

Entretien avec Susan Holtz

1999-05-18

Au seuil du prochain millénaire, le développement planétaire durable pose des défis complexes et d'envergure. Partout dans le monde, on cherche à relever ces défis en intégrant les politiques environnementales, sociales et économiques.

Le gouvernement du Canada a montré son engagement à l'égard d'Action 21, le plan d'action issu de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement organisée en 1992, en désignant le Centre de recherches pour le développement international comme l'un des organismes chargés de la mise en œuvre d'Action 21. Pour donner suite au chapitre 98 d'Action 21, « Intégration du processus de décision sur l'environnement et le développement », le CRDI a entrepris une étude sur les problèmes concrets d'intégration des politiques qu'il connaît dans ses activités de développement.

Le défi de l'intégration : pour des politiques convergentes, sous la direction de Jamie Schnurr et Susan Holtz, est le fruit de cette recherche. Dans un entretien qu'elle a accordé au CRDI, [Susan Holtz](#) aborde certaines des grandes questions soulevées dans *Le défi de l'intégration*, dont celles-ci :

Dans la recherche du développement durable, a-t-on fait des efforts, des progrès quant à l'intégration des politiques environnementales, sociales et économiques au cours de la dernière décennie ?

Je dirais que la presque totalité des progrès concrets dans ce que l'on entend par intégration des politiques ont été réalisés depuis 10 ou 12 ans. Il y a eu des efforts antérieurs, comme le mouvement dit de « l'utilisation rationnelle » en Amérique du Nord au cours de la première moitié du siècle, qui visait à conserver les ressources comme la terre arable servant à l'agriculture et les forêts, pour des raisons économiques et environnementales. Toutefois, le discours public sur l'intégration d'objectifs environnementaux et économiques équitables n'a vraiment commencé qu'au cours des années 1970. Témoin le débat souvent animé suscité par les modèles « Halte à la croissance » du Club de Rome, dans le cadre desquels on a essayé d'évaluer les retombées probables de la croissance continue de l'économie et de la population sur l'environnement et les ressources. Ce n'est qu'à la suite de la publication du rapport Brundtland de 1987, qui insistait sur le développement durable, que sont apparues de nombreuses initiatives visant clairement à intégrer les buts sociaux, économiques et environnementaux. Il faut se rappeler qu'un des principaux obstacles au développement durable définis dans le rapport Brundtland, c'est que tant dans le secteur public que dans le secteur privé, les politiques sociales, économiques et environnementales sont habituellement élaborées par des entités ou des services distincts. Cette compartimentalisation demeure la norme dans la plupart des activités d'aujourd'hui et les changements réels de cette tendance, même maintenant, sont très rares.

Le Canada a-t-il quelque chose à enseigner ou à présenter lorsqu'il s'agit de surmonter les obstacles institutionnels à la convergence des politiques ?

Dans l'évolution institutionnelle de la pensée sur le développement durable, le Canada a joué un rôle de premier plan, à commencer par le solide appui financier et moral qu'il a accordé à la Commission Brundtland. Cet appui dure toujours avec la contribution canadienne aux tables rondes stratégiques sur le développement durable organisées à tous les paliers de régie, de

l'échelon local jusqu'à la scène nationale. Chaque table ronde regroupe des intervenants de nombreux milieux, y compris des politiciens et des hauts fonctionnaires ainsi que des représentants des ONG, des syndicats, du secteur privé et des milieux universitaires. L'initiative fédérale la plus récente a consisté à nommer un commissaire à l'environnement et au développement durable, dont le poste est rattaché au Bureau du vérificateur général et auquel chaque ministère fédéral est tenu de présenter son plan de développement durable, qu'il doit mettre à jour aux trois ans. Le commissaire produit des rapports publics sur le champ d'application des objectifs stratégiques et la stratégie de mise en œuvre de ces plans ministériels. La première série de ces plans a été présentée en décembre 1997 et, en 1998, le commissaire a produit son premier rapport de fond, qui comportait aussi des chapitres sur des sujets liés à l'évolution du développement durable. Dans le secteur privé, des entreprises canadiennes ont adopté le concept du développement durable. Une des innovations les plus importantes, où les entreprises canadiennes ont fait preuve de leadership, a consisté à produire des rapports publics périodiques sur la performance environnementale dans le contexte du développement durable. La production de rapports publics est importante, car pour produire des rapports qui veulent vraiment dire quelque chose, il faut préciser clairement les buts que l'on cherche à atteindre. Il s'agit d'une première étape essentielle dans les efforts d'intégration des objectifs stratégiques.

