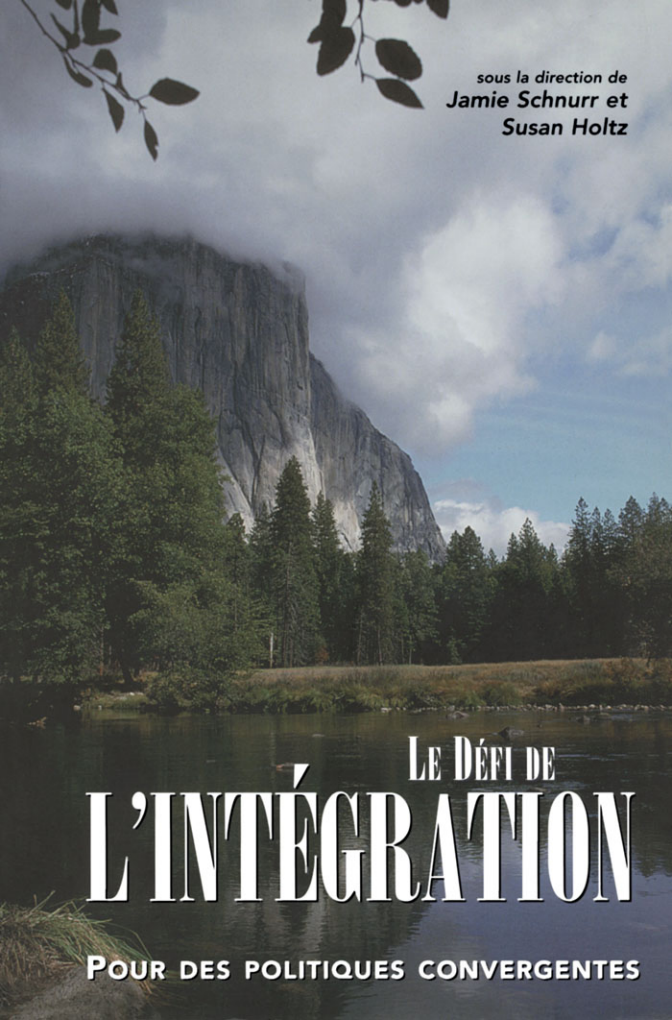




sous la direction de
**Jamie Schnurr et
Susan Holtz**

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 <i>Loi sur l'aménagement du territoire</i> 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

Intégration des politiques environnementales, sociales et économiques

S. Holtz



Introduction

Comme le démontrent les essais et les études de cas de la présente publication, on peut voir sous divers angles la tentative d'intégration des politiques ou des objectifs écologiques, sociaux et économiques. D'un point de vue conceptuel, il y a trois grandes façons de concevoir l'intégration :

- ◆ l'intégration est un objectif intermédiaire ayant à voir avec le processus, le but ultime étant de parvenir à un meilleur équilibre entre ces trois catégories de politiques (études de DePape et de Penfold, par exemple);
- ◆ l'intégration est principalement un objectif de processus ou de cheminement (étude de Bernard et Armstrong, par exemple);
- ◆ l'intégration est un objectif de fond, le grand défi étant de reconnaître et de régler les contradictions et les difficultés découlant de l'interdépendance des objectifs subsidiaires dans ces trois catégories de politiques (étude de Robinson et Tinker, par exemple).

Les divers auteurs peuvent, bien sûr, envisager l'intégration sous plusieurs de ces angles. La présente caractérisation aide seulement à clarifier et à mettre en perspective certains des grands thèmes de cette discussion, plutôt que de tenter de classer par le menu les articles présentés sur cette question complexe. Chacune de ces visions de l'intégration met des choses en lumière et en laisse d'autres dans l'ombre. Chacune comporte, implicitement ou explicitement, ses

propres mesures du succès ou de l'échec de l'intégration. Chacune laisse des questions sans solution, dans d'autres cadres ou dans le sien. Dans le présent chapitre, nous considérerons diverses questions d'intégration d'un point de vue historique et sous chacun des trois angles énumérés. Nous tirerons certaines conclusions au sujet des orientations les plus utiles pour l'avenir de ce débat, de cette recherche et de cette analyse.

