



[1996 \(avril - décembre\)](#) | [Des liens à explorer](#)

---

## Santos : une ville brésilienne dont les habitants planifient l'avenir

*par Patrick Knight*



À Santos, au Brésil, des travailleurs des secteurs public et privé, des professionnels, des universitaires ainsi que des représentants des personnes défavorisées échangent leurs idées. Tous veulent assurer l'avenir de leur ville et, pour cette raison, ils se tournent vers la planification durable.

Située sur la côte, à environ 75 km de São Paulo, Santos constitue la voie d'accès à cette région industrialisée de 16 millions d'habitants. Le port de la ville, qui fournit du travail à quelque 40 000 personnes, est d'une importance stratégique pour l'ensemble du pays : il accueille plus de 300 navires chaque mois et plus de 30 millions de tonnes de marchandises — café, sucre, bœuf et soja — transitent sur ses quais tous les ans.

**LA VILLE ENTRE LES MAINS DES CITOYENS**

Comme le reste du Brésil, Santos a eu à endurer de nombreuses années de restrictions. Les droits de la personne ont été brimés, les crises économiques se sont succédé, l'environnement se dégradait. Et pendant ce temps, le pouvoir passait d'un régime militaire à l'autre. Mais, en 1985, la nouvelle administration civile du pays a ébauché une constitution fédérale. Promulguée en 1988, la nouvelle constitution a considérablement accru l'autorité et la responsabilité des administrations locales.

Sous la direction du Parti des travailleurs, la municipalité de Santos a entrepris de faire participer toutes les couches de la société au processus de formulation et d'application des politiques et des programmes d'amélioration des conditions environnementales, économiques et sociales de la population. Pour s'assurer d'une vaste participation communautaire, le conseil municipal a encouragé la formation de « conseils de citoyens pour la participation publique ». Certains de ces conseils tels ceux sur la santé, le logement, l'assistance sociale et l'aide à l'enfance, sont le fruit de lois fédérales. D'autres conseils — sur l'éducation, le patrimoine ou les personnes âgées et handicapées — ont été formés à la suite de conférences organisées par la ville.

## **ACTION 21, LES COMMUNAUTÉS MODÈLES ET L'ICLEI**

Ces structures étaient déjà en place quand la municipalité a été invitée par l'*International Council for Local Environmental Initiatives*, le Conseil international d'initiatives locales en faveur de l'environnement ( ICLEI ), qui a son siège à Toronto, à faire partie du Programme des communautés modèles ( PCM ) d'Action locale 21.

Le projet de l'ICLEI à Santos, sous la direction du maire, a été confié au secrétariat municipal pour l'environnement. La coordonnatrice locale du PCM, [Siomara Gonzalez Gomes](#), anime une douzaine de personnes. Le lancement local du projet a eu lieu lors d'une grande conférence publique où on a présenté à l'ensemble de la collectivité les principes de planification mis de l'avant par Action locale 21. Quelque 70 organisations y participaient, représentant des ONG, des syndicats, des gens d'affaires, des conseils de citoyens, des services municipaux, des personnes handicapées et des coopératives de logement, etc. À cette occasion, on a relevé toutes les problématiques d'Action 21 qui pouvaient avoir un impact sur Santos et tombaient sous la juridiction de la municipalité, note Prabha Khosla, responsable à l'ICLEI des communautés modèles.

## **LES PRIORITÉS RETENUES PAR SANTOS**

Les planificateurs des « services stratégiques » se sont arrêtés sur neuf priorités pour Santos : stimulation de l'emploi, du revenu et de l'éducation ; ressources naturelles et salubrité environnementale ; logement ; santé et éducation ; transport ; violence et sécurité ; tourisme et loisirs ; action civique ; formulation d'un plan directeur.

Des forums regroupent les organisations et les personnes intéressées par l'une ou l'autre des neuf rubriques. On y partage de l'information, on élabore des plans d'action, on fait l'inventaire des ressources disponibles pour exécuter les projets retenus. Ces derniers mois, les neuf priorités ont été regroupées sous trois rubriques : la qualité des plages et le tourisme ; la gestion des déchets solides ; la qualité environnementale des collines de la ville.

