

**Réflexion sur l'orientation
de la recherche:
Le développement d'une base de
connaissances pour l'intégration des
considérations environnementales aux
politiques publiques**

Jean-Louis Sasseville

**Rapport manuscrit préparé pour le
Conseil canadien de la recherche sur
l'évaluation environnementale
février 1991**

Table des matières

Sommaire	i
1. Préambule sur l'orientation de la recherche	1
2. Commentaires sur la version préliminaire du prospectus de recherche	4
3. Orientation de la recherche sur l'internalisation des considérations environnementales aux politiques publiques	7
4. Domaines de connaissances utiles pour l'évaluation environnementale des politiques publiques.	15
5. Conclusion	17

Sommaire

Ce rapport est une réflexion sur l'orientation de la recherche qui pourrait être réalisée sur l'internalisation des considérations environnementales aux politiques publiques, sous les auspices du Conseil canadien de la recherche sur les évaluations environnementales.

Dans un premier chapitre, on souligne l'évolution de la recherche sur les évaluations environnementales et la formalisation des évaluations à l'intérieur d'arrangements institutionnels bien structurés. On attribue à l'évaluation environnementale le rôle d'une fonction de cognition sociale, fonction permettant de connaître les limites et des contraintes qu'impose l'environnement à la nature à l'action collective et privée, ainsi que la façon dont s'établissent les équilibres entre la société et la nature. Ces attributs confèrent de nouvelles dimensions (économiques, sociales, institutionnelles et politiques) à l'évaluation environnementale, entraînant ainsi de nouveaux besoins en connaissances théoriques (normatives et explicatives) et empiriques (sur les faits et les processus).

Le *second chapitre* commente la version préliminaire du prospectus de recherche sur l'internalisation des considérations environnementales aux politiques publiques. Tout en admettant, comme point de départ, la validité du propos qui y est tenu, on souligne le caractère réducteur des recommandations faites sur l'aspect normatif (ou prescriptif), l'absence de considérations théoriques générales sur les politiques publiques et une vision incomplète de la signification de l'évaluation environnementale comme instrument de contrôle et d'orientation des actions humaines. De plus, on met en relief les difficultés liées à la rédaction d'un tel prospectus, notamment les incohérences introduites dans l'intelligibilité du champ de recherche par les préjugés et obligations du CCREE.

Le *troisième chapitre* s'adresse directement à l'orientation de la recherche sur l'internalisation des considérations environnementales aux politiques publiques. On propose de considérer cette entreprise de recherche comme une opportunité de donner pleine mesure à l'évaluation environnementale, en l'analysant en tant que mécanisme de cognition sociale et en tant que mécanisme de pilotage des rapports société-nature. Après avoir discuté de l'intérêt d'internaliser les considérations environnementales à la conception et à l'application des politiques, on aborde les questions d'orientation de la recherche en distinguant le volet explicatif du volet prescriptif (normatif), chacun comportant des dimensions théoriques et empiriques. Plusieurs questions d'intérêt scientifique sont formulées de manière à circonscrire les besoins en connaissance. En résumé, on propose un champ d'investigation multipolaire, comportant des sujets tels: 1) la compréhension du cycle des politiques publiques (politification et officialisation des

problèmes sociaux, conception, formalisation et application des politiques, effets socio-économiques des politiques et répercussions sur les pratiques d'exploitation, de protection, de prévention et de restauration de l'environnement), 2) l'analyse économique (sous forme de coûts-avantages sociaux) de l'internalisation des considérations environnementales aux politiques publiques, 3) l'analyse institutionnelle du développement durable (sous forme de l'explicitation de la façon dont sont pris en charge les facteurs environnementaux), 4) l'analyse comparée des instruments de gestion publique de l'environnement (dont notamment l'évaluation des instruments de gestion s'attaquant à élucider comment est produit la qualité de l'environnement et quel niveau de qualité est produit?), 5) l'explication des rapports privés et collectifs avec les biens d'environnement dont notamment ceux qui établissent les taux de conservation de la nature, 6) etc...

Le quatrième chapitre est une brève description de la façon dont certains domaines de connaissances scientifiques peuvent contribuer à une meilleure compréhension du rôle des politiques publiques dans l'organisation des rapports "société-nature": les connaissances sur la production des biens publics et le fonctionnement des instruments de gouverne en relation avec l'environnement, les connaissances sur l'action collective, sur l'efficacité économique et administrative ou sur la modélisation des politiques publiques sont des exemples de champs disciplinaires ou multidisciplinaires généralement peu sollicités pour résoudre les problèmes de conservation de l'environnement, mais qui sont pourtant essentiels pour vérifier la faisabilité des initiatives de développement durable et pour en constituer les assises sociales, politiques et institutionnelles.

