ULB IGEAT

ENVI-F-522

Instruments de gestion de l'environnement

Séance 1 (2009-10) : 18 Septembre 2009

Tom Bauler – tbauler@ulb.ac.be

Institut de Gestion
de l'Environnement et
d'Aménagement du Territoire

Objectifs et contexte du cours

- Introduire aux ***multiples formes*** existantes d'instruments de gestion dans le domaine de ***l'action publique*** en matière d'environnement et de développement durable. Montrer leurs assises dans le champ de l'économie politique, les modalités de leur ***implémentation***, et analyser leurs points forts et limites. Accent mis sur les 'nouveaux' instruments.
- ***Complémentarités*** avec d'autres cours du MA : Zaccaï/Cornut (jeux des acteurs), Bauler (instruments économiques), Pallemaerts (cadre juridique), voire Pohl (instruments informationnels).
- Ce cours ne touche pas aux instruments de gestion des entreprises, et présuppose une lecture 'sciences politiques'.
- Champ beaucoup trop vaste pour être couvert ici, donc cours articulé en deux temps :
  - 1° Généralités, théories concepts, évolutions
  - 2° Détails sur quelques instruments précis.

Calendrier et organisation

• ***7 Séances*** de 16h-18h les vendredis; Auditoire : H3227; Dates : Ven 18 Septembre ; Ven 25 Septembre ; Ven 02 Octobre ; Ven 09 Octobre ; Ven 23 Octobre ; Ven 27 Novembre ; Ven 11 Décembre
• ***Supports*** : pas de syllabus; transparents distribués; chaque séance comporte des recommandations de lectures; cotation des lectures : (***) importante pour compréhension fine, (**) notions et informations complémentaires, (*) en dehors du champ, mais intéressantes; si (***), alors lecture doit se considérer comme partie intégrante de la matière. Infos, transparents et textes : http://tbauler.pbworks.com

• Le cours inclut ***élaboration d'un travail*** personnel (papier) qui consiste en une analyse/exploration d'un instrument (→…)

Informations utiles et FAQ

- ***Évaluation*** en 2 temps (50/50) :

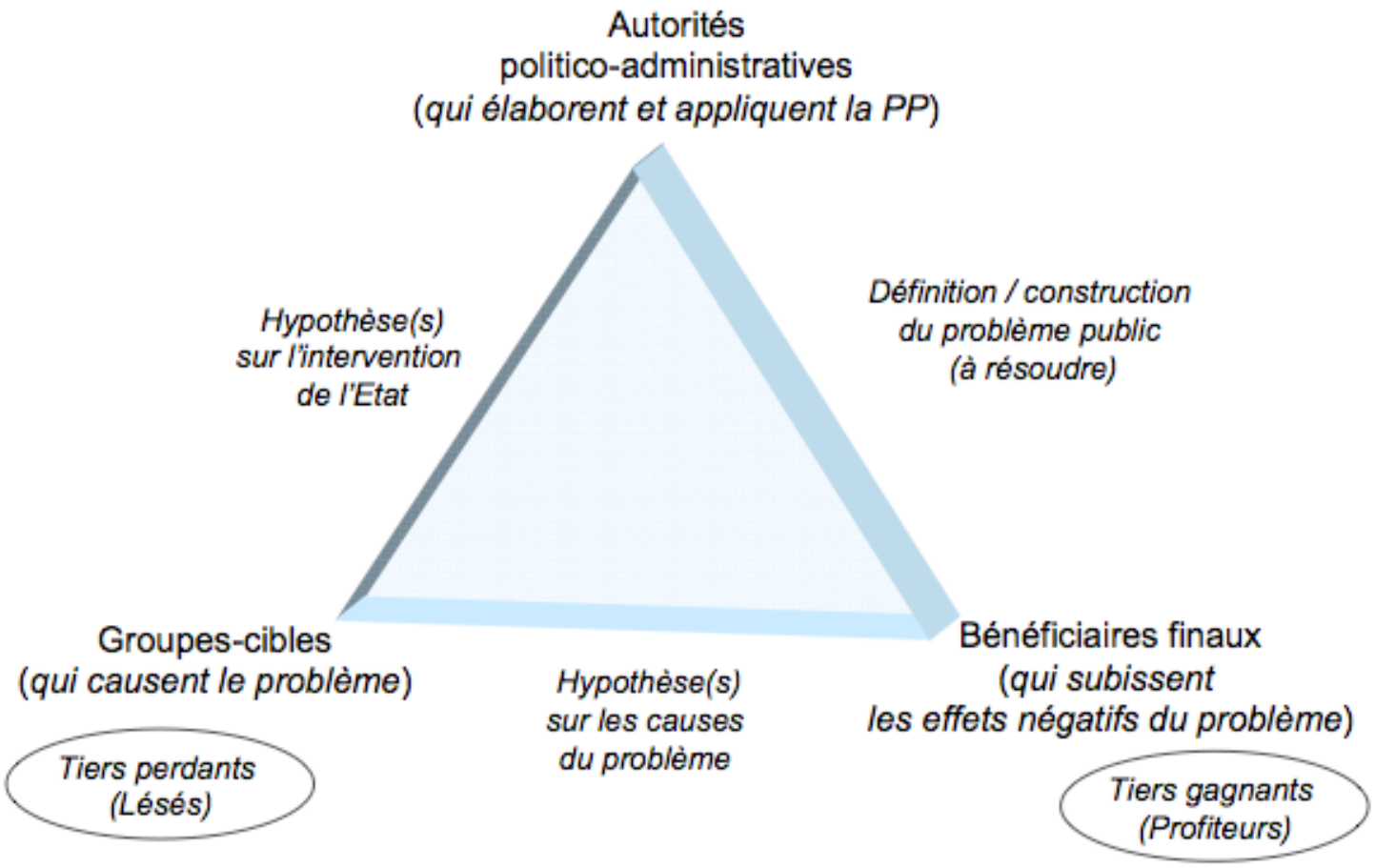
  – *Session de janvier (10/20):* examen écrit 'classique'; durée : 2 heures, 2 questions (sur choix de 3 questions).

