



Ministère de la Justice
Canada

Department of Justice
Canada

**SÉRIE SUR LES QUESTIONS
STRATÉGIQUES
rp02-10f**

Ministère de la Justice du Canada

SÉRIE SUR LES QUESTIONS
STRATÉGIQUES

rp02-10f

« IL FAUDRAIT QU'IL Y AIT UNE LOI! »
Un Aperçu des questions concernant la
sélection des instruments de politique

Les Pal
Professeur, Politique publique et administration
publique
Université de Carleton



Division de la recherche et
de la statistique

2000

Les points de vue exposés dans ce document de travail sont ceux de l'auteur et ne représentent pas les points de vue ou la position du ministère de la Justice du Canada. Ce document a été commandé pour stimuler la recherche et les discussions.



Série de questions stratégiques

Les documents de recherche qu'on trouve dans la série de questions stratégiques ont généralement été rédigés à l'intention de l'Unité d'analyse statistique et contextuelle de la Division de la recherche et de la statistique (DRS). Cette série fait partie des efforts de la Division de la recherche et de la statistique pour aller de l'avant et explorer l'environnement afin de fournir des perspectives et des éléments contextuels portant sur un éventail de questions à portée sociale et économique. Parmi les sujets abordés, on trouve : les défis stratégiques posés par la biotechnologie et la génétique, les hypothèses concernant les nouvelles tendances de crime et la proposition d'une typologie pour comprendre le crime, les effets du divorce et de la séparation sur les enfants, la mondialisation, ainsi que l'administration d'Internet à l'échelle mondiale.

Les documents qui constituent cette série portent à réflexion. En général, ils ont été rédigés par des intellectuels dont la tâche était d'être exhaustifs dans leur critique des pratiques actuelles et provocants dans leurs suggestions de nouvelles approches.

Les documents de discussion et les travaux de réflexion de cette section de la bibliothèque de la DRS ont déjà animé des discussions dans le cadre d'exercices comme la planification d'un nouveau mandat, la planification de politiques stratégiques par des hauts fonctionnaires et ont également servi de document d'information pour planifier des recherches. Nous avons l'intention de les rendre disponibles afin qu'ils puissent désormais contribuer à alimenter la discussion entre les chercheurs et les décideurs.

Si vous désirez plus de renseignements, vous pouvez communiquer avec

Valerie Howe, agente principale de recherche
Téléphone : (613) 957-9597, courriel : vhowe@justice.gc.ca

Biographie

Les Pal est professeur de politique publique et d'administration publique à l'Université de Carleton et il s'intéresse aux domaines de la politique publique et de l'analyse des politiques. Il a rédigé ou édité les ouvrages suivants : *Beyond Policy Analysis: Public Issue Management in Turbulent Times* (Toronto, ITP Nelson Canada, 1997); *Border Crossings: The Internationalization of Canadian Public Policy*, publié en collaboration avec G. Bruce Doern et Brian Tomlin. (Toronto, Oxford University Press, 1996); et *Parameters of Power: Canada's Political Institutions*, rédigé en collaboration avec Keith Archer, Roger Gibbins, Rainer Knopff. (Toronto, Nelson, 1995). Recherches récemment examinées : *Nets, Webs and Scapes: Policy Community Dynamics in Cyberspace*. Les Pal est cochercheur dans un projet important qui vise à étudier les effets de la mondialisation sur la vie quotidienne, projet qui s'est vu octroyer une bourse de cinq

millions de dollars par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada. Dans le cadre de ce projet, le professeur Pal effectue des recherches sur les nouveaux modes d'administration non étatique à l'échelle internationale de systèmes complexes comme l'Internet.



1.0 Introduction

La plupart des gens qui sont confrontés à un comportement répréhensible marmonnent une version quelconque de la phrase « Il faudrait qu'il y ait une loi ! ». Mais si on considère que la législation est un instrument de politique, c'est-à-dire une des façons dont les gouvernements s'attaquent à des problèmes d'ordre public et établissent des normes publiques, la loi est-elle toujours l'instrument le plus efficace ? Par exemple, le CRTC a annoncé récemment qu'il ne *réglementera* pas les services de nouveaux médias sur Internet. Bien qu'il ait invoqué plusieurs raisons pour justifier sa décision, la plus intéressante est que « le Conseil estime que réglementer les nouveaux médias n'ajouterait pas à l'atteinte des objectifs de la *Loi sur la radiodiffusion* ». Le CRTC affirme être « l'un des premiers organismes de réglementation au monde à préciser sa position à l'égard d'Internet ». Il a choisi de ne rien faire, plus précisément de ne pas utiliser d'instrument juridique pour réglementer.

La plupart des gens qui sont confrontés à un comportement répréhensible marmonnent une version quelconque de la phrase « Il faudrait qu'il y ait une loi ! ». Mais si on considère que la législation est un instrument de politique, c'est-à-dire une des façons dont les gouvernements s'attaquent à des problèmes d'ordre public et établissent des normes publiques, la loi est-elle toujours l'instrument le plus efficace ?

Lorsque nous passons de ce domaine technique pour examiner les problèmes potentiels qui se manifestent dans les rues comme la mendicité, nous constatons que les enjeux dépassent le calcul rationnel de l'utilité de la réglementation juridique. Voici quelques questions qui se posent :

- Quelle définition donneriez-vous aux termes « mendicité » et « agressive » ? Comment la « mendicité agressive » se distingue-t-elle des activités de télémarketing des organismes de bienfaisance ?
- Est-ce que vous choisiriez de proscrire la mendicité agressive ou de la réglementer ?
- Si vous optez pour la réglementation, comment se définiraient les règlements et les conditions d'attribution des licences connexes ?
- Comment l'exécution de la loi serait-elle assurée ? Quels en seraient les coûts ?

- Quelles sont les possibilités que des procédures soient engagées par des mendiants, soutenus vraisemblablement par des groupes de lutte contre la pauvreté et des défenseurs de la *Charte* ?
- Est-ce que le vote d'une loi interdisant ou réglementant la mendicité pourrait effectivement susciter la revendication voulant que le droit à la mendicité soit protégé par la *Charte* ?
- Est-ce que les mendiants seraient portés à provoquer leur incarcération pour être nourris et logés, et une nouvelle loi n'aurait-elle pas pour effet d'augmenter la fréquence de la mendicité ?

