



[1996 \(avril - décembre\)](#)

Environnement, société, économie : parties d'un ensemble?

par David B. Brooks et Jamie Schnurr



Le Viet Nam est l'un des nombreux pays qui tentent d'harmoniser leurs politiques environnementales, sociales et économiques

Parmi les États d'Asie du Sud-Est, le Viet Nam est en passe de devenir l'un des tigres de la prochaine vague. Malheureusement, dans ce pays où quatre personnes sur cinq travaillent en agriculture, dans les pêches ou en foresterie, le rythme effréné de la croissance économique a engendré des tensions sociales significatives et des tensions environnementales aiguës. La rapide industrialisation de ces secteurs, accompagnée d'une urbanisation qui s'accélère à mesure que les gens sont obligés d'abandonner leurs occupations traditionnelles dans les zones rurales, a contribué à la dégradation des ressources naturelles qui sont de bien des façons le fondement de la société et de l'économie vietnamiennes. Le pays essaie maintenant d'harmoniser ses objectifs grâce à un plan national d'action environnementale.

L'expérience vietnamienne n'a d'ailleurs rien d'unique. Il n'y a pas un seul pays au monde où l'on trouve des démarcations très nettes entre les objectifs de viabilité écologique, de justice sociale et d'efficacité

économique. Les politiques et programmes qui ciblent un objectif ont des impacts qui débordent leur seul secteur, ils en chevauchent même plusieurs. Il demeure néanmoins que les chercheurs et décideurs sont davantage portés à concentrer leurs efforts sur un problème à la fois. Si la nécessité d'une intégration des politiques est reconnue, on laisse le plus souvent à d'autres le soin de s'en occuper.

L'attrait économique du court terme

Il n'est donc pas surprenant que la tâche d'intégration des politiques se heurte invariablement à des obstacles considérables. Les interactions des systèmes écologique, social et économique créent des liens complexes de cause à effet difficiles à démêler. Les entreprises de l'État, les instituts de recherche ou les départements universitaires sont établis en fonction de disciplines cloisonnées et de secteurs particuliers, chacun ayant ses propres intérêts (et ses groupes d'intérêt). La ségrégation des politiques est pratiquement garantie ! L'économie politique contemporaine sacrifie ainsi allègrement l'avenir du développement humain, des ressources naturelles et des systèmes écologiques au profit d'un développement économique à court terme. On est donc à court d'expérience au moment de choisir et d'appliquer des outils analytiques et des processus de décision qui puissent cerner, évaluer et gérer les compromis nécessaires face aux objectifs à atteindre.

Mais quelle politique intégrée ?

L'une des stratégies face à ce problème complexe d'élaboration des politiques serait de circonscrire les différents paliers où l'intégration doit s'opérer : palier local, régional, national ou international ? Une autre stratégie fait le choix d'une perspective précise au sein de l'écosystème, par exemple un bassin fluvial, une région hydrographique, ou une *biorégion*, en fonction de la végétation.

Il existe divers degrés d'intégration. Une politique sectorielle ouverte à d'autres politiques ou problématiques sectorielles se situerait à un premier degré d'intégration. Il y a bien sûr des formes plus avancées d'intégration : telle législation à réglementation directe impose par exemple à chaque projet de développement d'évaluer ses impacts sociaux et environnementaux, ou règle l'application aux systèmes de production industrielle d'une technologie de réduction de la pollution aux points de sortie. D'autres degrés d'intégration encore plus avancée recourent à certains instruments d'étude des marchés, à des mesures d'approvisionnement dites vertes ou socialement responsables, et à des ententes sur une base volontaire pour essayer de convaincre l'État, l'industrie et les citoyens de donner la priorité à un type d'aménagement responsable. La planification stratégique de l'environnement, l'évaluation du cycle de vie et les techniques intégrées d'évaluation des impacts sont d'autres outils qui encouragent des formes d'intégration approfondies.

Le cas d'une société d'électricité

L'étude d'un cas concret suggère même que divers degrés d'intégration peuvent se produire différemment tout au long d'un continuum. Dans ce cas précis, une série d'évaluations statutaires des impacts avait sensibilisé la population aux répercussions écologiques de la construction de lignes de transport d'électricité sur un site retenu. L'« acquisition du savoir » résultant du processus des évaluations, tout comme le désir d'appliquer ce nouveau savoir ont fini par modifier la position de la société d'électricité elle-même. Celle-ci a instauré des processus de planification stratégique environnementale et mis en place de son propre chef des évaluations non statutaires. En fin de compte, de nouvelles méthodes de gestion étaient introduites qui ont débouché sur une évaluation prévisionnelle des impacts sur d'autres sites.