Intégration et développement durable : perspective historique

Il est question d'intégration des politiques écologiques, sociales et économiques en relation avec le développement durable, notion née dans les années 1970 ou plus tôt encore et qui s'est taillé une place de choix dans le domaine de la politique publique vers la fin des années 1980 à cause de la diffusion du rapport de la Commission Brundtland (CMED, 1988). À cette époque, il était surtout question dans le domaine des politiques des tensions appréhendées ou réelles entre les objectifs écologiques et les objectifs économiques. Les considérations sociales d'équité, d'inclusion politique et de discrimination commençaient à peine à percer dans ce discours.

Vers la fin des années 1980 et au début des années 1990, la plupart des gens favorables au développement durable voyaient tout simplement comme premier objectif de l'intégration de rapprocher les trois sphères politiques et décisionnelles pour qu'elles puissent s'éclairer les unes les autres, plutôt que de demeurer des sphères indépendantes. Nombre d'observateurs ont signalé que le cloisonnement des finalités écologiques, sociales et économiques peut avoir et a pour effet d'instituer des politiques sectorielles qui nuisent à celles des autres secteurs. On peut songer, pour prendre un exemple canadien, à certains programmes de subventions agricoles qui ont pour effet non voulu d'accélérer la destruction des zones humides. Les programmes écologiques qui visent à remédier à cette perte d'habitat de la sauvagine sont voraces en deniers publics, comme le montre Sopuck (1993).

Toutefois, à un niveau plus fondamental, le problème de l'intégration des politiques semble résider non seulement dans la prévention d'effets pervers aussi évidents, mais encore dans une nouvelle harmonisation des objectifs des politiques. Il s'est agi non seulement de mieux mettre en contact ces domaines séparés de la politique publique au gré de l'élaboration de politiques, mais aussi d'insister davantage sur les objectifs écologiques et peut-être les objectifs sociaux dans un cadre de politiques où les questions économiques semblaient habituellement dominer. Toutefois, même là, on pouvait observer un accent variable mis sur l'interprétation de cet objectif commun.

À l'époque, certains écologistes se vouaient principalement à l'avancement de la cause de l'environnement et travaillaient aux questions écologiques

à titre bénévole ou comme professionnels pour le compte d'organismes à vocation environnementale. Il existait également d'autres adeptes de l'écologie, dont certains étaient de récents convertis, qui œuvraient dans l'entreprise, dans l'industrie, au gouvernement, dans des églises, des syndicats, des organismes de développement international ou des organisations non gouvernementales (ONG); ceux-ci continuaient à voir les facteurs économiques, politiques et sociaux comme les principaux éléments de leur cadre décisionnel, mais commençaient à reconnaître l'importance des questions écologiques. Pour ce dernier groupe, l'immense défi pratique au cœur du développement durable était de trouver des façons d'intégrer des facteurs et des objectifs nouveaux aux décisions quotidiennes de fonctionnement d'un organisme, d'une entreprise ou d'un service public. Pour bien des activistes, faire en sorte que l'environnement devienne un facteur important dans les décisions de politique publique dans des secteurs comme ceux de la forêt et de l'énergie n'était qu'une partie de la mission plus générale de réorientation des valeurs et de la réflexion de base de la société. Pour ces écologistes, l'éducation était essentielle, le but ultime étant de passer sur le plan philosophique d'une optique mécaniste et purement anthropocentrique à court terme à une optique écologique et biocentrique à long terme. Ceci ne signifie pas, bien sûr, que les deux groupes étaient absolument distincts, mais simplement que l'intégration des politiques est perçue différemment selon les objectifs de chacun, lesquels varient même chez des personnes qui défendent tout à fait sincèrement la cause du développement durable.