Ce premier pas débouche sur différentes façons d'aborder l'intégration des politiques dans la recherche du développement durable. Y a-t-il selon vous une stratégie qui est la meilleure ?

Je pense qu'il y a trois grandes façons d'aborder la convergence des politiques dans ce contexte. Tout d'abord, on peut considérer qu'il s'agit simplement d'une série d'efforts pratiques qui visent à donner à des buts sociaux, environnementaux ou économiques une importance égale dans un contexte stratégique, habituellement axé sur un ou deux de ces aspects seulement. Souvent, cela signifie qu'il faut intégrer des dimensions environnementales et sociales dans des questions comme le budget national ou le commerce international. Cela peut aussi vouloir dire qu'il faut insister pour que les coûts économiques ou sociaux d'initiatives environnementales proposées soient pris autant au sérieux que les retombées environnementales attendues. Les études de cas présentées dans *Le défi de l'intégration* portent sur une telle démarche concrète.

Une deuxième façon de procéder laisse tomber des questions de fond et vise plutôt le processus. Plus précisément, elle porte sur les caractéristiques et les mécanismes décisionnels qui permettent de tenir compte, dans le processus, de l'éventail complet des valeurs et des intérêts pertinents et favorisent aussi une participation efficace. Cette démarche axée sur le processus vise avant tout la façon dont on s'y prend en réalité pour intégrer des points de vue de personnes différentes.

Enfin, une troisième façon plus intellectuelle d'assurer la convergence des politiques porte avant tout sur l'analyse de fond des tensions ou des conflits entre les objectifs des politiques environnementales, sociales et économiques et les solutions qui peuvent (ou ne peuvent pas) les concilier. L'ouvrage contient des articles mûrement réfléchis sur ces deux dernières démarches.

Toutes ces orientations différentes produisent des points de vue importants, mais aucune stratégie n'est « la meilleure ». Toutefois, il y en a certainement des meilleures et des pires ou, plus précisément, il y a des efforts qui réussissent mieux que d'autres dans le cadre de n'importe laquelle de ces stratégies. Beaucoup d'études de cas présentées dans le livre donnent des exemples. Sur le plan pratique, beaucoup d'efforts faits en vue de susciter le changement dans les institutions le sont en pure perte. Souvent, on finit par laisser tomber. Personnellement, je déplore surtout les lacunes de la démarche analytique et plus précisément l'analyse des objectifs stratégiques fondamentaux. À mon avis, notre compréhension de ce que signifierait réellement la conciliation de buts sociaux, politiques et écologiques idéalistes avec ce que les êtres humains semblent vouloir en réalité comme croissance économique, automobiles et biens matériels, a trop peu progressé.

À cause des difficultés que pose la convergence des politiques, il semble y avoir un besoin criant d'institutions et de processus nouveaux, voire d'une nouvelle manière d'être culturelle et sociale. À quoi pouvons-nous nous attendre de façon réaliste en ce qui concerne un consensus entre les intervenants, et au chapitre des interventions convergentes qui en découleront au sujet du développement durable, compte tenu de nos institutions et processus actuels ?

Tout d'abord, je ne pense pas qu'une meilleure intégration des objectifs stratégiques ou des processus décisionnels plus inclusifs exigent plus de consensus politique qu'il n'y en a maintenant. Les valeurs fondamentales du développement durable, soit l'importance vitale et égale à la fois du mieux-être des êtres humains et des écosystèmes vitaux pour nous, sont très répandues au Canada et dans le monde entier.

Et aux échelons les moins élevés des politiques, à l'échelon communautaire ?

À l'échelon où sont prises des décisions particulières qui comportent des compromis et des choix, les opinions varient énormément. Qu'y a-t-il de nouveau à cet égard ? Il est certain que les décisions ne plairont pas toutes à tous, mais l'important, c'est que très peu de gens mettront sérieusement en doute la valeur d'un dialogue stratégique qui donne un poids important aux répercussions sociales, économiques et environnementales des décisions. À nombre d'égards, c'est à la fois plus facile et plus difficile à mettre en pratique au palier local que dans des niveaux de compétences plus étendus. Plus facile parce que les gens peuvent discuter et raisonner directement ensemble, et plus difficile... pour la même raison. Cela tient tout simplement à la nature même du palier local. Les gens se connaissent personnellement, pour le meilleur et pour le pire. Il y a aussi un avantage : les gens ont d'autres moyens de communication et d'information que les médias, ce qui a tendance à simplifier les grandes questions. C'est aussi pourquoi il est particulièrement difficile de rendre justice à la complexité inhérente du concept du développement durable.