## **POPULATION DENSE, TERRITOIRE RÉDUIT**

Bien que Santos s'étale sur environ 474 km<sup>2</sup>, environ 95 % de ses habitants ( environ 400 000 ) se sont repliés sur la petite île de São Vicente, qui ne couvre que 10% du territoire municipal au plus. La densité de peuplement est donc élevée. Le reste des citoyens de Santos ont choisi la terre ferme.

## **LA MENACE DES EAUX**

Santos est relativement riche selon les normes brésiliennes. Avec un revenu par habitant de 3 000 \$ par année, les taux de chômage sont bien en-dessous de la moyenne régionale. Certes, la base industrielle est modeste, mais le tourisme génère le gros des revenus, comptant pour près des deux tiers de l'économie. Mais il n'y a pas longtemps, Santos a souffert d'une forte récession économique lorsque la pollution des eaux côtières est venue menacer son industrie touristique. Un système complexe et surchargé de canaux d'évacuation des eaux de pluie transportait les effluents non traités des égouts municipaux vers l'océan. Le tourisme avait alors piqué du nez à mesure que les vacanciers désertaient les plages insalubres de la ville pour des destinations de rechange.

Conscients qu'un aussi sérieux problème ne pouvait être résolu que par une intense coopération entre le gouvernement local et l'État, la municipalité a mis sur pied en 1991 le Programme de réhabilitation des plages de Santos. Phase I, on a détourné les eaux contaminées des canaux vers une usine de traitement. Phase II, on a recanalisé, en mobilisant des étudiants en génie d'une université locale, les 10 000 embranchements non autorisés de conduites d'égouts vers le système principal d'évacuation. En 1993, les plages de Santos étaient propres une fois de plus et le tourisme revenait peu à peu.

## **UNE VILLE TOURISTIQUE**

Les plages urbaines et l'animation nocturne de Santos représentent les attractions majeures pour les millions de touristes qui visitent l'île chaque année. La population double durant les mois d'été ( entre décembre et mars ) et peut tripler ou quadrupler durant les week-ends. Aux dires de Siomara Gomes, coordonnatrice du PCM, l'une des tâches les plus délicates et fastidieuses du conseil municipal consiste à trouver un juste milieu entre les besoins des touristes et ceux des retraités et des personnes âgées.

## **L'ÉCOTOURISME**

La région métropolitaine de Santos recèle aussi un énorme potentiel pour le tourisme écologique. De concert, le conseil municipal, le service de l'environnement et diverses agences touristiques développent des activités écotouristiques dans les palétuviers et les forêts pluviales de l'Atlantique. Des marchands locaux assument souvent les salaires des coordonnateurs de l'écotourisme qui sont formés par le personnel de l'hôtel de ville.

## **DES INITIATIVES HEUREUSES ET DURABLES**

La municipalité a aussi mis sur pied un autre programme important, le projet Dique. De nombreuses familles pauvres de Santos, explique Gomes, avaient bâti de toutes pièces des agglomérations de cabanes délabrées construites sur pilotis. Ces favelas sont en train d'être remplacées par des maisons à deux niveaux dont les nouveaux occupants peuvent faire l'acquisition en bonne et due forme. En générant environ 250 emplois et en améliorant le niveau de vie de ces citoyens, le projet suscite l'espoir et l'entraide à mesure que les habitants construisent leurs propres maisons.

La ville s'est aussi attaquée au problème de ses détritiques qu'elle enfouit dans une décharge située dans un marécage à palétuviers sur l'île même. On les recouvre de sable chaque jour. À moyen terme, les déchets seront acheminés vers une carrière abandonnée sur la terre ferme. En conjugaison avec une légion d'entrepreneurs indépendants qui font la collecte des déchets, le conseil procède aussi à une collecte hebdomadaire de cannettes, de bouteilles et de papier à recycler.