Là où nous voulons en venir c'est que ce genre de questions relatives au choix d'un instrument ne sont pas posées.

Là où nous voulons en venir c'est que ce genre de questions relatives au choix d'un instrument ne sont pas posées. Les fonctionnaires du Ministère de la Justice et les politiciens optent souvent pour l'adoption d'une loi parce que c'est l'un des principaux instruments d'un gouvernement, et parce que c'est intuitivement logique d'influencer les comportements et les situations par la réglementation. En outre, l'opinion publique ou certains groupes pourraient prendre une position morale ou manifester leur préoccupation en exerçant des pressions pour qu'une loi soit adoptée. Certaines questions de fond (par contraste avec les questions d'ordre pratique énumérées ci-dessus) se posent :

- S'il convient de réglementer ou de légiférer, quelle sorte d'instrument juridique serait approprié ? Une loi d'orientation, un règlement, un code d'autoréglementation, des lignes directrices ?
- Si l'établissement d'une règle n'est pas approprié, existe-t-il d'autres moyens d'influencer les comportements ? Taxes, subventions, services, information ?
- Le principal objectif est-il le comportement direct ou s'agit-il de quelque chose de plus fondamental comme le caractère, la culture ou le contexte social ?
- Dans quelle mesure le gouvernement doit-il s'impliquer, ou s'agit-il plutôt de collaborer avec des groupes sociaux et des groupes du secteur privé en vue de renforcer *leurs* capacités de faire face aux problèmes ?

...[L]'opinion publique ou certains groupes pourraient prendre une position morale ou manifester leur préoccupation en exerçant des pressions pour qu'une loi soit adoptée.



Le présent document vise à préciser le contexte d'utilisation de l'instrument juridique et à examiner certaines questions essentielles relatives à la sélection d'un instrument. Les instruments de politique publique sont les moyens employés par un gouvernement pour poursuivre des objectifs stratégiques. Un processus judiciaire de sélection des instruments exigerait, au minimum, d'inventorier les solutions possibles et leurs justifications, et de connaître les critères d'examen de ces instruments. Outre ces exigences, la sélection des instruments sera toujours tributaire d'un ensemble complexe de facteurs liés à la nature du problème, à l'opinion publique et aux priorités politiques.

2.0 Les instruments de politique : Un inventaire

Qu'est-ce que le gouvernement cherche à faire avec ses instruments de politique ? C'est une question beaucoup trop complexe, et c'est peu dire, pour que nous puissions l'examiner ici dans le détail, mais il nous faut quelques orientations pour ce qui suivra. Si nous supposons que les gouvernements visent à obtenir certains résultats par suite d'une politique, quels sont les principales cibles ou les sujets sur lesquels ils peuvent agir pour réaliser ces résultats ?

- *Le comportement des individus* : les actions des individus, mais pas les motifs sous-jacents (la mendicité : l'action de mendier dans la rue, pas la croyance que c'est un comportement acceptable ou efficace).
- *Les normes* : les croyances sur lesquelles sont basées le comportement (la mendicité : la croyance que c'est acceptable ou efficace de mendier).
- *Le processus* : l'interaction des comportements et des normes, ou des intérêts divers (la mendicité : l'interaction entre les mendiants et les personnes qui leur donnent de l'argent, et entre les mendiants et les commerçants propriétaires des magasins où la mendicité a lieu).

Prescrire des règles relatives au comportement, aux normes ou au processus semble une manière raisonnable de tenter d'atteindre certains résultats. Toutefois, il y a plusieurs facteurs qui, bien que fondamentaux, sont souvent considérés comme acquis.

2.1 La loi en tant qu'instrument de politique

La plupart des actions d'un gouvernement sont incorporées dans une loi d'une façon ou d'une autre. La question qui nous concerne ici est le recours à une loi ou à des règlements pour atteindre des objectifs stratégiques, c'est-à-dire pour influencer efficacement sur le comportement, les normes ou le processus. Prescrire des règles relatives au comportement, aux normes ou au processus semble une manière

raisonnable de tenter d'atteindre certains résultats. Toutefois, il y a plusieurs facteurs qui, bien que fondamentaux, sont souvent considérés comme acquis. Le premier est le fait qu'il y a différentes sortes d'instruments juridiques. Il est possible de faire une distinction entre les instruments suivants :

- les lois (y compris la législation par délégation aux termes d'une loi);
- les décisions (de nature juridique concernant l'interprétation d'une loi);
- les contrats (applicables aux parties concernées, mais légalement obligatoires);
- la législation quasi judiciaire (publiée par les autorités administratives sous forme de politiques, lignes directrices ou règlements internes ou non exécutoires);
- l'incorporation par renvoi (l'incorporation dans une loi d'un autre instrument comme un code de déontologie, ce qui lui donne force de loi).

Généralement, la législation quasi judiciaire n'a pas force obligatoire, mais les bulletins et autres documents qui interprètent les lois peuvent avoir des effets d'ordre pratique et faire autorité à tel point qu'ils sont admis par les tribunaux.

On peut faire une distinction entre ces instruments en fonction de leur effet juridique et des procédures employées pour les formuler. L'effet juridique a deux aspects : la portée générale (le nombre de personnes visées) et la force obligatoire (imposition d'une menace ou d'une sanction). En règle générale, les lois touchent un grand nombre de personnes et sont obligatoires. Il en est de même pour la législation par délégation, mais il y a une contrainte du fait que les tribunaux exigeront une base juridique claire pour la justifier. Les décisions sont des instruments qui ne font pas la loi, mais qui l'appliquent. Elles sont précises plutôt que générales. Les contrats ont un champ d'application encore plus restreint : ils ne s'appliquent qu'aux parties contractantes. Généralement, la législation quasi judiciaire n'a pas force obligatoire, mais les bulletins et autres documents qui interprètent les lois peuvent avoir des effets d'ordre pratique et faire autorité à tel point qu'ils sont admis par les tribunaux. En dernier lieu, l'incorporation par renvoi peut constituer une forme d'élaboration de règlements plutôt efficace et souple parce qu'elle permet de combiner des instruments qui seraient autrement distincts et de leur conférer une force obligatoire. Par exemple, une loi incorporant un code de déontologie élaboré par une association industrielle lui confère une force obligatoire. En outre, suivant la manière dont la loi a été élaborée, l'incorporation peut être dynamique en ce sens que toute modification subséquente du code suivant l'adoption de la loi entraînerait une modification automatique de l'instrument juridique (point qui soulève une certaine controverse pour des raisons évidentes). La loi sans le code est un instrument distinct, et vice versa. Réunis, ces deux instruments forment un hybride plus important que la somme de ses composants.