En conclusion, on rappelle que les qualités acquises par l'évaluation environnementale en tant que processus institutionnel lui permettent maintenant de transcender le cadre méthodologique stricte dans lequel elle a évolué dans le passé. On souligne de plus l'intérêt d'internaliser les considérations environnementales à la formulation des politiques publiques et on rappelle les pôles important du champ d'investigation scientifique: 1) comment les politiques publiques affectent-elles la société et l'environnement, 2) comment l'évaluation environnementale peut-elle intervenir dans les politiques publiques pour améliorer les rapports "société-nature", 3) quels coûts et bénéfices sociaux résulteront de l'intégration des pratiques d'évaluation environnementale au design de politiques et 4) quels instruments sont les plus appropriés pour réaliser une intégrations des considérations environnementales aux politiques publiques.

1. Préambule sur l'orientation de la recherche

Au cours des dix dernières années, la recherche sur l'évaluation environnementale s'est surtout limitée à étudier 1) comment on peut juger des répercussions des projets sur l'environnement et 2) comment on peut intégrer ces évaluations à la conception et à la réalisation des projets pouvant affecter la qualité du milieu et ainsi, indirectement, la qualité de vie. On s'est intéressé successivement 1) aux méthodes d'évaluation des impacts et des répercussions, 2) à la formulation et l'analyse des arrangements institutionnels, 3) à la prévision et la surveillance des **impacts environnementaux pouvant** résulter du développement socio-économique, 4) à l'analyse des risques pour la santé et le bien-être, ainsi qu'à l'étude de la façon de les considérer dans la gestion des inter-relations avec l'environnement, 5) à la façon dont les évaluations et jugements sur les répercussions environnementales pouvaient être pris en compte dans les décisions, dont notamment l'expression des valeurs des citoyens affectés par les projets, 6) à l'amélioration des procédures juridico-administratives pour améliorer l'efficacité des mécanismes d'internalisation des considérations environnementales à la prise de décision et 7) à l'étude de la compensation comme mesure de mitigation pour ceux qui sont affectés directement par les effets des projets ou des activités humaines sur l'environnement, l'organisation sociale ou la santé humaine.

Parallèlement à ces recherches, l'intégration de l'évaluation environnementale à la conception et à la réalisation de projets devenait progressivement l'objet d'arrangements institutionnels aux niveaux fédéral et provincial. Comme on devait s'y attendre, ceci étant conforme au fonctionnement du marché politique, ces arrangements, tout en favorisant l'intégration, atténuaient considérablement la portée des considérations environnementales dans la conduite des projets publics et privés, donnant à ces dernières leur juste poids dans les décisions économiques.

Le statut juridico-administratif de l'EIE, quoique bien encadré par plusieurs législations, n'apparaît encore tout à fait stabilisé: certaines législations sont en révision ou leur application, encore à leur tout début, n'a pas encore produit suffisamment de matériel jurisprudentiel et scientifique pour qu'un consensus général se soit établi sur sa signification, son importance et son utilité dans le cadre du développement et de la régulation des relations que la société entretient avec la nature.

Quoiqu'il en soit, l'évaluation environnementale est en passe de devenir *l'instrument social* par excellence pour internaliser aux processus de développement les limites, les contraintes, les richesses et les opportunités réelles de la nature, et ce tant par *son* statut institutionnel que par son rôle cognitif. Cette mutation de l'évaluation environnementale du statut de méthode d'évaluation en un statut de processus d'intégration à la source des considérations environnementales au développement social et à la croissance économique ne fera que s'accroître par la latéralisation rapide de la notion de développement durable. En effet, la notion de *développement durable* est devenue au Canada, et le devient progressivement ailleurs dans le monde, un critère central du développement humain.¹ La reconnaissance de cette notion comme "critère d'action" (collective et privée) permet de penser que les institutions, les agents économiques et les citoyens reconnaissent de plus en plus le caractère limité de la nature. *L'analyse environnementale intégrée*, (notamment l'évaluation des incidences des projets publics et privés, l'analyse des risques, l'évaluation des dommages sociaux, l'analyse des bénéfices et des opportunités offertes par l'exploitation durable de la nature, l'analyse des choix technologiques, *etc..*) *constitue* le plus important mécanisme de cognition (permettant de connaître) *des équilibres entre la société et la nature*.

À ce titre, plus qu'une méthode d'organisation de la connaissance

¹ Rien ne dit que cette *tendance* ne s'estompera pas dans les *prochaines années*, les *considérations de développement durable* pouvant ne pas être compatibles avec la nature de notre système économique.

pour guider les décisions, l'évaluation environnementale est sous-jacente à un objet social qui doit être analysé sous toutes ses dimensions significatives: il s'agit d'une façon de connaître les limites et des possibilités de la nature comme "**partenaire-objet**" (ou **co-système**) de la société. Il s'agit aussi d'un processus maintenant bien circonscrit par nombre d'arrangements institutionnels.