  – *Papier personnel (10/20) :* 10 pages; échéance fin mai 2010; analyse d'un instrument en relation directe avec votre travail de mémoire (donc éventuellement valorisable en tant que chapitre de votre mémoire); obligatoire d'avoir approbation sur l'orientation du travail.

Pourquoi un cours 'instruments' ? (1/3)

- Gestion de l'environnement est concernée par l'interaction <homme> <milieu>, donc : comment ***conduire*** nos sociétés vers une 'meilleure' interaction <homme> <milieu>
  - Conduire une société? Par qui? Comment? Avec quoi?
  - Quelle légitimité?
  - Quels mécanismes pour influencer norme, valeurs, comportements?
- Gestion de l'environnement équivalente à une ***politique environnementale***, i.e. une action publique en vue de modifier un état de la réalité sociale et environnementale jugé politiquement/socialement inacceptable
  - Adoption d'une perspective sociopolitique: politique environnementale, qualification du problème collectif comme étant problématique et réponses imaginées sont ***construites*** (dépendent de perceptions, prises d'influence, intérêts propres et collectifs…), ***évolutives*** (dans le temps) et ***différenciées*** (d'un niveau institutionnel à un autre, d'un acteur à un autre…).

Pourquoi un cours 'instruments' ? (2/3)



Source: Adapté de Knoepfel et al. 2001

Pourquoi un cours 'instruments' ? (3/3)

- 'Conduire' --> existence d'une entité légitime, un gouvernement (au sens large); --> existence de biens communs (i.e. santé, nature, paix…)
- 3 perspectives et angles d'approches possibles face à <gouverner et gestion de l'environnement> :
  - S'intéresser au fonctionnement des différents acteurs : quelles décisions? comment? qui?....
  - S'intéresser à la place que prend l'environnement parmi d'autres problèmes sociétaux, i.e. travailler sur l'hypothèse relative aux causes du problème sociétal : Quels domaines environnementaux? Quels problèmes? Quelles évolutions?....
  - S'intéresser à la logique d'intervention : *Quels bâtons? Quelles carottes? Quels serments?* --> Comment organiser et réaliser la politique environnemental, i.e. lecture 'instrument'.

Pourquoi une approche par instruments ? (1/2)

- Comprendre la complexité sociopolitique; comprendre les innombrables combinaisons possibles de matérialisation de la gestion de l'environnement; pouvoir comparer les solutions apportées à un problème x dans le temps et dans l'espace; comprendre ce qui 'marche', comment et pourquoi.