D'un point de vue à la fois pragmatique et philosophique, le problème fondamental à l'amorce du débat sur le développement durable a néanmoins été de trouver des façons d'insérer des valeurs, des finalités et des informations nouvelles dans les processus existants de décision et d'adoption de politiques pour en modifier les résultats. Il fallait des instruments et des cadres institutionnels nouveaux. Des gens aux intérêts différents auraient accès aux mécanismes décisionnels, il faudrait produire de nouveaux genres de renseignements et les faire intervenir dans le traitement des dossiers. Enfin, il serait bon, voire essentiel, d'améliorer les outils d'analyse et d'évaluation de situations et de résultats complexes. Si les mêmes décideurs continuaient à agir de la même façon, ils produiraient les mêmes politiques et décisions et les priorités qu'ils se sont données demeureraient foncièrement incontestées.

Intégration des politiques comme objectif intermédiaire axé sur le processus

Telle a été la toile de fond de la première catégorie d'avis, où l'on associe en définitive l'intégration des politiques avec des modifications de fond impliquant des procédés et des outils décisionnels nouveaux. Il s'agit du premier point de vue adopté et, à mon avis, il prédomine encore aujourd'hui surtout

chez les gens responsables de l'exécution du développement durable et les activistes désireux de voir les décisions et les politiques mieux traduire les valeurs sociales ou écologiques.

Discussion

Il est bon de signaler encore une fois que, dans cette optique, si on privilégie les procédés et les outils, c'est pour modifier les décisions en substance. On peut néanmoins avoir facilement l'impression que, dans une telle perspective, le processus peut l'emporter sur le reste, bien que des divergences de fond doivent se présenter en réalité. Souvent, les questions de conception et d'équité d'un processus suscitent une vive controverse, même avant que toute décision ne se prenne. La critique du processus peut devenir une tactique d'attermoisement ou un moyen facile de révoquer une décision en toute légitimité sans avoir à présenter d'arguments probants étayés de données objectives. À l'inverse, les gens justifieront principalement un résultat par la complexité du processus décisionnel qu'il a produit, plutôt que par la qualité du travail.

Malgré ces tendances à sous-estimer les résultats de fond de processus destinés à mieux intégrer les facteurs écologiques, sociaux et économiques dans les décisions, des progrès ont indubitablement été faits. Dans la décennie qui a suivi le dépôt du rapport Brundtland, on s'est de plus en plus intéressé aux outils et processus institutionnels pouvant servir à l'intégration des politiques. On a conçu des procédés totalement nouveaux pour réunir les gens partageant un vif intérêt pour tel ou tel système de valeurs dans un domaine et les amener à négocier une solution avec laquelle tous puissent au moins composer. Au Canada seulement, la liste de ces institutions et de ces processus est longue. Dans le seul cas des nouveaux modèles institutionnels, la liste comprend des douzaines de tables rondes locales, provinciales et nationales et autres organes semblables comme le groupe « New Directions » qui a commencé comme association non structurée de dirigeants des milieux d'affaires et de la communauté écologique dans les provinces centrales du Canada. D'autres pays ont établi leurs propres versions d'organismes appelés à promouvoir l'intégration des politiques ou le développement durable. De même, des mécanismes publics ponctuels et spéciaux de consultation et de négociation sont devenus courants dans l'élaboration de lois et de règlements, ainsi que dans l'examen de questions particulièrement litigieuses comme celle de la désignation de zones de conservation.

De tels efforts d'intégration résident surtout dans l'ouverture du processus décisionnel à une plus grande diversité de gens. Par une telle inclusion, l'apport de données et de vues nouvelles rejaillit sur les résultats et on parvient ainsi à un meilleur équilibre des questions sociales, économiques et écologiques. Le règlement d'éventuels conflits (et le résultat de fond obtenu) dépend des ressources et des compétences des gens en cause, et surtout du temps, de l'argent et des capacités de recherche. Dans ce modèle, une médiation et une

négociation efficaces sont les véritables outils d'intégration, l'intégration consistant elle-même à faire converger les vues différentes des gens.

En revanche, d'autres modèles d'intégration dépendent moins du dosage de participants et plus de renseignements ou d'instruments d'analyse nouveaux. Il s'agit habituellement de prescrire l'établissement et l'application de données qui, auparavant, n'étaient pas couramment exploitées dans les modes de décision. Ce genre d'initiative est des plus fréquents dans les décisions courantes d'orientation et de gestion dans l'entreprise, l'industrie et les organismes gouvernementaux où il n'est ni faisable ni particulièrement souhaitable d'ouvrir les modes de décision à de nouveaux participants. À titre d'exemple, mentionnons : la mise au point d'études des incidences environnementales internes ; de nouvelles exigences en matière de critères d'achat ou des documents d'information, par exemple, qui présentent des données sur l'incidence sur certains groupes sociaux ou sur l'environnement ; sans oublier les états de vérification environnementale et autres listes de contrôle semblables.