La logique est que plus l'effet juridique est grand et la nature de la règle obligatoire, plus on se rapproche des institutions autorisées et généralement représentatives comme le Parlement.

On peut aussi établir un rapport entre la sorte d'instrument et la procédure employée pour l'établir parce que les caractéristiques de l'organe qui établit un instrument juridique déterminent dans quelle mesure il est apte à le faire. Par exemple, le degré d'observation d'une règle est habituellement tributaire du fait que le public visé en est informé et l'accepte, et lorsqu'il a l'occasion de participer à l'élaboration de la règle, le degré de connaissances et d'acceptation augmente. Certains organes de décision sont plus aptes à susciter la participation de certains groupes que d'autres. La logique est que plus l'effet juridique est grand et la nature de la règle obligatoire, plus on se rapproche des institutions autorisées et généralement représentatives comme le Parlement. Habituellement, la législation par délégation et la législation quasi judiciaire ne sont pas aussi efficaces potentiellement à faire intervenir le public dans le processus décisionnel que le Parlement. Plus l'effet juridique est restreint et plus le consensus entre un petit groupe de participants est important, plus on comptera sur des formes de règles qui approchent de la législation quasi judiciaire ou de la partie discrétionnaire du continuum.

Les principales raisons de recourir à la législation quasi judiciaire sont toujours les mêmes : la souplesse et l'absence de technicité. La souplesse signifie que les règles peuvent être modifiées facilement et rapidement. Bien entendu, ce qui apparaît comme de la souplesse et de la simplicité d'un point de vue peut sembler comme de la « législation déguisée » et de la confusion d'un autre. La base de la législation quasi judiciaire est la persuasion et le consensus puisque les règles sont typiquement non obligatoires dans un certain sens juridique fondamental. L'acceptation de toutes les parties et les mécanismes pour y parvenir sont donc des éléments essentiels des processus qui y sont associés.

Une autre distinction existe entre les règles qui prescrivent ou interdisent des comportements et celles qui établissent des normes, des droits et des obligations.

Une autre distinction existe entre les règles qui prescrivent ou interdisent des comportements et celles qui établissent des normes, des droits et des obligations. Les normes peuvent porter sur des questions d'ordre pratique comme, par exemple, l'obligation de rouler d'un côté de la rue, mais même dans ce cas, les normes pratiques peuvent en venir à déterminer ce qui est « correct » et, par conséquent, prendre une dimension quasi-morale. La *Charte des droits et libertés* et les codes provinciaux relatifs aux droits de la personne visent manifestement à établir des normes et des droits moraux, mais plusieurs sortes de législation définissent des catégories de personnes (p. ex., conjoint, statut d'Indien, jeune, résident, personne âgée) et, par conséquent, leurs droits et les sortes de revendications qu'elles peuvent formuler à l'égard des autres et du gouvernement. Bien que les gouvernements puissent recourir à des instruments juridiques de cette manière pour influencer sur les normes morales, il doit y avoir un certain équilibre entre les normes sociales existantes, ou le consentement de payer le prix si ces normes ne concernent qu'un groupe restreint mais déterminé. À différentes occasions, les gouvernements qui ont tenté de changer les normes sociales relatives à l'égalité raciale ou ethnique, ou entre les hommes et les femmes, ont trouvé de la résistance. Mais avec le temps, ces normes ont changé grâce, en partie, à la législation.

Si un facteur essentiel est la sorte de règles, l'autre est le coût de la mise en oeuvre. Prenons encore une fois l'exemple de la mendicité, tout dépend dans quelle mesure le comportement interdit peut être clairement défini. S'il n'est pas possible de distinguer clairement la mendicité d'autres formes de sollicitations en faveur d'organismes de bienfaisance, il y aura des problèmes au niveau de l'exécution. Et même si la distinction est possible, les coûts de la mise à exécution pourraient être élevés selon la fréquence de la mendicité et l'intensité des personnes qui s'y livrent.

La notion qu'« il faudrait qu'il y ait une loi ! » dépend donc de l'objet de la loi, des sortes de loi et du processus qui seraient appropriés à la cible, et des coûts de mise en œuvre et d'exécution.

La notion qu'« il faudrait qu'il y ait une loi ! » dépend donc de l'objet de la loi, des sortes de loi et du processus qui seraient appropriés à la cible, et des coûts de mise en œuvre et d'exécution. Voici certaines conclusions :

- Les comportements qui sont relativement peu compliqués et clairement définis sont généralement susceptibles de faire l'objet de lois qui ont une grande portée générale et une force obligatoire.



- Plus le comportement est compliqué et le public visé restreint, plus il faut recourir à la législation quasi judiciaire, à l'interprétation et à l'exécution.
- L'efficacité des règles à déterminer des normes variera négativement en fonction de l'intensité avec laquelle des normes opposées sont défendues, et positivement avec la volonté de recourir au pouvoir coercitif du gouvernement pour faire respecter ces normes. Il faut habituellement beaucoup de temps pour changer les normes sociales au moyen des lois.
- Les règles qui visent à contrôler un processus complexe devront être elles aussi très complexes, ce qui entraînera des coûts de mise en vigueur élevés.
- Les règles qui sont accompagnées de sanctions sont souvent plus efficaces pour interdire des comportements que pour les *encourager* - en ce sens qu'il est plus facile d'interdire le vol d'un biscuit que d'encourager sa fabrication.

Le recours à un instrument juridique est clairement limité dans certaines circonstances, et parfois coûteux et inefficace dans d'autres. Quelles sont les solutions de remplacement ?

2.2 Complémenter l'instrument juridique

Certaines solutions de remplacement sont évidentes - par exemple, engager des dépenses. De très nombreux ouvrages traitent des instruments de politique publique non juridiques, et il s'est établi un consensus restreint parmi les auteurs de ces ouvrages sur les principales catégories d'instruments (outre la réglementation traitée ci-dessus) : engager des dépenses, imposer une taxe, une forme quelconque de prestation directe de services ou de biens par un organisme gouvernemental ou privé, et le recours à l'information et à l'exhortation comme moyen de mise en œuvre de la politique (voir l'Annexe pour un sommaire des inventaires d'instruments).