- --> Objectif 'final', mais illusoire : pouvoir choisir le bâton, la carotte, le serment adéquat face à un problème environnemental x.
- Par procuration :
  - pouvoir discuter ces choix plus 'objectivement' et en connaissance de cause (ex. les permis échangeables, les loteries…);
  - comprendre la spécificité (sic) de la gestion de l'environnement face à d'autres domaines de politiques publiques;
  - s'inspirer d'autres domaines sociétaux, d'autres solutions, d'autres cadres institutionnels.

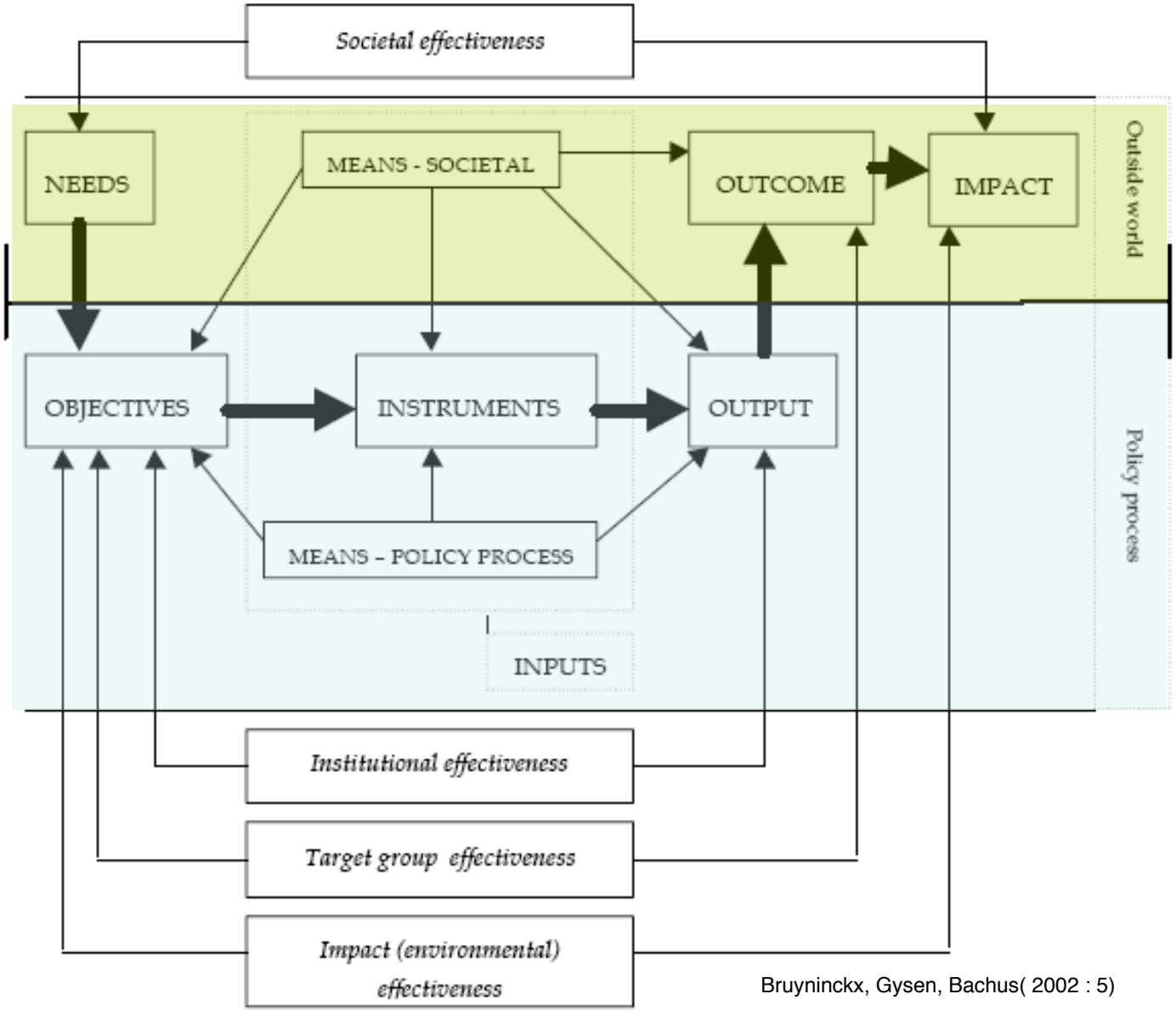
Pourquoi une approche par instruments ? (2/2)