Les instruments d'analyse sont plus directifs, en ce qu'ils ne se contentent pas de livrer de l'information, mais tentent aussi de prescrire, ou du moins de nettement exprimer, la façon précise dont on pondérera les différentes données ou facteurs. Certaines de ces techniques comme les analyses coûts-avantages et les analyses de risques n'ont rien de nouveau, mais peuvent aider les décideurs, dans de nouvelles situations, à énoncer plus clairement les effets écologiques, sociaux et économiques de l'application de diverses solutions possibles. D'autres techniques comme celles de l'analyse de scénarios et de la théorie des jeux (pour mieux cerner l'éventail des décisions possibles en politiques) ou encore les méthodes d'établissement des prix ou des coûts sociaux et environnementaux sont relativement récentes. On ne sait encore au juste si elles pourront véritablement servir à la prise de décisions plus intégrées en politiques.

Évaluation des forces et des faiblesses

Dans cette première optique, l'intégration des politiques a un but fort modeste, celui de promouvoir un meilleur équilibre des objectifs écologiques, sociaux et économiques et une progression réelle vers un compromis acceptable en cas de conflit de ces objectifs. Dans ce cas, le grand atout est la capacité de faire valoir la cause du développement durable dans les grandes et les petites décisions des gouvernements et des sociétés.

L'orientation accuse cependant une double faiblesse. D'abord, aspect des plus importants, on suppose habituellement dans la pratique que les structures fondamentales du pouvoir et de l'autorité dans une société et les motifs et les intentions des décideurs ultimes échappent au nouveau processus d'intégration des politiques. La démarche d'intégration de ces valeurs est entreprise par d'autres intervenants, sans doute au profit des décideurs supérieurs, comme les chefs de la direction ou les ministres d'un gouvernement. Il s'agit d'une

hypothèse tout à fait raisonnable au sujet du vrai monde : si le processus reçoit l'appui de ces décideurs supérieurs, les politiques et les décisions gagneront sans doute en intégration, ce qui est vrai pour un certain nombre d'études de cas présentées dans cette publication. Toutefois, rien ne garantit que cette nouvelle orientation en politiques ne sera pas entièrement répudiée, advenant un changement de dirigeants ou d'opinions.

Plusieurs des études de cas signalent divers facteurs extérieurs — d'un caractère essentiellement politique comme de nouvelles mesures législatives ou une âpre controverse publique — qui ne laissent d'autre choix aux dirigeants que d'adopter une nouvelle démarche d'intégration des politiques. Ces pressions indiquent que, du moins dans certains segments de la société, les gens veulent repenser l'importance que l'on attache aujourd'hui à la prise de décision et l'élaboration de politiques. Toutefois, l'adoption d'un programme d'intégration des valeurs sociales, économiques et écologiques, quelque efficace et séduisant soit-il, pourra ne pas être de première importance dans les décisions de politique publique, simplement parce que ce ne sera pas là l'objectif principal des décideurs supérieurs. La grande priorité pour tout gouvernement est de rester au pouvoir. Ce n'est pas nécessairement l'indice d'une indifférence cynique de la part de la classe politique, car un gouvernement doit rester aux commandes pour exécuter tout programme. Ainsi, la perception qu'a un gouvernement des résultats politiques de l'adoption d'une politique ou d'une décision — et particulièrement de ses chances de rester au pouvoir — l'emportera sur toute nouvelle intégration des intérêts sociaux, économiques et environnementaux. Dans le secteur des entreprises, ce qui faussera sans doute le jeu d'autres facteurs dans les décisions définitives est la perception des effets sur le rendement économique de l'entreprise, tout comme les risques juridiques ou autres pour la viabilité de l'organisme. Bref, pour être appliquées, les politiques et les décisions qui intègrent les aspects sociaux, économiques et écologiques doivent être conformes à la réalité que perçoivent les décideurs supérieurs. Et cette réalité est le produit des facteurs structurels qui régissent l'existence des diverses institutions dans la société.