Réponse statique : Choisir de ne rien faire

Avant d'analyser les différentes catégories d'instruments, examinons une solution que les ouvrages sur les politiques n'abordent presque jamais : ne rien faire. Tel que mentionné plus haut, le CRTC a décidé de ne pas réglementer les nouveaux médias sur Internet. L'idée qu'« il faudrait qu'il y ait une loi ! » laisse supposer qu'il doit y avoir une réponse gouvernementale à tous les problèmes. Mais une approche rationnelle à la sélection d'un instrument doit prendre en considération la possibilité de ne rien faire intentionnellement. Jusqu'à récemment, c'était la position adoptée par la plupart des gouvernements relativement à la question de la mendicité : ne pas s'en mêler.

Refuser d'intervenir peut paraître comme une « non décision » et c'est en effet ce que c'est s'il n'y a aucune justification outre l'ennui ou le simple désir de ne pas s'engager. Mais il peut y avoir plusieurs bonnes raisons de refuser d'intervenir. Nous classons ces raisons dans une catégorie que nous appellerons « réponse statique ». Cette catégorie

comporte un ensemble cohérent de facteurs qui doivent être pris en considération dans tout processus systématique de sélection d'instruments. Appliquez les raisons suivantes à l'exemple de la mendicité :

- *Justification relative au problème* : Soit qu'au bout du compte il n'y a pas de problème, soit que le problème ne figure pas parmi les priorités du gouvernement ou ne relève pas de sa compétence.
- *Justification relative aux ressources* : Le gouvernement ne veut pas consacrer de ressources à ce problème.
- *Justification relative au précédent* : Une intervention sous forme de politique pourrait créer un précédent et donner lieu à des revendications difficiles à gérer pour le gouvernement.
- *Justification relative à la capacité du système de s'autocorriger* : Tout en reconnaissant l'existence d'un problème, on constate qu'il y a un système cohérent en jeu (social, culturel, religieux, économique) qui, avec le temps, pourra le résoudre.

Information

Cet instrument vise principalement les comportements et les normes. En modifiant l'information dont dispose la population, ou ses opinions normatives, le comportement basé sur cette information et ces normes pourrait aussi changer. Le recours à cet instrument suppose que l'information incite la population visée à modifier son comportement. En comparaison de la loi, le recours à l'information est basé sur une réponse volontaire. Toutefois, dans la mesure où l'information contribue à modifier les normes et les attitudes avec le temps, elle peut être plus efficace que la coercition. Les codes, les lignes directrices en matière d'alimentation et de santé, les logos comme l'Éco-Logo d'Environnement Canada, en sont des exemples.

Une campagne d'information sur la mendicité pourrait viser les mendiants eux-mêmes, les personnes qui leur font la charité, ou un public plus vaste (pour tenter de modifier les normes).

Dépenses

Toute activité gouvernementale comporte des dépenses, mais la définition habituelle caractérise ici des deniers publics sous la forme de subventions, de transferts ou même de bons d'échange qui peuvent diminuer le coût d'un comportement ou d'un résultat souhaité. L'accent est mis sur le comportement et, dans une certaine mesure, sur la modification des procédures de marché en vue de changer le calcul des coûts et bénéfiques. Cela pourra aussi inclure des transferts de propriété (p. ex. concession de terre) qui ramènent le coût de quelque chose à zéro.

Les dépenses visant la mendicité auraient pour objectif de diminuer le coût de renoncer à la mendicité par une augmentation du revenu (prestations d'aide sociale).



Taxation

Par contraste avec la simple production de revenus, le recours à la taxation en tant qu'instrument de politique vise à augmenter ou diminuer (si on renonce aux taxes, il y aura des dépenses fiscales) le coût de certains comportements. Comme c'est le cas pour les dépenses, l'accent est mis sur le comportement et sur la modification des procédures de marché à un certain degré. On peut inclure dans cette catégorie les frais d'utilisation, le recouvrement des coûts et les amendes.

Les taxes et les frais d'utilisation supposent des revenus permettant de les payer; cet instrument est donc limité dans le cas de la mendicité. Toutefois, en augmentant les déductions fiscales pour les dons à des institutions, le gouvernement pourrait décourager le don spontané aux mendiants.

Prestation de services/organisme gouvernemental

Pour produire certains résultats, les gouvernements peuvent viser *le processus qui répartit les ressources* qui à leur tour influent sur le comportement. Si l'objectif souhaité est un certain niveau de santé, les gouvernements peuvent viser le processus qui répartit les ressources en matière de santé, et ils peuvent soit fournir les ressources eux-mêmes par l'entremise de services gouvernementaux, soit intervenir dans d'autres marchés et processus institutionnels par divers moyens en vue d'atteindre les résultats visés.

Le modèle de répartition directe des ressources par le gouvernement a été critiqué au cours de la dernière décennie et a souvent donné lieu à la privatisation, la commercialisation, l'impartition, ou à certaines formes de partenariats. (Certaines de ces questions sont traitées dans la section suivante.) L'important est que la prestation directe de services est toujours une possibilité, mais plus les ressources à répartir sont complexes, plus le modèle de prestation directe de services comporte des défis.

Quant à la mendicité, l'option ici serait de tenter de fournir des services, comme un abri et de la nourriture, qui influeraient sur le comportement et auraient, par conséquent, des répercussions sur la mendicité.

Renforcement des capacités et création d'organismes

Enfin, le rôle du gouvernement vise à faciliter l'élaboration de normes et de processus en partenariat avec d'autres acteurs sociaux. La société est perçue d'une manière plus « organique », comportant non seulement des personnes en interaction, mais des entités et des institutions collectives qui créent des contextes et des normes supplémentaires dans lesquels les personnes interagissent.

Il faut reconnaître que cette catégorie manque de précision, mais elle figure dans la plupart des systèmes de classification. Elle concerne principalement les normes et le processus, et elle regroupe bon nombre des catégories énumérées ci-dessus. Elle est fondée sur la notion de « gouvernance répartie » ou « métagouvernance » qui a plusieurs significations. La première veut que le processus social moderne est trop compliqué pour être dirigé par le gouvernement par une approche réglementaire directe. L'information est trop dispersée. D'autre part, le processus et les systèmes fonctionnent trop rapidement et sont trop enchevêtrés. Une autre signification est que la diversité sociale est trop grande pour que des normes étroitement liées régissent l'ensemble du système. Une troisième veut que les personnes qui connaissent de près le problème ou la situation sont les plus aptes à le régler, bien qu'elles puissent avoir besoin d'aide (la notion de subsidiarité).