- Quelle pertinence d'une approche 'instrument' dans le cadre de la gestion de l'environnement?
  - Complexités, incertitudes…
  - Inerties des systèmes
  - Multiples niveaux d'interventions (à créer, à coordonner…) vs multiples niveaux d'effets / impacts
  - Problèmes environnementaux avec des schémas d'impacts particuliers, souvent indirects-délocalisés-dans le futur, nécessitant intervention étatique
  - et en même temps :
    - Limites d'intervention des états (ex. la souveraineté des états tend à diminuer)
    - Reconnaissance accrue que d'autres acteurs que l'état doivent jouer un rôle dans la gestion des enjeux environnementaux
    - Émergence de nouveaux instruments encore peu maîtrisés
  - --> d'où, émergence d'une question de fond : comment, avec qui, avec quoi… réaliser une intégration des variables environnementales dans les « comportements »? et de quels acteurs: qui doit être « stimulé », comment, pourquoi…?

Définitions : instruments d'action publique

- *« (…) les moyens (…) par lesquels l'Etat conduit les acteurs individuels et collectifs à prendre des décisions et à mener des actions qui sont compatibles avec les objectifs de la politique publique qu'il poursuit. Dans ce sens, les instruments concrétisent les liens logiques – soit les hypothèses d'intervention ou les algorithmes du modèle de causalité qui sous-tend, même implicitement, toute action de l'Etat – entre le problème collectif traité et les objectifs visés par la politique »* (Varone 2000 : 168)
- *« A public policy instrument constitutes a device that is both technical and social, that organizes specific social relations between the state and those it is addressed to, according to the representations and meanings it carries »* (Lascoumes et Le Galès 2007 : 4)
- *« Public policy instruments are the set of techniques by which governmental authorities wield their power in attempting to ensure support and effect social change »* Vedung (2006 : 3)

Systémique et causalités d'intervention



Bruyninckx, Gysen, Bachus(2002 : 5)

Exemple :

Objectif = réduction des décharges illicites de pneus usagés.

Instrument = Budget supplémentaire alloué à la police de l'environnement.

Output = nombre de policiers de l'environnement sollicités.

Outcome = nombre de PV dressés, interpellations… .

Impact = taille et nombre des décharges de pneus

Comprendre les liens, algorithmes, causalités…?

- Choix du « bon » instrument est rendu difficile :
- Liens entre *<objectifs et impacts>* et *< instruments et impacts>* sont très difficiles à établir! Souvent impossible de manière directe.
- Or : c'est clairement ce lien que l'on veut maîtriser! --> les liens sont donc re-construits, mais de manière indirecte, théorique, conceptuelle, sociétale, voire partisane.
- Une série de questions d'évaluation prennent donc forme, p.ex. (Vedung, 1998):
  - Effectivité : atteinte des objectifs (même si pas nécessairement clair pourquoi)
  - Efficience : ratio input/output (ou input/outcome); allocation des moyens (budgétaires, humains…)
  - Équité : effets et impacts (re)distributifs
  - Légalité : principe formel et procédural, ie respect de la légalité, des procédures
  - Démocratie : respect des normes démocratiques en vigueur
- Question adjacente : pourquoi certains acteurs réalisent des choix d'instruments différents/contraires face à un problème identique ?

Approches explicatives

- Émergence d'une série d'hypothèses relatives au choix des instruments :
- ***Lecture politisée***. Rationalité des agents politiques en situation de calcul électoral permanent cherchant à maîtriser les effets redistributifs des politiques. Choix de l'instrument favorisant l'électorat ciblé.
- ***Lecture (néo)marxiste***. Instrument pour permettre une accumulation de capital par couches favorisées, ou pour maintenir la paix sociale. Degré de coercition d'un instrument dépendrait ainsi du pouvoir (éco et pol) d'une classe sociale donnée, et le choix de la représentation qu'a cette classe de l'instrument.
- ***Lecture (néo)institutionnelle.*** Pas de rationalité, mais choix de l'instrument est une empreinte directe du cadre institutionnel (adéquation entre objectifs et ressources d'une institution donnée, et de la représentation qu'a l'institution de l'instrument).
- ***Lecture historique.*** Choix de l'instrument s'opère en fonction de l'histoire et de l'existence des programmes d'action actuels, soit pour opérer un changement ou au contraire garder la même ligne d'action.
- ***Lecture 'dynamique d'apprentissage'.*** Choix en fonction des erreurs ou succès passés, ou réalisés ailleurs dans des situations comparables.
- ***Lecture 'globalisation'.*** Choix est de plus en plus restreint par l'intégration et l'homogénéisation des problèmes et des solutions, allant du global vers le local.