La difficulté de voir dans l'évaluation environnementale un processus de cognition sociale et de percevoir correctement son importance et ses dimensions significatives est probablement due à ses origines modestes: il s'agissait au départ de méthodes d'évaluation des impacts environnementaux, qui n'étaient rien d'autre qu'un sous-produit des méthodes de planification régionale ou d'aide à la décision, faisant de l'environnement une considération parmi d'autres.

Il m'apparaît important que le CCREE, dans les recherches dont il fait la promotion, n'établisse pas de limites artificielles à la recherche sur l'évaluation environnementale; ceci pourrait constituer en effet un frein à l'élargissement de la base des connaissances nécessaires à l'analyse et la compréhension des équilibres "**société-nature**". À moyen terme, il serait plus efficace que le **CCREE incite au développement de connaissances sous-jacentes à la compréhension des inter-relations société-nature.**

Une telle perspective élargit significativement le champ des préoccupations scientifiques actuelles propre à l'évaluation (ou l'analyse) environnementale **en** lui permettant d'intégrer autre chose que les pronostics écologiques à la base de l'évaluation de projet. Par exemple, l'**opinion publique** en matière de questions environnementales et son influence sur la dynamique politique et socio-économique fait partie du processus de cognition sociale et du mécanisme d'internalisation des considérations environnementales qui s'en dégage: elle **est un objet de recherche incontournable** si l'on **veut** comprendre

comment les facteurs environnementaux influencent les décisions publiques ou comment l'évaluation environnementale peut intervenir comme mécanisme de pilotage des interactions société-nature.

2 Commentaires sur la version préliminaire du prospectus de recherche

Ce prospectus aurait déjà été discuté par le Conseil qui aurait été de le faire réviser avant sa publication pour inclure des considérations sur: 1) les enjeux juridiques de l'évaluation environnementale des politiques; 2) l'imputabilité de l'inclusion des facteurs environnementaux dans le design des politiques; 3) les mécanismes d'intégration de l'évaluation environnementale dans les politiques publiques.

Le prospectus est présenté sous une forme préliminaire. Il comporte trois parties: 1) un cadre de référence (ou cadre conceptuel) cherchant à créer une certaine unité intelligible entre les divers éléments de l'intégration des considérations environnementales aux politiques publiques, 2) une identification des enjeux de la recherche, notamment par la mise en évidence des besoins (ou priorités) de connaissances, et 3) une description succincte des domaines de recherche devant être promus par le Conseil.

Dans l'ensemble, il appert que la base de ce document est valide, quoique trop orientée vers le design de systèmes d'évaluation, en laissant de côté l'explication des processus impliqués. Ce document devrait être revu pour inclure à la fois des *considérations plus générales* sur le développement durable, les politiques publiques et l'évaluation environnementale, et une *argumentation plus spécifique* sur l'évaluation environnementale comme instrument de contrôle des rapports "société-nature".

Il existe des difficultés inhérentes à la rédaction du prospectus. Ces difficultés résultent de l'interprétation des obligations et de la discrétion du CCREE en matière d'orientation de la recherche. En effet, le Conseil est fort préoccupé par le maintien du caractère d'applicabilité directe des recherches dont il fait la promotion à l'évaluation environnementale. Ceci n'est pas surprenant puisque la mission de CCREE est précisément de "favoriser les idées nouvelles et la réalisation de travaux de recherche qui visent à améliorer la conception, la pratique et l'efficacité de l'évaluation des incidences environnementales et sociales"². Il est donc difficile de développer une problématique de recherche dont la thématique inclut des dimensions de la réalité ne reflétant qu'indirectement l'évaluation environnementale sans risquer que cette problématique soit perçue comme débordant la mission du CCREE.

Sous cette contrainte, il est normal de chercher à rendre centrale l'évaluation environnementale (plutôt que périphérique) et d'éviter de traiter des éléments qui pourraient sembler éloigner le Conseil de sa préoccupation première.

Il s'agit là de principale difficulté qui ressort à la lecture du document: une analyse qui escamote les enjeux de recherche qui devraient à première vue se retrouver sous une responsabilité autre que celle de CCREE. Pour résoudre cette difficulté, il aurait fallu que le prospectus parviennent à établir, au moins indirectement, les liens entre ces enjeux et la mission du Conseil, cet exercice nécessitant un travail considérable.

