weakened substantially during implementation, when the doctors and patients have more influence. In the United States, state governments had only limited voice in the design of the new insurance system. But, as the Department of Health and Human Services tries to get the states to perform the tasks that the law gives them, the states will have much more bargaining power!

The fact that policy conflict never ends may seem discouraging to advocates, but is also an opportunity. It means that revolutionaries might succeed if they have enough persistence and patience. In the United States, in the early 1980s, Stuart Butler of the Heritage Foundation outlined what he called a "Leninist Strategy" to ultimately weaken support for the national pension program, Social Security. The strategy has yet to succeed, but is getting closer. From this perspective it is often useful to compromise with a measure that does not seem too threatening to your opponents, but that might create a situation that will change the politics over time. For example, Butler advocated for personal savings accounts with favorable tax treatment from the government. Twenty years later this provides a familiar model for privatizing government pensions. Successful policy advocates seek

Je ne veux pas suggérer qu'il soit toujours erroné de dire que l'autre parti a de mauvaises valeurs et interprète mal les faits. C'est quelquefois vrai. Il n'y a pas que du relatif dans les politiques. Mais à moins de faire un réel effort pour comprendre pourquoi d'autres gens ne sont pas d'accord avec notre position, nous ne comprendrons pas l'aptitude politique à se mettre d'accord.

La seconde erreur est tout aussi fondamentale : penser une politique comme quelque chose qui est décidé une fois pour toutes.

Le processus politique comprend plusieurs étapes. Différentes décisions sont prises à des moments différents, mais aussi dans des lieux politiques et avec des publics différents. Pour prendre un exemple ancien, une loi du début du 20ème siècle créa en France les infirmières visitantes, des employées salariées du gouvernement, qui étaient censées aider les familles dans lesquelles les médecins avaient diagnostiqué de la tuberculose. Mais les médecins, ne voulant pas de cette compétition, refusèrent de notifier aux agences les cas de tuberculose ! A cette étape du processus, peu de choses pouvaient être faites aux États-Unis, car les gouvernements des États avaient une voix limitée dans la conception du nouveau système d'assurance. Le Ministère de la Santé essayant cependant de mener les États à mettre en œuvre les missions que leur donne la loi, les États auront un pouvoir de négociation plus important !

Le fait que les conflits soient incessants peut apparaître décourageant aux partisans d'une politique, mais c'est aussi une opportunité. Il signifie que des révolutionnaires peuvent réussir, s'ils sont persévérants et patients. De ce point de vue, il est souvent utile de trouver un compromis sur une mesure qui ne semble pas trop menaçante à vos opposants, mais qui pourrait créer une situation qui changerait la politique dans le long terme. Les partisans d'une politique réussie cherchent non seulement à comprendre les enjeux, mais aussi à concevoir des politiques qui façonnent la politique.



not only to understand politics but to devise policies that shape politics.

I hope these observations give you some ideas about the three core requirements, knowledge and power and will. A logical question, then, is what this analysis adds to, or suggests about, other ways people tend to analyze policy ideas.

One thing it tells us was also a core moral of Pressman and Wildavsky's book. Government programs are not "administered," they are "implemented." The term "implementation," suggests that government programs are actions by government agencies; but often involve many interactions with outsiders, and those interactions determine success. I am arguing that success in this case requires not only political support, but knowledge and institutional capacity that are often lacking.

Another "moral," to use Pressman and Wildavsky's term, is that the "new public administration" often misses the point. Recognizing that direct government supply of services often does not work very well, scholars in this tradition, which is highly influential at the moment, say things like that government should "steer," not "row." This is foolish: it doesn't work unless government has the authority to make people row the way it wants them to. Whether government can get others to "row" in the right direction depends on knowledge (to know where to go) and power (such as ability to observe what the rowers are doing). But that also determines whether it can "steer" itself.

Earlier, I mentioned the ideological arguments about "market-oriented" policies. If we think about knowledge, power and will, we should see that this is not such a useful question.

One reason is that markets and government are not as separate as is usually claimed. I have already mentioned that "incentives" rarely work without constraints to prevent cheating. Another is that organizational arrangements often are not so relevant because the causes of failure are not organizational. Neither private nor public organizations know how to reform young, violent males. Sometimes contracting has little effect on the organizational difficulty: if there is only one organization that can make nuclear submarines, the government is neither going to close it down nor withhold contracts, if it wants the ability to buy submarines. The problems of monitoring, organizational distance, staffing, money and incentives for performance are much the same either way. There are differences, but one has to look at those specific differences in a particular case to form a judgment.