En second lieu, dans cette optique qui vise à l'équilibre des valeurs plutôt qu'à l'entière conciliation de vues en apparence contradictoires, on suppose qu'un résultat positif est toujours possible. Dans ce cadre, et surtout d'un point de vue pratique, cette constatation est vraie si elle veut simplement dire que l'on se satisfait des progrès accomplis, plutôt que de rechercher une solution parfaite. Toutefois, souvent il n'y a rien dans cette optique qui puisse aider les observateurs (par opposition aux participants à un processus qui sont en mesure d'apprécier les atouts et les arguments de leurs opposants) à juger objectivement si un résultat est assez bon. Qui plus est, comme on peut réaliser au moins certains progrès en poursuivant simultanément les objectifs appartenant à ces trois domaines de politique publique, on peut ne pas reconnaître ni cerner

convenablement les problèmes véritables de politique, certains se révélant peut-être carrément insurmontables.

Intégration des politiques comme objectif de processus

Selon la deuxième vision de l'intégration des politiques, le but fondamental consiste à rendre les processus d'élaboration de politiques et de prise de décisions plus intégrants pour ce qui est des valeurs et des objectifs sociaux, économiques et écologiques. Dans l'histoire, cette optique est souvent née d'une démarche où on désirait changer les processus pour apporter des modifications de fond aux politiques. Un exemple de cette évolution est l'avènement de la médiation environnementale, nouvelle discipline des années 1980. Dans bien des cas, les premiers praticiens avaient une ferme vision écologique et désiraient trouver des façons de dynamiser le traitement d'un problème écologique particulièrement difficile. Cet intérêt a fini par se transformer en une pratique professionnelle où le processus de la médiation s'appliquait à de telles circonstances. Et certains de ces écologistes sont devenus des médiateurs à plein temps.

Cette optique diffère de la première en ce qu'elle tend non pas à favoriser un intérêt ou un résultat particuliers dans tout mode de décision, mais à mettre l'accent sur la conception et l'amélioration permanentes de ces modes afin qu'ils permettent d'aborder plus efficacement des objectifs multiples appartenant à des disciplines et à des participants aux vues largement divergentes. L'étude de cas consacrée par Owen à la Commission on Resources and Environment (CORE) de Colombie-Britannique illustre partiellement cette perspective : le contexte est celui du développement durable, ce qui implique que les aspects écologiques, sociaux et économiques sont tous d'importantes questions de fond, mais la discussion porte principalement sur le déroulement du processus, et non pas sur ses résultats.

Discussion

Le développement durable peut avoir été l'objectif de cette démarche d'intégration des politiques comme elle s'est présentée, mais de nouveaux domaines axés sur le « processus », tels que la consultation publique, la facilitation, la communication des risques et des modes de règlement des différends comme la médiation et la négociation, ont apporté de larges contributions au fonds de connaissances dans cette sphère. La recherche et les idées émanent aussi de disciplines classiques des sciences sociales, comme la psychologie sociale, la théorie de l'apprentissage et les sciences politiques.

Certains lecteurs jugeront probablement superficielle et dénuée de contenu cette démarche axée sur le processus. Adopter une telle attitude revient, je crois, à ne voir ni l'utilité de cette optique, ni son véritable intérêt intellectuel.

Pour ce qui est de l'utilité, il est de fait que, dans les deux dernières décennies, les processus visant à intégrer une multiplicité de points de vue dans les politiques ou les décisions ont grandement progressé en nombre comme en complexité. Voici des contributions dignes de mention :

- ♦ étude de la négociation dans les années 1970 et 1980 à l'université Harvard, dont les résultats ont été largement diffusés par le livre populaire *Getting to Yes* (Fisher et Ury, 1986) ;
- ♦ modèle de consultation multilatérale d'après l'expérience des relations patronales-syndicales au Niagara Institute, modèle introduit par Environnement Canada au milieu des années 1980 ;
- ♦ principes de décision par consensus élaborés comme projet commun des tables rondes canadiennes aux niveaux national et provincial (*Forger un consensus pour un avenir viable : principes directeurs : une initiative des tables rondes canadiennes* [TRNEE, 1993]) ;
- ♦ fondation et activité du premier organisme professionnel du domaine de la consultation publique, aujourd'hui appelé International Association for Public Participation, qui en 1996 discutait de normes et d'éthique professionnelles dans cette discipline.