Coordonner, participer

Toute forme d'intégration requiert coordination et collaboration en ce qui concerne la conception, la

planification et l'application des politiques. On établit des objectifs clairs, on répartit des responsabilités précises. À des degrés plus avancés d'intégration, il faut disposer de formes plus raffinées de communication, de prises de décisions et de comportements organisationnels.

Certains mécanismes comme les tribunes multilatérales et les systèmes d'information conviviaux peuvent offrir à diverses catégories de personnes le moyen de participer à l'élaboration des politiques. En plus de contribuer à des décisions éclairées, ce processus permet également aux décideurs de comprendre le contexte socio-économique et écologique dans lequel ils travaillent. Tous les intéressés peuvent alors apprécier les compromis nécessaires que comporte toute décision.

De telles consultations multilatérales ou toute autre forme de participation ne sont applicables dans les pays en développement que si sont présentes des conditions politiques, sociales et culturelles précises. Ce qu'il y a de crucial, c'est l'éventuelle existence de systèmes de régie capables de prévoir les réactions sociales face à diverses mesures d'intégration. Cette régie permet des accommodements avec les objectifs stratégiques d'un éventail d'intervenants en de nombreux secteurs.

Dans ce contexte, on entend par régie l'exercice de l'autorité et des pouvoirs dans la conduite et la gestion des affaires publiques : accords passés au sein des administrations et entre elles, démarches en vue d'une prise de décisions, encouragements et contre-incitatifs au moyen desquels les intervenants — gouvernements, société civile, public, collectivités et secteur privé — influencent les décisions sociales et l'attribution des ressources. La notion de régie va bien au-delà de la structure formelle de l'État car elle fait place au rôle majeur d'acteurs non gouvernementaux dans l'élaboration et l'application des politiques, particulièrement dans les pays du Sud.

L'un des modèles d'intégration des politiques a recours à la figure d'un triangle dont les points représentent les objectifs environnementaux, sociaux et économiques. Cette approche est utile, mais elle généralise l'action politique en l'inscrivant sous la rubrique du « social ». En fait, l'action politique est le principal moyen par lequel toute société procède à l'intégration. Mais un autre modèle en forme de tétraèdre — une pyramide à trois côtés où l'angle supérieur représente l'action politique — comprendrait non seulement l'autorité gouvernementale en la personne des élus, mais aussi toutes les institutions établies par l'État pour exécuter ses politiques.

Il est fréquent que les efforts d'harmonisation d'objectifs opposés ne réussissent pas à éviter un certain conflit. Pour gérer avec succès le règlement des différends, il faut structurer le processus de manière à ce qu'il inclue la participation des parties concernées dans la conception et l'évolution du processus lui-même, tout comme dans les négociations portant sur des questions de fond. La négociation qui cherche à satisfaire les parties est un bel exemple d'une tentative structurée et délibérée de recherche coopérative d'une solution qui accueille les intérêts en cause plutôt qu'elle ne leur nuit

Acquisition d'un savoir

Dans le processus structuré de participation et de négociation multilatérale, l'apprentissage est favorisé par des lignes directrices de prises de décisions, par des règles de communication et par un calendrier. Mais on favorisera aussi l'apprentissage en l'absence de telles structures spécifiques. Dans le cas de la société d'électricité, la législation, la direction et le comité interministériel ont incité les ministères d'exécution à tirer la leçon de leurs expériences et à élaborer des outils d'intégration plus efficaces.

Le moyen d'encourager l'apprentissage est de permettre aux diverses parties de définir ensemble les règles de communication et de négociation, d'avoir un accès équivalent à l'information, de créer des incitations pour compenser les risques et de prévoir une marge d'erreur. D'autres éléments positifs incluent la délégation des responsabilités ainsi qu'une aptitude à saisir tous les éléments constructifs inattendus, puis à bâtir sur ce fondement.

L'approche du CRDI

Le CRDI a adopté une double approche à l'intégration des politiques : l'exploration et l'« apprentissage issu de la pratique ». Le Centre a notamment passé en revue tous les projets qu'il finance sous le thème de l'« Intégration des politiques environnementales, sociales et économiques » (IPESE) afin de cerner leurs composantes communes. Il a soutenu des études de cas où l'information spécifique faisait défaut ; il a parrainé des ateliers régionaux pour découvrir comment chercheurs et décideurs s'attaquaient à l'intégration des politiques.

Nous en sommes certains, la recherche peut jouer un rôle de premier plan pour assurer la réussite du processus d'intégration. Elle peut identifier des options politiques ou des mécanismes institutionnels de remplacement en fonction de différents scénarios, et analyser leurs avantages et leurs inconvénients. La recherche permet également de forger les outils et les techniques d'analyse et d'évaluation.