Disputes about "markets," however, are just one version of a more common mistake: to judge a policy by its type, how it fits some sort of model, rather than by whether it fits the political, institutional, and technical needs of the specific situation. Markets, planning, the "new public administration" – all assume that policies will work so long as they have the right profile, wear the

J'espère que ces observations vous donnent une idée de ces trois conditions fondamentales, que sont la connaissance, le pouvoir et la volonté. Il serait alors logique de se demander, en quoi cette analyse apporte du nouveau, ou suggère quelque chose sur les autres manières d'analyser les idées de politique publique.

Il en ressort à nouveau une des moralités fondamentales du livre de Pressman et Wildavsky. Les programmes gouvernementaux ne sont pas "administrés", ils sont "mis en œuvre". Le terme de "mise en œuvre" suggère que les programmes gouvernementaux sont des actions menées par des agences gouvernementales ; mais souvent, ils impliquent beaucoup d'interactions avec l'extérieur, et ces interactions sont déterminantes pour le succès des programmes. Je soutiens que dans ce cas, le succès nécessite non seulement un appui politique, mais aussi des connaissances et une aptitude institutionnelle qui font souvent défaut.

Une autre "moralité" qui ressort, est que la "nouvelle administration publique" est souvent à côté de la question. Tout en reconnaissant que l'offre directe de services par l'Etat ne fonctionne pas toujours très bien, les spécialistes appartenant à cette tradition, qui est très influente de nos jours, disent des choses comme "le gouvernement devrait tenir la barre et non ramer". C'est idiot : ça ne marche que si le gouvernement a l'autorité suffisante pour faire ramer les gens dans la direction qu'il souhaite. Et ceci dépend de la connaissance (le gouvernement sait où il veut aller) et du pouvoir (il est capable de contrôler les rameurs). Mais cela détermine également sa capacité à se "diriger" lui-même.

J'ai mentionné plus haut les arguments idéologiques concernant les politiques axées sur le marché. Si nous pensons à la connaissance, au pouvoir et à la volonté, on devrait constater que ce n'est pas une question très utile.

Ceci est dû au fait que les marchés et le gouvernement ne sont pas aussi distincts qu'on veut nous le faire croire. J'ai déjà mentionné que les "incitations" ne peuvent fonctionner que si des restrictions visant à éviter la tricherie sont mises en place. Une autre raison est que les dispositions organisationnelles ne sont pas toujours pertinentes car les causes de l'échec ne sont pas organisationnelles. Aucune organisation, qu'elle soit publique ou privée, ne sait comment réformer les jeunes hommes violents. Parfois, sous-traiter a peu d'effet sur la difficulté organisationnelle : s'il existe une seule organisation capable de construire des sous-marins nucléaires, le gouvernement ne va ni la fermer ni refuser des contrats, s'il désire garder la capacité à acheter des sous-marins. Les problèmes de la surveillance, de la distance organisationnelle, du personnel, de l'argent et des incitations à la performance sont toujours les mêmes.

Cependant, les conflits à propos des "marchés" sont simplement une version d'une erreur plus fréquente : celle de juger une politique d'après son type, sa correspondance à un modèle, plutôt que de voir si elle répond aux besoins politiques, institutionnels et techniques d'une situation donnée. Les marchés, les planificateurs, la "nouvelle administration publique" – tous supposent que les





right uniform. But the model does not tell us what the situation requires or what the government has the capacity to do.

For instance, there is a current view that policies should be defined with specific goals, measurable standards for success, measuring outputs, rewarding or punishing operators of policies for results, and so on. But dressing up a policy in these clothes does not mean they fit, or the policy will work. What happens – as is usually the case – when outputs cannot be measured, the goals are complicated, and the operators of the program have only limited ability to guarantee results? Then the model does not work. This does not stop policy-makers, both private and public, from doing things like trying to hold general practitioners responsible for the health of populations. But it's still foolish.

The perspectives I've presented here should also help explain why there is no reason to be impressed by claims that a proposal is "innovative." Politicians, academics, and Americans are particularly likely to treat innovation as a positive attribute for its own sake. Yet all the fact that an idea is "innovative" tells us is, we have less knowledge about it than we would have about a less innovative idea. Since knowledge is one of the fundamental challenges to successful policy, that cannot be inherently good. In reality, many policies that are called "innovative" are only different from current practice. That's not the same as innovative, because versions often have been tried, and failed, many times before. Then the claim that an idea is innovative is actually a way to hide information from us! I could give an entire talk on how this particular theme, particularly in regard to reforms of government budgeting.

