

Contexte socio-politique de la prise de décision dans le domaine de la préservation de l'environnement*

Moktar Lamari, Réjean Landry

La référence bibliographique de ce document se lit
comme suit:

Lamari M, Landry R (2003)

Contexte socio-politique de la prise de décision dans le
domaine de la préservation de l'environnement.

In : Environnement et santé publique - Fondements et
pratiques, pp. 957-974.

Gérin M, Gosselin P, Cordier S, Viau C, Quénel P,
Dewailly É, rédacteurs.

Edisem / Tec & Doc, Acton Vale / Paris

Note : Ce manuel a été publié en 2003. Les connaissances
ont pu évoluer de façon importante depuis sa publication.

* Les auteurs remercient le projet «Eco-recherche» pour son soutien matériel à la réalisation de cette
recherche.

Contexte socio-politique de la prise de décision dans le domaine de la préservation de l'environnement*

Moktar Lamari, Réjean Landry

- 1. Introduction**
- 2. Vue d'ensemble sur le processus décisionnel**
- 3. Participants des instances gouvernementales**
- 4. Participants des organisations non gouvernementales**
- 5. Rationalité et logique décisionnelle**
- 6. Conclusion**

* Les auteurs remercient le projet «Eco-recherche» pour son soutien matériel à la réalisation de cette recherche.

1. INTRODUCTION

De nos jours, et un peu partout dans le monde, l'accroissement de la consommation et l'intensification des activités industrielles, agricoles et urbaines ont engendré des effets pervers sur la conservation des ressources naturelles (eau, sol, air, biodiversité). La surexploitation de ces ressources menace la durabilité du développement socio-économique et fragilise les écosystèmes par le biais de multiples fléaux écologiques: pluies acides, contamination des eaux, réchauffement du climat, pollution de l'air, déforestation, désertification. Ces fléaux affectent considérablement le bien-être des sociétés actuelles et mettent en péril les conditions d'existence des générations futures. Devant la gravité croissante de ces fléaux, les sociétés concernées commencent à adopter des comportements d'évitement et à revendiquer de leurs gouvernements le renforcement des politiques de préservation et de restauration des ressources naturelles. Chaque jour, de nouvelles préoccupations et revendications favorables à la préservation de l'environnement sont manifestées et proposées pour l'action collective.

De l'ensemble des préoccupations environnementales exprimées, seules quelques-unes sont prises au sérieux et arrivent à déboucher sur de véritables politiques publiques. Plusieurs autres préoccupations et revendications restent des vœux pieux et doivent attendre des contextes décisionnels plus favorables. Entre leur émergence et leur concrétisation par des politiques publiques, les idées et les préoccupations environnementales parcourent un difficile et hasardeux processus décisionnel. Dans ce processus, les préoccupations vivent une rude compétition avec leurs concurrentes. Pour survivre à cette compétition, elles doivent s'imposer dans les priorités de l'agenda politique et surtout se distinguer par des options techniquement faisables, économiquement viables et socialement acceptables.

Les décisions portant sur l'élaboration et l'implantation des politiques environnementales ne sont pas toujours faciles à prendre. Très souvent, elles provoquent des conflits d'intérêts et de difficiles négociations dont les enjeux peuvent être économiques (compétitivité des économies, maintien du revenu), sociaux (entre générations, entre groupes d'intérêts), géographiques (entre régions et entre pays),

stratégiques et politiques. Ces décisions mettent en interaction des décideurs opérant dans diverses sphères décisionnelles et n'ayant ni le même pouvoir d'influence ni la même rationalité. À côté des décideurs issus des instances gouvernementales (ministres, fonctionnaires, députés, etc.), beaucoup d'autres, non moins influents, agissent loin des regards du grand public pour soutenir certaines politiques environnementales et s'opposer à d'autres (groupes de pression, experts, chercheurs, conseillers).

Si l'ensemble des acteurs socio-économiques s'accorde pour insister sur l'importance de la préservation de l'environnement et la diversification des programmes de restauration des ressources naturelles, nombreux sont les acteurs qui n'arrivent pas à propulser leurs propositions et leurs revendications environnementales jusqu'au stade de l'accomplissement. Avec raison, ces acteurs s'interrogent sur les déterminants qui font que certaines préoccupations environnementales, et pas d'autres, arrivent à survivre au processus décisionnel et aboutissent à des politiques concrètes. Ils se posent des questions sur l'identité, le pouvoir, les ressources et la rationalité des divers participants à ce processus.

Ce chapitre s'inscrit dans le cadre de ces questionnements. Il vise à reconnaître les principaux participants impliqués dans ce processus décisionnel, les mécanismes socio-économiques en cause et les logiques décisionnelles adoptées par les diverses catégories de participants. En se basant sur des évidences fournies par des recherches récentes, nous tentons de répondre à la question suivante: Pourquoi certaines préoccupations environnementales, et pas d'autres, réussissent-elles à attirer l'attention et arrivent-elles à se concrétiser sous la forme de politiques publiques? Nous trouvons les facteurs qui donnent aux préoccupations environnementales leur pertinence et les amènent non seulement à bien se placer dans l'agenda politique, mais aussi à engendrer des options et des instruments d'interventions acceptables. Les réponses apportées par ce chapitre peuvent aider les promoteurs de la préservation des ressources naturelles à mieux comprendre la logique de l'action collective et à mieux défendre leurs causes dans le processus décisionnel.

Le chapitre se compose de quatre parties. La première donne une vue d'ensemble sur le processus décisionnel et explicite les principaux

concepts utilisés avant de caractériser les divers attributs des participants. La deuxième présente les participants issus des instances gouvernementales et la troisième traite de ceux représentant les organisations non gouvernementales. La quatrième partie caractérise les diverses logiques décisionnelles adoptées par les participants clés et indique les facteurs de contingence qui expliquent la rationalité des décideurs.

2. VUE D'ENSEMBLE SUR LE PROCESSUS DÉCISIONNEL

De manière assez simplifiée, le processus décisionnel qui régit l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques peut être caractérisé par un ensemble de mécanismes et étapes dont les principaux portent sur 1) la sélection des priorités et des problèmes publics méritant d'être inscrits à l'*agenda politique*, 2) la formulation et l'évaluation des *options* indiquées pour répondre aux préoccupations retenues par l'agenda et 3) le *choix* de la meilleure option ainsi que les modalités de son *implantation*. Ce processus implique une multitude de participants et de nombreux enjeux de pouvoir.

Les participants à la prise d'une décision collective, comme celle concernant la préservation des ressources naturelles, sont des acteurs individuels, institutionnels ou collectifs occupant des positions sociales diverses et qui se trouvent impliqués et parfois obligés d'agir sur un ou plusieurs aspects socio-économiques et politiques ayant trait à cette prise de la décision. Selon la nature et l'importance de la décision, les participants peuvent être plus ou moins nombreux et hétérogènes. Chaque participant agit en fonction de sa position institutionnelle, de ses dotations en ressources et de ses préférences (Ostrom et coll., 1994). Les recherches socio-économiques portant sur la préservation des ressources naturelles s'accordent à conclure que, plus la participation au processus décisionnel est significative, plus les décisions politiques ont de chance d'être optimales (Becker et Ostrom, 1995).

Les participants à ce processus décisionnel peuvent aussi se caractériser par leur plus ou moins grande visibilité sur l'arène décisionnelle.

Généralement, les participants issus de la sphère gouvernementale (président, chef du gouvernement, ministres, députés) ont une situation officielles et bénéficient d'une plus large couverture médiatique que les participants issus des organisations non gouvernementales et de la société civile (groupes d'intérêt, associations, médias, experts, universitaires, consultants). Ces participants peuvent avoir des rapports de pouvoir inégaux, défendre des causes concurrentielles et parfois incompatibles. Les participants agissent de manière à défendre leurs intérêts et font pression, non seulement pour imposer l'inscription de leurs préoccupations dans l'agenda des priorités, mais aussi pour faire passer les options qui leur procurent le plus de satisfaction et de bénéfices. En dépit de leur hétérogénéité et de l'incompatibilité de leurs intérêts, ces participants sont très souvent amenés à coopérer et à coordonner leurs efforts au sein des coalitions plaidantes (*advocacy coalition*).