Les services sociaux de Santos se sont améliorés ces dernières années. De meilleurs services de santé sont offerts en permanence dans 23 cliniques municipales gratuites que fréquentent même des patients des municipalités environnantes. Le Conseil pour les droits des enfants et des adolescents se consacre au bien-être des jeunes abandonnés. En leur offrant le gîte, la formation, et d'occasionnels petits emplois, Santos en a fait plus pour ce groupe singulièrement défavorisé que la plupart des autres villes au Brésil. Les autorités municipales avoisinantes de Santos qui ont moins de ressources y envoient souvent leurs enfants laissés à

l'abandon.

Les réalisations de Santos dans le cadre d'Action 21 ont été reconnues par le gouvernement central, mais ces initiatives n'ont pas fait beaucoup de bruit à l'échelle nationale. Le seul journal local de Santos demeure hostile à l'administration municipale et il n'existe aucune publication brésilienne qui puisse communiquer cette information. Des efforts sont toutefois déployés pour que les initiatives entreprises par Santos soient étalées sur l'Internet. Pour obtenir des renseignements sur Santos et sur Action locale 21, visitez le site suivant : <http://www.iclei.org/csdcases/santos.html>

*Patrick Knight est un journaliste à Sao Paulo.*

---

#### **Personne-ressource:**

**Siomara Gonzalez Gomes**, coordonnatrice du PCM, Secretaria do Medio Ambiente, Prefeitura Municipal de Santos, Praca dos Expedicionarios 10-6 andar, Santos, Brésil, tél. : 55 132 323707, téléc. : 55 132 355684, courrier électr. : <mailto:Prodesane@ax.ibase.org>

---

## **Des liens à explorer...**

Autres articles d'Explore:

[Action 21 dans les communautés locales](#) *Quelques municipalités sélectionnées dans le monde entier mettent à l'épreuve une nouvelle approche de la planification urbaine qui met le cap sur le développement durable.*

[Environnement, société, économie : parties d'un ensemble?](#) *Les gouvernements et les institutions doivent s'attaquer au problème de l'intégration des politiques sociales, économiques et environnementales pour faire en sorte que le développement fonctionne.*

[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.*

[Quand une ville planifie : Jinja, Ouganda](#) *Une municipalité ougandaise située en pleine zone industrielle tente de résoudre ses problèmes environnementaux.*

Ressources additionnelles

[Liste des communautés modèles inscrites au programme A21](#)  
[Guide de planification d'Action locale Action 21 \(en anglais seulement\)](#)  
[Site internet de l'ICLEI](#)

---

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](#)

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 Yucap : 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 Vénézuéla\*](#) 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.



[1996 \(avril - décembre\)](#) | [Des liens à explorer](#)

---

## Action 21 dans les communautés locales

*par Kirsteen MacLeod*



**Des résidents de Pimpri Chinchwad, en Inde,  
participent à une réunion sur la planification urbaine durable**

Comment les autorités locales dans le monde entier devraient-elles s'y prendre pour mieux intégrer les questions d'environnement aux politiques publiques dans les domaines du social, de l'économique et du politique ? Par l'introduction de changements dans les services de planification, affirme l'[International Council for Local Environmental Initiatives](#) ( ICLEI )

Ce Conseil international d'initiatives locales en faveur de l'environnement est formé de simples gouvernements locaux. Son initiative, « Action Locale 21 », ou AL21, encourage les municipalités de tous les continents à adopter des mesures durables et participatives de planification urbaine. C'est à partir de son siège à Toronto ( Canada ) que l'ICLEI, bien connu pour son action internationale sur les émissions de dioxyde de carbone et sur les questions d'environnement urbain, coordonne les efforts qu'elle consacre à la modification des structures de planification et à l'avènement du développement durable au niveau local.