Quel que soit le raisonnement qui semble approprié, cette forme d'intervention comporte le transfert de ressources financières, informationnelles et organisationnelles à des tierces parties en vue de renforcer leurs capacités d'atteindre des objectifs dans leur propre intérêt et dans celui du décideur. Ainsi, l'élaboration de codes volontaires de concert avec le gouvernement peut être considérée comme une forme particulière de renforcement des capacités, tout comme les accords conclus avec les Premières nations portant sur la gestion et la prestation de leurs propres services sociaux. Seraient aussi inclus dans cette catégorie l'établissement et la reconnaissance de droits qui peuvent ensuite être revendiqués, comme par exemple, la *Charte des droits et libertés*, l'équité en matière d'emploi, et les lois sur la location immobilière. Enfin, le rôle du gouvernement vise à faciliter l'élaboration de normes et de processus en partenariat avec d'autres acteurs sociaux. La société est perçue d'une manière plus « organique », comportant non seulement des personnes en interaction, mais des entités et des institutions collectives qui créent des contextes et des normes supplémentaires dans lesquels les personnes interagissent.



Par exemple, dans le cas de la mendicité, l'approche consisterait à aider les organismes communautaires de services sociaux, les organismes non gouvernementaux, le secteur privé et les sans-abri à développer eux-mêmes la capacité de résoudre le problème. Le rôle du gouvernement ne consisterait pas à résoudre la mendicité, mais à faciliter et à soutenir le processus social qui aborde ce problème. On pourrait donner en exemple l'initiative en matière de prévention du crime qui verse des subventions en vue de financer des initiatives locales d'éducation et de développement de la conscience communautaire.

La sélection d'instruments ne consiste pas à choisir un seul instrument pour aborder un seul problème. En règle générale, les problèmes sont très complexes et nécessitent des interventions comportant un ensemble d'instruments de politique.

Plusieurs points sont à prendre en considération en examinant cette liste de catégories d'instruments de politique (nous reviendrons sur certains de ces points sous peu) :

- La sélection d'instruments ne consiste pas à choisir un seul instrument pour aborder un seul problème. En règle générale, les problèmes sont très complexes et nécessitent des interventions comportant un ensemble d'instruments de politique.
- On peut opter pour la « table d'hôte » ou choisir les instruments « à la carte ». Il y a des avantages et des inconvénients d'un côté comme de l'autre, chacun répondant à des critères différents, mais ils peuvent se substituer dans une certaine mesure (p. ex. on peut baisser une taxe ou verser une subvention; l'information et le partenariat pourraient remplacer les subventions).
- Il est plus facile de substituer un instrument par un autre lorsque l'objectif visé est généralement le même - comportement, normes ou processus.
- La « rhétorique » de la dernière décennie concernant le choix des instruments de politique s'est clairement éloignée des dépenses, des taxes, de la prestation directe de services et, en effet, de la réglementation.
- Le renforcement des capacités et la création d'organismes supposent un certain degré d'autonomie des tierces parties au point de faire des erreurs - ce qui pourrait renforcer leurs capacités dans la mesure où on met à profit les fautes commises.

3.0 Critères de sélection des instruments de politique

En fin de compte, est-ce que nous prenons en considération l'éventail complet des choix disponibles ? Est-ce que nous comprenons certaines des contraintes élémentaires dans la nature même des instruments, et les objectifs que nous visons ?

Énumérer une liste des instruments est une chose, déterminer les critères d'évaluation en est une autre. La section précédente supposait un critère d'efficacité technique, c'est-à-dire atteindre le résultat voulu au moindre coût. Mais l'efficacité technique n'est qu'un de trois critères généraux qui peuvent être appliqués dans la sélection des instruments de politique.

3.1 Critères relatifs à l'efficacité

Les critères relatifs à l'efficacité concernent à la fois la justesse des instruments et les coûts et bénéfices. La plupart des questions ici sont assez évidentes, mais elles sont appliquées inégalement dans le processus de sélection des instruments. Par exemple, la *Politique de réglementation fédérale* et le *Regulatory Code of Conduct* de la Saskatchewan énoncent un guide détaillé pour l'examen des questions relatives à l'incidence, l'efficacité, les solutions de remplacement, les coûts, la consultation et les partenariats dans la sélection de l'instrument réglementaire. La pratique peut bien sûr changer, mais, ce qui est plus important, cette sorte de discipline n'est que rarement, pour ne pas dire jamais, imposée dans la sélection des instruments de rechange, surtout les lois. La *Politique de réglementation fédérale* est un guide utile pour l'examen des critères d'efficacité.

- *Description* : aperçu de la réglementation, définition du problème, justification de la proposition.
- *Solutions de remplacement* : examiner toutes formes de réglementation disponibles, ainsi que les solutions de rechange.
- *Coûts-avantages* : quantifier l'incidence de la proposition.
- *Consultation* : déterminer les parties intéressées à consulter, ainsi que les résultats visés.
- *Conformité et application* : préciser les procédures et les ressources qui seront utilisées pour assurer l'exécution.

Il pourrait être utile d'élaborer cette démarche d'une manière plus réfléchie, surtout en ce qui concerne l'instrument juridique, en vue d'inclure certains des points soulevés plus haut : la nature du règlement, le processus d'élaboration le plus approprié, et la principale cible de la politique en termes de comportement, normes ou processus.



Il serait naïf de croire qu'une discipline de la sorte, si rigoureuse soit-elle, pourra assurer que le « meilleur » instrument est sélectionné. Des facteurs politiques et organisationnels interviendront toujours. L'important est de se demander dans quelle mesure le processus de sélection des instruments est basé sur une réflexion systématique. En fin de compte, est-ce que nous prenons en considération l'éventail complet des choix disponibles ? Est-ce que nous comprenons certaines des contraintes élémentaires dans la nature même des instruments, et les objectifs que nous visons ?

3.2 Critères procéduraux

Les résultats de la prise de décisions gouvernementale sont souvent « pris en otages » par leur processus. En somme, les sortes d'instruments choisis seront habituellement une réflexion de la manière dont le processus de sélection des instruments a été conçu ou a évolué. Par exemple, le processus qui ne favorise pas les échanges entre ministères contribuent à les encourager à se concentrer sur « leur » instrument (p. ex., au ministère de la Justice, on préfère les règlements, alors qu'aux Finances, ce sont les taxes).

