



sous la direction de
**Jamie Schnurr et
Susan Holtz**

LE DÉFI DE
L'INTÉGRATION

POUR DES POLITIQUES CONVERGENTES

LE DÉFI DE L'INTÉGRATION

This page intentionally left blank

LE DÉFI DE L'INTÉGRATION

Pour des politiques convergentes

sous la direction de
Jamie Schnurr et Susan Holtz

CENTRE DE RECHERCHES POUR LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL
Ottawa • Dakar • Johannesburg • Le Caire • Montevideo • Nairobi • New Delhi • Singapour

Publié par le Centre de recherches pour le développement international
BP 8500, Ottawa, ON, Canada K1G 3H9

© Centre de recherches pour le développement international 1999

Données de catalogage avant publication (Canada)

Vedette principale au titre:

Le défi de l'intégration : pour des politiques convergentes

Traduction de: The cornerstone of development.

Comprend des références bibliographiques.

ISBN 0-88936-843-0

1. Pays en voie de développement — Conditions économiques.
2. Développement durable — Pays en voie de développement.
3. Développement communautaire — Pays en voie de développement.

I. Holtz, Susan

II. Schnurr, Jamie

III. Centre de recherches pour le développement international (Canada)

HC79.E5C67 1998

333.7'09172'4

C98-901276-X

Offert sur microfiches.

Tous droits réservés. La reproduction, le stockage dans un système d'extraction ou la transmission en tout ou en partie de cette publication, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit — support électronique ou mécanique, photocopie ou autre — sont interdits sans l'autorisation expresse du Centre de recherches pour le développement international.

Les Éditions du CRDI s'appliquent à produire des publications qui respectent l'environnement. Le papier utilisé est recyclé et recyclable ; l'encre et les enduits sont d'origine végétale.

Table des matières



Préface — *D. Runnalls et C. Pestieau*vii

Introduction — *J. Schnurr*1

PARTIE I : NOTION D'INTÉGRATION DES POLITIQUES

Chapitre 1. Conciliation des impératifs écologiques,
économiques et sociaux
— *J. Robinson and J. Tinker*11

Chapitre 2. Apprentissage et intégration des politiques
— *A.K. Bernard and G. Armstrong*53

PARTIE II : VUES DU NORD

Chapitre 3. Intégration environnementale dans un service d'électricité
— *D. DePape*83

Chapitre 4. Une gestion soucieuse de durabilité
— *S. Owen*133

Chapitre 5. Réforme et initiatives dans le cadre de la *Loi sur
l'aménagement du territoire* de l'Ontario, au Canada
— *G. Penfold*169

PARTIE III : VUES DU SUD

Chapitre 6. Gestion des zones humides au Ghana
— *T. Anderson*201

Chapitre 7. Approvisionnement en eau pure de la population de Nairobi
— *P.M. Syagga*233

Chapitre 8. Irrigation durable dans les régions arides de l'Inde	
— V.S. Vyas	251
Chapitre 9. Recherches et politiques intégrées en Asie de l'Est	
— P.S. Intal Jr	271
Chapitre 10. <i>Concertación</i> : Planification et développement intégrés au Pérou	
— L. Soberon A.	299

PARTIE IV : VUES EN CONCLUSION

Chapitre 11. Intégration des politiques environnementales, sociales et économiques	
— S. Holtz	319
Annexe 1. Collaborateurs	333
Annexe 2. Sigles	337
Bibliographie	339

Apprentissage et intégration des politiques

A.K. Bernard et G. Armstrong



Le cadre

Il n'en demeure pas moins que la « croissance économique à tout va » ne peut plus être considérée comme la voie royale qui permettrait de concilier progrès matériel et équité, respect de la condition humaine et du capital naturel que nous devons transmettre, en bon état, aux générations futures. En avons-nous tiré toutes les conséquences, tant en ce qui concerne les finalités, voies et moyens d'un développement durable que pour de nouvelles formes de coopération internationale ?

Delors (1996, p. 11)

Une intégration des politiques où on s'intéresse simultanément aux objectifs sociaux, économiques et écologiques ne peut être une solution d'une conception simple ou d'une exécution facile à des problèmes complexes. Elle consiste plutôt à former progressivement et à affermir une volonté d'examiner les effets sur l'environnement, non pas d'une manière linéaire et dirigée, mais d'une manière « progressive selon des exigences ou des possibilités précises » (DePape, présente publication, p. 128). Bien qu'il soit clair que l'État ne peut agir seul pour concilier des politiques aux aspects multiples dans un cadre où les compétences sont en chevauchement ou en rivalité, on est loin de savoir en quoi pourraient consister les options réalisables. Dans son analyse internationale de l'application des politiques, Najam est parvenu à la conclusion que la volonté, le souci et la capacité du gouvernement sont de peu de secours lorsqu'il s'agit de comprendre ce qui se passe au niveau local, car à ce stade l'État s'est déjà

désintégré en une multitude d'organismes, d'agences et d'intervenants aux intérêts et aux stratégies divergents et souvent rivaux (Najam, 1995, p. 1).

Menaçante à maints égards, la diversité croissante des voix qui se font entendre sur des questions sociales sans cesse plus abondantes avec un esprit collectif qui diminue apparemment est probablement fonction d'un cadre des activités qui est de plus en plus imprévisible. Les comportements sociaux et économiques et les changements du milieu physique obéissent sans doute à des tendances, mais, comme le fait voir la théorie du chaos, celles-ci sont rarement visibles et presque toujours indépendantes de la volonté des gens. À la formation et à l'application des politiques est donc de plus en plus associé un dosage plus diffus et variable de groupes et d'intervenants, à l'intérieur comme à l'extérieur des structures officielles du gouvernement. Il y a des gens qui sont actifs dans ce que Rifkin (1996, p. 86–87) appelle le « changement adaptatif », la reformulation itérative et interactive — qui ne s'accomplit pas toujours dans un but déterminé — des politiques, où interviennent les effets prévus et possibles sur les intérêts et les besoins particuliers de ces groupes et de ces intervenants. À macro-échelle, les collectivités touchées par les politiques forment les vastes « réseaux d'intérêt », qui engagent une discussion ou un débat sur une question quelconque. À méso-échelle, ce sont les organismes publics, privés et civils et les coalitions à orientation spéciale qui, s'ils sont parvenus à établir un consensus raisonnable en leur propre sein, peuvent souvent présenter entre eux de grandes différences de vues (Lindquist, 1992 ; Lee, 1993). À micro-échelle (niveau souvent négligé dans le paradigme de l'adoption de politiques), il s'agit des institutions sociales (groupements communautaires, familles et organisations non gouvernementales) qui tentent de composer avec les politiques établies ailleurs mais qui, plus fréquemment aujourd'hui, s'assemblent pour créer leurs propres solutions.

La notion d'élaboration et d'application de politiques intégrées a évolué depuis que la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) a suggéré une nouvelle orientation aux intervenants devant les problèmes auxquels ils font face comme pays, collectivités ou personnes. L'élaboration de politiques intégrées vise à mieux appréhender l'étendue des changements qui se produisent et à mettre en place des mécanismes plus démocratiques d'examen des problèmes et d'établissement de consensus. On peut voir dans cette démarche une recherche en collaboration d'une voie négociée vers une gestion publique plus durable, équitable et complète des systèmes social, économique et environnemental. On veut avant tout mettre en pratique des valeurs, réaliser des objectifs et des cadres d'interprétation communs afin que les acteurs, de plus en plus nombreux, puissent concevoir une succession ininterrompue de « solutions » plus précises et coordonner leurs actions (Rosell, 1995, p. xi).

Comme concept, l'intégration se trouve ainsi à définir entre autres un processus d'apprentissage complexe qui mobilise bien des gens différents dans

le contexte de leurs divers « systèmes » de politiques et de vie sociale et où on examine et change leurs façons de voir et d'agir sur le monde. Comme mode de création et d'application de politiques, l'intégration réussira donc seulement dans la mesure où ses tenants reconnaissent que, s'il est vrai que les gens et les organismes ont besoin de trouver de meilleurs moyens d'apprendre, de s'adapter et de réfléchir à leurs actions, l'apprentissage à prévoir à cette fin est foncièrement hasardeux et difficile et relativement chaotique. Pour acquérir les aptitudes, les connaissances, les attitudes et les comportements permettant de dépasser la perspective politique et les positions de principe, il faut un espace intellectuel et social considérable ainsi que beaucoup de volonté et de ressources. Cet apprentissage se fait en partie naturellement lorsque les gens font face aux circonstances changeantes, mais il nécessite le plus souvent une facilitation.

Dans ce chapitre, nous commencerons à examiner des aspects de l'apprentissage qui semblent offrir un intérêt particulier pour l'élaboration et l'application de politiques intégrées. Plus précisément, nous nous intéresserons aux objectifs consistant à aborder les problèmes multisectoriels et les systèmes de plus en plus chaotiques de gestion des affaires publiques d'une manière plus durable et participative.

Aux moments opportuns, nous présenterons une ou plusieurs propositions qui résumeront la discussion précédente.

Proposition 1

On doit considérer les interventions destinées à faire naître des politiques économiques, sociales et écologiques intégrées ainsi que des structures et des mécanismes capables de soutenir leur application comme étant essentiellement des événements d'apprentissage. Ces événements permettent aux gens appartenant à des collectivités diverses d'acquérir l'information, de développer des facultés d'analyse, de contester les valeurs reçues et d'adopter de nouvelles attitudes.