Choix des instruments dans le temps et dans l'espace

- Empiriquement, par analyse politique comparée, il est possible d'identifier une évolution (maturité?) au sein d'un domaine d'action publique, et ce aussi p/r aux types d'instruments mis en oeuvre
- De même: les entités (pays, régions…) ont des *'policy styles'* particuliers, i.e. des identités propres en termes de préférence pour certains instruments (p.ex. la Belgique et ses asbl dans le domaine de la politique sociale)

- D'une manière plus spécifique, en UE/BE en matière environnementale et en politique publique, il y a eu des changements parfois très importants :

Bref historique, et contexte évolutif (1/2)

- Contexte de la régulation a vu une forte évolution récente (1980-->) qui pose une série de défis profonds :
  - Economies nationales et secteurs économiques présentent des évolutions de type « montagnes ruses » (voir: la semaine écoulée).s
  - Internationalisation rampante, voire galopante, au niveau politique, économique et (!) au niveau des impacts environnementaux.
  - Interdépendances commerciales fortes.
  - Niveau de confiance dans les institutions (y compris politiques, administratives et scientifiques) s'effondre, et en parallèle émergence d'une réelle méfiance envers les entreprises. (Ex. confiance dans les statistiques en FR et UK)
  - Technologies nouvelles avec effets (notamment environnementaux) peu connus émergent à une vitesse croissante.
- Contexte régulateur *« hostile »* (Gunningham in: Eliadis et al. 2005:333) particulièrement aux USA (le berceau de la politique environnementale):
  - Idéologie des marchés libres
  - Diminution substantielle des budgets environnementaux
  - « Better regulation agenda »

Bref historique, et contexte évolutif (2/2)

- Contexte change, et amène des changements au niveau des instruments :
  - Nouveaux acteurs : on se porte vers les tiers, les stakeholders
  - Nouvelles responsabilités : de l'état régulateur à l'état coordonnateur
  - Nouveaux agendas politiques et sociétaux : diviser pour mieux régner?
- Dans d'autres mots :
  - les actions publiques se percoivent de plus en plus à faire du *« steering, not rowing »*
  - … ou *« from government to governance »*
- Mais (!): ne signifie pas du tout que l'action publique disparaît; on constate plutôt le contraire.
- Nouvelles missions : d'une mission de réguler-contrôler-punir vers une mission plus complexe de stimulation-contrôle-ajustement-incitations-persuasions…

Contexte évolutif: comparaison *(1/4)*

	Action publique classique: gouvernement	***Action publique 'post-moderniste' : « new governance »***
Unité d'intérêt	Programme d'action	Instrument
Interactions	Hiérarchie	Réseau
Intérêts	Intérêts publics vs privés	Intérêts publics ET privés
Mécanismes	« Command and control » (bâton)	Négociation et persuasion (carotte et sermon)
Compétences	Compétences de gestion	Compétences de facilitateur

Adapté de Salamon (2002 : 9)

Contexte évolutif: comparaison (2/4)

- Unité d'intérêt / d'analyse / d'enjeux : du programme vers l'instrument (p.ex. polémique/débat autour du EU-ETS fin années '90)
- Conséquences multiples :
  - Hypothèse d'une certaine généralisation des politiques autour des logiques instrumentales; les politiques sectorielles perdent de spécificité.
  - Définition des acteurs concernés (dans les phases de formulation et d'exécution des politiques) par le biais des mécaniques de l'instrument, et vu que différents acteurs = différentes capacités, le choix de l'instrument co-détermine le succès (ou pas) de la politique
  - Choix de l'instrument est un choix politique fort; p.ex. à qui fait-on confiance? qui sera contrôlé? quand? L'instrument détermine souvent ces variables, et donc l'influence dont jouira chaque acteur
  - En même temps, permet l'existence d'une base 'objective' de connaissances p/r à la performativité d'un instrument spécifique (hors contexte spécifique)