La recherche sur l'intégration des considérations environnementales ne doit pas présumer de la trivialité des processus en cause: elle doit comporter une dimension normative, i.e. ce qui devrait être fait pour résoudre les problèmes, mais elle doit aussi comporter une dimension positive, c'est à dire une explication des écarts entre ce qui devrait être fait et ce qui est fait dans la réalité pour internaliser

² Voir le document "Orientation des thèmes de recherche". CCREE, 1986.

les considérations environnementales aux politiques publiques ainsi qu'une explication des processus socio-économiques, politiques et institutionnels qui interviennent dans la régulation des inter-relations entre la société **et** la nature. Il appert que l'on souhaite privilégier la dimension normative, ce qui, si cela s'avérait être le cas, pourrait constituer une erreur méthodologique. Cette appréhension est traduite dans le prospectus préliminaire de la manière suivante:

"... This axiom, of course, is also true for the consideration of all other factors relevant to policy-making, be they legal, economic, commercial, political or others. To that extent, the integration of environmental factors into policy-making can be seen as merely the addition to a long list of considerations which policy-makers already weigh as a matter of routine. ...**may introduce new rigidity** to the policy-making process and that it may **threaten the informality** which today characterizes much policy-making".

"... **it will be self-defeating**. Although it has been argued that, if **one** change the way in which **decisions** are made, **one will** also change the **decisions** themselves, the **purpose** for incorporating environmental **factor** to the policy-making process is **not to transform the process itself** (?)."

" is an essential element of sustainable development strategy, it **is by no means the only one**..." (page 4 et 5 du prospectus préliminaire).

On peut déduire de cet argument que l'auteur du prospectus **n'est pas entièrement convaincu** que l'intégration des considérations environnementales **aux** politiques publiques **s'impose** par **principe**, qu'il est souhaitable de lui donner préséance ou encore, que la façon dont elle pourrait être **réalisée** est triviale, par exemple, en augmentant l'imputabilité en regard des obligations environnementales, en faisant **intervenir** les consultations publiques, ou en imaginant des méthodes d'évaluation des répercussions environnementales des politiques

publiques.

3. Orientation de la recherche sur l'internalisation des considérations environnementales aux politiques publiques

Le CCREE veut maintenant promouvoir l'étude du rôle de l'évaluation environnementale dans les politiques publiques³. C'est certainement l'occasion de donner pleine mesure à l'évaluation environnementale comme processus de cognition sociale et comme mécanisme de guidage des inter-relations société-nature; ceci m'apparaît essentiel à la compréhension des mécanismes d'internalisation aux politiques publiques des opportunités et limites offertes par le "co-système

³ Le concept "politique publique" a été utilisé et continue de l'être pour désigner différents types d'actions gouvernementales. Il prend ces différentes significations selon l'école de pensée:

- 1) La relation entre une unité de gouvernement et son environnement.
- 2) Tout ce qu'un gouvernement choisit de faire ou de ne pas faire.
- 3) Une série d'activités reliées de quelque façon entre elles, plutôt que des décisions discrètes.
- 4) Une série d'action réalisée par une personne, un groupe, ou le gouvernement dans le cadre d'un environnement donné, duquel origine des obstacles et des opportunités, et en fonction desquels la politique a été proposée afin d'atteindre un objectif particulier.
- 5) Une série d'actions volontaires (dépendant d'objectifs précis) réalisées par un acteur ou un ensemble d'acteurs pour faire face à un problème ou à une situation donnée.
- 6) Ce que les autorités politiques et administratives, légitimement constituées, décident de faire ou de ne pas faire et à ce qu'elles font en réalité.
- 7) Tout ce que le gouvernement fait ou ne fait pas.

c'est une définition sur laquelle on ne s'entend pas encore, bien que deux tendances particulières peuvent maintenant être discernées. On constate en effet que ces diverses définitions convergent vers deux types principaux de signification attribuable au concept "politique publique". D'un côté, il y a celles qui voient les politiques publiques comme un énoncé stratégique ou une série d'actions décidées volontairement dans un cadre conceptuel intellectualisé. D'un autre côté, on retrouve celles qui voient dans toute décision ou action (ou non-action) du gouvernement et de son administration un élément qui témoigne de son attitude en face d'une situation donnée et qui, en conséquence, que le cadre de cette manifestation soit intellectualisé ou pas, dans la mesure où elle affecte le comportement et le mode de vie des électeurs, est considéré comme une politique publique.

L'administrateur public aime définir une politique comme un ensemble formalisé de directives d'action, de règlements, d'instruments d'action et de modes d'emploi de ces instruments, avec des objectifs spécifiques et des résultats identifiables. Ce qui est informel, ce qui n'est pas vraiment intellectualisé, les problématiques incomplètes et les instruments d'intervention peu définis ne sont pas propices au développement de sa performance comme administrateur. Il considère tout cela comme des activités en voie de développement qui, ultimement, devraient conduire à la formalisation d'une action gouvernementale dans un domaine précis, et ainsi devenir la politique du gouvernement dans ce secteur.