Le calendrier des priorités ou **agenda politique*** recense l'ensemble des préoccupations et des problèmes dont la résolution est jugée prioritaire par l'opinion publique et l'ensemble des décideurs clés (Sabatier, 1987; Kingdon, 1995). La préparation de l'agenda (*agenda setting*) est un processus complexe, dans lequel les enjeux de pouvoir entre les participants, les événements et le concours de circonstances jouent des rôles décisifs. La compétition entre les préoccupations candidates à l'entrée dans l'agenda est souvent rude. De plus, cette entrée peut être imprévisible et aléatoire (Downs, 1972; Kingdon, 1995). Étant donné la diversité des préoccupations, la divergence des intérêts et les contraintes budgétaires, seuls quelques sujets de préoccupation arrivent à mériter l'attention et finissent par atteindre l'agenda politique. Il va sans dire que les participants à ce processus décisionnel (partis politiques, groupes de pression, médias, gouvernement) peuvent se différencier dans la hiérarchisation des préoccupations et des priorités à inscrire au calendrier des priorités.

Pour s'imposer dans l'agenda politique, les préoccupations environnementales doivent rivaliser non seulement entre elles, mais aussi avec celles venant d'autres domaines des politiques publiques. Les promoteurs de ces pré-

* *Agenda politique (policy agenda)* est un calque de l'anglais qui tend cependant à se répandre actuellement en français standard et que l'on retrouve, entre autres, dans certains documents récents de l'Union européenne.

occupations investissent du temps et des moyens pour réussir à attirer l'attention publique et bénéficier de l'intérêt des principaux décideurs. Très souvent, l'entrée des préoccupations environnementales dans le calendrier des priorités est facilitée par l'avènement de crises ou de catastrophes écologiques (inondation, catastrophe nucléaire, sécheresse, déversement de grandes quantités de pétrole en mer). Ces catastrophes ravivent la conscience du public de la gravité des fléaux environnementaux et obligent les décideurs à assumer leurs responsabilités devant les risques posés par ces catastrophes. D'autres fois, cette entrée se fait progressivement, au prix de laborieux efforts de lobbying et de négociations entre les principaux acteurs socio-économiques. Kingdon (1995) soutient que les interactions entre les participants concernés par l'insertion d'une préoccupation dans les priorités des politiques se déroulent plus souvent sur le mode du compromis que sur celui de la persuasion.

L'entrée des préoccupations dans l'agenda politique n'implique pas nécessairement la résolution des problèmes qui les engendrent et la mise en œuvre des politiques appropriées. En d'autres termes, même si un certain consensus peut s'établir entre les principaux décideurs pour faire face à un problème environnemental jugé grave, des divergences peuvent se révéler insurmontables au sujet des options à retenir pour apporter les solutions appropriées. Dans de nombreux cas, les différends au sujet des options d'intervention et d'implantation des politiques peuvent retarder, et voire même bloquer, l'action collective envisagée pour faire face au problème décelé.

Les options d'intervention ont trait aux modalités et aux instruments qui peuvent apporter les réponses adéquates aux préoccupations justifiant une action collective. La formulation de ces options et le choix de celle qui convient le mieux au contexte constituent une autre importante étape du processus décisionnel. Très souvent, ce choix constitue un défi non moins important que celui ayant amené la préoccupation à s'imposer dans le cahier des priorités. Pour illustrer les difficultés posées lors du choix des options, prenons l'exemple de la limitation du gaz carbonique. Pour concrétiser une politique de limitation du volume de gaz carbonique dégagé par les moyens de transport,

plusieurs solutions de rechange peuvent être envisagées: contrôle administratif de l'état mécanique du matériel roulant, limitation de la circulation certains jours, taxation des carburants, promotion d'énergies non polluantes, etc. N'ayant pas les mêmes préférences ni les mêmes intérêts, les participants au processus décisionnel peuvent soutenir certaines options et s'opposer radicalement à d'autres. Les participants, particulièrement ceux qui viennent de l'administration publique, peuvent privilégier des approches de réglementation basées sur des interventions de commande et de contrôle. D'autres participants, particulièrement ceux qui représentent le secteur privé, peuvent préférer les options basées sur les mécanismes du marché et limitant l'interventionnisme de l'État. Des conflits d'intérêts peuvent surgir aussi au sein de chacune de ces deux principales tendances. À titre d'exemple, l'industrie pétrolière peut s'opposer à la promotion des énergies de remplacement (solaire, éolienne) et l'industrie automobile peut combattre les options visant à limiter l'effectif des voitures en circulation. Le choix de l'option à privilégier dépendra largement des rapports de force et des compromis entre ces divers participants.

Alors que l'inscription des préoccupations dans l'agenda est principalement déterminée par les participants se trouvant à l'avant-scène politique (président, chef de gouvernement, ministres, parlementaires), la tâche de la formulation des options relève le plus souvent des prérogatives des participants occupant des positions d'arrière-plan et spécialisés dans la conception et l'évaluation des politiques publiques: experts, universitaires, consultants et gestionnaires. Très souvent, les compromis et le choix de l'option à mettre en œuvre impliquent des décisions particulièrement complexes.

Une décision peut être définie comme une réponse à un problème déjà reconnu ou simplement pressenti. Décider revient très souvent à choisir entre diverses options, en considérant à la fois les moyens d'actions disponibles, les règles institutionnelles en vigueur et les préférences sociales. Analytiquement, le processus décisionnel peut se décomposer en plusieurs étapes: 1) identification du problème, 2) identification des objectifs, 3) formulation des options et évaluation de leurs retombées, 4) sélection d'une option et des instruments de

mise en œuvre et 5) implantation des actions convenues. Il faut ajouter que cette classification s'applique davantage aux contextes décisionnels caractérisés par une connaissance parfaite sur les problèmes rencontrés (nature, dynamique), l'impact des technologies envisagées et l'intensité des préférences sociales (réactions du public, participation sociale).

En pratique, et particulièrement dans le domaine de l'environnement, les contextes décisionnels sont souvent marqués par une information imparfaite sur la nature des problèmes rencontrés et sur les effets potentiels des interventions envisageables. Le caractère public de certaines ressources naturelles complique la collecte des informations sur les comportements et les interdépendances entre les acteurs concernés. L'économie des ressources naturelles utilise le concept de *l'externalité négative* pour se référer aux méfaits créés par certains comportements défavorables à la préservation de ces ressources et subits par d'autres utilisateurs bénéficiant directement ou indirectement de ces mêmes ressources. Cette *externalité négative*, qualifiée aussi de *mal public*, complique la coordination de l'action collective et l'identification des décisions efficaces.

Reconnaissant la complexité de l'action collective portant sur la gestion des réservoirs de ressources communes, Hardin (1968) prédit que, sans une coordination efficace de l'action sociale, les ressources naturelles communes connaîtront la surexploitation et auront une fin tragique (*The Tragedy of the Commons*). Dans la même perspective, d'autres recherches ont permis de montrer que les décisions portant sur les ressources naturelles posent plusieurs types de dilemmes: 1) un *dilemme social* opposant les intérêts individuels à l'intérêt collectif (Bromely, 1992; Ostrom, 1994), 2) un *dilemme temporel* opposant les intérêts des générations présentes à ceux des générations futures, 3) un *dilemme spatial* posé par l'interdépendance entre différents niveaux d'impacts de la dégradation des ressources: impacts locaux, impacts régionaux, impacts nationaux, voire même internationaux et 4) un *dilemme d'incertitude* sur l'intensité des aléas et les risques d'irréversibilité des mutations des écosystèmes (Arrow et Fischer, 1974). Les meilleures décisions sont celles qui procurent les meilleures réponses et compromis entre ces divers dilemmes.

Dans une perspective d'analyse politique, Kingdon (1995) soutient que les préoccupations environnementales se traduisent par des décisions collectives si, et seulement si, il y a convergence simultanée de trois mouvances: 1) la mouvance de la formation de l'agenda politique (les problèmes à résoudre et les objectifs à atteindre), 2) la mouvance de la formulation des options (la faisabilité des solutions et l'existence de technologies satisfaisantes) et 3) la mouvance politique qui résulte de négociations et des compromis entre les acteurs concernés.