Notions d'apprentissage

Au sens le plus large, l'apprentissage est la démarche qui permet aux gens d'appréhender leurs milieux social et physique en employant des moyens de plus en plus complexes, de dégager des significations, d'élaborer des principes directeurs et de devenir plus aptes à prévoir les conséquences de leurs gestes et de ceux d'autrui. L'apprentissage permet le développement humain. Les connaissances, les compétences et les valeurs gagnent en précision et en utilité à mesure qu'on acquiert des données, qu'on les organise, qu'on les affine et les met en contexte pour enfin les assimiler et ainsi se doter de capacités nouvelles. L'apprentissage

mène à une évolution relativement stable qui présente un caractère cumulatif. Les acquis demeurent et influencent nos vues, mais ils sont définitivement modifiés par les nouveaux éléments d'apprentissage.

L'apprentissage est une activité à la fois individuelle et sociale. Le patrimoine génétique en détermine le potentiel, du moins en partie. Sa réalisation est toutefois largement fonction de l'expérience et est motivée et influencée par le milieu socio-culturel et physique, et notamment par les actions et les perceptions des autres, par la répartition du pouvoir au sein du groupe et entre les groupes ainsi que par l'événement ou la tâche même d'apprentissage avec sa complexité, son urgence et sa nouveauté. Ajoutons que l'apprentissage est naturel, l'apprenant étant animé du besoin universel de comprendre ce qui l'entoure. Il s'opère avec ou sans l'intervention d'agents extérieurs. Ce processus diversement décrit par rapport aux structures cognitives, aux cartes mentales et aux schèmes explicatifs consiste à comprendre le monde en recherchant des liens entre les éléments disparates de notre expérience. Nous tentons d'interagir plus efficacement avec notre environnement en établissant des « crochets » — c'est-à-dire des concepts explicatifs — pour son interprétation et sa gestion. Voilà les structures que nous employons pour mettre dans une certaine perspective notre expérience, qui s'exprime par nos attitudes, nos convictions, nos valeurs, notre philosophie et nos croyances religieuses.

Comme nous l'avons évoqué, si les gens cherchent des tendances dans leur expérience et se font pour eux-mêmes des cartes cognitives, ils le font aussi pour les autres et avec les autres. Notre capacité de vivre en groupe est essentiellement fonction de notre capacité de créer et de développer des explications communes, c'est-à-dire des cartes et schémas partagés avec autrui. L'apprentissage subit l'influence de la culture sociale et institutionnelle ambiante et l'influence à son tour. Considérées comme des mythes, des cosmologies ou des métaphores didactiques, ces explications communes influent non seulement sur ce qui est appris, mais déterminent aussi qui participe à l'apprentissage, comment celui-ci s'opère et quels éléments d'apprentissage comptent (voir Thomas, 1989 ; Michael, 1992 ; Rosell, 1995). Les contextes qui influencent le quoi et le comment de l'apprentissage peuvent être de vastes cultures transnationales comme celles qui s'expriment dans les notions philosophiques ou religieuses. Il peut aussi s'agir de cultures plus circonscrites dans des provinces, des États, des groupes ethniques, des collectivités locales ou des organismes. Ces contextes régissent les attentes — non toujours avec cohérence — quant aux façons de penser et de se comporter des gens.

Ce dosage de déterminants intérieurs et extérieurs de l'apprentissage est important dans le contexte des efforts de modification des politiques. Les gens qui travaillent à des politiques intégrées se heurtent à des obstacles de taille variable et inclinent vers des solutions différentes, car les antécédents personnels, culturels et sociaux propres à chaque groupe participant influent sur la façon dont celui-ci cherchera à s'adapter à l'expérience. Ce processus d'adaptation est

l'apprentissage même. La façon dont l'apprentissage s'opère au double niveau de la personne et du groupe détermine la capacité des participants de collaborer, d'éprouver les limites, de modifier les conceptions, de reconnaître et d'évaluer les options, de mesurer les avantages comparatifs et de faire la synthèse de leur expérience.

Deux notions permettent particulièrement de comprendre le rôle de l'apprentissage comme facilitation du changement parmi les personnes et les groupes. La première porte sur les trois « boucles » d'apprentissage dont se servent les gens pour déceler et corriger des erreurs dans leur environnement (Argyris et Schon, 1978). Par un apprentissage simple à boucle unique, nous apprenons par expérience à adapter notre comportement, en reformulant, par exemple, une politique qui s'est révélée inefficace. Dans un apprentissage plus complexe à double boucle, la rétroaction négative de l'expérience amène non seulement à adapter le comportement (à modifier une politique écrite, par exemple), mais aussi à s'attacher aux hypothèses à la base de ce comportement et à remettre en question ces postulats et ces justifications. Enfin, par le méta-apprentissage, nous pouvons commencer à comprendre le processus d'apprentissage et les comportements et les stratégies qui l'inhibent ou le facilitent.

Le second élément du cadre d'Argyris et Schon (1978) est la notion des « théories d'action » des gens. Tirées de l'étude des catégories conceptuelles et des cartes cognitives, ces théories représentent essentiellement la logique par laquelle les gens conçoivent, appliquent et remanient les principes d'action qui régissent leur propre comportement et leur permettent d'interpréter le comportement d'autrui. Nous nous reportons à ces théories pour juger de l'importance et de l'acceptabilité des connaissances, des comportements ou des attitudes.

Les deux notions sont liées. Nous apprenons nos théories de l'action, lorsque nous édifions et révisons nos conceptions du mode de fonctionnement des choses. Elles influent à leur tour sur l'apprentissage subséquent en déterminant les sujets auxquels nous prêterons attention et les bases sur lesquelles nous serons disposés à agir. Ces théories se présentent sous deux formes qui ne sont pas nécessairement concordantes : il y a la « théorie épousée » ou les règles que nous *définissons* comme devant régir notre comportement et nos attentes, et il y a la « théorie appliquée » ou les règles auxquelles nous nous *conformons en réalité*. La théorie épousée peut dire, par exemple, que nous devrions apprendre des critiques ou de l'information nouvelle et que nous le ferons, mais la théorie appliquée pourra dire, elle, que les critiques et les commentaires négatifs sont des menaces que l'on combat en se mettant sur la défensive, en se repliant et en se fermant à l'apprentissage. Une théorie appliquée qui rend culturellement inacceptable l'exposition des problèmes ou des hypothèses sous-jacentes est moins susceptible de produire le genre de méta-analyse (apprendre à apprendre) nécessaire pour abattre les hauts murs que dressent souvent les décideurs

sectoriels pour écarter toute façon foncièrement différente de partager le pouvoir.

Le dernier point général au sujet de l'apprentissage est ce qu'on pourrait appeler l'évidence que la majeure partie de cet apprentissage s'opère sans planification ou par accident à mesure que les gens fraient leur chemin dans le monde. L'apprentissage non dirigé a lieu dans tout contexte, y compris dans celui des interventions planifiées, et peut soit compléter soit infirmer les finalités officielles de l'apprentissage dans une situation donnée. Ainsi, des intervenants dans le domaine des politiques peuvent avoir appris à se méfier ou à se tenir loin des informations ou des directives qu'ils ne peuvent comprendre ou qui semblent aller à l'encontre de leurs valeurs ou de leurs convictions fondamentales. Ils peuvent appliquer cette leçon en demeurant passifs. D'autres peuvent avoir appris à ne pas prendre de risques qu'ils n'ont pas la capacité immédiate de gérer, ce qui les fera s'éloigner du domaine des politiques ou exiger des ressources extraordinaires auprès des décideurs. D'autres enfin peuvent tout simplement mal interpréter les conséquences d'une innovation, se montrant incapables d'en percevoir le caractère nouveau et y voyant plutôt une confirmation de leurs vieilles façons de penser et de se comporter.

Du point de vue de la promotion du changement, un tel apprentissage n'est ni bon ni mauvais. Il est fonctionnel ou dysfonctionnel dans la mesure où il permet aux intervenants dans le domaine des politiques (groupement communautaire, table ronde ou organisme) d'avancer ou non. L'apprentissage est une voie hasardeuse et parfois menaçante vers le changement et les gens s'y engageront plus volontiers s'ils ressentent un certain sentiment de mission et d'appartenance. Ainsi, les interventions donneront sans doute plus de résultats si l'écart entre les idées nouvelles et anciennes est assez grand pour attirer l'attention sur les nouvelles idées, mais pas assez pour que les gens ne puissent s'imaginer en train de les appliquer. Les interventions auront également plus de chances d'être positives si elles sont centrées sur l'utilisateur et si elles tiennent compte des différences individuelles de culture, d'expérience et de situation.

Somme toute, les innovations en matière de politiques réussiront ou échoueront, seront renégociées ou réorientées, davantage pour des raisons liées à l'efficacité avec laquelle elles encouragent l'apprentissage visant la reconnaissance, l'évaluation, l'interprétation et l'application des innovations (c'est-à-dire leur assimilation), que pour des raisons liées à leur bien-fondé.

Mais l'apprentissage n'est pas qu'une question de changement, il peut également s'agir de sauvegarder l'équilibre entre le renforcement des acquis et l'acquisition de connaissances nouvelles. D'une part, l'apprentissage nous permet de résister aux défis de l'extérieur et de conserver un sentiment de stabilité dans notre expérience en nous donnant la possibilité d'intégrer l'expérience nouvelle dans les cadres de référence établis s'il y a un bon rapport de convenue entre le nouveau et l'ancien. D'autre part, il nous permet d'adapter ces cadres pour tenir compte de l'expérience et la réaménager lorsque le rapport de

convenance entre l'expérience et les cadres établis est médiocre ou d'aucun recours. L'acte d'intégration de la diversité des politiques implique cette constante alternance de l'équilibre et du déséquilibre, de la stabilité et du changement, d'où naît un haut degré de compréhension (Alvarez, 1994, p. 153–154). Cette alternance est une caractéristique nécessaire de tout apprentissage, qu'il soit spontané ou « assisté ». Elle permet aussi bien les changements radicaux de paradigme que l'application soutenue de nouvelles façons de penser dont on a besoin pour en venir à des décisions négociées sur le plan des politiques.