Voici certains critères procéduraux qui peuvent améliorer le processus de sélection des instruments :

- *Transparence* : Démontrer les coûts et les avantages des projets de politique et du choix des instruments et les rendre publics dans la mesure du possible.
- *Responsabilisation* : Établir clairement le responsable du choix d'une politique déterminée et s'assurer que la responsabilisation permettra des sanctions dans les cas où il est évident que l'efficacité technique n'a pas été prise en considération.
- *Information* : Corriger, dans la mesure du possible, les imperfections de l'information au sujet des coûts et des avantages de la politique et d'autres aspects du processus d'élaboration des politiques.
- *Règles de décision* : Augmenter l'éventail des intérêts concernés dans le choix des instruments dans la mesure du possible.

3.3 Critères juridiques

On peut compter sur les fonctionnaires du ministère de la Justice qui examineront attentivement un projet de loi en vue de déterminer s'il relève du mandat ou de l'autorité du gouvernement. La sélection d'autres instruments de politique nécessite aussi l'examen de leurs dimensions juridiques. Voici certains critères de base :

- champ de compétence;
- absence de contradiction avec d'autres lois;
- absence de contradiction avec la *Charte* et d'autres obligations en matière de droits de la personne;
- absence de contradiction avec les obligations internationales;
- nécessité d'une nouvelle base juridique s'il y a lieu;
- procédures juridiques en vue de la modification du processus d'établissement de nouveaux instruments juridiques;
- capacité de passation de marchés des partenaires;

- responsabilité juridique des organismes gouvernementaux dans un contexte de réglementation;
- exigences en matière de responsabilité et d'établissement de rapports s'il y a lieu;
- compétence juridique relative aux vérifications et aux évaluations de rendement;
- mécanismes de règlement des différends.

4.0 Choix des instruments et réalité

Il se peut que bon nombre des débats publics soient en fait des discussions qui portent essentiellement sur le choix des instruments de politique. Et il se peut aussi que les débats publics posent les questions relatives à la sélection des instruments en des termes plus concrets que ce que nous avons l'habitude de constater dans les milieux gouvernementaux.

Ironiquement, bien qu'il n'y ait eu aucune analyse approfondie de l'ensemble de la législation, des règlements et des règles diverses, la plupart des analystes et praticiens ont l'impression que, malgré la réduction présumée de l'appareil gouvernemental, l'arsenal des lois augmente.

Le présent document a clarifié la nature de l'instrument juridique, l'éventail des solutions de rechange, et certaines questions relatives aux critères de sélection appropriés. C'est que le réflexe spontané de dire « il faudrait qu'il y ait une loi ! » doit être approfondi. Toutefois, bien que ce soit merveilleux de dresser des listes et élaborer des catégories, quel est le rapport avec les questions et les débats publics en cours ? Il est peu probable qu'on puisse trouver quelqu'un au Starbucks local qui discute fermement des principes de la sélection des instruments de politique, en sirotant son cappuccino bien chaud.

Ou serait-ce le contraire ? Il se peut que bon nombre des débats publics soient en fait des discussions qui portent essentiellement sur le choix des instruments de politique. Et il se peut aussi que les débats publics posent les questions relatives à la sélection des instruments en des termes plus concrets que ce que nous avons l'habitude de constater dans les milieux gouvernementaux.



Il faudrait qu'il y ait une loi !

Ce document a suggéré que la tendance à vouloir établir une loi est souvent peu judicieuse. Mais examinons la question d'un autre point de vue. « Il faudrait qu'il y ait une loi ! » pourrait traduire le sentiment que les normes fondamentales, admises et souvent implicites qui gouvernent la plupart des comportements sociaux sont en train de se désintégrer. Au cours des dernières années, on a beaucoup discuté de « capital social », de confiance, de l'incidence de la télévision sur les liens communautaires et de la désintégration de la famille.

Ainsi, lorsque les gens sont déconcertés devant la criminalité des jeunes, la moralité sexuelle et la pornographie, la musique rap, Ali McBeal, la violence conjugale, la fureur sur les routes, les armes à feu, le divorce, la délinquance urbaine, la prostitution, et j'en passe, ils sont déconcertés en fait devant la désintégration graduelle de beaucoup d'institutions traditionnelles (l'église, la famille traditionnelle, etc.) qui assuraient la cohésion et l'ordre sociaux. Cela est peut-être juste ou peut-être pas, mais la réaction instinctive de dire « il faudrait qu'il y ait une loi ! » met en évidence le rôle de plus en plus important du gouvernement dans la formulation et l'application des normes sociales. La tâche n'est ni facile, ni agréable, mais c'est une force importante qui va à l'encontre de la tendance au régime minceur qui a été si populaire au cours des dernières années.

En outre, au fur et à mesure que la société se diversifie et devient plus complexe, il faut des mécanismes d'orientation plus évolués et des moyens plus efficaces pour arbitrer des intérêts complexes et discordants. À ce moment-ci, il se peut que seul le gouvernement soit apte à le faire, mais probablement pas de la manière traditionnelle.

La question fondamentale en matière de choix d'instruments n'est pas de dire qu'il faut moins de lois ou de règlements - les conversations dans les cafés font ressortir qu'il faut davantage de lois, de règlements et de règles - mais qu'il faut des lois plus efficaces et plus intelligentes, des lois qui augmentent l'influence des institutions sociales existantes pour leur permettre d'être plus efficaces.

Le rôle des tribunaux

...[L]'équilibre entre les tribunaux et les législatures est en fait un « métadébat » au sujet du choix des instruments.

Un autre document porte sur cette question, mais du point de vue du débat public, l'équilibre entre les tribunaux et les législatures est en fait un « métadébat » au sujet du choix des instruments. Comment formuler les normes et les mettre en application?

L'irritation qu'éprouvent bon nombre de personnes à l'égard des normes imposées par les tribunaux provient sans doute de l'argument présenté plus haut au sujet de la forme des règles (force obligatoire et portée) et des institutions qui les font.

En se penchant sur les règles et l'instrument juridique, les fonctionnaires ne peuvent pas ignorer la scène où les règles sont faites et les différends sont réglés.