La mouvance du calendrier des priorités offre la principale ouverture (ou fermeture) puisqu'elle permet (ou non) de reconnaître l'importance du problème environnemental en question et d'autoriser son éventuelle entrée dans la liste des priorités sociales. La mouvance de la formulation des options renseigne sur la viabilité des programmes d'actions à mettre en œuvre pour résoudre les problèmes rencontrés. Cette mouvance évalue l'adéquation entre les fins et les moyens disponibles, et apprécie les diverses retombées économiques et socio-politiques des options envisagées. Les options économiquement rentables, socialement acceptables et techniquement faisables ont plus de chance de dominer cette mouvance. La mouvance politique reflète les tractations issues de l'arène politique et permet de dériver les compromis entre les participants, les compensations économiques et les divers préalables institutionnels à la prise de décision et à la mise en œuvre des options et politiques convenues.

Chaque mouvance ouvre (ou ferme), sa propre «fenêtre des possibilités» (*opportunity window*) pour soutenir (ou bloquer) l'avancement des préoccupations dans le processus décisionnel et leur accomplissement sous forme de politiques publiques. Quand, à un moment donné, ces mouvances convergent et laissent entrevoir de manière concomitante une fenêtre favorable, les préoccupations environnementales arrivent à déboucher sur la mise en place d'actions concrètes (figure 38.1). Kingdon (1995) montre que la convergence de ces mouvances est très souvent éphémère et imprévisible par les participants. Il soutient aussi que cette convergence dépend des rapports de force prévalant entre les différentes mouvances et les divers participants au processus décisionnel.

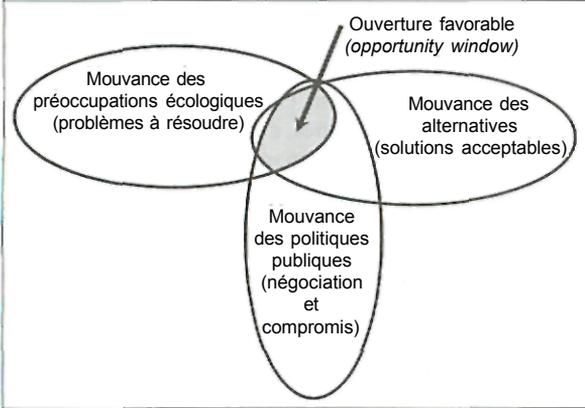


Figure 38.1 Convergence des possibilités favorables à l'adoption de politiques publiques

3. PARTICIPANTS DES INSTANCES GOUVERNEMENTALES

A partir de la sphère gouvernementale, plusieurs participants et plusieurs niveaux de gouvernement influencent le processus décisionnel. Selon la nature et l'importance des décisions, ces participants peuvent être des membres du gouvernement, des gestionnaires, des fonctionnaires ou encore des parlementaires.

Le premier responsable de l'exécutif (président ou chef de gouvernement) et les membres du gouvernement jouent un rôle décisif dans la détermination du calendrier des priorités publiques. Dotés d'une légitimité acquise généralement auprès des électeurs et sur la base d'un programme électoral, ces participants exercent une forte influence sur les choix et les politiques publiques. Ils déterminent les préoccupations à inscrire au calendrier des priorités, nomment les gestionnaires chargés de l'implantation des politiques publiques, fixent les budgets et les modalités de l'action publique. En fonction des contextes, le gouvernement peut orienter la formation de l'agenda politique et la formulation des instruments d'intervention en poursuivant trois approches principales. Une première approche privilégie les mécanismes du marché et limite l'interventionnisme de l'État. Une deuxième approche cherche plutôt à renforcer le rôle du secteur public et le pouvoir centralisateur de l'État au détriment du secteur privé. Une troisième approche cherche enfin à réaliser un compromis entre l'initiative publique et l'initiative privée, et s'attelle surtout à mettre

en place des mécanismes de concertation et de synergie entre l'ensemble des acteurs sociaux et les secteurs d'activités.

Depuis quelques années, suivant la prise de conscience des problèmes écologiques, les gouvernements de la quasi-majorité des pays ont créé des structures administratives spécialisées dans la gestion et la protection des ressources naturelles. Ils ont aussi commencé à réserver dans leur calendrier des priorités une place sans cesse croissante aux politiques et enjeux environnementaux.

Les **gestionnaires** (directeurs généraux et hauts gestionnaires de l'administration), généralement nommés par les ministres, appliquent les engagements environnementaux déterminés par le gouvernement. Cette catégorie de décideurs intervient davantage dans les décisions portant sur le choix des options et les modalités de mise en œuvre des politiques écologiques. Leur pouvoir décisionnel sur la préparation de l'agenda reste limité. De plus, ces participants sont souvent renouvelés lors des changements de parti au pouvoir ou lors de remaniements ministériels. Par contre, les *fonctionnaires* ont plus de durabilité et souvent plus de pouvoir «bureaucratique». Ils administrent, supervisent et évaluent les programmes d'action déterminés par les politiques publiques. Plusieurs facteurs expliquent l'influence des fonctionnaires sur les politiques publiques. Le premier a trait à leur longévité professionnelle. Si les ministres et leurs conseillers changent d'une élection à l'autre, les fonctionnaires demeurent en poste et restent incontournables pour assurer la continuité des politiques publiques. Le deuxième facteur a trait à l'expertise et l'expérience dont disposent ces acteurs. Les fonctionnaires ont généralement plus d'information et de données techniques sur les dossiers publics relevant de leur prérogative. Le troisième atout est davantage relationnel. Dans l'exercice de leur fonction, les fonctionnaires arrivent à entretenir des relations de coopération avec l'ensemble des participants au processus décisionnel. Cet actif relationnel renforce la communication entre les acteurs concernés et facilite la négociation des compromis entre les parties impliquées: groupes d'intérêt, parlementaires, membres du gouvernement, gestionnaires et médias.

Les **parlementaires** détiennent le pouvoir législatif. Ils décident des règles constitutionnelles et du fonctionnement des institutions encadrant la prise des décisions. Au nom de leurs électeurs et de leur parti, ils débattent des préoccupations sociétales, discutent les politiques gouvernementales et préparent les lois qui réglementent l'action collective. Du haut de la tribune parlementaire, ils explicitent les préoccupations de leur parti et de leur électorat. Valorisant leur autorité légale, ils participent à la formation de l'agenda et à la détermination des politiques publiques. Leur influence est facilitée par leur accès aux principaux dossiers gouvernementaux et leur contact avec les groupes de pression, les associations et d'autres composantes de la société civile. Dans son analyse des règles institutionnelles influençant les décisions collectives portant sur les ressources naturelles, Ostrom (1994) distingue trois niveaux de règles institutionnelles: 1) les *règles opérationnelles* qui affectent les comportements et les décisions prises quotidiennement par les divers acteurs socio-économiques, 2) les *règles collectives* qui spécifient le partage des responsabilités entre les participants et révisent le cas échéant les règles opérationnelles et 3) les *règles constitutionnelles* qui commandent les règles collectives, déterminent les rôles des acteurs et les modalités de révision de l'ensemble des règles régissant le processus décisionnel.

Les parlementaires contribuent principalement à la détermination des règles collectives et constitutionnelles et arrivent ainsi à déterminer les règles du jeu en prescrivant ce qui est autorisé, requis ou prohibé pour les politiques.

Les **organisations internationales** jouent un rôle sans cesse croissant dans la définition des priorités environnementales à l'intérieur des politiques nationales. Conscients que les fléaux écologiques ont une portée qui va au-delà des frontières nationales, la communauté internationale a mis en place des mécanismes de coordination et des structures internationales chargées de la lutte contre la dégradation des ressources nationales. Ces dernières décennies, les initiatives se sont multipliées: organisation de conférences internationales sur l'environnement, mise au point de traités, de conventions et des mécanismes de concertation entre les États concernés par des problèmes environnementaux communs. Ainsi, le Programme des Nations

Unies pour l'Environnement (PNUE) a réuni, à Rio en 1992, et dans une même conférence, l'ensemble des chefs des gouvernements des pays de la planète, en vue de décider des principales préoccupations environnementales à inscrire à l'agenda 21 (par référence au XXI^e siècle).

Une multitude de préoccupations environnementales ont été discutées et inscrites dans l'agenda 21. Diverses conventions et divers traités ont été négociés et signés dans des domaines comme la réduction de la déforestation, la lutte contre la désertification, la conservation des eaux et du sol. Dans d'autres domaines comme la réduction des émissions de gaz carbonique, le partage des eaux de certaines régions arides ou la préservation de certaines espèces animales en voie de disparition, les négociations ont eu moins de succès. Les conventions internationales signées par les pays participants ont une portée directe sur le processus décisionnel des pays signataires. En adhérant aux conventions internationales, ils s'engagent à inscrire les préoccupations environnementales en question dans le calendrier de leurs priorités politiques nationales. Dans certains cas, même les technologies et les options de mise en œuvre de ces politiques environnementales sont prédéfinies par des organisations internationales spécialisées dans la conception et le suivi des politiques environnementales.