Ces deux niveaux de perception ne sont pas incompatibles en pratique.

nature".

Or comment formuler le problème de constituer une base de connaissance théoriques et empiriques qui favorisera l'intégration des considérations environnementales aux politiques publiques?

L'intérêt d'internaliser l'évaluation environnementale aux politiques gouvernementales (ou publiques) repose sur le fait que les politiques publiques sont 1) les **"régulateurs"** (modulateur de l'intensité) de l'exploitation de la nature par la **société** 2) tout en constituant les germes de **l'exploitation** (collective et privée) de nature; elles sont aussi 3) les **"contrôles (de la qualité)"** des exploitations privées et collectives de la nature et 4) les **"sources" où s'initient les formes futures des inter-relations et les équilibres entre la société et la nature.**

À ce titre, comme nous l'avons déjà indiqué à la section précédente, la recherche sur l'internalisation des considérations environnementales aux politiques publiques doit comporter:

*Un volet explicatif, c'est à dire la production d'un ensemble de connaissances **expliquant les rapports privés et collectifs** (technologiques et non techniques) avec les **"biens d'environnement", ceci incluant a) l'analyse politique, institutionnelle, économique, sociale et technologique** de la façon dont la société a développé et développe actuellement ses rapports avec la nature (les technologies, les institutions, les règles, les facteurs, les coûts et bénéfices sociaux, le contrôle de la pollution, la prévention, la restauration etc...), b) l'**analyse éthique, économique et écologique** de la façon dont s'est traduite l'exploitation collective et privée sur les équilibres naturels, sur les richesses et les opportunités offertes par la nature et sur les contraintes et les limites qui se dégagent de l'intensification des rapports et c) **l'analyse intégrée des équilibres** entre la société et son co-système: la nature.*

Un volet normatif, c'est à dire a) la formulation de modèles représentant la dynamique des inter-relations collectives et privées telles qu'elles sont 1) "initiées", 2) "régulées" (modulées et contrôlées dans leur dynamique) et 3) structurées (mises en formes) par les politiques publiques, b) la formulation des normes de qualité de la nature et de normes d'initiation, de régulation et d'exploitation de la nature et c) le développement et la communication de connaissances aptes à internaliser ces normes à l'intérieur des structures de régulation, d'exploitation, de contrôle et d'initiation des diverses formes d'exploitation de la nature.

Les autres aspects théoriques de la recherche portant sur l'intégration des considérations environnementales à la conception et à la réalisation des politiques publiques sont 1) l'explication du rôle de l'évaluation environnementale dans le développement durable, 2) la formalisation d'une théorie du développement durable eu égard aux objets relevant de l'évaluation environnementale et 3) la conception de systèmes d'internalisation propres à révéler dans les politiques sociales a) les **préférences des publics** et b) les tendances en matière d'orientation des politiques de prévention et de contrôle des pollutions, de restauration des dommages à l'environnement et d'intégration des politiques environnementales aux mécanismes de marché.

Les aspects empiriques porteraient 1) sur l'analyse et la description de la façon dont les politiques sont conçues et de la façon dont les politiques se traduisent en

⁴ Ceux qui sont familiers avec les théories conduisant à la conception et à l'utilisation des instruments de gouverne comprendront l'importance qu'il faut attacher à une intégration correcte des théories du développement durable et de la réduction des dommages sociaux au champ actuel des théories du bien-être et du développement.

comportements (sociaux et individuels) pouvant 1) soit engendrer des dommages à l'environnement en favorisant les externalités, 2) soit attribuer une valeur sur la valeur des biens d'environnement par la conservation ou par l'exploitation durables à des fins commerciales, industrielles et esthético-récréatives. Cette recherche empirique devrait ainsi aboutir à classer les politiques selon leurs contributions à l'établissement des inter-relations "société-nature".

Plus spécifiquement, on peut penser que les sujets de recherche devraient apporter des connaissances nécessaires, tant au plan théorique et méthodologique, pour aider la formulation de réponses aux questions d'intérêt pour l'analyse environnementale intégrée des politiques publiques, notamment:

_ qu'est ce que le développement durable? quels mécanismes sociaux sont en places pour favoriser la rétroaction du co-système nature sur le fonctionnement du système social? comment fonctionnent-ils? quels facteurs influencent la durabilité des inter-relations entre la société et la nature et comment les influencent-ils?

_ quelles sont les théories (les doctrines) à la base des politiques intervenant dans la régie des rapports collectifs et privés entre les constituants de la société et les constituants de l'environnement?

_ quelles politiques sont en mesure d'influer sur la régie des modes d'exploitation de la nature? comment opèrent-t-elles? comment sont-elles traduites en pratiques actuellement? comment en améliorer la performance en termes de résultats dans la perspective du développement durable?