Au nombre des avantages évidents que procurent l'acquisition d'expérience, la constitution d'un fonds croissant de données de recherche et la disponibilité de spécialistes dans les questions de processus, mentionnons la participation plus efficace et la confiance accrue du public dans les résultats de telles initiatives.

La contribution intellectuelle d'une telle démarche va au-delà de ses résultats pratiques. Comme dans les procès avec jury et les régimes politiques démocratiques, le fait que l'on mette l'accent, dans l'intégration des politiques, sur un traitement juste et objectif plutôt que sur des résultats de fond particuliers signifie en réalité que l'on croit dans la responsabilité civique pour ce qui touche les questions d'intérêt général ; c'est aussi un énoncé de la nature des résultats découlant d'une tentative d'intégrer plusieurs grands objectifs de la politique publique, résultats tantôt étonnants, tantôt décevants, tantôt fortuits, mais toujours en évolution. On ne parviendra jamais à une synthèse permanente et définitive, puisque le problème de l'intégration est foncièrement un phénomène dynamique : en effet, en définissant la notion d'intégration des politiques — ou encore la notion de gouvernement démocratique — par la qualité des processus en cause, on peut mieux reconnaître que c'est là une démarche de constante réélaboration.

Évaluation des forces et des faiblesses

Comme nous l'avons dit, cette optique a fourni des contributions pratiques, mais aussi une meilleure compréhension du phénomène. Ce processus n'a toutefois pas beaucoup servi à définir l'intégration des politiques. On a vu bien plus souvent les processus comme le moyen d'une meilleure intégration de fond des objectifs économiques, sociaux et écologiques. On n'a donc pas beaucoup évalué ni même examiné l'intégration comme objectif de processus ou de cheminement. On se demande fréquemment si cette démarche est foncièrement une question de connaissance relevant de la pratique et de la technique comme l'art dentaire ou une discipline intellectuelle établie comme celle des sciences politiques. La question peut-être la plus importante est de savoir s'il vaut véritablement la peine de chercher à clarifier ces questions. Est-on en présence d'une catégorie artificielle qui est utile à la compréhension des thèmes en intégration des politiques, mais qui n'est pas assez employée pour qu'on s'y attarde davantage ?

Intégration des politiques comme objectif de fond

Dans la troisième optique de l'intégration des politiques, on considère que les questions fondamentales sont de nature conceptuelle, le problème étant essentiellement de bien définir le développement durable. De prime abord, cela pourrait sembler un cadre hautement théorique avec peu de conséquences pratiques, opinion que ne partageront pas, je pense, bien des gens qui adoptent une telle optique. Pour revenir à notre perspective historique, la plupart des organismes nouvellement créés ou mandatés pour promouvoir ou réaliser le développement durable ont habituellement d'abord tenté de définir la notion de développement durable à leurs propres fins. On ne saurait évaluer les progrès dans la réalisation d'un objectif aussi général que celui du développement durable sans une définition de travail et, dans des choses pratiques comme les programmes de travail, il faut précisément définir ce qu'on entend accomplir. De plus, dès que s'est engagé le débat public sur le développement durable, nombreux ont été les gens — activistes sociaux et écologiques et représentants des milieux savants en particulier, mais il y en a eu d'autres aussi — qui se sont demandé si le terme « développement durable » avait réellement un sens ou s'il masquait de telles contradictions sous-jacentes qu'il relevait davantage de l'oxymoron.