Pour résumer, il est important de souligner que les participants des instances gouvernementales n'ont pas tous le même pouvoir d'influence sur les décisions. Les élus disposent d'un pouvoir décisionnel plus important que les grands gestionnaires et les fonctionnaires dans l'identification et la définition des enjeux qui seront placés sur l'agenda des politiques publiques. Par contre, les grands gestionnaires et les fonctionnaires jouent un rôle plus important que les élus en ce qui concerne l'identification et la définition des instruments (contenu des règlements, des procédures d'application, nature des incitations financières) qui seront utilisés lors de l'implantation des politiques publiques. En théorie, les élus votent les lois dont le contenu détermine les mandats que doivent exécuter les fonctionnaires de l'administration publique. En pratique, le contenu des politiques finit par refléter les compromis résultant d'interactions entre des élus qui veulent préserver leur popularité auprès des électeurs et des fonctionnaires qui veulent

préservent la sécurité de leurs organisations, notamment leurs ressources financières et leurs marges de discrétion managériale. Le résultat de ces interactions est conditionné par le fait que les élus ont le droit d'imposer des mandats aux fonctionnaires, mais que les fonctionnaires disposent de plus d'information technique que les élus. Cette asymétrie de ressources entre les participants des instances gouvernementales complique l'analyse des politiques publiques et rend assez hasardeuse toute prédiction quant aux politiques qui finiront par être adoptées. Voilà pourquoi le *statu quo* finit si souvent par prévaloir.

4. PARTICIPANTS DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES

Moins visibles et parfois plus discrets, les participants agissant au sein des organisations non gouvernementales ne sont pas moins influents sur le processus décisionnel qui commandent la mise en œuvre des politiques environnementales. Ces participants occupent différentes positions clés dans le secteur privé et dans la société civile en général. Les influences peuvent venir des groupes d'intérêts, des médias, des partis, de l'opinion publique ou encore la communauté des spécialistes (chercheurs, experts et consultants).

Les **groupes d'intérêts** renvoient à des associations qui utilisent leurs ressources pour influencer la détermination de l'agenda, la sélection des options ainsi que l'implantation des politiques. Les groupes d'intérêts peuvent influencer les politiques de nombreuses façons. Ils peuvent utiliser leurs ressources financières, humaines et informationnelles pour élaborer des analyses techniques, contacter des politiciens, contacter les fonctionnaires, tenir des conférences de presse, organiser des manifestations publiques, etc. Ces actions peuvent contribuer à sensibiliser les citoyens au point de convaincre les politiciens qu'il est de leur intérêt de placer au calendrier des priorités certaines questions concernant la protection des ressources naturelles. Ces actions peuvent également amener les politiciens à choisir des options de politiques environnementales qu'ils n'auraient pas choisies sans la pression exercée par les groupes d'intérêts. Finalement, les actions des groupes d'intérêts contribuent également à amener les fonctionnaires à appliquer avec plus de vigueur certaines

politiques publiques. De nombreuses campagnes de pression menées par les groupes d'intérêts spécialisés dans la protection de l'environnement ne visent en effet qu'à amener les fonctionnaires à faire respecter les normes définies dans les lois et règlements adoptés par les législateurs.

Chercheurs, consultants et experts constituent une autre importante catégorie de participants non gouvernementaux. Cette catégorie de participants intervient surtout dans la formulation des options de politiques et la conception des modalités de mise en œuvre des politiques. Le savoir-faire et l'expertise de ces participants sont fortement sollicités par les membres du gouvernement et les principaux gestionnaires des politiques publiques. Obligés de lancer dans l'urgence des programmes environnementaux, avec des ressources limitées et une information incomplète, les dirigeants des instances gouvernementales trouvent chez les chercheurs universitaires, les consultants et les experts des solutions qu'ils ne pourraient pas obtenir aussi rapidement au sein de leur organisation.

Forts de leur crédibilité, ces acteurs peuvent 1) légitimer certaines politiques environnementales, plutôt que d'autres, 2) sécuriser (ou alerter) le public au sujet de certains fléaux écologiques et de leurs méfaits sur la santé publique et 3) réduire certaines incertitudes et arbitrer certains conflits d'intérêts portant sur le partage des coûts créés par la dégradation des ressources naturelles. Kingdon (1995) utilise le concept de la *communauté de spécialistes (policy community)* pour qualifier la communion qui peut rassembler cette catégorie de participants et les hauts-fonctionnaires chargés de l'implantation et de l'évaluation des politiques. Selon Kingdon, cette communauté de spécialistes professe généralement les mêmes conceptions et les mêmes stratégies d'intervention. La similarité des points de vue rapproche ces spécialistes au sein de coalitions d'experts, ce qui est de nature à renforcer l'influence de cette communauté sur la détermination des choix. Ces spécialistes peuvent mettre à profit les hésitations des politiciens et de l'opinion publique pour préconiser leurs solutions et les imposer dans la formulation des options politiques environnementales. Toutefois, l'influence de la communauté des experts dépend étroitement de son degré de consensus. En effet, moins les experts spécialisés dans un domaine de politique comme celui de l'environnement s'enten-

dent sur le diagnostic d'un problème environnemental (ses causes, ses ramifications et les impacts des solutions envisagées), plus les messages discordants que reçoivent les autres participants au processus de réalisation des politiques ont pour effet de réduire l'influence de la communauté des experts sur la détermination des politiques. Par contre, lorsque la communauté des experts présente des analyses concordantes, leur influence sur les politiques tend à être beaucoup plus importante sinon déterminante sur les choix qui seront faits en fin de course.

Les **médias** jouent également un rôle important dans l'émergence et la réalisation des politiques publiques. Ainsi, à partir d'illustrations de cas concrets de dégradations de l'environnement par des activités industrielles, agricoles ou urbaines, ils contribuent à augmenter la visibilité des enjeux concernant les ressources naturelles comme la pollution de l'air, la contamination des eaux, les conséquences des divers fléaux écologiques sur la santé des humains. Les médias présentent souvent des situations de catastrophes qui forcent les politiciens à les considérer en priorité et à les inscrire sur l'agenda des politiques publiques. D'après Kosicki (1993), l'opinion publique et les politiciens seraient particulièrement sensibles aux accidents et catastrophes écologiques rapportés dans les médias. On peut également penser que les médias profiteraient de ces circonstances pour présenter des analyses privilégiant certaines options au détriment d'autres. Il importe toutefois de souligner que l'influence des politiques varie d'une catégorie de média à l'autre. Ainsi, les grandes chaînes de télévision qui transmettent des images percutantes et troublantes exercent plus d'influence à court terme sur l'évolution des politiques que les articles plus approfondis d'analyse de journaux et périodiques à petits tirages. Les médias sont cependant incapables de créer de toutes pièces de nouvelles préoccupations. Ils agissent en appuyant (ou en marginalisant) des préoccupations et des initiatives jugées intéressantes dans la résolution de problèmes environnementaux spécifiques. Ainsi, les médias arrivent non seulement à influencer le calendrier des priorités, mais aussi la formulation des options à considérer dans l'implantation et l'évaluation des politiques écologiques.

Selon Downs (1972), l'attention que porte le public à l'environnement évolue selon une dynamique cyclique dans laquelle les préoccupations des médias (agenda des médias) commencent par influencer les attitudes sociales et l'opinion publique pour arriver ensuite à se répercuter sur l'agenda des politiques publiques. Allant dans la même direction, Elliot et coll. (1995) rapportent que, dans le domaine de la préservation de l'environnement, les médias ont un pouvoir d'influence non négligeable sur les attitudes et les croyances du public. Les résultats de leurs recherches les amènent à affirmer que les médias influencent largement le soutien de l'opinion publique à l'augmentation des dépenses publiques consacrées à la préservation de l'environnement. Kingdon (1995) nuance ces conclusions et soutient que les médias n'exercent pas une influence aussi considérable sur l'opinion publique. Selon Kingdon, les médias font face à un délicat dilemme les amenant, d'un côté, à éviter de lasser leur public en reprenant constamment les mêmes thèmes et, de l'autre, à éviter de noyer certaines importantes préoccupations écologiques dans les rubriques «faits divers» et les sujets de moindre importance.