Proposition 2

Une diversité de structures cognitives entrent en jeu dans l'apprentissage, les valeurs, les attentes et les comportements des groupes associés à une intervention. Les interventions doivent tenir compte de ces différences pour efficacement prévoir les stades d'apprentissage à franchir et appuyer la concertation entre des individus dont les intérêts et les priorités divergent.

Proposition 3

Si on veut établir et maintenir un consensus sur les questions complexes d'intégration des politiques, l'expérience de ceux qui participent à l'exercice doit concorder avec les objectifs énoncés, car l'apprentissage le plus puissant est celui qui découle de l'expérience.

Facilitation du changement par l'apprentissage

*Pour qu'il y ait cohésion sociale, on doit créer des valeurs partagées et des interprétations communes en réduisant les disparités et en faisant acquérir aux gens le sentiment qu'ils participent à une entreprise collective et font face à des défis communs. Dans un milieu en évolution rapide, on doit continuellement refaire la cohésion sociale qui dépend foncièrement de la capacité des gens et des institutions sociales à constamment apprendre et s'adapter ensemble. [Traduction]
Rosell (1995, p. 78)*

Les négociations multilatérales réunissent des groupes et des personnes qui diffèrent souvent grandement dans leur expérience, leurs priorités et leur accès aux ressources (y compris au pouvoir), ainsi que dans leur compréhension des enjeux et des priorités. La nature du changement impliqué par ces interventions ne peut être dictée ni contrôlée. En pareil cas, l'apprentissage dépend du succès avec lequel les intervenants tiennent compte de ces différences entre les participants et de la volonté de ceux-ci de participer au processus et de maintenir cette participation.

Préparation

La préparation est une notion de la théorie de l'apprentissage qui reconnaît que la façon dont les gens s'engagent dans leur milieu dépend de ce qu'ils y apportent, c'est-à-dire de leur connaissance et de leur sentiment de soi, des catégories cognitives et des cartes explicatives qu'ils ont tirées de leur apprentissage antérieur, de leur capacité d'application des différentes boucles d'apprentissage et de leurs théories de l'action, ainsi que de leur disposition à prendre des risques. Au niveau des groupes ou des organismes, la notion de préparation peut aussi s'appliquer aux façons dont les gens partagent et gèrent leurs structures de connaissance et leurs stratégies d'apprentissage.

Un premier souci lorsqu'on lance un processus de changement est de voir si les gens sont prêts à s'y engager, s'ils ont la motivation voulue pour participer et maintenir leur participation. Ainsi, la recherche semble indiquer que les motivations « opportunistes » d'adoption d'une politique ou d'une nouveauté — participation imposée par l'autorité ou encouragée par la promesse d'une récompense matérielle — mènent à une réalisation ni utile ni durable du changement. En revanche, une motivation « correctrice », née d'une juste évaluation de la nécessité de changer, est plus susceptible de mener au genre de participation qu'exige un exercice sérieux d'examen, d'adaptation et d'intégration d'interventions dans le domaine des politiques (Berman et McLaughlin, 1976).

Cette attitude est logique dans l'optique de l'apprentissage, qui est une entreprise sérieuse et incertaine, lorsqu'on met à nu les postulats et conteste des notions fondamentales. La motivation de participation à des négociations complexes doit naître de la conviction que la question débattue est importante et de la confiance qu'on met en soi comme intervenant efficace dans le processus qui s'engage. Les notions employées dans les processus multilatéraux où on crée un sentiment d'appartenance et d'adhésion expliquent l'importance d'une telle motivation : si les gens n'ont pas dans une certaine mesure l'impression d'« être aux commandes » dans une initiative, s'ils n'en comprennent pas le bien-fondé ou n'assument pas la responsabilité de son orientation, il est peu probable qu'ils consentent les efforts de réflexion critique et de développement de compétences nécessaires à sa réalisation.

Dans la promotion d'une intégration de politiques, où on vise à créer ou développer la communauté d'intérêts susceptible de mener à une action concertée, cette motivation comprendra aussi la volonté de créer et de maintenir l'unité sociale d'apprentissage (Finger et Verlaan, 1995), c'est-à-dire d'acquérir les attitudes et les qualités de la collaboration, de la communication et de l'échange, des connaissances et des finalités communes et les stratégies d'apprentissage en double boucle ou de méta-apprentissage qui se trouvent à la base d'une organisation sociale efficace. De vastes régimes démocratiques, comme celui du suffrage universel, procurent aux gens un certain degré d'influence.

Toutefois, la pratique de la négociation peut se développer davantage dans des collectivités ou des coalitions plus petites, où des minorités se soucient suffisamment de ce qui se passe pour s'organiser et défendre leurs propres intérêts dans le débat d'orientation et pour se mettre à l'heure de l'apprentissage mutuel, lorsque les processus d'adoption des politiques sont les plus constructifs (Lee, 1993).

Développer notre intérêt est donc un élément primordial de la démarche de changement¹. Malheureusement, les gens ne voient pas dans bien des cas une communauté d'intérêts suffisamment inspirante pour les amener à faire plus qu'acte de présence. Les différences de profession, d'instruction, de convictions culturelles et religieuses et même de styles de gestion et de travail peuvent influencer sur les attentes et les vues de façon à engendrer des perceptions différentes d'un problème social ou d'une décision en matière de politiques, de la nature de l'information apportée et de la manière de l'évaluer, ainsi que de l'éventail des possibilités qu'on sera prêt à envisager.

Reconnaître les différences de préparation et prévoir les moyens et les encouragements nécessaires pour amener les gens à manifester leur intérêt, voilà qui tient une place importante dans les interventions de changement. Dans de tels processus, qui se révèlent inévitablement incertains, non linéaires et voraces en temps, les méthodes servant à engager des négociations doivent être diversifiées pour tenir compte des intérêts, des expériences et des vues propres aux participants et aussi pour en tirer parti. Comme, en général, les différences inéluctables de structures cognitives et de styles d'apprentissage n'apparaîtront pas immédiatement, l'amorçage et le maintien d'un processus de changement seront des plus efficaces si on prévoit expressément un « espace » — temps, légitimité et facilitation — pour l'expression de ces différences. À ce stade, l'efficacité est fonction de l'existence de méthodes ouvertes et itératives — et non pas établies d'avance ou hautement structurées —, du respect du besoin pour les participants tant de confirmer que d'infirmer les acquis de leur apprentissage, et de la possibilité donnée à ces mêmes participants d'éprouver les paramètres de l'exercice et de juger s'ils désirent s'engager dans le processus.

Pour soutenir la volonté et la capacité des gens de participer à un processus d'intégration de politiques, il est aussi essentiel de tenir compte du langage propre et figuré de l'intervention, des valeurs que traduit celle-ci et des normes qui prescrivent l'objet et la méthode de l'apprentissage. Les commissions publiques et les négociations multilatérales tendent à s'exprimer dans un langage recherché et cosmopolite, fondé sur les paradigmes et les stratégies des intervenants sociaux les plus puissants et présenté d'une manière très officielle. Les cultures locales et étrangères, les sous-cultures plus marginales des systèmes sociopolitiques dominants (ce sont souvent là les groupes qui comptent le plus

¹ Armstrong, G., 1995, *Integrating policy: implementing organizational change*, Ottawa (Ontario, Canada), Centre de recherches pour le développement international, document inédit, 44 p.

lorsqu'on s'efforce de mieux comprendre les problèmes sociaux fondamentaux et de changer la façon de les aborder) sont donc dans bien des cas les moins capables de participer efficacement.

La préparation subit aussi l'influence des autres participants. Les dirigeants, les chefs politiques et les meneurs d'opinion — ceux qui ont directement intérêt à ce que soient maintenus, exploités ou modifiés les mécanismes de gestion des affaires publiques — doivent être activement associés au processus de modification des politiques et aussi donner l'impression de l'être. La transparence et les buts partagés atténuent les risques de l'apprentissage. Parfois, cela veut dire qu'on dira clairement qu'il n'y a pas d'autre choix que de changer ce qu'il y a à changer. Ce peut être, par exemple, un message clair du gouvernement, qui déclare « qu'il apportera des changements, que les gens participent ou non » (Owen, présente publication, p. 154). Il faut cependant que les groupes dirigeants prennent une part active au processus, car cette participation active implique un suivi par la réglementation et des apports de ressources, un programme d'action transparent, une grande longévité de l'exercice, autant de conditions nécessaires à une vaste mobilisation volontaire.

Les gouvernants et les hauts dirigeants sont eux aussi, bien sûr, des groupes d'intérêt avec leur propre degré de préparation à l'apprentissage et au changement. L'expérience nous enseigne malheureusement que ce sont là les « groupes spéciaux », qui se prêtent le plus difficilement à l'apprentissage. Ceci s'explique peut-être par le fait qu'un dirigeant peut se montrer très sensible à la menace que fait peser la consultation sur le pouvoir ou sur les priorités adoptées dans d'autres domaines de politique publique. Une volonté d'apprentissage des groupes dirigeants est néanmoins nécessaire pour que les processus d'adoption de politiques changent durablement.