_ quelle est la théorie de répartition des nouveaux coûts et le bénéfices sociaux qui résulteront de l'internalisation des considérations environnementales aux

politiques publiques?

_ quelles théories nous permettent de répondre aux questions suivantes: comment définir le bien-être en rapport avec la nature? quels sont les niveaux tolérables de dommage à la nature? quels délais de prévention, de restauration et de conservation sont les plus indiqués? quelles irréversibilités peuvent être tolérées? quels niveaux de risques sont acceptables? quelles iniquités sont nécessaires? quels droits de propriété doivent être attribués et qui les détient? etc...

_ comment les constituants du co-système nature se traduisent-ils en "biens [publics] d'environnement" dans leurs rapports avec la société? comment les divers types de biens d'environnement (biens collectifs) sont-ils impliqués dans la croissance et le développement socio-économique? pourquoi y-a-t-il des dommages aux biens d'environnement? comment les éviter? comment s'impose hors marché une vérité sur la valeur des biens d'environnement? comment ces valeurs se traduisent-elles en comportements sociaux et économiques? comment augmenter la valeur des biens d'environnement? comment la restauration des dommages contribuera-t-elle à augmenter le bien-être? etc...

_ qu'est ce que la valeur d'usage des biens d'environnement? ... la valeur de conservation? ...la valeur de legs? ... la valeur d'existence? ...la valeur d'option? et comment ces dimensions deviennent-elles des constituant des décisions publiques et privées?

_ comment se développent les actions humaines susceptibles d'affecter la valeur des biens d'environnement et quels facteurs interviennent pour les réguler? quels rôles jouent les politiques publiques dans la régulation des équilibres, dans la création des systèmes d'actions, dans le contrôle de la qualité [de la contribution au bien-être] des

activités ayant des impacts délétères sur l'environnement, et dans l'évolution des divers types de rapports (notamment les ensembles technologiques et socio-techniques) entre la société et la nature?

_ **quels sont les arrangements institutionnels qui gouvernent ou influencent les équilibres société-nature et comment les gouvernent-ils ou les influencent-ils?**

_ **quels** facteurs interviennent dans la formulation des politiques publiques en matière de développement durable? quels éléments sont considérés? comment se formulent et s'appliquent les politiques qui interviennent dans les rapports société-nature? quels impacts ont-elles sur ces rapports?

_ comment les politiques publiques se traduisent-elles en activités se répercutant négativement sur l'environnement, ou en activités de prévention, de restauration, de conservation, de mise en valeur?

_ Quels rôles peuvent jouer les droits de propriété en matière d'intégration des considérations environnementales aux politiques publiques?

_ etc...

Ces éléments peuvent se regrouper sous les questions suivantes: 1) *comment les politiques publiques affectent-elles les relations entre les constituants de la société et la nature*", 2) *pourquoi et comment l'évaluation environnementale peut intervenir dans les politiques publiques pour améliorer les équilibres "société-nature"*, 3) *quels coûts et bénéfices sociaux résulteront de l'intégration de pratiques d'évaluation environnementale dans la formulation et l'application des politiques publiques*, et 4) *quels instruments* (dont la consultation des publics et les droits de propriété) sont les plus appropriés pour réaliser une intégration des considérations environnementales aux politiques publiques, tenant compte que cette intégration doit produire

des bénéfices sociaux au moins équivalents aux coûts.

Parmi les méthodes normatives les plus populaires se rapportant à la régie des inter-relations "société-nature", et qui devraient faire partie de la recherche normative sur l'évaluation environnementale, on peut mentionner l'analyse (*ex ante et ex post*) de l'efficacité des politiques, notamment en incluant une vérité sur la valeur des biens d'environnement, l'analyse "coûts sociaux - efficacité des politiques", les analyses de valuation des biens d'environnement (révélation des préférences, coûts comparés, enquêtes sur les préférences, opinions d'experts et évaluation pécuniaire des décisions politiques), l'évaluation environnementale des technologies (études de faisabilité, études de marché, évaluation sociale des technologies, analyse macro et micro-économique, détermination des utilisations, substitution technologique, détermination des dommages sociaux, etc.).

L'élargissement de ces méthodes à l'analyse environnementale nécessite que soient établis correctement les **paramètres des évaluations environnementales des politiques publiques**, eu égard à leur importance dans la détermination des comportements sociaux et économiques. On peut penser que les diverses théories expliquant les inter-relations société-nature et les doctrines de régie de ces rapports (on retient généralement les **normes fondamentales de l'efficacité et de l'équité** comme assise à la formulation de doctrines de régie) permettront de formuler des normes d'évaluation environnementales qui spécifieront **comment doivent être pris en compte les considérations environnementales dans les politiques publiques**.