L'**opinion publique** influence le processus décisionnel de plusieurs manières. En rapport à la question de la préservation de l'environnement, Elliot et coll. (1995) ont montré que les attributs des individus constituent d'importants déterminants dans la formation de l'opinion publique. Leur recherche montre que l'âge, le niveau de scolarisation, le genre, le niveau de revenu et l'affiliation idéologique comptent considérablement dans la formation des attitudes et des préférences sociales au sujet de la préservation des ressources naturelles. À ce sujet, Mellers et coll. (1998) rapportent que les attitudes favorables à la préservation de l'environnement sont plus fortes chez 1) les femmes, 2) les Noirs, 3) les plus scolarisés et 4) les partisans d'idéologie gauchisante.

Les décideurs sont fortement attentifs aux réactions de l'opinion publique. Le public exprime des réactions positives (ou négatives) quand il soutient (ou condamne) les interventions gouvernementales. Selon Kingdon (1995), les décideurs publics accordent plus d'attention aux réactions négatives qu'aux réactions positives. Les réactions de l'opinion publique ont

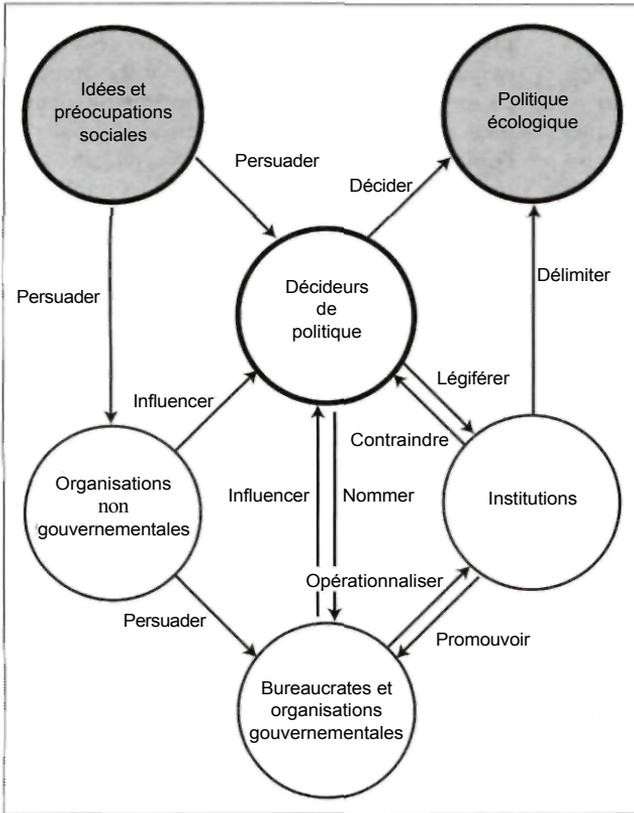


Figure 38.2 Interdépendance des participants et du pouvoir décisionnel

généralement plus de portée et plus d'influence quand il s'agit de bloquer des politiques et de signifier aux décideurs les «choses à ne pas faire». De manière générale, l'opinion publique est davantage influente dans la constitution du calendrier des priorités que dans la formulation des options des politiques publiques. Les gouvernements inattentifs à ces réactions peuvent être sanctionnés par des votes défavorables si leurs politiques soulèvent une trop grande réprobation des citoyens.

À titre indicatif, la figure 38.2 donne une vue d'ensemble sur les liens et les enjeux pouvant influencer la prise de décision et les décideurs. Peu visibles, ces liens d'influence sont loin d'être linéaires et à «sens unique». Bien au contraire, très souvent, ces liens sont interactifs et bidirectionnels laissant une large place à la négociation et au compromis motivé par un échange de type «donnant-donnant».

En somme, les participants issus des organisations non gouvernementales influencent les

politiques environnementales de plusieurs manières. Le pouvoir de blocage détenu par les groupes d'intérêt et l'opinion publique tend à augmenter lorsque les groupes d'intérêt et l'opinion publique s'opposent de façon claire à une politique existante ou à un projet politique. Cela est particulièrement apparent dans le domaine de l'environnement où plusieurs enjeux de politiques publiques revêtent un caractère moral et concernent l'évitement du mal public. L'action des médias contribue considérablement à accentuer ce pouvoir de blocage. La communauté des spécialistes, même si elle était unanime, dispose d'une influence moins décisive que celle revenant aux groupes d'intérêts et à l'opinion publique en matière de blocage des politiques, d'évitement du pire et de certaines solutions politiques. Par contre, la communauté des spécialistes de politique dispose plus que tous les autres participants des organisations non gouvernementales des informations techniques et de l'expertise qui lui permettent d'exercer une influence considérable en matière de définition des options de politiques publiques. À nouveau,

c'est particulièrement le cas en matière d'environnement où l'on s'en remet souvent aux experts du monde industriel, agricole et urbain pour définir les solutions qui soient faisables techniquement, acceptables politiquement et viables économiquement.

Les recherches menées ces dernières années sur les performances des politiques publiques visant la préservation des ressources naturelles montrent que les participants des organisations gouvernementales et non gouvernementales à l'élaboration des politiques publiques tendent à mieux coopérer et à mieux coordonner leurs actions et initiatives si plusieurs des conditions suivantes sont satisfaites (Bromely, 1992; Ostrom et coll., 1993; Ostrom, 1994; White et Runge, 1995; Lamari et Landry, 1997).

- Les participants ont accès à l'information précisant l'état des ressources naturelles et les coûts/bénéfices produits par la préservation de ces ressources;

- Les participants ont des préférences et des dotations en ressources relativement homogènes;
- Les participants partagent des attitudes favorables à la préservation des ressources naturelles et une compréhension objective des risques associés à la gestion de ces ressources;
- Les participants partagent des normes de réciprocité et de crédibilité renforçant leur capital social;
- Les participants sont organisés en groupes de petite taille et stables;
- Les participants ne négligent pas l'avenir et accordent une valeur indéniable à la préservation des ressources naturelles pour les générations futures;
- Les participants peuvent négocier et initier des compromis favorisant la *self-governance* et limitant l'intervention d'autorités extérieures;
- Les participants utilisent des règles de comportement collectif qui limitent les coûts de la coordination et l'opportunisme des parties concernées.

5. RATIONALITÉ ET LOGIQUE DÉCISIONNELLE

Nonobstant la diversité des attributs et des motivations des participants concernés par la prise de décision, plusieurs similarités caractérisent leurs logiques décisionnelles. Face à une situation de dégradation des ressources naturelles, il n'existe pas nécessairement une seule façon de percevoir les risques encourus et une seule perspective d'évaluation et de sélection des politiques et des solutions à mettre en œuvre pour maîtriser la situation. Les approches et les logiques décisionnelles dépendent de plusieurs paramètres contextuels (Hoy et Miskel, 1991). Elles sont contingentes à l'état des connaissances sur les phénomènes, à la nature des objectifs visés, aux attributs des décideurs et à bien d'autres facteurs relatifs au processus décisionnel dans son ensemble.

Pour donner une idée simplifiée des principales logiques décisionnelles dans le domaine de l'environnement, nous présentons cinq familles de rationalité, chacune s'apparentant à un para-

digme théorique particulier: 1) le paradigme de la *rationalité complète*, 2) le paradigme de la *rationalité réaliste* (March et Simon, 1958; Simon, 1993), 3) le paradigme de la *rationalité incrémentielle*, 4) le paradigme de l'*irrationalité innovante* (*garbage can model*) (Cohen et coll., 1972; March, 1982; Etzioni, 1989) et 5) le paradigme de la *rationalité politique* (Allison, 1971; Hoy et Miskel, 1991).