Une dernière implication de l'idée de préparation est que ceux dont on prévoit la présence active dans une démarche de changement ou d'apprentissage seront nettement plus efficaces s'ils se reconnaissent directement comme se livrant à cette tâche. L'apprentissage non planifié et inconscient est toujours possible, mais ce n'est pas toujours la façon la plus efficiente ni la plus efficace de réaliser des buts précis, que ces buts nous soient propres ou qu'ils nous aient été donnés. Cet aspect est particulièrement important dans le contexte de la création d'un cadre politique et civil d'intégration des politiques. Ces efforts seront bien plus susceptibles de faire acquérir des capacités communes sur le plan supérieur du méta-apprentissage si les gens s'attellent à dessein à la tâche de concevoir, d'évaluer et de mettre en place de nouveaux mécanismes. S'inspirant de l'expérience des participants dans un programme international de formation visant à renforcer les démarches d'adoption de politiques en intégration, des évaluateurs ont conclu que ce type d'apprentissage

ne peut avoir lieu si l'unité apprenante [organisme ou collectivité] ne devient elle-même consciemment une variable. On ne peut apprendre à se sortir d'un cercle vicieux [mauvaise gestion des affaires publiques] qu'en constatant les

contraintes et en s'y attaquant. L'apprentissage devient en soi le principe organisateur de l'unité dont les membres acceptent d'ébranler, de manière constructive, le statu quo. [Traduction]

Finger et Verlaan (1995, p. 511)

Comme en témoignent les cas de la Commission on Resources and Environment (CORE) (chapitre 4) et de la Commission sur la réforme de l'aménagement et l'exploitation du territoire en Ontario (chapitre 5), il semblerait qu'à défaut d'un sentiment conscient de partage ou à tout le moins d'un souci quelconque de la cause commune, il est improbable que les gens apportent le genre de changement de paradigme permettant de passer d'une simple consultation sociale à une transformation sociale complète et soutenue par des compromis négociés.

Proposition 4

Les gens acquièrent des compétences à un rythme variable, tout nouvel apprentissage se fondant sur l'expérience antérieure. Par conséquent, la préparation à l'apprentissage différera selon les personnes. Dans les interventions, on devrait tenter de jauger ces différences, de recourir à divers moyens de stimulation de l'intérêt et de prévoir une variation de la cadence et des délais de conception des démarches.

Fonctions du conflit

Comme nous l'avons indiqué plus haut, un motif primordial d'apprentissage est l'affrontement d'une situation négative, qu'il s'agisse de circonstances sociales ou environnementales devenues intolérables ou de données qui infirment les hypothèses reçues ou révèlent une discordance entre la théorie épousée et la théorie appliquée. Dans un groupe multisectoriel, le conflit peut devenir une motivation lorsqu'il sert de frein au statu quo en exposant l'hétérogénéité qui règne dans la société et qu'il met ainsi en évidence le degré de contestation des connaissances acquises (S. Klees, dans Rosell, 1995, p. 87). L'expérience décrite dans le présent ouvrage ainsi que dans des recherches antérieures indique le plus souvent que la motivation initiale de celui qui s'engage dans un processus d'intégration à tout niveau est fonction de la frustration grandissante que provoquent les pratiques du moment — si on ne peut parler de véritable conflit — ou de la nécessité de répondre à de nouveaux impératifs d'action (dans le domaine de la législation des études environnementales, par exemple).

En ce sens, le conflit peut constituer un élément important et constructif du processus de changement social. L'apprentissage utile se fait en majeure partie lorsque les attitudes, les valeurs et les convictions acquises sont contestées et que les personnes et les groupes ont ainsi l'occasion de les réexaminer et de

les remanier. De fait, l'apprentissage à double boucle ou le méta-apprentissage nécessite la remise en question des hypothèses de base ainsi que le repérage des erreurs. Mais la sauvegarde de la stabilité est aussi un aspect naturel et nécessaire de l'apprentissage individuel et social. Les individus et les institutions ne changent jamais aisément, et ce, pour la bonne raison que leur hésitation à modifier les systèmes de travail révèle « non pas un aveuglement, mais plutôt une préférence marquée pour conserver une formule gagnante » (DePape, présente publication, p. 89).

L'affrontement et la contradiction sont donc des choses délicates : ils sont nécessaires à l'apprentissage, mais ils peuvent aussi y mettre fin s'ils étouffent la capacité humaine d'écoute, de négociation et d'adaptation. Les coalitions et les groupes qui défendent des droits ou des politiques et qui sont organisés en vue d'un débat d'orientation ou d'une action communautaire peuvent avoir des convictions communes, mais dans une certaine mesure seulement. Les structures cognitives et les schèmes mentaux tirés d'expériences d'apprentissage différentes peuvent n'être que plus ou moins complémentaires et donc plus ou moins capables de régir de façon continue et cohérente un exercice d'apprentissage visant le changement. Les coalitions de politique publique peuvent expressément rechercher ensemble des solutions à des problèmes particuliers sur la scène publique, mais on ne peut s'attendre à ce qu'elles adoptent d'emblée les systèmes de valeurs fondamentales de leurs consœurs. Plus une intervention réussit à exposer la divergence des valeurs de base, plus de graves conflits risquent d'éclater.

L'apprentissage est lui-même occasionné par des situations de conflit à un certain niveau. Toutefois, la capacité d'apprentissage fournit les moyens nécessaires (quoique non toujours suffisants) au règlement de ces conflits par les processus de désagrégation (analyse), de supputation (élaboration de scénarios hypothétiques), de conciliation (synthèse) et de réintégration (création de structures et de schèmes). La multiplicité et la rivalité des valeurs faciliteront la réflexion et l'investigation à condition que l'on ait la volonté de saisir l'occasion pour repenser les problèmes et de se mettre activement en quête de nouvelles explications (Wright et Morley, 1989).

Besoin d'un nouveau langage

Les gens qui cherchent à s'entendre doivent d'abord trouver un langage convenu (concepts, cadres de référence et points de départ) pour combler les différences de vues et faciliter le dialogue. En cas d'affrontement de coalitions, il importe d'établir des valeurs communes dans une certaine mesure, quelque périphériques que soient ces valeurs par rapport aux convictions de base. Comme nous l'avons dit, ces valeurs partagées sont des structures explicatives pouvant servir aux gens de « crochets » pour le lien à nouer avec leurs propres catégories cognitives et pouvant favoriser l'établissement de schèmes mentaux

communs. C'est ainsi que, dans un dialogue, les participants peuvent juger de la crédibilité des données, c'est-à-dire des « théories en action » ou des règles collectives, qui jouent un rôle primordial au moment de porter la discussion à des niveaux supérieurs et de dégager de nouvelles possibilités.

La notion de négociation comme « conversation » entre les collectivités ou les groupes d'intérêt concernés par une politique est importante pour comprendre et gérer des mécanismes multilatéraux. La façon dont conversent des groupes possédant différents pouvoirs et expériences déterminera dans une large mesure si les conflits seront fonctionnels ou dysfonctionnels dans le rapprochement des vues. Le changement naît de l'exposition avec le temps à un milieu pluraliste de décision, où le conflit devient une dimension et un élément de réponse dans cette conversation.

L'apprentissage comme reflet ultime de la réalité politique

Il importe au plus haut point que les théories épousées par les gens qui interviennent dans un processus d'intégration s'accordent avec les théories appliquées. C'est ce dont on doit s'assurer dans des interventions où l'on proclame son intention de susciter un consensus multisectoriel sur des politiques et où l'on ne vise pas uniquement à promouvoir d'anciens régimes déguisés sous un nouveau discours. Si la théorie épousée reconnaît la valeur de la diversité, de l'ouverture de la négociation aux dissidences, à de nouveaux progrès ou à une évolution inattendue sur le plan des politiques, mais que la théorie appliquée prône le maintien d'un contrôle central et hautement structuré s'exerçant depuis le sommet sur le processus, c'est la théorie appliquée qui prévaudra assurément.

Dans ces circonstances, les gens sont moins susceptibles d'apprendre à faire leurs nouveaux objectifs déclarés de l'intervention et chercheront davantage à renforcer les stratégies existantes pour se défendre contre les contrôles extérieurs. Ils apprendront probablement à se défier et à se détourner de tout autre point de vue, à attendre des réponses des experts plutôt que de les puiser en eux et à se voir eux-mêmes comme pas plus émancipés qu'avant, « la vie continuant tout simplement ». Cet apprentissage fortuit peut se révéler dysfonctionnel à long terme, car il sape le processus de changement au lieu de le soutenir, exacerbe les tensions en imposant aux gens un frustrant exercice public et compromet la crédibilité de toute la négociation.

Pour que l'intégration donne des résultats, la démarche de négociation multilatérale doit non seulement paraître véritablement participative, mais l'être aussi en réalité. Elle doit susciter la confiance et être transparente. Elle doit renforcer une double idée : 1) la démarche participative n'est pas un écran de fumée visant à masquer l'intention de quelqu'un de procéder selon ses propres vues ; 2) tous les participants s'efforcent vraiment de trouver un terrain d'entente. Le processus doit donner des possibilités, longtemps et fréquemment, de

faire face au conflit et à la contradiction par une recherche ouverte d'une meilleure information, l'élaboration et la vérification d'hypothèses, l'examen de supputations et une nouvelle réflexion sur les valeurs, les attitudes et les comportements. Telles sont les qualités dont on a besoin pour accroître le nombre de personnes capables d'intervenir dans les questions de gestion des affaires publiques, et pour les aider à comprendre la diversité des vues et des options qui s'offrent en matière de politiques et à voir le monde d'une manière plus globale, moins linéaire, moins conflictuelle, moins dichotomique (« je gagne ou je perds »).

Proposition 5

Il y aura un apprentissage fortuit ou non dirigé pendant une intervention visant à adopter et à soutenir des politiques intégrées, et cet apprentissage peut être primordial dans la réussite de l'entreprise. On peut en rendre les effets plus positifs en veillant à la cohérence entre les objectifs et les méthodes de l'intervention.

Proposition 6

L'hétérogénéité peut être un facteur positif d'apprentissage dans des négociations multilatérales, mais elle risque aussi d'engendrer des conflits. Le conflit peut toutefois jouer utilement comme facteur dans des négociations destinées à élaborer et à soutenir des politiques intégrées complexes, s'il est régi par des normes de respect mutuel et vient former le contenu explicite des questions ainsi négociées.