**Des communautés modèles**



L'initiative AL21 de l'ICLEI, annoncée durant le Sommet de la Terre des Nations Unies à Rio en 1992, comporte un volet de trois ans que soutient le CRDI, le ministère néerlandais des Affaires étrangères, le programme LIFE ( Fonds d'initiatives locales pour l'environnement urbain ) du PNUD, et la USAID. Ce programme des communautés modèles ( PCM ), sert de complément à une initiative plus ample, le « Réseau des communautés AL21 ». Quatorze municipalités du Nord et du Sud réparties dans 11 pays participent à cet effort de planification et de recherche pour l'action. Le projet a retenu une brochette représentative de municipalités de tailles différentes, situées dans diverses régions du monde, qui ont fait preuve d'un engagement réel à l'égard de la planification pour le développement durable. Reprenant une structure développée par l'ICLEI, ces municipalités testent des approches de planification. AL21 espère ainsi construire des modèles et des outils d'un développement urbain durable qui seront diffusés au cours de la phase réseau d'AL21 sur tous les continents. « Notre objectif est d'améliorer les démarches de planification », déclare [Pratibha Mehta](#), directrice du Projet AL21, qui vise à la viabilité des opérations.

## **Rendre les cités durables**

Prabha Khosla, responsable de terrain du MCP, explique l'approche d'AL21 : « Nous voulons que les environnements urbains deviennent viables, et nous sommes à la recherche d'une action qui cadre avec le point de vue des autorités locales ». Khosla et Mehta, récemment de retour de Quito ( Équateur ), s'entendent pour dire qu'une planification décentralisée et participative du développement est essentielle pour créer des environnements urbains viables, dans le Nord et dans le Sud.

Lorsqu'il s'agit de conseiller des municipalités sur la manière d'intégrer les politiques sociales, économiques et environnementales, l'une des difficultés est de coordonner différents secteurs ( p. ex. : santé, développement économique et transport ) sous l'égide d'une autorité locale, mais en tenant compte des parties qui, au sein d'une collectivité, représentent des intérêts divergents : industriels, organismes communautaires et syndicats. Pour y arriver, « le projet analyse les situations selon une approche holistique, puis propose des interventions », explique Mehta. « Il faut s'attaquer aux problèmes d'un point de vue social, économique et environnemental. Il faut aussi que tous les secteurs soient représentés, ce qui ne se fait pas spontanément. On met alors en place les mécanismes appropriés. »

## **Un guide de planification locale**

L'ICLEI a préparé un *Guide de planification d'Action locale 21*, sorte de feuille de route pour les municipalités et leurs partenaires qui entreprennent une démarche de planification. On commence par créer des occasions de participation publique, on énonce les priorités, on aborde les problèmes de façon systémique et on trace des plans d'action incorporant des objectifs environnementaux, sociaux et économiques aussi bien que des indices pour mesurer les progrès.

Mehta et Khosla animent des stages de formation à l'intention des équipes locales du projet. S'il s'agit d'une collectivité d'un pays en développement, AL21 subventionne le salaire d'un chercheur à temps partiel qui documente et évalue les expériences municipales. Trois ateliers régionaux et deux conférences internationales ont eu lieu à ce jour.

Le projet est encore jeune mais certains obstacles à la restructuration des processus de décision et de planification se sont déjà manifestés. L'une des difficultés est d'élargir les points de vue : « Si vous demandez à quelqu'un en quoi consiste son travail, elle répondra peut-être qu'elle assure l'approvisionnement en eau. Mais est-ce qu'elle tient compte de l'écosystème dans son ensemble ? C'est tout le système qu'il faut revoir au complet », insiste Mehta. Deuxième obstacle : l'absence de mécanismes institutionnels, sans parler du processus politique : « Les politiciens réfléchissent en termes d'élection... Or, le développement durable vise la prochaine génération ! Dilemme... »

Le projet a été lancé pour répondre à des questions spécifiques comme celles-là : « Il est encore difficile de bien cerner les obstacles majeurs aux démarches d'AL21, d'identifier les points forts des municipalités (