La **rationalité complète** (*comprehensive rationality*) postule la parfaite information, l'anticipation avec certitude et la maximisation de l'utilité des décideurs. Le paradigme de la rationalité complète privilégie le critère de l'efficacité économique, l'efficacité étant définie en terme d'optimisation de la rentabilité financière. Les décisions ne permettant pas au moins une péréquation entre les coûts marginaux et les bénéfices marginaux attendus sont en conséquence écartées du processus décisionnel. L'application de cette rationalité au domaine de la préservation des ressources naturelles n'est pas toujours aisée. L'information fiable est très souvent difficile à acquérir. L'insuffisance de l'information est particulièrement contraignante quand les décideurs font face à des situations de pollution diffuse. Contrairement à la pollution ponctuelle (une usine polluante), la pollution diffuse (*non point pollution*) est plus difficile à endiguer. Cette forme de pollution complique l'identification des responsabilités, la définition des interventions efficaces et surtout l'évaluation de l'ensemble des dégâts occasionnés.

Ajoutons que la valeur des agréments apportés par un environnement naturel bien préservé reste difficilement quantifiable. En dépit des progrès réalisés, les spécialistes des ressources naturelles n'arrivent pas toujours à bien chiffrer les effets de l'ensemble des mutations écologiques, les bénéfices de la biodiversité et la valeur monétaire des divers attributs des ressources naturelles en question (Sproules-Jones, 1982; Tietenberg, 1990; Freeman III, 1993). Les mécanismes du marché restent insuffisants et incapables de «monnayer» chacune des ressources naturelles et chacun de leurs multiples attributs (Gardner et coll., 1990; Van et Bromley, 1994). La diversité des préférences et des valeurs d'usage de ces ressources ne facilite pas les estimations.

Pour illustrer ces difficultés, prenons l'exemple de la préservation de la qualité de l'eau des

nappes phréatiques. Les bénéfices créés par les politiques de préservation ou l'amélioration de la qualité des eaux des nappes phréatiques menacées par les engrais chimiques utilisés en agriculture sont difficilement estimables. Ces bénéfices dépendent entre autres des caractéristiques propres aux écosystèmes, de la nature des contaminants utilisés et des comportements non avoués des pollueurs. Ils dépendent aussi des préférences des usagers de ces eaux. Les nuisances qui affectent ces eaux (turbidité, odeur, couleur) ne sont pas perçues de la même manière par les divers utilisateurs (Lamari et Landry, 1997; Traoré et coll., 1998). Ces eaux peuvent avoir diverses valeurs d'usages (usage productif, alimentaire, hygiénique, de loisir ou patrimonial). En définitive, la valeur des attributs de cette ressource dépend de l'intensité des préférences et des exigences de chaque usage et de chaque usager.

En dépit de ces difficultés de mesure et d'évaluation, l'approche décisionnelle basée sur la rationalité totale n'est pas écartée par les preneurs de décisions. Bien au contraire, cette approche est fortement recommandée par les experts chargés de l'élaboration des politiques environnementales. Les bailleurs de fonds et le secteur bancaire conditionnent l'octroi de leurs crédits pour les projets environnementaux à la rentabilité des investissements requis. Les financiers et les experts incitent les décideurs politiques à considérer les impératifs de l'efficacité dans le choix des politiques environnementales. Désireux de trouver les fonds nécessaires à leurs programmes environnementaux, les gouvernements sont de plus en plus sensibilisés aux exigences de la rentabilisation de leurs actions de préservation de l'environnement.

D'autres participants, comme les militants des partis écologiques et certaines organisations à but non lucratif, soutiennent que les exigences de la rationalité totale sont très sévères pour de nombreux secteurs de la politique environnementale (conservation des sols et des eaux, préservation de la biodiversité, de la qualité de l'air, lutte contre le réchauffement de la planète). Ils critiquent, comme Simon (1993), l'irréalisme de la rationalité complète et soutiennent que, face aux incertitudes et au manque d'information sur les aléas écologiques, les décideurs rationnels se limitent à réaliser le «mieux qu'ils peuvent».

La **rationalité réaliste** est moins attachée à l'efficacité économique et au choix des seules solutions optimisantes (*first best*). Pour remédier au manque d'information et aux incertitudes quant aux conséquences des choix politiques sur les ressources naturelles, les décideurs sont amenés à se satisfaire des politiques et des options écologiques les moins mauvaises (*second best*). Dans cette optique, le choix réaliste est celui qui procure l'adéquation la plus satisfaisante entre les attentes sociales et les moyens d'action disponibles. Concrètement, les adeptes de cette approche agissent par itérations successives en combinant les fins aux moyens (*means-ends chain*). Dans ces itérations, les décideurs commencent par trouver les fins les plus réalistes, au terme de quoi, ils mobilisent les moyens disponibles les plus adaptés pour atteindre ces fins. Une fois ces fins réalisées, elles deviennent à leur tour des moyens pour atteindre d'autres fins plus ambitieuses et d'autres moyens sont alors mobilisés. Sans confondre entre ce qui est souhaitable et ce qui est réalisable, les décideurs apprennent à faire face aux problèmes posés jusqu'à leur résolution totale. Avec l'avancement des réalisations et l'accumulation de l'information, les objectifs et les options sont constamment redéfinis et réajustés.

Cette approche décisionnelle est plus attentive aux exigences non économiques des politiques environnementales. Les revendications et l'acceptabilité sociale des programmes d'actions sont associés aux critères économiques. Contrairement à la rationalité totale, la rationalité réaliste laisse plus de place à l'apprentissage et à la flexibilité. Cette dernière rationalité s'apparente à une autre logique privilégiant le changement incrémentiel.

La **rationalité incrémentielle** privilégie les changements graduels et progressifs (Lindholm, 1959). Faute d'une caractérisation précise des diverses options et de l'ensemble de leurs retombées, les décideurs préfèrent agir avec prudence en modulant leurs actions aux contextes. Les approches incrémentielles constituent des réponses appropriées à la complexité et à l'incertitude des problèmes à résoudre. Les décideurs adeptes de cette rationalité soutiennent que la rationalité incrémentielle permet d'ajuster les décisions en fonction des observations sur les performances des interventions passées. Ces décideurs manifestent un esprit «conservateur»

en bloquant l'accès à l'agenda à toutes les préoccupations qui ne s'inscrivent pas dans la continuité des actions en cours. Les préoccupations qui risquent de «tout bouleverser» ou de créer des ruptures avec le passé sont systématiquement mises à l'écart des priorités de l'action collective.

Appliquée aux comportements des fonctionnaires gérant les budgets publics réservés à la préservation des ressources naturelles, cette logique peut se formaliser comme suit: $B_t = a B_{t-1} + e_t$, où B_t représente les dépenses publiques à engager pour la période t , le taux a représente l'accroissement incrémentiel fixe appliqué au niveau de dépenses de la période précédente B_{t-1} . Dans le temps, le modèle incrémentiel comporte donc une partie fixe mesurée, le taux fixe a et une partie aléatoire, e_t .

Tout comme l'identification des priorités environnementales, la formulation des options d'intervention peut suivre une logique incrémentielle. Les décideurs agissent de manière à éviter toute source de discontinuité et de déviance par rapport aux pratiques en œuvre, aux valeurs et aux normes en vigueur. Les options non expérimentées ou jugées trop risquées sont écartées des choix.

De manière générale, la logique incrémentielle permet de minimiser les risques dus à la méconnaissance des impacts des options disponibles pour l'intervention. Cette logique s'applique davantage à la définition des options et aux modalités d'implantation des politiques environnementales. Elle s'applique moins à la définition des priorités de l'agenda politique. L'agenda peut évoluer de manière discontinue et peu prévisible. Chaque année, de nouvelles préoccupations environnementales émergent dans le calendrier des priorités et prennent la place d'autres préoccupations non moins importantes. Les adeptes de cette logique sont critiqués pour la rigidité de leurs critères de sélection des politiques, la lenteur de leur réaction face aux nouveaux problèmes et leur opposition aux solutions innovantes.

La logique de **l'irrationalité innovante** (*garbage-can model*) soutient que dans le feu de l'action de nombreux décideurs sont amenés à privilégier l'action à la réflexion. Face à certaines urgences et situations nouvelles, les décideurs agissent en prenant des risques et en osant des solutions jamais mises à l'essai. C'est seulement

après coup que ces décideurs tirent les leçons de leur action et trouvent les justifications pouvant légitimer la «rationalité» de leurs décisions et de leurs actions. Etzioni (1989) soutient que la logique de l'irrationalité innovante est fortement porteuse pour les décideurs confrontés à des incertitudes socio-politiques créées par l'instabilité des préférences sociales et l'incertitude sur les véritables motivations politiques des autres acteurs du processus décisionnel. Cohen et March (1974) et March (1982) soutiennent que cette logique décisionnelle s'impose de fait quand les décideurs n'arrivent pas à distinguer complètement entre les actions faisant partie du problème à résoudre et celles faisant partie des solutions possibles. Le recours à l'innovation et à la créativité dans la conception de solutions constitue dans certains cas la seule issue envisageable. L'arrimage entre les problèmes et leurs solutions ne peut se faire sans tentatives et sans une certaine «irrationalité».