Discussion

Peut-être la question fondamentale est-elle de savoir si cette division des domaines ou des objectifs de politique publique en trois parties est la plus utile

à l'examen de l'intégration des politiques aux fins du développement durable. Plus particulièrement dans le contexte de la mesure et de la déclaration des progrès en matière de développement durable, des chercheurs comme Hodge *et al.* (1995) préfèrent formuler le problème en parlant de l'interaction de l'activité humaine et de l'environnement, et déterminer les objectifs de politique publique en ce qui concerne les gens, l'environnement et les éléments d'interaction entre le sous-système humain et les systèmes écologiques qui l'entourent et le soutiennent. Dans un tel modèle, la caractérisation de l'activité humaine comme étant économique ou sociale n'est ni nécessaire ni très utile. Maintes activités hors marché qui sont économiquement et socialement nécessaires, qu'il s'agisse de soin des enfants ou d'entretien des habitations, ne sont pas faciles à mettre en catégories, aussi risque-t-on de mal les analyser ou de simplement les oublier.

Une autre difficulté de cette triple caractérisation réside dans le fait que les lignes de démarcation entre facteurs économiques et sociaux sont floues. On peut aussi considérer les facteurs économiques comme constituant un sous-ensemble de la chose sociale. L'économie et les objectifs économiques ne sont pas des fins en soi, mais des mécanismes de réponse aux besoins et aux nécessités de l'homme, lesquels s'expriment à travers la société humaine. Et, dans toute société, l'être humain crée des institutions ayant trait au droit et aux affaires publiques, aux liens personnels d'affection et de responsabilité et à la satisfaction des besoins, matériels ou non, toutes ces dispositions découlant du fait biologique que les humains constituent une espèce sociale. L'économie n'est-elle donc qu'une fonction de la société ?

On a, bien sûr, un grand intérêt pragmatique à faire appel à des catégories correspondant à des disciplines savantes et à des domaines de politique publique délimitables, au moins les termes de la discussion nous sont familiers (s'ils demeurent quelque peu vagues) et ont une nette importance. Toutefois, du fait même que les spécialistes et les décideurs emploient de telles catégories, il importe de définir l'*intégration*. S'agit-il d'essayer de marier les sujets selon les optiques savantes de leur description et de leur compréhension ? À titre d'exemple, mentionnons les tentatives de redéfinir la richesse et le revenu nationaux en parlant de ressources, d'environnement et de patrimoine ou encore de refondre la théorie économique en prenant pour base ou du moins pour référence la théorie des choix et des jeux ou les lois de la thermodynamique. Mais il paraît fort improbable qu'on élabore ou même esquisse une théorie unifiée du développement durable, parce qu'on a habituellement de bonnes raisons de vouloir décomposer la théorie en éléments topiques limités mais utiles. Ce que signifierait alors l'*intégration des politiques*, c'est soit l'élaboration d'objectifs sociaux, économiques et écologiques compatibles, soit l'instauration de modes compatibles de réalisation simultanée des grands objectifs fixés dans ces trois domaines. Ce n'est pas tout à fait la même chose.

Si on parle d'élaboration d'objectifs compatibles, on part du principe qu'il est plus facile de modifier ce que veulent les gens — ce que sont leurs objectifs — que d'atteindre simultanément les habituels objectifs propres à ces trois domaines. Dans la pratique, les objectifs sociaux, économiques et écologiques peuvent en effet se trouver en interférence. Dans leur examen de la resocialisation, c'est-à-dire de la dissociation du bien-être humain et de la croissance économique, Robinson et Tinker adoptent essentiellement cette orientation. Ils écartent le but largement accepté et poursuivi de la croissance économique (croissance du revenu personnel sur le plan individuel), jugeant qu'il convient mal à un développement durable, du moins dans le monde industrialisé et dans une perspective à long terme, car il est trop difficile à intégrer à des objectifs de qualité de l'environnement. Ils y substituent la recherche d'une plus grande satisfaction par les rapports personnels et d'autres biens sociaux.

En parlant d'élaboration de modes compatibles, on part du principe qu'il est plus facile d'user de moyens comme des mesures d'incitation et de pénalisation, des technologies et des dispositions institutionnelles nouvelles pour atteindre simultanément une pluralité d'objectifs que de tenter de changer les objectifs importants des gens. L'adoption d'une telle orientation est illustrée par le nombre restreint mais croissant d'entreprises qui ont su améliorer aussi bien le respect de l'environnement et la sécurité des travailleurs que leurs résultats d'exploitation. Robinson et Tinker sont aussi de cet avis lorsqu'ils traitent de l'utilité de la dématérialisation et de l'écoefficient comme principes d'une politique de développement durable.