Contexte évolutif: comparaison (3/4)

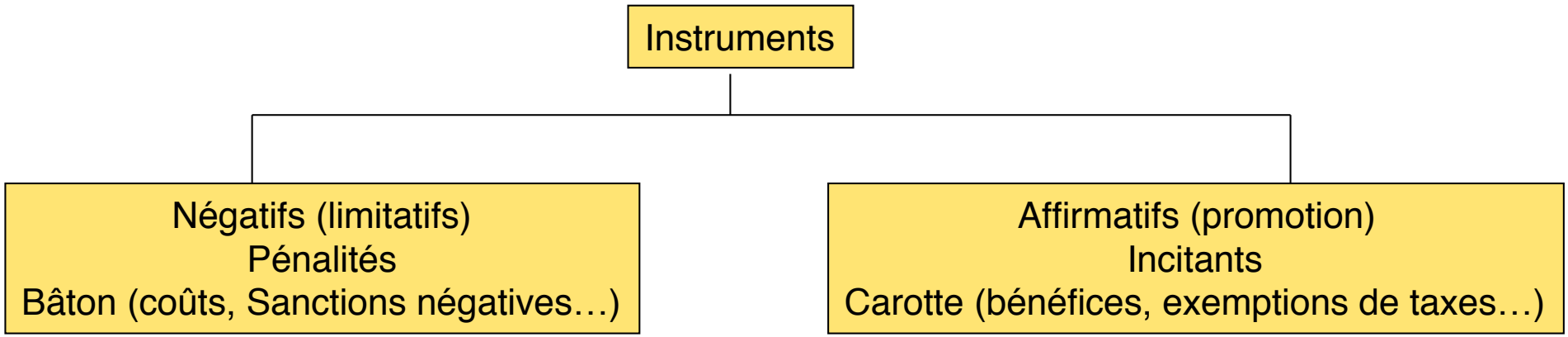
- Evolution dans les relations entre acteurs : d'une relation hiérarchique vers une relation en termes de réseaux
- Conséquences :
  - Réalisations d'alliances entre acteurs publics et « tiers », mais perte de contrôle. Du paradigme du 'principal-agent' vers 'théorie des réseaux':
    - Pluralité de formes d'interactions / alliances --> atteindre résilience
    - Autoréférentiel : pluralité et coexistence légitime de perspectives diverses
    - Interdépendances asymétriques : multiplication des types d'acteurs face à la gestion d'un problème, mais avec des rôles/capacités asymétriques
    - Dynamismes : vaincre les inerties inhérentes à l'acteur public
  - Vue multiples perspectives et rôles, le challenge principal devient l'organisation des actions concertées (timing, agenda, synergies…)
  - Le choix de l'instrument prédéfinit le réseau et son fonctionnement

Contexte évolutif: comparaison (4/4)

- Evolutions des coalitions, plus spécifiquement vers ‘privés ET publics’ :
  - Compétition des intérêts est remplacée par une collaboration autour d’intérêts ‘communs’; ie souvent des coalitions momentanées
- Evolutions vers des mécanismes de négociation et de persuasion :
  - Traditionnellement, l’instrumentation passe par le contrôle des ‘agences’, la centralisation et redistribution de portefeuilles
  - Recrudescence actuelle des mécanismes d’évaluation et donc de contrôle indirect : institutionnalisation des évaluations, et une externalisation des leviers et actions
- Émergence de nouvelles capacités au sein des institutions:
  - Capacités de management passent au second degré; disparition graduelle du paradigme des années ‘80 et ‘90 (New Public Management)
  - Priorité aux capacités de facilitation, ie activation, orchestration, modulation.
  - Forte individualisation des capacités recherchées en fonction des différents instruments

<Avec quoi on dirige> ??

- Si l'objectif théorique d'une analyse en termes d'instruments est de pouvoir choisir le « bon » instrument, i.e. de pouvoir comparer, alors il faut pouvoir différencier les instruments : ***classifications et typologies.***
- Typologie basique : instruments ***affirmatifs*** (promotion) et instruments ***négatifs*** (limitation), i.e. soit on pousse l'acteur vers un comportement, soit on lui interdit un comportement.
  - Problèmes : quid des instruments informationnels? Quid des instruments économiques, type exemptions de taxes: vraiment positifs, alors qu'ils ne laissent pas toujours le choix (ex. ménages pauvres et photovoltaïque en RW) ?