Règles au sujet de la détermination des règles

C'est devenu un lieu commun de dire que le public a moins confiance envers le gouvernement aujourd'hui qu'autrefois (bien que ce soit une exagération), et ce truisme est devenu le fondement de l'élaboration de plus en plus fréquente de règles au sujet de la détermination des règles - ce que certains observateurs ont même appelé un nouvel instrument de politique. Dans ce cas-ci, la cible de l'instrument n'est pas le public, mais le gouvernement lui-même. Normes de qualité, indicateurs de rendement, protection des renseignements personnels et accès à l'information, procédures de consultation officielles, vérifications, évaluations - il y a eu une profusion de ce genre d'instruments au cours des dernières années. Quel est le rapport avec les conversations dans les cafés - Il semble que la population veut une plus grande transparence et une responsabilité accrue de ses institutions publiques. Ceci reprend dans une certaine mesure les critères procéduraux et juridiques examinés plus haut.

Même si l'arsenal des lois et des règlements existants est trop important, il est peu probable que la demande pour des règles au sujet de la détermination des règles diminuera.

Un gouvernement à taille réduite

...[L]'élaboration des règlements... devra être axée sur les normes et les processus. En ce sens, il faudra considérer un plus grand éventail d'instruments comme l'information, les dépenses, la réglementation et les services, et les intégrer de façons qui se démarquent des méthodes traditionnelles de gouverner.

Généralement, il semble que la population accepte que la taille du gouvernement doit être réduite d'une certaine façon, mais, de toute évidence, elle traite du rôle que le gouvernement devrait jouer lorsqu'elle discute de la réorganisation des services et de rééquilibrage des compétences. Par rapport aux questions examinées plus haut, il semble y avoir une soif d'une sorte de « répartition du pouvoir de gouverner » qui repose sur des partenariats entre différents paliers de gouvernement, des organismes gouvernementaux et non gouvernementaux, le secteur privé et le grand public.



Cela ne réduit pas la taille du gouvernement et signifie probablement qu'il y aura autant sinon plus de règlements. Mais l'élaboration des règlements devra changer. Au lieu de viser les comportements, elle devra être axée sur les normes et les processus. En ce sens, il faudra considérer un plus grand éventail d'instruments comme l'information, les dépenses, la réglementation et les services, et les intégrer de façons qui se démarquent des méthodes traditionnelles de gouverner.

Terminons avec la question de la mendicité agressive. En tant que problème de politique, il est clair que la question n'est pas seulement au sujet d'un comportement répréhensible. Les enfants autochtones mendient en raison de la désintégration des normes culturelles et des collectivités des Premières nations, et des répercussions habituelles de ce genre de situation. Les jeunes « squeegees » sont généralement des décrocheurs qui ont quitté leurs familles (parfois de classe moyenne aisée) pour vivre dans la rue. Des hommes dans la quarantaine mendient parce qu'ils n'arrivent pas à se trouver un emploi. Certains hommes et femmes sans abri ont des problèmes de santé mentale.

Ce sont des normes et des processus complexes qui sont en jeu, et il y a une grande diversité d'intervenants incluant les administrations locales, les églises, les groupes communautaires, les entreprises locales, la police, les groupes de lutte contre la pauvreté, les organismes de santé et de services sociaux, les familles et les tribunaux.

Faut-il légiférer?

Références

ARMSTRONG, Jim et Donald G. LENIHAN. *From Controlling to Collaborating: When Governments Want to be Partners*. Toronto : Institute of Public Administration of Canada, New Directions - Number 3, 1999.

AUCOIN, Peter. *The New Public Management: Canada in a Comparative Perspective*. Montréal : Institute for Research on Public Policy, 1995.

BALDWIN, Robert. *Rules and Government*. Oxford : Clarendon Press, 1995.

CARLSSON, Ingvar et Chridath RAMPHAL. *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford : Oxford University Press, 1995.

CASTLES, Francis. *Comparative Public Policy: Patterns of Post-War Transformation*. Cheltenham, Royaume-Uni : Edward Elgar, 1998.

COURCHENE, Tom. *Social Canada in the Millenium: Reform Imperatives and Restructuring*. Toronto : C.D. Howe Institute, 1994.

COURCHENE, Thomas J., éd. *Room to Manoeuvre? Globalization and Policy Convergence*. *Bell Canada Papers on Economic and Public Policy*, vol. 6. Montréal et Kingston : McGill-Queen's University Press, 1999.

DAHL, Robert et Charles E. LINDBLOM. *Politics, Economics and Welfare*. New York : Harper and Row, 1953.

DOERN, G. Bruce et Richard W. PHIDD. *Canadian Public Policy: Ideas, Structure, Process*. Deuxième édition. Toronto : Nelson, 1992.

DOERN, G. Bruce et V. S. WILSON, éd. *Issues in Canadian Public Policy*. Toronto : Methuen, 1974.

FREEDLAND, Mark. « Government by Contract and Public Law », *Public Law* 86, 1994, p. 86-104.

GANZ, Gabriele. *Quasi-Legislation: Recent Developments in Secondary Legislation*. London : Sweet and Maxwell, 1987.

GILDER, G. *Microcosm: the quantum revolution in economics and technology*. New York : Simon & Schuster, 1989.

GIMPEL, Jeff. « Notes: The Risk Assessment and Cost Benefit Act of 1995: Regulatory Reform and the Legislation of Science », *Journal of Legislation* 23, 1997, p. 61-91.

GOUVERNEMENT DU CANADA, *Assessing Regulatory Alternatives*, 1994.