Comme le mentionnent Cohen et coll. (1972), les décideurs innovants se fient à *leur* intuition pour trouver le meilleur couplage entre problème et solution. Ces auteurs ajoutent que ce couplage peut aussi résulter d'un simple concours de circonstances favorables. La logique décisionnelle devient ainsi quelque peu aléatoire, de sorte que, contre toute attente, de nouvelles préoccupations émergent dans les priorités de l'agenda politique, et certains problèmes sont résolus de manière inopinée avant d'autres qui ne sont pas moins dangereux (Kingdon, 1995). Cette logique peut aussi écarter de l'agenda, sans raisons apparentes, des préoccupations environnementales jugées prioritaires. Les décideurs gouvernementaux ont parfois recours à cette approche décisionnelle en mettant en place de nouvelles politiques se voulant avant-gardistes, mais dont les retombées sont loin d'être anticipés avec certitude.

La **rationalité politique** enrichit l'explication des logiques décisionnelles en considérant non seulement les objectifs des décideurs, mais aussi ceux des organisations qui les encadrent (Allison, 1971; Hoy et Miskel, 1991). Les objectifs des organisations et leurs mandats se présentent comme des pressions supplémentaires susceptibles d'influencer les comportements et les décisions de ses membres. Le contexte idéologique et institutionnel, tout comme les rapports de pouvoir, est ainsi incorporé à

l'explication des décisions prises par les individus. Les enjeux de pouvoir et le conflit d'intérêt entre des participants hétérogènes imposent cette rationalité.

Voulant atteindre leurs objectifs politiques, certains leaders d'organisations (administrations, agences, associations) peuvent, par exemple, manipuler les coûts de transaction (Williamson, 1985; North, 1990) en exagérant (ou en minimisant) les coûts ou les risques supportés par d'autres acteurs à la suite de l'apparition d'un problème donné. Des catastrophes environnementales deviennent parfois des occasions providentielles pour certains participants ou organisations. Ceux-ci deviennent plus visibles, médiatisent leurs propres interprétations des faits et arrivent même à «valoriser» à leur propre compte ces catastrophes, afin d'acquérir plus de ressources et plus de pouvoir décisionnel. Hoy et Miskel (1991) soutiennent que le modèle du comportement politique est le seul modèle capable de rendre compte des enjeux de pouvoir entre les organisations et d'expliquer l'impact de l'idéologie et des intérêts des leaders des organisations sur la constitution du calendrier des priorités.

Dans de nombreux domaines de politique environnementale, l'entrée des préoccupations dans l'agenda politique peut être fortement tributaire des enjeux de pouvoir et des conflits d'intérêts entre les participants concernés. Les organisations qui défendent l'environnement peuvent ne pas s'entendre avec les organisations qui défendent les pollueurs. Les pollueurs n'ont pas intérêt à voir dans le calendrier des priorités des politiques qui risquent de limiter leur rentabilité et leur compétitivité sur les marchés. L'entrée (ou la sortie) d'une préoccupation dans l'agenda devient une conséquence logique des tractations et des compromis qui servent non seulement les mobiles des organisations, mais aussi ceux de leurs leaders. Les mêmes enjeux et rapports de négociation peuvent concerner le choix des options et des instruments d'implantation des politiques environnementales.

Plus que le reste des participants, les partis politiques et les gouvernements ont tendance à utiliser cette logique décisionnelle pour définir les préoccupations à inscrire dans l'agenda de leurs politiques publiques. Les groupes d'intérêts et les lobbyistes vont davantage s'intéresser aux dimensions politiques quand il est question du choix

des options et des instruments d'implantation des politiques environnementales convenues.

Ainsi, les paradigmes de la rationalité présentés plus haut se distinguent par rapport à plusieurs facteurs de contingence dont les plus importants facteurs ont trait 1) au contexte de la prise de décision, 2) aux critères de sélection des options et d'implantation des politiques, 3) à la formation de l'agenda et 4) à la formulation des solutions de rechange politiques. Le tableau 38.1 compare ces modèles en insistant sur les facteurs expliquant leurs contingences.

Somme toute, la contingence des stratégies décisionnelles décrites plus haut peut s'exprimer en cinq propositions.

P1: Si l'information est parfaite et les objectifs, bien caractérisés, la stratégie de l'optimisation est la plus appropriée.

P2: Si l'information est imparfaite et les objectifs, bien caractérisés, la stratégie réaliste est la plus appropriée.

P3: Si l'information est imparfaite et les objectifs, adaptables, la stratégie incrémentielle est la plus appropriée.

P4: Si l'information est imparfaite, les objectifs sont bien caractérisés et les solutions aux problèmes sont aléatoires, la stratégie de la rationalité innovante peut expliquer l'apparente irrationalité des décisions.

P5: Si l'information est imparfaite, les objectifs, bien caractérisés, et les interactions entre les participants, marquées par des conflits d'intérêt et des enjeux de pouvoir, la rationalité politique peut expliquer les décisions.

Par ailleurs, il est important de souligner que la formation de l'agenda n'interpelle pas de la même manière tous les participants au processus décisionnel. À titre d'exemple, fonctionnaires, gestionnaires, experts et universitaires sont plus intéressés par la formulation des options et de leur concrétisation. Leur rôle n'est pas moindre, puisque généralement seules les préoccupations pouvant produire des options réalisables sont acceptées dans l'agenda. Comme le montre Kingdon (1995), les préoccupations qui soulèvent l'opposition des spécialistes (chercheurs, experts, consultants) ont moins de chance de survie dans la rivalité qui les oppose aux autres préoccupations candidates à l'entrée dans le calendrier des priorités.

Tableau 38.1 Modèles expliquant la contingence des rationalités des participants au processus décisionnel

	Modèle de la rationalité totale	Modèle de la rationalité satisfaisante	Modèle de la rationalité incrémentielle	Modèle de l'irrationalité	Modèle de la rationalité politique
Contextes décisionnels	Objectifs clairs Certitude Informations complètes	Objectifs clairs Incertitudes Information incomplète Résultats satisfaisants	Objectifs flexibles Informations incomplètes Incertitudes Complexité des décisions	Politiques émergeantes Ambiguïté des objectifs Innovation permise Incertitudes Décisions fortuites	L'idéologie compte Le pouvoir motive les individus Les organisations rivalisent
Principes directeurs	Théorie de l'économie classique	Théorie et expérience	Expérience et comparaison	Probabilité, intuitions	La structuration du pouvoir
Critères de sélection des décisions	Optimisation et choix de la meilleure solution (<i>first best</i>)	Résultats satisfaisants et acceptables (<i>second best</i>)	Choix modulables et graduels	Coïncidence fortuite entre solution et problème	Les objectifs personnels sont atteints
Réparation de l'agenda	L'efficience prime dans le choix des préoccupations et des options	Prise en compte du contexte global et choix multi-critères	Changement dans la continuité	Discontinuité, rupture et spontanéité	Les préoccupations rivalisent et les intérêts politiques comptent
Formulation des options	Les fins justifient les moyens	Les fins et les moyens s'adaptent et évoluent	Les nouvelles options s'inscrivent dans la continuité des politiques actuelles	Les problèmes font partie des solutions et vice versa.	Les fins des individus influencent les moyens des organisations

6. CONCLUSION

La prise de décision en matière de politiques de préservation de l'environnement dépend des attributs des problèmes à résoudre, des intérêts des participants impliqués dans le processus décisionnel et du niveau d'information dont disposent les participants. Les attributs des problèmes à résoudre conditionnent leur entrée dans le programme des préoccupations des participants. Ainsi, les préoccupations qui cherchent à éviter le mal public, comme l'évitement de problèmes tel la contamination des eaux, de l'air, du sol et l'évitement des risques pour la santé sont plus susceptibles de figurer dans les priorités politiques que les préoccupations qui visent la promotion du bien public, comme l'amélioration de la qualité des eaux, du sol, de l'air. Les attributs des préoccupations débattues dans la société fournissent donc des circonstances plus ou moins favorables à leur prise en considération dans le calendrier des priorités du gouvernement.