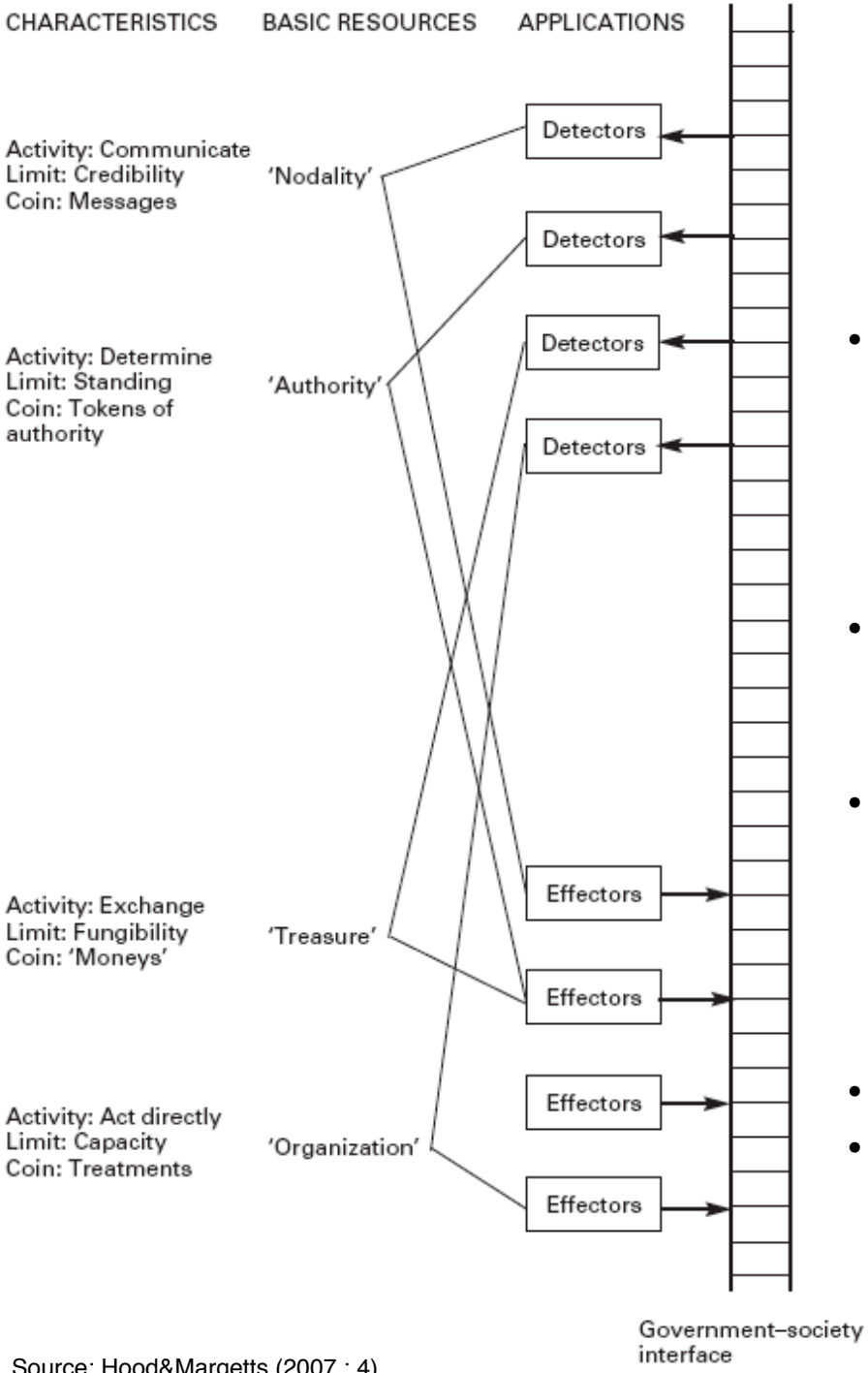


Classifications et typologies

- Typologies courantes:
- sur base de différents moyens pour exercer du pouvoir et du contrôle (Etzioni) : moyens matériels, moyens physiques, moyens symboliques :
  - le pouvoir peut être coercitif : il utilise la force, les sanctions physiques. Le pouvoir peut être rémunérateur : il utilise des ressources matérielles (salaires, commissions, primes…). Le pouvoir peut être normatif (ou persuasif, manipulateur, suggestif) : il réprime, remercie… .
- Vedung (p.ex.1998) caractérise 3 instruments-types : instruments économiques (carottes), régulations (bâtons), instruments informationnels (sermons).
- Plusieurs gradients, dont gradient relatif aux relations entre gouverné et gouvernant : régulation --> aucune liberté au gouverné; carotte --> gouverné peut réagir en liberté, mais sous contrainte (p.ex. diminution de ses ressources financières); sermon --> entière liberté (??)