- HADDOW, Rodney. « How Ottawa Shrivels: Ottawa's Declining Role in Active Labour Market Policy » dans *How Ottawa Spends 1998-99: Balancing Act: The Post-Deficit Mandate*, éd. Leslie A. Pal. Toronto : Oxford University Press, 1998, p. 99-126.
- HARDER, Peter et Evert LINDQUIST. « Gestion et déclaration des dépenses au gouvernement du Canada : évolution récente et contexte » dans *Administration publique et management public : expériences canadiennes*, éd. Jacques Bourgault, Maurice Demers, Cynthia Williams. Sainte-Foy, Québec : Publications du Québec, 1997, p. 71-89.
- HOOD, Christopher. *The Tools of Government*. London : Macmillan, 1984.
- HOOD, Christopher. *Explaining Policy Reversals*. Buckingham : Open University Press, 1995.
- JACHTENFUCHS, Markus et Beate KOHLER-KOCH. *The Transformation of Governance in the European Union*. Mannheim : Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, 1995.
- KETTL, Donald F. « Building Lasting Reform: Enduring Questions, Missing Answers » dans *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*, éd. Donald F. Kettl and John J. Dululio, Jr. Washington, DC : The Brookings Institution, 1995, p. 9-83.
- KEYES, John Mark. « Power Tools: The Form and Function of Legal Instruments for Government Action ». *Canadian Journal of Administrative Law and Practice*, 1996.
- KIRSCHEN, E. S. et coll. *La politique économique contemporaine*. Bruxelles : Université libre de Bruxelles, Institut de sociologie, 1964.
- LANE, Jan-Erik. *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. Deuxième édition. London : Sage, 1995.
- LINDER, Stephen et Guy, B. PETERS. « Instruments of Government: Perceptions and Contexts ». *Journal of Public Policy*, vol. 9, 1989, p. 35-58.
- MCDONNELL, Lorraine M. et Richard, F. ELMORE. *Alternative Policy Instruments*. Santa Monica : Center for Policy Research in Education, 1987.
- MONAHAN, Patrick J. (1996) « Is the Pearson Airport Legislation Unconstitutional?: The Rule of Law as a Limit on Contract Repudiation by Government ». *Osgoode Hall Law Journal*, 33, 1996, p. 411-452.
- O'BRYNE, Shannon Kathleen. « Public Power and Private Obligation: An Analysis of the Government Contract ». *Dalhousie Law Journal*, vol. 14, 1992, p. 485-525.
- OCDE. *Évolution dans la gestion publique : mise à jour*. Paris, 1997.

OSBORNE, David et Ted GAEBLER. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York : Penguin, 1993.

OSTROM, Elinor. « A Behavioral Approach to the Rationale Choice Theory of Collective Action ». *American Political Science Review*, 92 (1), 1998, p. 1-22.

PAL, Leslie A. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Deuxième édition. Toronto : Nelson, 1992.

PAL, Leslie A. *Beyond Policy Analysis: Public Issue Management in Turbulent Times*. Scarborough, Ontario : Nelson, 1997.

POLLITT, Christopher. « Techniques de gestion pour le secteur public : de la doctrine à la pratique » dans *Les nouveaux défis de la gouvernance*, éd. B. Guy Peters et Donald J. Savoie. Montréal : Centre canadien de gestion et McGill-Queen's University Press, 1995, p. 203-238.

RHODES, R.A.W. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham : Open University Press, 1997.

Rosell, Steven A. et coll. *Refaire le monde : gouverner dans un monde en transformation rapide*. Ottawa : Presses de l'Université d'Ottawa, 1995.

SALAMON, Lester M. « Rethinking Public Management ». *Public Policy*, vol. 29, 1981, p. 255-275.

SAVOIE, Donald J. « Quinze années de réformes : Qu'avons-nous appris ? » dans *Réformer le secteur public : Où en sommes-nous ?* éd. B. Guy Peters et Donald J. Savoie. Ste-Foy, Québec : Centre canadien de gestion et Presses de l'Université Laval, 1998.

SCHNEIDER, Anne et Helen INGRAM. « Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy ». *American Political Science Review*, vol. 87, 1993, p. 334-347.

SCHULTZ, Richard et Bruce G. DOERN. « No Longer "Governments in Miniature": Canadian Sectoral Regulatory Institutions » dans *Changing Regulatory Institutions in Britain and North America*, éd. G. Bruce Doern and Stephen Wilks. Toronto : University of Toronto Press, 1998, p. 108-130.

SEIDLE, F. Leslie, éd. *Rethinking Government: Reform or Reinvention?* Montreal: The Institute for Research on Public Policy, 1993.

SEIDLE, F. Leslie. *Rethinking the Delivery of Public Services to Citizens*. Montreal: The Institute for Research on Public Policy, 1995.

SELF, Peter. *Government by the Market? The Politics of Public Choice*. London: Macmillan, 1993.



SIMEON, Richard. *In Search of a Social Contract: Can We Make Hard Decisions as if Democracy Matters?* Toronto : C.D. Howe Institute, 1994.

STEFANICK, Lorna et Kathleen WELLS. « Staying the Course of Saving Face? Federal Environmental Policy Post-Rio » dans *How Ottawa Spends 1998-99: Balancing Act: The Post-Deficit Mandate*, éd. Leslie A. Pal. Toronto : Oxford University Press, 1998, p. 243-270.

TREBILCOCK, Michael J. *Instrument Choice in the Policy Making Process* (Exposé présenté à l'occasion du symposium sur le choix des instruments d'intervention organisé par le Conseil du Trésor du Canada, Ottawa, 19 janvier 1998).

TREBILCOCK, Michael J. et coll. *Le choix des instruments d'intervention*. Ottawa : ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1982.

Les codes volontaires : guide d'élaboration et d'utilisation (Ottawa : Industrie Canada, mars 1998). Sur Internet <http://strategis.ic.gc.ca/volcodes>.

Annexe : Sommaire des inventaires d'instruments

Auteur(s)	Catégories principales	Sous-catégories	Orientation
Kirschen	Finances publiques Argent et crédit Taux de change Contrôle direct Modification des structures institutionnelles	62	L'économique; moyens utilisés par le gouvernement pour exercer une influence sur les facteurs de production, les opérations de Bourse et la répartition.
Hood	Nodal Autorité Trésor public Organisation	25	Cybernétique; « effecteurs » et « détecteurs » qui exercent une influence sur l'environnement et qui en tirent de l'information.
McDonnell et Elmore	Mandats Incitations Renforcement des capacités Modification du système	s.o.	Gouvernement qui oriente les forces sociales dans des directions déterminées, et qui intervient « à distance » en renforçant les capacités.
Linder et Peters	Prestation directe Subventions Taxes Passation de marchés Autorité Réglementation Exhortation	24	Approche inductive fondée sur les perceptions des décideurs eux-mêmes.
Schneider et Ingram	Autorité Encouragements Capacité Symbolique et exhortatif Apprentissage	s.o.	Approche du comportement; effet sur les motivations et les capacités des individus.
Doern et Phidd	Autorégulation Exhortation Dépenses Réglementation Propriété publique	26	Point de vue du législateur; échelle mobile de coercition et rapport aux normes de coercition légitime du système plus vaste