Actuellement, la prise en compte des considérations environnementales est laissée au marché politique. Ce processus est valable pour les questions de biens publics et de production publique. On peut penser cependant que le marché politique n'est pas efficace pour affecter les **ressources** de façon à produire le développement durable des rapports société-nature. En effet, les forces intervenant sur le marché politique peuvent difficilement prendre en compte l'intérêt des écosystèmes ou encore l'intérêt véritable des générations futures. Le marché politique est dominé par des agents faisant valoir **leurs intérêts à court terme**,

et ainsi, il est peu probable que laissé à lui même, sans un apport de nouvelles connaissances, sans la contribution de nouveaux agents, sans la création de nouveaux arrangements institutionnels, que les politiques publiques internalisent correctement les valeurs du développement durable.

La recherche sur l'évaluation environnementale devrait ainsi produire des connaissances qui augmenteront l'efficacité générale du marché politique dans la mise en forme des critères d'affectation des ressources:

_ Quelles politiques sont les plus centrales au développement durable?

_ Quelles sont les intervenants dans la formulations de ces politiques? qu'ont-ils à perdre? qu'ont-ils à gagner? quels sont les enjeux socio-économiques véhiculés par la politique? comment ces politiques se traduisent-elles en pratiques sociales et économiques? quelles en sont les répercussions? quels en sont les coûts sociaux? quels en sont les bénéfices sociaux?

_ Quel est l'optimum à atteindre dans l'internalisation des considérations environnementales à ces politiques? quels sont les alternatives? quels sont les critères que devrait respecter la politique? quels en sont les coûts et les bénéfices? quel est le scénario décrivant l'évolution des pratiques publiques et privées en regard de la politique? ces pratiques sont-elles acceptables eu égard aux critères de développement durable? quel est le niveau des charges publiques et privées? comment compenser les perdants? **comment imputer aux gagnants? quelle sera** l'efficacité générale (en termes de bien-être) de la politique eu égard à la prise en compte des dommages sociaux résultant des impacts sur l'environnement?

_ Quel rôle doit jouer la consultation populaire dans

la formulation de la politique? Quel rôle joue l'opinion publique? Quels seront les intervenants capables de maximiser l'efficacité de la politique? Quel mécanisme est prévu pour *piloter les rapports* société-nature tel que créés ou affectés par la politique?

— ...

La recherche doit aborder l'étude des écosystèmes selon cette problématique. On peut penser par exemple:

— Quels sont les *taux de conservation optimaux*, tenant compte des équilibres société-nature? (comment les mesurer? comment les prédire? . .)

— Comment *comptabiliser la consommation des biens d'environnement*, les dommages et les bénéfices des restaurations? *comment faire intervenir ces comptes dans la formulation de politiques?*

4. Domaines de connaissances utiles pour l'évaluation environnementale des politiques publiques

Plusieurs disciplines scientifiques ou domaines de connaissances, déjà relativement bien développés, devraient normalement faire l'objet d'analyse pour révéler l'applicabilité des théories et des études empiriques à l'internalisation des considérations environnementales aux politiques publiques. Mentionnons par exemple:

1) Les connaissances développées sur les processus de *production des biens publics* (permettant de comprendre comment les ressources collectives sont gérées ou devraient être gérées) permettront de cerner comment l'évaluation environnementale, comme mécanisme de cognition sociale, contribue à la production (publique) du développement durable.

2) Les connaissances sur l'action **collective** qui permettent de comprendre **comment** s'orientent les comportements sociaux en regard de la protection et de la conservation de l'environnement, incluant le rôle des consultations publiques dans la formulation des politiques, le syndrome "nimby", le comportement des agents économiques et groupes sociaux dans leur **positionnement en regard des politiques de conservation et de protection, etc...**

3) Les connaissances sur l'**anthropologie sociale** permettant de comprendre l'expression des valeurs sociales (et des comportements) en regard de la nature, au niveau des communautés culturelles et ethniques, notamment de l'expression des valeurs qui sont déterminantes dans l'orientation des grands **projets de mise en valeur dans le nord et l'arctique.**

4) Les connaissances en science **politique** permettant de comprendre les processus de gouvernement, le comportement des élus et le développement législatif en regard de l'environnement, dont notamment la prise en compte des considérations environnementales dans les comportements politiques et dans la gestion de l'appareil de l'État.

5) Les connaissances en économie **régionale** permettant de poser des valeurs sur les **usages** de la **nature**, et **favorisant** la compréhension de la façon dont les impératifs régionaux en matière de protection de l'environnement sont pris en compte dans les politiques publiques.