à exploiter ) et de dresser la liste des structures que requiert une planification durable. Tout le monde est en mode d'apprentissage », estime Mehta. Mais le développement durable en milieu urbain commence déjà à s'implanter : « À Quito, nous avons réussi à regrouper autour d'une table des représentants de divers services municipaux, d'ONG et de groupes socio-économiques pour analyser le problème des dépressions de terrain. Chacun aura un rôle à jouer dans les prises de décision qui touchent son groupe. »

*Kirsteen MacLeod est rédactrice indépendante à Toronto.*

---

#### **Personne-ressource:**

**Pratibha Mehta**, LA21 Project Director, International Council for Local Environmental Initiatives, East Tower, City Hall, Toronto, ON, M5H 2N2, CANADA; Tél: 416-392-1462; Téléc: 416-392-1478; Courrier élect.: [mailto:iclei@iclei.org](mailto:mailto:iclei@iclei.org)

---

## **Des liens à explorer...**

Autres articles d'Explore:

[Environnement, société, économie : parties d'un ensemble ?](#) *Les gouvernements et les institutions doivent s'attaquer au problème de l'intégration des politiques sociales, économiques et environnementales pour faire en sorte que le développement fonctionne.*

[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.*

[Planification durable à Santos, au Brésil](#) *Des consultations publiques dans ce haut lieu touristique servent à planifier l'avenir.*

[Quand une ville planifie : Jinja, Ouganda](#) *Une municipalité ougandaise située en pleine zone industrielle tente de résoudre ses problèmes environnementaux.*

Ressources additionnelles

[Liste des communautés modèles inscrites au programme A21](#)

[Guide de planification d'Action locale Action 21 \(en anglais seulement\)](#)

[Site internet de l'ICLEI](#)

---

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](#).



[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](#).



# 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...*

---



[1996 \(avril - décembre\)](#) | [Des liens à explorer](#)

---

## Quand une ville planifie : Jinja, Ouganda

*par Anna Borzello*



**Jinja, Ouganda : une communauté modèle sur les berges du Lac Victoria**

La ville ougandaise de Jinja est située sur les bords du lac Victoria, près des sources du Nil. Cette donnée géographique explique l'essor de Jinja, un ancien petit village de pêche devenu le poumon industriel du pays. Déjà, au milieu des années 1950, la ville disposait d'un barrage hydro-électrique, d'une infrastructure de services développée, et d'un système de communications alimenté par bateau, par rail, par air et par route.

En dépit de ces acquis intéressants, Jinja n'a pu échapper au déclin provoqué par l'expulsion ordonnée par Idi Amin en 1972 de la communauté asiatique ougandaise et par la guerre civile. À la fin de la décennie, l'économie et l'industrie étaient dévastées et les investissements presque inexistants. Bien que de nouveaux capitaux aient afflué en Ouganda depuis la prise du pouvoir par le Mouvement de résistance nationale ( MRN ) du président Yoweri Museveni en 1986, la majeure partie de cette manne a surtout bénéficié à la capitale, Kampala.

### **Quand la ville se transforme...**

La même infrastructure qui a si bien servi Jinja durant les années 1950 subit à présent la pression additionnelle des villageois qui viennent s'installer dans la ville à la recherche de travail. En réalité, ces gens grossissent le contingent déjà important des chômeurs. Même lorsque les services municipaux sont disponibles, beaucoup n'ont pas les moyens de s'en prévaloir — le revenu annuel moyen est de 215 \$US.

La pauvreté a fortement marqué le milieu. Le conseil municipal n'a pas bâti de latrines publiques à fosses sous prétexte qu'il y a l'eau courante. Pourtant, nombre de gens qui ont accès à l'eau n'ont pas les moyens de payer pour le service. Ils sont donc obligés de déverser leurs déchets sanitaires dans des sites publics. Même la course au revenu d'appoint est devenue un fardeau pour le milieu : des tas de gens doivent

s'adonner à des formes rudimentaires d'agriculture pour essayer de générer des revenus immédiats. On a commencé par exemple à cultiver les terres humides en bordure de la ville. Cette pratique menace les zones de frai des poissons du lac Victoria.