Une marge d'apprentissage

Les personnes et les groupes ont des possibilités à exploiter lorsqu'ils font face aux pressions du changement. Ils peuvent soit expérimenter et remettre en cause des convictions qui se situent au cœur de leur conception de la vie, soit se replier sur soi et voir dans cette occasion non pas une promesse mais une menace.

Les études consacrées à l'adoption des innovations, ainsi que la théorie de l'apprentissage, indiquent que les gens seront plus susceptibles de s'engager dans un processus de changement, de contester des hypothèses et de gérer l'innovation s'ils ont un « espace » pour prendre un risque ou s'ils ont l'impression d'en avoir, c'est-à-dire s'ils disposent des ressources intellectuelles, émotives, sociales et matérielles (nécessités de la vie) dont ils ont besoin pour vivre l'expérience jusqu'au bout, surtout si elle devait se solder par un échec. L'apprentissage doit laisser de la place à l'échec sans que la vie, le bien-être ni la stabilité intellectuelle et émotive soient menacés par l'expérience. C'est ce que l'on appelle parfois la

« marge d'apprentissage », c'est-à-dire le sentiment personnel que l'on a du jeu dont on dispose pour suspendre les habitudes et apprendre quelque chose de nouveau².

Une telle marge est nécessaire pour contester, éprouver et réviser des idées ou des qualités. Sans elle, les gens n'auront probablement ni la motivation, ni les ressources intellectuelles, ni la tolérance à l'ambiguïté pour changer d'orientation. Grâce à cette marge, on reconnaît que toute innovation, en matière de politiques, de technologies ou d'idées, est exigeante pour ceux qui doivent l'accepter et la mettre en application. L'innovation est perturbatrice (Zandstra *et al.*, 1979, p. 254) :

L'équilibre atteint avant l'introduction d'une nouvelle activité est troublé. Comme les nouvelles idées tirent généralement leur origine d'idées et d'expériences émanant de l'extérieur, une période de rajustement et d'adaptation s'impose habituellement pour que l'on juge des changements qui doivent être apportés et examine ceux-ci dans le contexte des ressources à la disposition de la collectivité qui accueille ces idées. [Traduction]

Dans la plupart des situations de changement de vie, une personne ou un groupe possède déjà une marge suffisante d'apprentissage. Le grand problème avec les nombreuses interventions qui visent à susciter des changements en vue de résoudre des problèmes sociaux complexes ou apparemment insolubles, c'est que les personnes, les collectivités et les institutions qui se situent au cœur du processus sont souvent précisément celles qui n'ont guère de marge d'expérimentation. Elles peuvent déjà être à bout de ressources matérielles, financières ou intellectuelles et, dans des cas extrêmes, se trouver littéralement au bord du gouffre de la survie. La réaction des intéressés à l'idée de repenser à fond leurs paradigmes et leurs comportements tiendra sans doute plus de la retenue et du rejet que de l'engagement. Pour eux, les risques seront tout simplement trop grands.

Prévoir une marge d'acceptation de risques dans des négociations multilatérales, c'est généralement créer une égalité des chances et permettre une collaboration authentique. En procurant des ressources aux groupes qui ont le moins de pouvoirs, on leur donne sans doute le temps et la souplesse voulus pour expérimenter de nouveaux processus et acquérir la confiance et la compétence dont ils ont besoin pour les gérer. C'est peut-être aussi prévenir la participation superficielle ou les fins précipitées que cause généralement l'inégalité des rapports (Owen, présente publication). Dans le cadre de ces interventions, on peut créer la marge d'apprentissage et d'expérimentation par exemple :

- ♦ en conférant au processus une légitimité sociale ou politique aux échelons les plus élevés de décision ou de gestion ;

² Bernard, A.K., 1990, *Issues in research: learning, education and ethnography*, Ottawa (Ontario, Canada), Centre de recherches pour le développement international, document inédit, 92 p.

- ◆ en fournissant l'information qui permettra de démystifier la démarche, de clarifier les risques et de rendre l'incertitude moins menaçante (Owen, présente publication) ;
- ◆ en employant des animateurs qui connaissent bien le contexte et l'innovation, ainsi que les compétences dont ont besoin les gens pour établir des liens positifs entre eux ;
- ◆ en allouant le temps nécessaire pour que toutes les vues s'expriment, que les changements d'opinion (teneur et portée) soient pris en compte et que s'apaisent les anxiétés concernant les tâches auxquelles on ne peut se soustraire (si on peut mettre les enfants en garderie ou être temporairement libéré de son travail habituel) ;
- ◆ en procurant des outils et une formation spécifiques afin que les intéressés, à tous les échelons, puissent décomposer des problèmes énoncés en termes généraux, recueillir et classer des données utiles, analyser, interpréter et en évaluer les implications, délimiter les champs d'action appropriés et communiquer l'expérience d'apprentissage aux collègues après coup (DePape, présente publication) ;
- ◆ en mettant à la disposition des personnes à qui on demande de changer d'emploi ou de refaire les structures communautaires les ressources pratiques de protection du revenu et des moyens de subsistance dont elles ont besoin.

On peut également prévoir une marge dans la conception de l'intervention, c'est-à-dire un moyen terme entre une structuration suffisante pour que les gens soient enclins à explorer de nouvelles idées, d'une part, et une liberté suffisante pour que des qualités se fassent spontanément jour. Les mécanismes de changement sont importants, parce qu'ils créent un terrain neutre et commun où les divers intérêts qui entrent en jeu peuvent établir une démarche de collaboration (Morley, 1989, p. 182).

Citons à titre d'exemple les divers organes spéciaux, comités de coordination et groupes ou comités de travail qui sont conçus comme des « espaces de changement ». On a décrit ces structures comme des « institutions tampons », des organes officiels ou officieux qui visent à faciliter les transitions entre la technologie traditionnelle et moderne et entre le savoir indigène et occidental. Elles visent à adoucir les contraintes et à conférer la souplesse nécessaire à une adaptation féconde (Zandstra *et al.*, 1979, p. 254).

Dans la conception d'une intervention, on devrait également prévoir un cadre ou un programme d'activité suffisamment clair avec un plan public d'action indiquant comment parvenir à des solutions réalistes et acceptables : (présente publication : DePape ; Owen ; Penfold). On doit donner en contre-poids assez de formation et d'information pour pouvoir pousser ce cadre à ses dernières limites et probablement même s'interroger sur son bien-fondé. Dans la conception de l'intervention, on doit doser les principes qui viennent du haut

et les négociations publiques qui viennent du bas (Fullan, 1996 ; Owen, présente publication).

Disons enfin qu'on aurait tort de supposer que seuls les pauvres ou les défavorisés ont besoin d'une marge d'apprentissage. Les puissants ont tout aussi besoin de penser qu'ils ont une marge de manœuvre, des ressources pour atténuer les risques dans l'expérimentation de l'innovation en matière de politiques, ainsi que des moyens de garantir que le changement ne les rendra pas moins capables de diriger leurs fonctions et leurs priorités. Les marges d'apprentissage sont généralement les plus grandes à la périphérie des systèmes de valeurs des gens où les valeurs fondamentales ne sont pas menacées et les structures cognitives de base ne sont pas immédiatement en cause (Lindquist, 1992). Toutefois, il y a des gens qui peuvent reconnaître la marge dont ils disposent ou se sentir prêts à l'exploiter ou à l'améliorer seulement si leurs intérêts vitaux sont menacés. Quelquefois, ce n'est que lorsque les fondements mêmes des hypothèses et des comportements sont contestés que les gens en situation d'autorité constatent qu'ils ont peut-être plus de jeu qu'ils ne le pensaient pour manœuvrer et atténuer les conséquences du changement.

On peut ainsi mieux comprendre la motivation des dirigeants politiques qui consentent à se pencher sur des innovations radicales en matière de politiques seulement lorsqu'ils ont l'impression que les menaces qui pèsent sur leur pouvoir seront plus grandes s'ils laissent pourrir les problèmes que s'ils lancent un processus de consultation. De telles perceptions peuvent être encouragées d'une manière utile et constructive par des interventions bien soutenues d'autres intervenants dans la collectivité en général, et notamment par le recours à la contestation publique. Les affrontements peuvent faire tirer la conclusion qu'il y a moins de risques dans l'innovation que dans le statu quo. À ce propos, Armstrong³ rapporte les propos de deux praticiens hors gouvernement qui, instruits par l'expérience, pensaient que les gouvernements doivent se rendre compte qu'ils risquent d'être laissés pour compte s'ils ne participent pas et que l'État est plus disposé à accepter des solutions nouvelles s'il est incapable de bien réagir à une situation.

Proposition 7

Il importe de reconnaître la marge d'apprentissage et d'expérimentation dont disposent les gens et de distinguer les intérêts et les convictions de base (plus rigides) des intérêts secondaires plus négociables. Les innovations et les nouvelles stratégies d'application en matière de politiques seront plus aisément acceptées si les interventions visent les terrains d'entente dans les systèmes de valeurs des gens ou dans les principes fondamentaux des coalitions de politique publique.

³ Voir la page 20 dans Armstrong, G., 1995, *Integrating policy: a matter of learning*, Ottawa (Ontario, Canada), Centre de recherches pour le développement international, document inédit, 46 p.

Apprentissage progressif pendant des négociations

Il importe de constater que les interventions ne font que donner l'espace et l'occasion aux personnes et aux groupes de se livrer d'une manière nouvelle à un apprentissage nouveau. Une intervention n'est pas une fin en soi.