I hope I have offered you some ideas that you can use for thinking about policy choices. Perhaps you are even a bit more sympathetic to policy-makers now.

On the one hand, I think that would be fair. Government programs often fail because they take on very difficult tasks, like finding ways to employ people who are not employed by the market.

Yet I should acknowledge that one reason policies fail might be that they are not designed to succeed.

Sometimes decision-makers care more about showing they are trying to address a problem than about the result. So long as the policy does not visibly fail before the next election, it will serve its true purpose.

Many policies are selected because their advocates believe in that kind of policy, in principle. The principles may be those of a profession, political party, or both. Then the proposal itself is the end, not the means.

In such cases, the policy advocates are not likely to want information about likely effects. Yet, even if they do not care, some of the rest of us might. One of the uses of policy analysis should be to protect the rest of us from policy advocates.

politiques fonctionneront aussi longtemps qu'elles ont le bon profil, qu'elles portent le bon uniforme. Mais ce modèle ne nous dit pas ce dont la situation a besoin, ou ce que le gouvernement est capable de faire.

Les perspectives que j'ai présenté devraient aussi nous aider à expliquer pourquoi "il n'y a aucune raison d'être impressionné par des affirmations présentant une proposition comme "innovante". Les hommes politiques, les universitaires et les Américains sont particulièrement portés à considérer l'innovation comme un attribut positif en soi. Pourtant, tout ce que nous dit le fait qu'une idée est "innovante", est que nous en savons bien moins sur elle que sur n'importe quelle idée moins innovante. Et puisque la connaissance est un des défis fondamentaux pour avoir une politique réussie, ceci ne peut pas être intrinsèquement bon.

J'espère vous avoir offert quelques idées que vous pourrez utiliser quand vous penserez aux choix politiques. Peut-être comprenez-vous même un peu mieux les décideurs maintenant.

D'un côté, je crois que ce serait juste. Les programmes gouvernementaux échouent souvent parce qu'ils assument des missions très difficiles, comme de trouver des moyens d'employer des personnes qui ne sont par employées par le marché.

Néanmoins, je dois reconnaître qu'une des causes de l'échec des politiques, pourrait être qu'elles n'ont pas été conçues pour réussir.

Quelquefois, les décideurs songent plus à montrer qu'ils s'efforcent de résoudre un problème, qu'au résultat lui-même. Aussi longtemps que la politique n'échoue pas de manière flagrante avant les élections suivantes, elle répondra à son but véritable.

Un grand nombre de politiques sont sélectionnées car leurs partisans croient en ce genre de politique, en principe. Les principes peuvent être ceux d'une profession, d'un parti politique, ou les deux. Dans ce cas, la proposition est une fin en soi, et non pas un moyen.

Dans ces cas, les partisans d'une politique ne sont pas susceptibles de vouloir des informations sur les effets probables de celle-ci. Cependant, même s'ils ne s'en soucient pas, nous autres pourrions bien nous en soucier. Une des fonctions de l'analyse des politiques publiques



devrait être de nous protéger des partisans de politiques diverses.

A further issue, which I have hardly discussed, is what to do with the knowledge that policy initiatives are likely to fail. Sometimes the benefits of success would be so great that it makes sense to try, so long as the costs of failure are not too large. For example, if it's "only money." One of the main reasons to analyze policies carefully, however, is to choose problems. Normally governments, or other organizations, have only limited resources that are not already committed to other activities, and a less limited list of conditions that they might want to improve. One of the major parts of policy-making is deciding which conditions to treat as problems. If success is unlikely, it may make much more sense to try to improve other conditions. How to think about problems is, however, another topic – just as difficult as how to think about policies, which some people would call solutions.

As I read over the plan for this talk, I realized that much of what I have said about politics and public policy is just part of the usual patterns of life. We could be talking about relationships among people.

Ideas may seem attractive at first glance; there is a first rush of excitement, but on closer look there is doubt.

Sometimes the doubt is overcome, and a policy is tried. But it rarely will be quite what was expected, and often will disappoint. So many policy ideas do not work, and do not last.

Some do last, for better or worse, for richer or poorer. And the question is why. It may be because there are no better alternatives. It may be because the policy satisfies needs well enough. Government rarely elicits positive passion but in a few cases, there is deep attachment to something the government does – such as guaranteeing decent medical care.

But most ideas do not become successful policies, just as most attractions do not become affairs, and most affairs do not become permanent relationships. If we were talking about love, I suspect that most of you would say, "but of course." After all, for a relationship to work well enough to last for years,

Think of all the things that have to go right.