Évaluation des forces et des faiblesses

J'ai déjà soutenu qu'une conception claire de l'intégration des politiques et du développement durable offre une valeur à la fois pratique et théorique. La grande faiblesse d'une telle réflexion à l'heure actuelle est qu'on ne l'a pas assez poussée. Le problème majeur du débat sur le développement durable est le degré avec lequel il s'enlise généralement dans l'idéologie au lieu de se fonder sur une investigation objective et théorique, voire sur l'observation ordinaire et le bon sens.

Il n'y a tout simplement pas assez de travail d'observation et d'analyse pour une étude rigoureuse de toutes les hypothèses débattues. On a eu plutôt tendance à défendre des positions déjà prises à caractère idéologique. On en vient aux vraies questions dans tout ce qui est développement durable seulement lorsqu'on rapproche des réalités en apparence incontestables, mais contradictoires. Quels genres d'objectifs de politique publique et de modes de réalisation de ces objectifs se dégageraient dans une discussion où on essaierait vraiment de tenir entièrement compte, par exemple :

- ♦ de la compréhension actuelle des contraintes écologiques et environnementales réelles de la croissance économique ;

- ♦ des conséquences d'un désir apparemment quasi universel de posséder des automobiles et d'amasser des richesses ;
- ♦ de la taille de la population humaine et de la conservation de la biodiversité ;
- ♦ des entraves politiques, économiques et sociales à de réels progrès dans l'éradication de la pauvreté ?

Essayer d'examiner ces questions et de passer toutes leurs conséquences en revue dans une analyse cohérente serait indubitablement un exercice ambitieux. Peut-être l'examen de questions aussi pures d'intégration des politiques dépasse-t-il les compétences normales d'un analyste. Il semble néanmoins que, même dans des questions un peu plus simples comme celle du rôle que joue la croissance économique dans le développement durable, plus particulièrement dans la lutte à la pauvreté et aux iniquités et l'amélioration des effets écologiques de la technologie, on ne soit pas bien plus avancé que lorsque la Commission Brundtland s'est attaquée à ces questions il y a une décennie.

La réaction est trop souvent d'écarter les réalités rebelles au lieu de s'y attaquer. L'exception est sûrement l'insistance inébranlable d'auteurs comme Schrecker (1998) sur la nécessité de prendre sérieusement en considération à la fois les problèmes écologiques et les répercussions sur les pauvres de l'application de certaines des solutions apportées à ces problèmes. La difficulté fondamentale demeure : on est trop ancré dans l'idée que l'intégration des objectifs et des démarches de politique publique implique des incompatibilités et des difficultés de fond et on examine trop peu les questions qui se posent.

Conclusion

Je ne voudrais surtout pas conclure ce chapitre en suggérant qu'une réflexion plus approfondie sur les problèmes fondamentaux de l'intégration des politiques et du développement durable pourrait fort bien révéler la futilité de tous ces efforts. Il pourrait bien advenir que les sociétés humaines affrontent dans l'avenir des problèmes sociaux, écologiques et économiques qui dégénèrent — voire des catastrophes — comme elles ont eu à le faire par le passé. Les efforts en vue d'intégrer les objectifs et les politiques dans ces domaines primordiaux, d'expérimenter des façons pratiques de mettre une conception plus globale du monde au service des politiques et des décisions et de rendre les modes de décision plus englobants et plus soucieux de bien des aspects de la réalité n'en sont pas moins dignes de notre respect, quel que soit l'état du monde. Les tâches qu'évoquent les auteurs de cette publication peuvent être tenues pour immenses (définition des axes stratégiques du développement durable par les politiques)

ou modestes (s'il s'agit d'amener une entreprise quelconque à tenir compte de l'environnement dans ses activités quotidiennes). Mais c'est uniquement par l'effet cumulatif de nombreux efforts comme ceux-là que l'on pourra transformer la société en profondeur.