Bien que l'obtention d'une marge soit une condition d'apprentissage dans tout le processus de changement, le besoin d'interventions pour créer cette marge devrait diminuer quand les participants deviennent plus capables de se donner eux-mêmes une marge en améliorant l'apprentissage à double boucle et le méta-apprentissage, les structures de communication et les réseaux de soutien. Si le processus d'innovation en politiques se déroule pas à pas, il est plus facile aux gens de créer leur propre marge et de réduire le degré de risque et de conflit en ouvrant davantage chaque aspect du changement envisagé à l'analyse, à l'influence et à la manipulation. En échelonnant une intervention, on peut encourager des réalisations successives des différents aspects d'objectifs énoncés généralement, ce qui permet de progressivement les clarifier et les mettre en contexte. Cela atténue les risques d'échec d'un consensus forcé du « tout ou rien » (Owen, présente publication, p. 158) et permet à un éventail sans cesse plus large de participants actifs de s'adapter à l'innovation et parfois même d'adapter celle-ci.

En empruntant une démarche progressive, on reconnaît la complexité et l'incertitude de l'innovation en politiques intégrées, et le fait qu'on manque encore une bonne compréhension de ce que peuvent être des politiques véritablement bien intégrées (Penfold, présente publication). De même que la bonne voie devant mener à un idéal n'est pas nécessairement évidente, de même les stratégies d'obtention d'information ne seront pas toujours claires. En tout cas, elles ne seront sûrement pas linéaires. Travailler à un consensus devient, dans ce contexte, plus une question de quête de sens que de production d'une solution par l'analyse (Penfold, présente publication). La souplesse et l'itération permettront aux gens de se représenter progressivement le problème à mesure que des questions se dégagent du processus (Rifkin, 1996).

La « conférence d'investigation » comme stratégie de décision intersectorielle est justement née de cette idée de synthèse progressive. Dans un tel exercice, on assemble les fils multiples d'information et d'opinion pour créer de nouveaux « schèmes explicatifs » (Wright et Morley, 1989, p. 220). La conférence d'investigation définit une démarche progressive en spirale fondée sur trois processus d'apprentissage en constante évolution, à savoir : la formation d'images (on se reporte aux structures de l'expérience pour trouver la signification et la « ressemblance » d'une situation) ; la présentation (on extériorise et communique ces images pour qu'elles puissent être mises à l'essai) ; la mise à l'essai (on obtient une rétroaction sur ce que l'on fait et une « proaction » sur la façon d'affiner les images).

L'innovation qui peut se décomposer se prête davantage à ce type d'adaptation interactive qui sera donc plus facilement acceptée que l'innovation fixe ou massive où on « gagne ou perd ». En abordant des aspects identifiables (bien qu'interdépendants) d'un problème complexe, les gens peuvent négocier le parcours entre les idées nouvelles et les idées anciennes et adapter progressivement leurs structures cognitives et leurs paradigmes opératoires. En échelonnant le processus d'apprentissage, on peut mieux établir des consensus, renforcer la communication entre les groupes et accroître tant la compréhension que le sentiment de la faisabilité de négociations multilatérales. Comme les apprenants dans toute situation, les parties à une négociation ont besoin de renforcement positif, c'est-à-dire de modestes gains, comme des réalisations concrètes sur le fond pour être sûres qu'elles dominent la situation d'apprentissage et pour avoir quelque chose à apporter à leurs commettants.

Un mode progressif, itératif et conversationnel de négociation permet aux participants d'éprouver les idées dans le contexte de leur propre vie et d'engager avec plus de transparence et de cohérence un processus de consultation et de participation avec les gens qu'ils représentent ainsi qu'avec leurs collègues. En décomposant une négociation en étapes franchissables, on donne le temps aux gens de mieux connaître leurs propres valeurs et intérêts fondamentaux et ceux de leurs opposants et de repérer ainsi, dans cet éventail, les domaines où il est possible de réaliser des compromis et des adaptations.

Une conséquence primordiale de l'adoption d'une démarche itérative et progressive est que le processus devient au moins aussi important sinon plus que le produit. La qualité et l'ampleur de la participation à tous les niveaux jouent autant dans le succès de la démarche que le document auquel celle-ci aboutit. Cela implique que les groupes les plus influents, dont les autorités et les autres dirigeants organisationnels, doivent être mis à contribution dès le départ et « demeurer dans la course ». Si les groupes influents décident de rester en marge du dialogue public et de ne rien investir de leurs ressources ni de leur pouvoir dans la quête de solutions, ils risquent de manquer les directions importantes et les tournants subtils que peut prendre la conversation et donc d'être incapables d'intérioriser la logique des arguments présentés en cours de route. Si on les met devant le fait accompli à la fin d'une démarche de négociation à laquelle ils n'ont pas participé, les dirigeants craindront souvent de pousser l'expérience et seront donc peu susceptibles d'adopter ou d'appliquer efficacement la politique qui aura été négociée.

Proposition 8

Les consensus seront plus probables et plus durables dans des discussions sur des politiques intégrées si les interventions présentent un caractère progressif et itératif.

Un paradoxe des tentatives de concertation en politiques est que, malgré toutes les considérations et les faits vécus que nous avons présentés jusqu'ici, les gens croiront rarement avoir le temps de mener une démarche soigneusement structurée, progressive et itérative. Habituellement et presque par définition, l'affrontement et l'action ont lieu sous une pression de quête de résultats et de règlement de crise. Bien qu'une facilitation non directive et à l'écoute des gens soit essentielle à un apprentissage fécond, les intervenants se sentent souvent obligés de s'embarquer dans une intervention toute faite, étant peu désireux ou incapables d'accepter le fait que les discussions sont sinueuses et que le changement s'opère hors de toute structure et apparemment en tout illogisme.

Comme ils se font les défenseurs et souvent les promoteurs de l'intégration des politiques, les gestionnaires et les décideurs doivent devenir des facilitateurs efficaces de l'apprentissage. Mais cela se produira seulement s'ils reconnaissent consciemment ce qu'implique ce rôle et comprennent ce qu'ils demandent aux autres. Comme nous l'avons déjà indiqué, les décideurs doivent consentir à faire le même apprentissage que les collectivités (collègues, subalternes, clients ou commettants) avec lesquels ils travaillent. Ils doivent s'attendre à être contestés dans le cadre de ce processus, à subir l'incertitude et le risque d'un contrôle partagé et à rajuster leurs vues en fonction des apports de collectivités cibles de plus en plus compétentes. Ils se doivent de « doser la logique et l'art », de concevoir une « théorie du leadership à un niveau intermédiaire » et de chercher moins à diriger le changement qu'à exploiter et favoriser la capacité qu'ont les gens dans tout le système d'être des agents de changement (Fullan, 1996, 709–710).

Le résultat le plus immédiat d'une démarche de négociation sera sans doute la découverte d'un terrain d'entente plutôt que l'établissement d'un consensus en bonne et due forme. Les intervenants doivent être prêts à passer aux actes même lorsque l'unanimité est impossible en disant clairement qu'on peut donner suite aux conclusions par une approximation générale des éléments de concertation et que les parties devraient donc continuer à régler leurs différences par la discussion. La capacité de composer en toute créativité avec l'imprévisibilité est particulièrement importante lorsque l'on passe des premiers stades de catalyse à une application dans la « vraie vie » où les décideurs et les collectivités concernées par leurs décisions éprouvent souvent le besoin particulier de maîtriser ce qui constitue largement un processus indirigeable.

Soutien du changement pendant sa réalisation

Dans cette section, nous puiserons à deux grandes sources de données de recherche sur l'application, celles qui traitent de l'innovation en éducation et des politiques publiques complexes. Ces deux ensembles d'études offrent de nombreux points de convergence (Pressman et Wildavsky, 1973 ; Berman et McLaughlin, 1976 ; Fullan, 1993).

Il ressort des données de recherche que la mise en application subit l'influence d'une diversité de variables prévisibles : teneur des politiques, contextes institutionnels et organisationnels, engagements variables des responsables de l'action, capacités individuelles et collectives de s'en tenir fidèlement aux objectifs énoncés, et besoins en ressources d'une multitude de clients et de coalitions connus ou inconnus. Cela complique énormément les efforts d'application, tout comme le fait que les politiques doivent être reformulées, étant diversement interprétées et appliquées. Même les innovations convenues sont remaniées dans des cycles continus d'adoption et d'interprétation — qui sont plus ou moins orientés, cohérents ou coordonnés — et leur succès dépend dans une large mesure des qualités d'apprentissage à double boucle et de cohérence des théories d'action chez les responsables de l'application des innovations.

La nature imprévisible et variable de la mise en application n'a rien d'irrationnel. Elle traduit plutôt le fait que lorsqu'on introduit une technologie, une politique ou un comportement nouveau, on doit, en dernière analyse, tenir compte des réalités sur le terrain. La recherche sur l'application indique que la capacité de soutien de l'innovation est fonction d'une adaptation réciproque. L'application est donc aussi un processus de changement et donc d'apprentissage. Elle aura plus de chances d'être efficace si les défenseurs d'une politique cherchent à établir la compatibilité de cette nouveauté avec les caractéristiques intellectuelles et culturelles de tous les intervenants, s'ils appuient un règlement transparent et négocié des conflits et s'ils prévoient une marge de compromis. Dans le cas contraire, on peut craindre qu'une innovation ne reste lettre morte (restant au niveau du discours plutôt que de l'assimilation de fond), ne se noie dans les pratiques établies (devenant une confirmation des structures en place) ou ne soit tout simplement écartée. En reprenant l'idée d'un apprentissage non dirigé ou fortuit, on peut comprendre que l'innovation en politiques qui contredit les contextes locaux, ne s'appuie ni sur les capacités ni sur les ressources disponibles ou représente une menace peut en réalité favoriser un apprentissage dysfonctionnel et des réactions qui sapent directement les efforts de changement, et ce, même chez des gens qui peuvent avoir les meilleures intentions du monde.