6) Les connaissances en **économie-politique** permettant de comprendre comment sont affectées les ressources collectives en regard des considérations environnementales et comment se prennent les grandes décisions pouvant avoir des impacts significatifs sur l'environnement.

6) Les connaissances en **micro-économie** permettant de comprendre la rationalité de la firme en regard de ses externalités et en regard des impératifs environnementaux actuels et futurs, ou tout au moins renseignant sur la rationalité de l'entreprise dans un cadre imposé (ou induit) de développement durable.

7) Les connaissances sur l' **analyse technologique** de façon à mettre en évidence, au niveau de la formation des politiques publiques, la solution des problèmes rattachés à l'aménagement de la nature et au contrôle de la pollution.

8) Les connaissances sur l' **efficacité économique et administrative** des institutions impliquées dans la production publique du développement durable sous l'angle de la prise en considération des impératifs environnementaux, et permettant d'établir un cadre normatif de mise en forme des politiques publiques tenant compte de inter-relations "société-nature".

9) La **modélisation des politiques publiques** ayant des répercussion environnementales permettant de juger des effets positifs et négatifs de l'application des normes de protection de l'environnement et de développement durable.

10) Les connaissances sur les dimensions des biens **d'environnement en tant que biens collectifs, sur les droits de propriété comme** mécanisme de prise en considération de la valeurs des biens d'environnement.

11) **L'analyse institutionnelle** permettant d'évaluer les arrangements institutionnels en regard de leur capacité de prendre en considération les impératifs du développement durable ou en regard de leurs coûts et **bénéfices sociaux**.

5. En guise de conclusion

La principale déduction qui s'impose de la présente réflexion est que l'évaluation environnementale est devenue un processus institutionnel structuré. Ses qualités acquises au cours de cette mutation lui permettent maintenant de transcender le cadre méthodologique stricte dans lequel elle a évolué au cours des dix dernières années: plus qu'une simple appréciation des activités

humaines, elle est devenue un mécanisme de cognition sociale permettant d'ajuster les modes d'exploitation de la nature à ses contraintes et à ses limites, conduisant ainsi vers un meilleur équilibre dans les inter-relation⁶ entre la société et la nature. À ce titre, plus qu'une méthode d'organisation de la connaissance pour guider les décisions, l'évaluation environnementale est sous-jacente à un objet social qui doit être analysé sous toutes ses dimensions significatives: il s'agit d'une façon de connaître les limites et des possibilités de la nature **comme** "partenaire-objet" (ou co-système) de la société.

Le CCREE veut maintenant promouvoir l'étude du rôle de l'évaluation environnementale dans les politiques publiques. C'est certainement l'occasion de donner pleine mesure à l'évaluation environnementale comme processus de cognition sociale et comme mécanisme de guidage des inter-relations société-nature; ceci m'apparaît essentiel à la compréhension des mécanismes d'internalisation aux politiques publiques des opportunités et limites offertes par le "co-système nature". L'intérêt d'internaliser l'évaluation environnementale aux politiques gouvernementales repose sur le fait que les politiques publiques sont 1) les "régulateurs" de l'exploitation de la nature par la société 2) tout en constituant les germes de l'exploitation de nature; elles sont aussi 3) les "contrôles" des exploitations privées et collectives de la nature et 4) les "sources" où s'initient les formes futures des inter-relations et les équilibres entre la société et la nature. Elles sont en quelques sortes l'assise sur laquelle s'articulera le développement durable de la société.

L'évaluation environnementale des politiques publiques nécessitera de nouvelles connaissances théoriques et empiriques sous-jacentes à la compréhension des inter-relations société-nature. Leur conception et leur application nécessitent des connaissances **poussées** dans les sciences humaines et l'intégration des **considérations** environnementales impose de prendre en considération des questions d'économie, d'économie politique, de science politique, d'anthropologie, de sociologie, de droit, etc. tout autant que des questions traitées séparément dans les sciences environnementales en vue de dégager les enjeux et de favoriser

l'internalisation des effets externes des politiques. ces éléments peuvent se regrouper sous les questions suivantes: 1) comment les politiques publiques affectent-elles les relations entre les constituants de **la société et la nature**", 2) pourquoi et comment l'évaluation environnementale peut intervenir dans les politiques publiques pour améliorer les équilibres "société-nature", 3) quels coûts et bénéfices sociaux résulteront de l'intégration de pratiques d'évaluation environnementale dans la formulation et l'application des politiques publiques, et 4) quels instruments sont les plus appropriés pour réaliser une intégration des considérations environnementales aux politiques publiques, tenant compte que cette intégration doit produire des bénéfices sociaux au moins équivalents aux coûts.

Vues sous cet angle, les politiques deviennent un point d'action stratégique où les connaissances des équilibres société-nature pourront influencer sur les décisions les plus structurantes.