### **... il faut repenser la ville**

Joseph Birungi Bagonza, greffier municipal adjoint et coordonnateur, à Jinja, du Programme des communautés modèles ( PCM ), reste confiant : la ville saura trouver des moyens pour que la population puisse recevoir les services qui lui échappent à présent — et résoudre du même coup les problèmes d'environnement — grâce à Action locale 21 ( AL21 ). L'objectif d'AL21 est de concrétiser à l'échelle locale les objectifs de développement durable du document de base issu du Sommet de la Terre de Rio, *Action 21*. « Action Locale 21, explique Bagonza, vise à trouver des modèles de participation communautaire pour nous aider. »

Jinja compte parmi les communautés modèles que veut créer dans le monde l'*International Council for Local Environmental Initiatives* ( ICLEI ), dont le siège est à Toronto. Le programme est une tentative pour évaluer la manière dont les principes mis de l'avant par AL21 — basés sur la planification participative et viable du développement durable — sont applicables dans différents pays, dont l'Ouganda. Le personnel de l'ICLEI forme les équipes locales et les aide à identifier les formes de participation communautaires qui s'avèrent les plus appropriées pour faire de la planification — un objectif clé du programme mondial.

### **Beaucoup d'appelés...**

À Jinja, le projet AL21, d'une durée de deux ans, a démarré à la suite d'une entente préalable entre le conseil municipal et l'ICLEI. En concluant cet accord au début de 1995, le conseil s'est engagé à préparer et à évaluer un plan d'action local. À ce jour, le conseil a tenu des ateliers pour ses propres membres et formé une équipe multisectorielle pour coordonner le projet.

Un groupe d'intervenants constitué de représentants de mouvements religieux, de la Chambre de commerce, d'organismes de services, de vendeurs du marché, de femmes, de groupes de jeunes et de membres d'organismes locaux — représentant des paroisses ou la municipalité — a été créé l'an dernier. Un aspect vital du processus consiste à regrouper des gens issus de milieux très *divers* afin de collaborer à un programme *commun*. Bagonza contribue actuellement à la création de sous-groupes d'intervenants dans chacune des trois subdivisions de la ville. Une fois mis sur pied, les groupes commenceront à identifier les problématiques environnementales, sociales et économiques que la municipalité devra attaquer en priorité.

### **...mais peu d'élus**

Bien que le projet en soit encore à un stade précoce, la variété des réactions émises par le grand public laisse filtrer des informations fort utiles. Ainsi, il a été difficile de faire comprendre aux citoyens comment les problèmes d'environnement les touchaient. « C'est presque culturel. Les Ougandais n'ont jamais manqué de ressources naturelles auparavant ; par conséquent, ils ne voient pas pourquoi il devrait y avoir un problème aujourd'hui ! », explique Bagonza. En dépit de l'engagement très poussé des conseillers municipaux dans le processus, on constate avec étonnement qu'il y a peu de tiraillements politiques à ce jour. Cela est dû en partie au fait que le projet n'est pas encore suffisamment développé pour entrer en conflit avec le processus conventionnel de planification.

Cette paix politique est également attribuable au fait que la stratégie d'AL21 s'harmonise avec les politiques de décentralisation du MRN lui-même. Déjà en 1987, le Mouvement avait instauré des « conseils de résistance » qui encourageaient la participation locale et la régie autonome dans les villages et les districts. Il en résulte que la plupart des Ougandais sont à l'aise avec l'idée de participation communautaire, bien que ce ne soit pas nécessairement dans les secteurs où le Mouvement leur demande

de travailler.

## Dévolution et pouvoir

[Konstantin Odongkara](#) est un chercheur rattaché au PCM et son salaire lui est versé par l'ICLEI. Il estime que la situation actuelle risque de changer à mesure que le projet avancera. Les rôles joués par les citoyens au sein des structures municipales seront nécessairement modifiés : « Une fois que commencera la dévolution des pouvoirs à la collectivité et que les ressources du conseil se mettront à suivre, il pourrait y avoir une certaine résistance de la part des conseillers qui estimeraient que cela affaiblit leur influence ».