Il faut les mêmes qualités d'apprentissage pour négocier des politiques intégrées que pour les mettre en application. La souplesse d'analyse et de vérification des solutions possibles est primordiale comme contrepoids aux risques que prennent les gens de perdre les structures conceptuelles et les analyses prédictives qui leur ont permis d'agir efficacement par le passé. Comme le processus d'apprentissage doit être progressif, surtout dans le contexte hautement incertain de la révision des politiques, une question centrale est de savoir comment le systématiser de façon que les individus puissent le gérer et continuer à y adhérer. On demande beaucoup aux personnes associées à un processus de changement multidimensionnel : elles doivent analyser, synthétiser et évaluer l'expérience d'une manière nouvelle, considérer la diversité des vues et des

valeurs fondamentales, chercher, échanger et interpréter les données nouvelles et souvent dérangementes, dont elles ont besoin pour redéfinir et résoudre les problèmes, et enfin prendre des décisions d'une manière différente dans un milieu plus hasardeux et avec des paramètres non vérifiés. Les gens participent (Bernard, 1991, p. 37)

dans la mesure où ils choisissent, cognitivement, efficacement et physiquement, d'établir, de réaliser et d'évaluer tant l'orientation générale d'un programme que les détails de son exécution. Dans ce contexte, le choix implique non seulement le consentement à se conformer, mais la décision active d'assumer la responsabilité d'examiner le bien-fondé, les implications et les résultats éventuels du programme ... (et aussi de se retirer de ce dernier s'il est jugé dysfonctionnel). [Traduction]

Ce sont là des tâches difficiles qui ne peuvent s'apprendre que par la pratique. La pratique se soutient elle-même, créant une nouvelle ordonnance sociale où des gens sont prêts à participer au débat et à établir de nouvelles règles de discussion et d'interaction, parfois même sans attendre de consignes des hiérarchies traditionnelles. Bien que cette ordonnance serve aussi à l'application de l'innovation, bien sûr, elle peut représenter un risque important pour des dirigeants qui essaient de garder le processus bien en main, d'où la nécessité de nouveaux cycles d'amorçage et de facilitation du changement.

Proposition 9

Les intervenants doivent prendre le temps de donner à la fois des possibilités d'apprentissage et un soutien à tous les membres du milieu des politiques, même après l'obtention d'un consensus. La participation de la collectivité, le désir de mieux adapter la politique et le maintien du soutien d'apprentissage sont essentiels à une application efficace de cette même politique.

Proposition 10

L'imprévisibilité est inévitable dans des milieux complexes de politiques. Plutôt que d'être vues comme un facteur négatif, les interventions devraient être l'occasion d'apprendre à créer des structures et des cultures organisationnelles permettant de composer avec cette imprévisibilité. Les résultats imprévus de l'apprentissage devraient alimenter le processus.

Soutien du changement par les institutions

Les interventions qui soutiennent seulement les premiers stades de l'élaboration et de l'application de politiques complexes ne créeront sans doute pas le sentiment d'être partie prenante que nécessite un changement durable. Pour soutenir le changement après une première mise en application, on doit donc

s'assurer que les intervenants continuent à prendre part à l'essai et à l'adaptation des décisions d'adoption de politiques et à gérer les changements qu'engendre cette adoption. En ce sens, une intégration durable des politiques a à voir non pas avec la fidélité aux politiques énoncées en soi, mais avec la propension et la capacité du système de politiques à gérer le changement d'une manière de plus en plus satisfaisante, en comptant que les diverses collectivités et institutions que comprend ce dernier continueront à surveiller, évaluer et adapter.

La notion d'institution est particulièrement importante dans ce contexte. North (1994, p. 360) la définit comme toute forme de contrainte que conçoit l'homme pour façonner l'interaction humaine. Les institutions sont les dispositions durables, structurées ou non, qui interdisent ou permettent les comportements sociaux. Elles comprennent les règles dont nous nous dotons comme société pour gérer l'incertitude. Les institutions servent donc de cadre à l'interaction humaine. Elles sont la conséquence de l'apprentissage social (North, 1994) et le foyer de l'apprentissage futur, qu'elles prennent la forme d'organismes ou se présentent comme des croyances, des coutumes ou des normes.

Les institutions jouent donc un rôle important dans la façon dont les gens et les collectivités réagissent à un milieu complexe et variable de politiques, car elles fournissent le contexte de leur interaction. En soi, elles peuvent se révéler importantes pour le soutien de l'innovation en politiques, servant de lieu de coordination des vues multiples qui s'expriment. À mesure que se déploient les efforts de catalyse de l'innovation, on doit se soucier de créer des institutions sociales ou de les renforcer afin de légitimer et d'entretenir la dynamique du processus au double échelon central et local.

Depuis dix ans, on a fait l'essai d'organismes nouveaux dans divers secteurs de compétence politique pour tenir compte des milieux variables et difficiles des politiques où les intérêts économiques, sociaux et environnementaux entrent en conflit. Des nouveautés comme l'organisme CORE récemment démantelé en Colombie-Britannique (CORE, 1995), les divers mécanismes de table ronde et de conférence d'investigation qui ont vu le jour dans le monde entier, et le nombre croissant d'organismes communautaires assurant la liaison entre l'État et la société civile, sont autant d'expériences faites en matière d'institutionnalisation de négociations multilatérales et d'adoption de politiques plus intégrantes et englobantes. Si ces innovations ne visent pas à supplanter les structures politiques en place, elles peuvent procurer des tribunes relativement stables aux gens pour la formation d'alliances et de réseaux où ils réunissent les intérêts qui entrent en jeu et négocient des options « gagnantes ».

S'ils entendent faciliter une élaboration et une application de politiques durables d'intégration, ces organismes doivent faire preuve de cohérence et se doter de théories d'action conformes aux principes d'ouverture et de diversité, de souplesse devant l'ambiguïté et de décentralisation des décisions (avec l'existence d'un noyau capable de soutenir et de surveiller les thèmes organisationnels importants). Ces organismes doivent pouvoir efficacement user de leur

vision stratégique pour déceler et corriger les erreurs, s'en servir pour tirer parti d'une diversification et d'une expérimentation locales fructueuses plutôt que d'y voir un instrument rigide de contrôle (Mintzberg, 1989 ; Fullan, 1993).

L'évaluation comme instrument d'apprentissage

Le fait que la création et la réalisation du changement sont des *processus* d'apprentissage plutôt que des *produits*, des répercussions sur la façon dont on évalue l'intégration. Les plus importants résultats du changement en politiques sont largement impalpables : élargissement et approfondissement des capacités d'analyse et de synthèse en matière de politiques, renforcement de la confiance parmi les membres du milieu des politiques, plus grand optimisme et profil supérieur en ce qui concerne les objectifs d'intégration des politiques, disparition des œillères bureaucratiques et accroissement des compétences communautaires en gestion.

Les méthodes et les normes d'évaluation qui visent à l'obtention d'un produit concret et à la découverte d'un « projectile magique » justifiant les coûts et démontrant les avantages pourraient donc se révéler erronées pour évaluer les progrès et les difficultés des activités d'intégration des politiques. Les analyses coûts-avantages risquent d'être d'un bien piètre secours si l'on fait face au dilemme

du coût d'une non-participation à ces activités. Comment compare-t-on le coût d'exécution d'un processus de négociation, d'élaboration de politiques et de rédaction de rapports au prix à payer pour l'instabilité et le manque d'investissement dans le système si on décide de ne rien faire⁴ ? [Traduction]

L'évaluation devrait rendre l'implicite explicite. C'est pourquoi la conception d'une évaluation efficace sur place est de la plus haute importance dans des interventions destinées à rendre l'élaboration et l'application de politiques plus globales et plus ouvertes. Si dans des interventions de haut niveau on s'attache à la réalisation finale des objectifs plutôt qu'aux analyses intermédiaires des approximations et des reformulations successives de ces objectifs, on se trouve à oublier aussi bien le rôle primordial de l'apprentissage que la valeur de la rétroaction comme apport fondamental à la démarche.

L'important est de ne pas tenter d'éliminer les erreurs, ce qui de toute manière est inévitable :

Dans un exercice d'apprentissage, un des produits, le plus important, ce sont les erreurs qu'on n'apprécie guère, aussi est-on fortement tenté de mettre fin à l'investissement qu'on a fait au moment même où on analyse les erreurs et les leçons à en tirer⁵. [Traduction]

⁴ Voir Owen, p. 29, dans Armstrong, G., 1995, *Integrating policy: a matter of learning*, Ottawa (Ontario, Canada), Centre de recherches pour le développement international, document inédit, 46 p.

⁵ Voir Thomas, p. 29, dans Armstrong, G., 1995, *Integrating policy: a matter of learning*, Ottawa (Ontario, Canada), Centre de recherches pour le développement international, document inédit, 46 p.

Ce qui importe, c'est de concevoir assez d'une théorie pratique du leadership pour le changement avec des mécanismes de réflexion individuelle et collective pour que l'autocorrection se fasse nécessairement (Fullan, 1996, p. 715). Malheureusement, les paradigmes d'évaluation convenant à des processus de négociation brillent par leur absence tant dans la théorie que dans la pratique de l'intégration des politiques. Si on entend réaliser le potentiel des interventions de changement, on devra bien plus s'efforcer de jauger la qualité et l'efficacité de l'apprentissage, le rendement organisationnel et intergroupe et des aspects de l'intervention en changement social comme la transparence, l'équité et la potentialisation.

Proposition 11

Les innovations ou les politiques doivent pouvoir être réexaminées et remaniées à l'étape de la mise en application. Pour juger du succès d'une politique, on doit donc constater non pas à quel point la politique appliquée ressemble à la politique initialement formulée, mais à quel point la politique reformulée répond aux besoins des gens concernés et se prête à une constante adaptation.