Il n'est donc pas surprenant que l'accent placé sur l'intégration des politiques varie selon la région ou le pays. L'Afrique insiste sur les impacts des politiques macro-économiques sur le développement social, alors que l'Asie souligne les effets environnementaux de la croissance économique. Les travaux font ressortir les questions épineuses liées à l'intégration : Dans quel contexte cette intégration est-elle appropriée ? En termes de régie, comment cette intégration doit-elle être gérée ? Et par qui ?

Une conclusion majeure, tirée des recherches menées à ce jour, s'impose : l'intégration s'articule sur le processus d'évaluation et de gestion des compromis inhérents à toute décision. Les institutions politiques et les processus décisionnels doivent avoir la souplesse voulue pour promouvoir l'intégration lorsqu'elle est appropriée.

L'intégration des politiques suscite des processus aux résultats imprévisibles. Quel que soit le contexte, il est pertinent de consulter une vaste gamme d'intervenants ; cela influera tant sur les contenus que sur le processus lui-même. Ainsi, des interventions très diverses peuvent engendrer plusieurs solutions possibles, sans que l'on sache d'avance lesquelles satisferont au mieux les objectifs de justice et de viabilité.

David B. Brooks et Jamie Schnurr sont respectivement expert scientifique en chef et agent de recherche à l'IPESE au CRDI ; Neale MacMillan est rédacteur en chef du magazine Le CRDI Explore.

[La perspective d'un sceptique](#) David Brooks s'interroge sur la manière dont l'intégration pourrait devenir un instrument d'analyse politique pour le développement.

Les lecteurs peuvent reproduire les articles et les photographies du *CRDI Explore* à la condition de mentionner les auteurs et la source.

ISSN 0315-9981. Le *CRDI Explore* est répertorié dans le Canadian Magazine Index.

- [Comment s'abonner](#)
- [De retour au Magazine CRDI Explore](#)
- [De retour au site du CRDI](#)

Copyright © Centre de recherches pour le développement international, Ottawa, Canada
Faites parvenir vos commentaires à la [rédaction d'Explore](#).



Le CRDI Explore

LA VOIX DE LA RECHERCHE DU SUD

Archives du CRDI Explore

Explore est publié par le Centre de recherches pour le développement international du Canada. Il informe ses lecteurs du monde entier des recherches soutenues par le CRDI et ses partenaires et présente des dossiers sur les grandes questions de développement

[Visiter le nouveau magazine Explore ...](#)

Articles diffusés d'avril à décembre 1996

- 5 avril [Retour de la moustiquaire](#) par Robert Bourgoing
- 12 avril [Environnement, société, économie : parties d'un ensemble?](#) par David B. Brooks et Jamie Schnurr
- 12 avril [Action 21 dans les communautés locales](#) par Kirsteen MacLeod
- 19 avril [Santos : une ville brésilienne dont les habitants planifient l'avenir](#) par Patrick Knight
- 26 avril [Gestion intégrée ou comment ne plus dépendre des pesticides](#) par David Mowbray
- 3 mai [Maladies infectieuses et planétaires](#) par John Eberlee
- 10 mai [Systèmes naturalisés de savoir des collectivités autochtones](#) par Salli M.K. Benedict
- 17 mai [Sénégal écologique à l'heure des bilans](#) par Khodia Ndiaye
- 17 mai [Environnement, société, économie : parties d'un ensemble?](#) par David B. Brooks et Jamie Schnurr
- 24 mai [Au Cambodge : Battambang traite ses eaux usées](#) par Emilia Casella
- 31 mai [Quand une ville planifie : Jinja, Ouganda](#) par Anna Borzello
- 7 juin [Ghana : sur les traces de la vie et de la mort](#) par Jason Lothian
- 14 juin [Politique de l'eau à Manille](#) par Estrella Maniquis
- 21 juin [Concilier les impératifs écologiques, économiques et sociaux](#) par Pattie LaCroix
- 28 juin [Reconstruction des sociétés déchirées par la guerre](#) par Jennifer Pepall
- 5 juillet [Sur la trace des chercheurs du CRDI](#) par Curt Labond
- 12 juillet [Ecotourisme dans le Nord de la Thaïlande](#) par Glen Hvenegaard
- 19 juillet [Ecotouristes au Népal : rendez-vous à Namche Bazar](#) par Elizabeth Kalbfuss
- 26 juillet [Du sel plus : une recette pour suppléer à l'insuffisance de micronutriments](#) par Michael Boulet
- 2 août [Variété de haricot à résistance horizontale](#) par Douglas Powell
- 9 août [Maïs à rendement élevé pour les paysans du Burundi](#) par Andrew Ker et Dunstan Malithano
- 16 août [Touristes chez les amérindiens du Vénézuéla : sur la pointe des pieds](#) par Lauren Walker
- 23 août [Projet Yucape : le développement économique dans la péninsule du Yucatán](#) par Chris Hayes