De son côté, Bagonza considère qu'il est difficile de convaincre les citoyens qu'ils devraient recourir à l'action communautaire pour régler des problèmes comme la situation sanitaire de la ville. Plusieurs en effet considèrent que cela relève du mandat du conseil. Nombre d'entre eux ne ressentant pas l'urgence environnementale, ils sont peu portés à vouloir travailler bénévolement.

## Participer, un effort qui coûte

Or, la majorité des Ougandais sont pauvres et une journée passée à discuter de l'environnement se traduit par une perte de revenus. Le conseil n'a cependant pas les moyens d'assumer les frais de transport et de repas pour les citoyens qui participeraient à des réunions. Par conséquent, il arrive parfois que des intervenants ne reviennent pas aux réunions.

Cette situation fort démoralisante pourrait menacer la viabilité du projet. Pour tenter de remédier au problème, Bagonza a lancé un projet pour démontrer que l'action communautaire peut véritablement apporter des revenus aux participants. Jinja produit 25 000 tonnes de déchets par jour, déchets qui sont presque entièrement organiques. Sous la direction du conseil, un groupe de femmes a lancé un petit projet de compostage sur une terre cédée par le conseil afin de produire de l'engrais naturel.

## Patience et optimisme

Bien que la mise en place d'AL21 à Jinja doit se poursuivre, Bagonza et Odongkara sont tous les deux optimistes. Ils jugent essentiels pour la suite du programme tous les efforts qu'ils déploient pour préparer le terrain ainsi que pour dénouer les impasses. Ils sont également convaincus que les leçons qu'ils pourront tirer à Jinja serviront dans d'autres villes ougandaises qui sont confrontées à des problèmes analogues. « Nous en sommes encore à développer le projet. Nous parlons de ce que nous avons pu constater et nous avons hâte d'obtenir la rétroaction des autres municipalités qui y participent », conclut Odongkara. « En fait, nous avons le sentiment de gagner tous les jours de nouveaux alliés. »

*Anna Borzello est journaliste à Kampala, en Ouganda.*

---

### Personne-ressource:

**O.K. Odongkara**, Model Communities Program, Fisheries Research Institute, BP 343, Jinja, Ouganda; tél. : 256 43 20484; courrier électr. : fwbbugenyi@mukla.gn.apc.org

---

## Des liens à explorer...

Autres articles de Explore

[Action 21 dans les communautés locales](#) *Quelques municipalités sélectionnées dans le monde entier mettent à l'épreuve une nouvelle approche de la planification urbaine qui met le cap sur le*

développement durable.

[Planification durable à Santos, au Brésil](#) *Des consultations publiques dans ce haut lieu touristique servent à planifier l'avenir.*

[Environnement, société, économie : parties d'un ensemble?](#) *Les gouvernements et les institutions doivent s'attaquer au problème de l'intégration des politiques sociales, économiques et environnementales pour faire en sorte que le développement fonctionne.*

Ressources additionnelles

[Liste des communautés modèles inscrites au programme A21](#)

[Guide de planification d'Action locale Action 21](#) (en anglais seulement)

[Site internet de l'ICLEI](#)

[Virtual Library's Uganda page](#)

---

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](#).

# LES « COMMUNAUTÉS MODÈLES » DU MONDE

- **AMÉRIQUE LATINE**

- Buga, Colombie
- Quito, Équateur
- Santos, Brésil

- **AFRIQUE**

- Mwanza, Tanzanie
- Jinja, Ouganda
- Durban, Afrique du Sud
- Le Cap, Afrique du Sud

- **ASIE ET PACIFIQUE**

- Manus (province), Papouasie-Nouvelle-Guinée
- Pimpri Chinchwad, Inde
- Hamiton, Nouvelle-Zélande
- Johnstone Shire, Australie

- **EUROPE ET AMÉRIQUE DU NORD**

- Lancashire (comté), G.-B.
  - Hamilton-Wentworth, Canada
-