L'intégration économique et politique à l'échelle mondiale avance rapidement. Aurons-nous besoin de nouvelles institutions planétaires et d'un nouveau type de démocratie ou de transparence afin de pouvoir faire face à ces complexités ?

À l'échelle planétaire, toutes les institutions continueront d'évoluer et de changer, c'est sûr. C'est ce qui se passe présentement étant donné la conjugaison d'une intégration plus poussée de l'économie planétaire à l'évolution rapide des technologies, particulièrement dans le monde des communications. Mais il n'en a pas été autrement depuis les débuts de l'histoire. Les institutions font leur apparition à mesure que le besoin s'en fait sentir (ou, pour dire plus justement, elles accusent quelque retard sur le besoin). Comme il est clair qu'une intégration plus poussée de l'économie planétaire exigera la création d'institutions, c'est ce qui se passera. Ce qui n'est pas clair, c'est dans quelle mesure ceux qui cherchent à rafistoler les arrangements institutionnels et à en inventer de nouveaux appuient assez fermement les valeurs environnementales et sociales qui sous-tendent le développement durable pour vouloir vraiment faciliter l'intégration. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) en est un exemple. Même si elle a été conçue comme une des institutions issues des Accords de Bretton Woods, ce n'est que récemment qu'on l'a structurée tel qu'il a été prévu à l'origine. Même si elle a fait son apparition longtemps après le rapport Brundtland, c'est peut-être l'institution économique planétaire qui a la vocation la plus étroite dans sa recherche d'un but économique précis (la libéralisation du commerce) au moyen de processus décisionnels très restrictifs en ce qui concerne la participation. J'estime que cet état de choses reflète la culture très conservatrice des experts du droit commercial international, même si l'on peut comparer cette situation aux premières mesures timides prises en vue de créer une véritable pensée du développement durable qui commencent à se faire jour dans la culture politique des États

membres de l'OMC. Or si des États membres déterminés veulent élargir la culture stratégique de l'OMC, le changement est possible.

Si l'on prend un peu de recul par rapport à l'orientation plutôt conceptuelle de la « convergence des politiques », la possibilité de réaliser des progrès concrets et importants vers le développement durable à l'échelle planétaire pose, à vrai dire, un défi d'une énormité presque inimaginable. Cela signifie, à tout le moins, qu'il faudra éradiquer la guerre, ou peu s'en faut; mettre fin à toute dégradation importante de l'environnement; réduire considérablement la pauvreté et l'oppression politique, y compris l'oppression fondée sur l'origine ethnique et le sexe. Aussi souhaitables que soient ces éléments, il n'est pas évident que la réalisation de tous ces buts simultanément soit possible et conforme aux valeurs de la démocratie. Voilà où se pose vraiment le défi de la convergence des politiques. Il est clair que le changement des institutions ne permettra pas à lui seul d'atteindre ces buts, même s'il jouera un rôle important. Aussi écrasant que soit le défi, il est quand même possible de cerner les mesures positives que l'on prend dans tous ces domaines. Et c'est peut-être là le plus loin que quiconque puisse voir avec certitude.

Susan Holtz est experte-conseil du secteur privé et professeure adjointe au département de planification de l'environnement au Nova Scotia College for Art and Design. À titre d'experte-conseil, elle se spécialise dans les politiques de l'énergie, de l'environnement et du développement durable et elle travaille dans des domaines connexes comme médiatrice et facilitatrice. Elle a été vice-présidente fondatrice des Tables rondes du Canada et de la Nouvelle-Écosse sur l'environnement et l'économie, et membre du Groupe des conseillers principaux du Bureau du vérificateur général du Canada. Elle a aussi siégé au Conseil consultatif canadien de l'environnement et au Conseil canadien de la recherche sur les évaluations environnementales.

Le livre

[Le défi de l'intégration : Pour des politiques convergentes](#), sous la direction de Jamie Schnurr et Susan Holtz. [Pour commander.](#)