- 30 août [*Cartographie : Map Maker: un bon compagnon de route*](#) par Curt Labond
- 6 septembre [*Programme de la forêt modèle Calakmul et la protection des forêts tropicales*](#)
par Michael Boulet
- 13 septembre [*Oui : on enseigne l'économie de marché à Cuba*](#) par Roula el-Raifi
- 20 septembre [*Afrique subsaharienne et démocratie*](#) par André Lachance
- 27 septembre [*Agriculture viable sur les versants montagneux en Colombie*](#) par Ronnie Vernooy
- 4 octobre [*Développement durable en Colombie : sous surveillance*](#) par Rhoda Metcalfe
- 11 octobre [*Recherché : l'ennemi d'une herbe parasite*](#) par Philip Fine
- 18 octobre [*Commerce international : vers plus d'équité?*](#) par Henry F. Heald
- 25 octobre [*Savoir autochtone mis à prix?*](#) par Jennifer Pepall
- 1 novembre [*Lutte contre le tabagisme : l'expérience canadienne*](#) par Lauren Walker
- 8 novembre [*Produits bio venus du Sud*](#) par Kirsten Kozolanka
- 15 novembre [*Croissance économique mondiale : en passant par le Sud*](#) par Curt Labond
- 22 novembre [*Dans les mines latino-américaines*](#) par Steve Hunt
- 29 novembre [*Traditions agricoles chez les Pémons au Vénézuëla*](#) par John Eberlee
- 6 décembre [*PAN Mongolie : entre l'aventure et l'exploit*](#) par Geoff Long
- 13 décembre [*Biodiversité : le Laos légifère*](#) par Richard Littlemore
- 20 décembre [*Construire sa maison d'adobe*](#) par André Lachance
-

Les lecteurs peuvent reproduire les articles et les photographies du *CRDI Explore* à la condition de mentionner les auteurs et la source.

ISSN 0315-9981 Ce magazine est répertorié dans l'Index des périodiques canadiens.

LA PERSPECTIVE D'UN SCEPTIQUE

Pour l'essentiel, nous semblons tenir pour acquis que l'intégration est un aboutissement souhaitable. Nous parlons bien allègrement de développement rural intégré ou d'aménagement intégré des bassins fluviaux. Certes, à certains égards, une telle intégration serait tout à fait souhaitable. Bien trop souvent, politiques et programmes sectoriels ont été mis en œuvre sans grand souci de leurs répercussions plus générales, dont on choisissait même parfois d'ignorer l'existence. Ceci dit, je m'inquiète moins de l'intégration comme outil pratique d'application des politiques que comme concept analytique pour la formulation de telles politiques.

Je perçois au moins trois problèmes en ce qui concerne l'intégration de type analytique. Tout d'abord, elle a tendance à affaiblir la rigueur intellectuelle. C'est là une réalité qui se manifeste dans toute recherche interdisciplinaire et, dans une moindre mesure, pluridisciplinaire. Certes, on ne peut pas nier que les disciplines universitaires sont portées à entraver l'originalité de la réflexion. Toutefois, l'évolution de ces disciplines n'a quand même pas pour seul but d'assurer leur pérennité ; en bout de ligne, elles ont un sens. Si l'on s'acharne à voiler la pertinence de ces catégorisations pour nous transformer tous en généralistes, on risque d'aboutir à ce qu'un observateur a appelé « la profondeur de la superficialité ».

Deuxièmement, au cours de l'intégration en travers des lignes analytiques, et dans la démarche logique de simulation du monde réel, la complexité même du processus nous oblige invariablement à nous réfugier dans des niveaux d'abstraction toujours plus élevés. Nous nous éloignons donc de plus en plus de politiques applicables au monde réel.

Troisièmement, et c'est sans doute là l'aspect le plus important, je crains qu'en menant une telle intégration de type analytique et qu'en élaborant des politiques sur la base de cette intégration, nous allions au-delà de notre rôle d'analystes et que nous nous substituions aux politiciens. Je ne prétends pas qu'il existe une claire démarcation entre l'analyse présumée objective et la politique nécessairement subjective. J'estime plutôt que notre rôle analytique le plus approprié consiste à présenter des options et à expliquer la manière dont elles sont susceptibles de se réaliser dans divers scénarios. Notre rôle n'est pas de proposer l'intégration elle-même.

David B. Brooks...