La formulation des options de solution aux problèmes inscrits au calendrier des priorités gouvernementales est quant à elle dominée par

la communauté des experts, c'est-à-dire, des fonctionnaires, chercheurs, consultants et experts des groupes d'intérêt. Les élus et les citoyens ne disposent en effet pas de toute l'information technique requise pour participer de façon crédible et significative à cette étape du processus de fabrication des politiques environnementales. Toutefois, l'influence de la communauté des experts sur la sélection des options dépend assez étroitement du degré de consensus caractérisant leurs analyses. Plus les résultats de leurs analyses sont convergents, plus leur influence est grande. Leur influence sur le choix des options est à son minimum lorsque leurs analyses techniques font ressortir des résultats très divergents.

Cependant, l'ultime décision portant sur le choix d'une option plutôt qu'une autre revient aux élus qui contrôlent les règles collectives et les institutions législatives encadrant l'action collective. L'influence des groupes d'intérêt et de l'opinion publique sur le choix des options qui seront retenues pour résoudre les problèmes est beaucoup plus grande lorsque les groupes d'intérêt et les associations représentant le public

tendent de bloquer l'adoption d'une option que lorsqu'ils tentent d'appuyer une option donnée. Les groupes d'intérêt et l'opinion publique constituent ainsi des forces qui sont plus susceptibles de contribuer à perpétuer le maintien du *statu quo* que de contribuer à l'adoption de solutions innovatrices avantageuses pour l'ensemble de la société.

La sélection des problèmes qui seront retenus sur l'agenda, la formulation des options de politique et l'adoption des options de politiques publiques se déroulent dans des contextes de rationalité contingente où les participants tentent de faire les choix qui leur procurent le plus de satisfaction. Il n'existe aucune assurance que ces choix débouchent sur la sélection de la meilleure option. Cette absence de garantie tient au contexte d'information imparfaite dans lequel se trouvent les participants et à la diversité des objectifs et critères à satisfaire en matière de politiques publiques environnementales. Ainsi, une politique environnementale qui vise à promouvoir le bien public (et non seulement à éviter le mal public) n'est susceptible d'être adoptée que si elle satisfait aux conditions suivantes: 1) efficacité technique telle que déterminée par la communauté des ingénieurs et des experts en sciences environnementales, 2) efficacité économique telle que déterminée par les économistes et les comptables, 3) acceptabilité sociale telle que déterminée par l'appui des groupes d'intérêt concernés par la protection de l'environnement et 4) acceptabilité politique

déterminée par les compromis et les compensations convenus par les participants clés. Ces circonstances particulièrement favorables ont plus de chance de se conjuguer pour faire jaillir la meilleure solution. Voilà pourquoi les politiques publiques ont souvent pour principal effet d'éviter le pire, particulièrement en matière de protection de l'environnement.

Les participants des organisations non gouvernementales peuvent toutefois exercer une forte influence sur les modalités d'implantation des politiques, particulièrement dans le domaine des politiques environnementales. Certaines politiques ne sont appliquées que partiellement en raison du manque de ressources financières ou du manque d'information des agences gouvernementales ou encore du manque de volonté politique des autorités politiques qui les ont adoptées. Les participants des organisations non gouvernementales peuvent utiliser l'opinion publique, les médias et les cours de justice pour forcer les agences gouvernementales à faire respecter certaines clauses et normes politiques qui ne le seraient pas autrement.

En somme, le contexte de prise de décision qui caractérise les questions environnementales est tel qu'il est généralement plus facile de promouvoir l'évitement du mal que la promotion du bien public, et plus facile de bloquer l'adoption de solutions proposées par d'autres que de réussir à faire adopter les solutions qu'on privilégie.

Bibliographie

- Allison, G. «Essence of decision: explaining the cuban missile crisis», Little Brown, Boston, MA, 1971.
- Arrow, K., et A. Fischer. «Environmental preservation, uncertainty, and irreversibility», *Quart J Econ*, 88,2, 1974, p. 313-319.
- Becker, D. et E. Ostrom. «Human ecology and resource sustainability: the importance of institutional diversity», *Annu Rev Ecol Syst*, 26, 1995, p. 113-133.
- Bromley, D. W. *Making the Common Work, Theory, Practice and Policy*, Institute for Contemporary Studies Press, San Francisco, CA, 1992.
- Cohen, D. K., J. G. March et J. P. Olsen. «A garbage can model of organizational choice», *Admin Sci Quart*, 17, 1972, p. 1-25.
- Cohen, D. K. et J. G. March, *Leadership and Ambiguity: The American College President*, McGraw-Hill, NY, 1974, 270 p.
- Downs, A. «Up and down with ecology - the issue attention cycle», *Public Interest*, 28, 1972, p. 38-50.
- Elliot, E., J. Regens et B. Seldon. «Exploring variation in public support for environmental protection», *Soc Sci Quart*, 76, 1, 1995, p. 41-52.
- Etzioni, A. «Humble decision making», *Harvard Bus Rev*, 67, 1989, p. 122-126.
- Freeman III, M. A. *The Measurement of Environmental and Resource Values. Theory and Methods*. Resources for the Future, Washington, DC, 1993.
- Gardner, R., E. Ostrom et J. Walker. «The nature of common-pool resources problems», *Ration Soc*, 2,3, 1990, p. 335-358.
- Hardin, G. «The tragedy of the commons», *Science*, 162, 1968, p. 1243-1248.
- Hoy, K. et G. Miskel. *Educational Administration: Theory, Research, and Practice*, (4^e édition), McGraw-Hill, New York, NY, 1991.
- Kingdon, J. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2^e édition, Harper Collins College Publishers, 1995.
- Kosicki, G. «Problems and opportunities in agenda-setting research», *J Commun*, 43, 20, 1993, p. 100-127.
- Lamari, M. et R. Landry. «Participation extensive et arrangements institutionnels de préservation-valorisation des bassins de ressources hydrauliques communes. Que nous apprennent les plus récentes recherches américaines?», document de travail, projet Eco-recherche, Université Laval, Québec, 1997.
- Lindblom, C. «The science of muddling through», *Public Admin Rev*, 19, 1959, p. 79-99.
- March, J. G. et H. A. Simon. *Organizations*, John Wiley, New York, NY, 1958.
- March, J. G. «Emerging developments in the study of higher education», *Rev High Educ*, 6, 1982, p. 1-18.
- Mellers, A., A. Schwartz et J. Cooke. «Judgment and decision making», *Ann Rev Psychol*, 49, 1998, p. 447- 477.
- North, D. *A transaction Cost Theory of Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.
- Ostrom, E. L. Schroeder et S. Wynne. *Institutional Incentives and Sustainable Development Infrastructures Policies in Perspective*, Theoretical Lenses on Public Policy, Westview Press, San Francisco, CA, 1993.
- Ostrom, E. «Constituting social capital and collective action», *J Theor Polit*, 6, 4, 1994, p. 527-562.
- Ostrom, E., R. Gardner et J. Walker. *Rules, Games and Common-Pool Resources*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, MI, 1994.
- Sabatier, P. «Knowledge, policy-oriented learning and policy change. An advocacy coalition framework», *Knowledge*, 8, 1987, p. 649-692.
- Simon, H. A. «Decision making: rational, nonrational, and irrational», *Educ Admin Quart*, 29, 1993, p. 392-411.
- Sproules-Jones, M.. «Public choice theory and natural resources: methodological explication and critique», *Am Polit Sci Rev*, 76, 4, 1982, p. 790-804.
- Tietenberg, T. H. «Economic Instruments for environmental regulation», *Oxford Rev Econ Pol*, 6, 1, 1990, p. 17-33.
- Traoré, N., R. Landry et N. Amara. «On-farm adoption of conservation practices: The role of farm and farmer characteristics, perceptions, and health hazards», *Land Econ*, 74, 1, 1998, p. 114-127.

Van, A. et D. W. Bromley. «Choices without prices without apologies», *J Environ Econ*, 26, 1994, p. 129-148.

White, A. et F. Runge. «The emergence and evolution of collective action: lessons from watershed

management in Haiti», *World Dev*, 23, 10, 1995, p. 1683-1698.

Williamson, O. *The Economic Institutions of Capitalism. Firm, Markets, Relational Contracting*, The Free Press, New York, NY, 1985.