Conclusion

On doit trouver des façons de partager la responsabilité de la gestion du changement structurel. Ce qu'il faut, c'est un processus participatif où des organismes s'associent pour résoudre ensemble un problème, un processus de décision collective où on repense les règles du jeu et redéfinit les rôles et les devoirs de chacun en fonction d'une définition convenue des intérêts publics. On devrait se soucier de concevoir des systèmes adaptables plutôt que de produire des plans. Il faut non pas une seule intervention ponctuelle, mais une responsabilité permanente à l'égard de l'apprentissage public. [Traduction]

Metcalf (1993, p. 183, 188)

Apprentissage

L'apprentissage est une démarche naturelle et continue d'interaction avec l'environnement et d'interprétation du milieu. S'il donne des résultats observables comme l'obtention de valeurs ou de connaissances nouvelles, l'apprentissage est néanmoins des plus utilement compris comme un processus, dans la mesure où il revêt un caractère irréversible et cumulatif. Les nouveaux apprentissages s'appuient sur les structures qui existent, mais font que ces schémas explicatifs ne sont plus exploitables tout à fait de la même manière.

L'apprentissage représente une activité intellectuelle et physique. Il implique un souci intellectuel et pratique des idées nouvelles, la confrontation de ces dernières avec les connaissances, les valeurs et les attitudes acquises avec pour résultat soit le renforcement des schèmes établis soit l'éclosion de schèmes nouveaux. Il exige une marge, le sentiment d'avoir le temps et l'espace pour envisager des idées nouvelles et expérimenter de nouveaux comportements. L'ampleur et la nature de la marge dont on a besoin varient chez une même personne et d'une personne à l'autre en fonction des particularités de l'apprentissage antérieur, des contraintes et des appuis qu'implique la situation actuelle, et de la nature de l'événement d'apprentissage. En définitive, la marge viendra de l'intérieur de la personne, le ressort étant dans ce cas l'importance perçue de la crise ou de l'insatisfaction dans un milieu et le fait que l'apprentissage comme activité soit foncièrement automotivateur, puisque les gens cherchent à connaître la logique des choses.

Si l'apprentissage ne peut être imposé ni commandé de l'extérieur, on peut le catalyser, l'encourager et le faciliter. Pour y parvenir, des interventions doivent garantir que l'apprenant — la personne appelée à changer — joue un rôle déterminant dans la conception et les méthodes du processus de changement. Les interventions de promotion, de création ou d'application de nouvelles façons de négocier des politiques sont plus susceptibles d'opérer des changements de fond si elles tiennent compte de la variabilité, de la complexité et de l'unicité ultime du processus d'apprentissage d'une personne, ainsi que de sa préparation à cet apprentissage.

Les gens ont tendance à apprendre à partir de leur expérience. Ainsi, si une intervention exige simplement que l'on se prononce sur la nature d'une politique et la façon de l'intégrer ou demande seulement que des gens entrent en interaction les uns avec les autres ainsi qu'avec les autres secteurs de la collectivité visés par une politique, son résultat pourrait être uniquement un échange de renseignements ou un contact superficiel. On ne peut faire face à une innovation, l'assimiler réellement et composer avec ses conséquences que si l'on a la possibilité bien réelle et durable d'exercer les compétences en cause, c'est-à-dire de confronter l'innovation avec l'apprentissage antérieur, de créer de nouveaux schèmes et de les renforcer par la pratique. Pour que l'on puisse améliorer les modes d'adoption de politiques avec des hypothèses et des paradigmes nouveaux, on doit considérer la durabilité comme dépendant des perspectives d'apprentissage des gens.

L'apprentissage est tout autant social et politique que psychologique. Il se fait au niveau de la personne, mais les gens s'y livrent parce qu'ils font partie d'un certain cadre social, culturel et institutionnel et désirent réellement y demeurer. En ce sens, l'apprentissage est hasardeux, car l'identité, l'inclusion, la capacité d'agir et l'accès aux ressources sont tous fonction de la possibilité qu'ont les gens de comprendre et d'être compris dans leurs divers milieux sociaux. Comme l'évoque Armstrong, au moment où vous inventez un organisme

ou tentez d'en modifier un, vous stimulez automatiquement un ensemble de réactions d'apprentissage où les gens comme les groupes tentent d'absorber et d'assimiler les conséquences de ce changement⁶. Pour savoir comment évolue la société, on doit voir le changement comme un apprentissage et l'apprentissage comme une entreprise socioculturelle.

Participation

Le gouvernement est un intervenant essentiel mais inégal à bien des égards dans le processus de révision des politiques. On doit accorder une extrême importance à sa capacité de prêter le soutien nécessaire à la mobilisation, à la facilitation et à l'institutionnalisation de nouvelles façons de mener des négociations dans et entre les collectivités et les clientèles visées par les politiques, tout comme à sa capacité de nier, gêner ou rompre le processus. Il faut donc qu'il soit associé au processus d'apprentissage — lorsque celui-ci arrive (ou est porté) à la table de négociation — en tant que collaborateur primordial, mais non pas comme ultime arbitre du processus d'échange social.

La participation implique que l'on soumet son pouvoir et sa compétence à l'épreuve du débat public. Si le gouvernement peut déléguer sa participation en recourant, par exemple, à des commissions, il faudra que, plus tôt qu'il ne le croit, il adhère expressément et officiellement au processus. Il doit être associé aux risques et aux responsabilités d'une démarche collective pour apprécier le contexte et la logique des arguments présentés. Il lui faut également accepter que l'on prévoie une marge pour les groupes plus vulnérables. Il doit en outre se livrer à son propre apprentissage interne. Il est donc notamment appelé à évaluer les capacités de ses organismes à négocier et à intégrer le changement, à assurer la qualité du rapport de convenance entre les théories d'action épousée et appliquée et à trouver les moyens de se doter de capacités d'apprentissage à double boucle et de méta-apprentissage (voir dans Rosell [1995] un exemple concret de la façon dont l'établissement de scénarios rend un tel apprentissage possible au gouvernement).

Les processus d'intégration de politiques ont évidemment des effets bien au-delà du gouvernement. Pour soutenir un changement à long terme, il est nécessaire d'étendre le champ de la discussion, de la négociation, de la participation et de la formation aux groupes marginaux et aux jeunes, aux gens qui doivent vivre les conséquences à long terme du changement.

L'élargissement du champ de participation intéresse aussi les liens entre ceux qui négocient le changement et les groupes qu'ils représentent, dont la vaste majorité des membres ne sont ni directement ni immédiatement inclus. Ce ne sont pas les seuls dirigeants des coalitions de politique publique, des

⁶ Voir la page 13 dans Armstrong, G., 1995, *Integrating policy: a matter of learning*, Ottawa (Ontario, Canada), Centre de recherches pour le développement international, document inédit, 46 p.

groupements communautaires ou des bureaucraties qui font un apprentissage à la table de négociation. L'apprentissage doit aussi concerner leurs membres, ceux qui seront éventuellement en cause si le changement se produit. Souvent, il y a de grands écarts entre le mandat confié aux négociateurs de groupes d'intérêt et les ententes auxquelles aboutissent les pourparlers, et ce, pour une bonne raison : si le processus a été efficace, l'expérience de l'échange a non seulement renforcé les schèmes initiaux, mais les a modifiés.

Il importe de réaliser un produit par la négociation, mais l'application d'une politique demande que l'on soutienne et étende, dans des contextes opérationnels successifs et variables, le processus de création et d'adaptation de ce produit. Le changement sociopolitique complexe est un combat de l'invention où, à chaque stade atteint, les représentants doivent chercher à faire connaître d'une manière pratique et participative le comment et le pourquoi du processus aux membres de leurs groupes. À chaque point, il est primordial de rétablir la confiance, de régler les conflits et d'édifier des paradigmes communs, et ce, avec la même insistance sur la préparation, la marge de manœuvre, la transparence, les outils adaptés à l'utilisateur et les mécanismes d'interaction et avec le même souci de la synthèse, du langage de facilitation et de souplesse et de la décomposition de la démarche en étapes appropriées.

Le recours à une telle orientation a d'autres conséquences. Plus on réussit à laisser de l'espace pour l'apprentissage partagé dans le système des politiques, moins le contrôle qui s'exerce depuis le centre sera marquant. Toutefois, comme le souligne la théorie de l'apprentissage, nous apprenons de nos erreurs, et le système de gestion des affaires publiques qui comprend des mécanismes de constatation et de correction des défaillances des politiques est le plus susceptible de durer longtemps (Michael, 1992). Une planification stratégique où tout est contrôlé de près ne permettra sans doute pas de composer avec des systèmes imprévisibles, et encore moins de les gérer.

En définitive, l'intégration des politiques ne portera fruit que si ses auteurs y voient un processus d'apprentissage avec pour caractéristique permanente une négociation des objectifs, des risques et des récompenses. Reconnaître et faire participer les intervenants comme apprenants, voilà une condition nécessaire pour qui veut diriger dans des milieux complexes et chaotiques. Il est essentiel de renforcer les capacités de constamment recréer les mécanismes d'apprentissage pour le changement à la base même de l'innovation en politiques intégrées. La leçon qu'offre la théorie de l'apprentissage pour la gestion des affaires publiques n'est sûrement pas que le monde devient un peu plus simple ou gouvernable par les interventions en politiques, mais plutôt que les gens, les institutions et les systèmes en cause peuvent apprendre de mieux en mieux à s'adapter aux conséquences des interventions et être plus sûrs d'être capables de continuer le cycle d'apprentissage-adaptation et mieux préparés à se livrer aux types de négociation de politiques qu'implique l'intégration.