Classifications et typologies

- Beaucoup de perspectives possibles pour distinguer les outils/ instruments. Kirchner : 63 catégories différentes!
- La meilleure (?), car opérationnelle: *Ch. Hood* qui distingue 2 axes:
  - *Effector* contre *Detector* (caractéristiques cybernétiques propres à tout système de contrôle): agir et détecter.
  - *NATO* : 4 caractéristiques propres à chaque gouv.
    - *Nodality* : gouv. est au milieu d'échanges informationnels
    - *Authority* : gouv. est en possession de pouvoir légal / officiel
    - *Treasure* : gouv. a de l'argent
    - *Organization* : gouv. a des ressources (personnes, terres, infrastructures, capacités…)



Source: Hood&Margetts (2007 : 4)

- *Detector* et *NATO*; ex. obtenir de l'information :
  - nodality : l'avoir (ex. nos coordonnées)
  - authority : demander (ex. contrôle policier)
  - treasure : acheter
  - organization : ex. appareil de mesure
- *Detector* et *NATO;* 2 modes :
  - actif
  - passif
- *Effector* et *NATO*; 3 niveaux d'intervention :
  - individu
  - groupe
  - générique

- Effector/NATO/niveau : 12 types d'instruments
- Detector/NATO/mode : 8 types d'instruments

Classifications et typologies

- Classifications pléthoriques, plutôt utiliser des ***caractéristiques*** pour discriminer la nature des instruments et fixer un cadre d'analyse (adapté de Salamon 2002) :
- *Degré de coercition* : caractéristique pour prendre en compte l'ampleur des restrictions imposées aux comportements individuels ou de groupe; à l'opposé d'instruments qui ne font qu'encourager ou décourager.
- *Degré de proximité* : caractéristique qui mesure si l'autorité qui autorise, finance ou initie l'action publique en question, est aussi celle qui l'exécute.
- *Degré d'automaticité* : caractéristique mesurant à quel degré l'action publique repose sur une structure administrative existante, ou s'il est nécessaire de créer une nouvelle « entité », « appareil »…
- *Degré de visibilité* : montre à quel degré les ressources nécessaires à la conduite de l'action publique sont visibles dans les budgets d'état
- (…) autre ensemble d'attributs/caractéristiques (Linder et Peeters): idéologie, ressources, risque politique, ciblage.

	Effectivité	***Efficience***	***Equité***	***Gestion***	***Support politique***
Coercition élevée *Ex: journée sans voiture*	Forte	Forte et Faible	Forte	Faible	Fort ou Faible
Proximité élevée *Ex: AFSCA*	Forte	Moyenne	Forte	Forte	Faible
Automaticité élevée *Ex: Normes EURO3*	Faible	Forte	Moyen / Faible	Fort / Moyen	Moyen
Visibilité élevée *Ex: péage urbain*	?	Forte	Forte	Faible	Faible

Adapté de Salamon, 2002

Lectures complémentaires

- ***(***) HOOD Christopher and MARGETTS H. (2007), The Tools of Government in the digital age, London, Macmillan. Chapitre 1. Téléchargeable via Wiki.***
- (**) BEMELMANS-VIDEC Marie-Louise, RIST Ray et VEDUNG Evert (eds) (1998), *Carrots, Sticks and Sermons, Policy Instruments and their Evaluation*. New Brunswick, Transaction.
- (**) ELIADIS Pearl, HILL Margaret M., HOWLETT Micheal (eds) (2005), *De signing Government. From Instruments to Goverance.* McGill-Queen's University Press, Montreal&Kingston.
- (**) OCDE (2001), *Governance in the 21st Century. Future Studies.* Paris.
- (**) SALAMON Lester (ed) (2002), *The tools of Government : a guide to the new Governance.* Oxford, Oxford University Press.