

Cahier de recherche

Développement durable : le difficile passage de la théorie à la pratique

Sophie Morin, M.A.
Relations internationales

Avril 2009



Laboratoire d'étude
sur les politiques publiques
et la mondialisation

DÉVELOPPEMENT DURABLE : LE DIFFICILE PASSAGE DE LA THÉORIE À LA PRATIQUE

Sophie Morin, M.A., Relations internationales

Résumé

Le développement durable est un concept relativement nouveau qui fait partie intégrante des politiques publiques de la plupart des pays industrialisés. Il est tout aussi important pour les organisations internationales, les organisations non gouvernementales et le secteur privé. De nombreuses définitions du développement durable sont utilisées par les divers acteurs sur la scène locale ou mondiale. Mais comment cerner ce concept et plus particulièrement comment celui-ci évolue-t-il dans un contexte changeant, loin des premières préoccupations du début des années 1990 ? Ce document a pour objectifs d'analyser l'évolution du développement durable dans la littérature scientifique et de présenter la difficile opérationnalisation de ce concept dans les stratégies adoptées par différents acteurs. En plus de faire un tour d'horizon du côté des organisations internationales, il vise à dégager certains éléments d'application du développement durable, en prenant pour exemple sa prise en charge par le gouvernement québécois.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	3
1. L'ÉVOLUTION DU CONCEPT DE DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	5
2. LES ACTIONS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET DES GOUVERNEMENTS.	7
3. L'EXEMPLE QUÉBÉCOIS	11
3.1. UNE ASSISE JURIDIQUE : LA LOI SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE	12
3.2. LA STRATÉGIE GOUVERNEMENTALE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	13
3.3. L'EXAMEN DES RÉSULTATS : UN EXERCICE DIFFICILE	16
4. L'IMPACT DE LA MONDIALISATION	17
5. LES PROBLÈMES D'APPLICATION.....	18
6. DÉVELOPPEMENT DURABLE – DÉBATS INÉPUISABLES	19
CONCLUSION	23
BIBLIOGRAPHIE	25

Introduction

L'équilibre des systèmes : tel est l'enjeu au cœur du développement durable. L'équilibre est la clé de la pérennité des espèces vivantes et de la planète. Cet équilibre est difficile à atteindre, l'histoire et les enjeux mondiaux d'aujourd'hui en témoignent. Peut-on pratiquer le développement durable, tout en conservant des habitudes néfastes pour l'environnement et inéquitables pour les sociétés ?

Les progrès technologiques et industriels ont permis d'améliorer les conditions de vie des sociétés. Ils ont également entraîné des effets pervers en contribuant au déséquilibre des systèmes. Les phases d'accélération de la mondialisation ont également soulevé des défis auxquels toute la communauté internationale est confrontée. Face à ces défis, tous ne disposent pas des mêmes moyens. L'équilibre des systèmes nécessite une cohabitation harmonieuse entre le développement économique, la préservation des identités culturelles, l'accès à l'éducation, à la santé et à la sécurité ainsi que le droit à un environnement sain.

La notion de développement durable est devenue, en l'espace de quelques décennies seulement, une référence, un terme incontournable. Autant cette notion est sur toutes les lèvres, autant peu d'acteurs peuvent en définir le sens exact, encore moins en comprendre les finalités. Ce qui est plutôt paradoxal pour une notion à laquelle adhèrent la majorité des gouvernements, des organisations internationales et des entreprises. Plus étonnant encore, la pratique du développement durable semble ne reposer sur aucun cadre théorique, ce qui laisse libre cours à diverses interprétations d'une notion complexe et multidimensionnelle.

Pour mener à bien notre réflexion, nous procéderons à une mise en contexte de la notion de développement durable. Ainsi, il sera question de l'évolution de l'idée de développement durable, de même que des actions des organisations internationales et des gouvernements, plus particulièrement celles du Québec. Une attention sera également accordée à l'impact de la mondialisation, aux problèmes d'application du développement durable et enfin aux critiques à l'égard du développement durable, notamment en ce qui concerne l'absence de cadre théorique.

1. L'évolution du concept de développement durable

Selon le Rapport Brundtland, publié en 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, le développement durable est « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ». L'Union mondiale pour la conservation de la nature estime pour sa part que « le développement durable est un développement qui tient compte de l'environnement, de l'économie et du social ».

Tout en étant complémentaires, ces définitions ont été enrichies au fil des années, démontrant le caractère évolutif du concept (Lauriol 2004, Allemand, 2007, Gendron, 2005). En 1989, on dénombrait pas moins d'une soixantaine de définitions du développement durable; en 1996, on en recensait presque 300 (Bontems et Rotillon, 2007).

Gendron propose trois définitions (Gendron, 2005). La première prend appui sur un courant conservateur où l'on associe croissance et développement. Ainsi, la rentabilité et l'environnement vont de pair et aucune contradiction ne semble possible. La deuxième définition tire son origine des théories de l'économie environnementale. Elle repose sur le postulat qu'il faut repenser la relation entre l'économie et l'environnement.

Enfin, la troisième est davantage progressiste. Elle inclut la dimension sociale, une différence significative par rapport aux deux premières définitions.

C'est ainsi que l'on voit apparaître le principe tripolaire, c'est-à-dire la cohabitation des trois piliers du développement durable : social, économique et environnemental. L'environnement est une condition, l'économie un moyen et le développement social une fin (Gendron, 2005). Le développement durable exige l'utilisation responsable des ressources et suppose le traitement équitable des individus, dans un contexte de croissance économique viable.

Privilégiée par l'Union internationale pour la conservation de la nature, cette définition est la plus répandue. On la retrouve dans la plupart des textes officiels en tant qu'approche correspondant le mieux à l'esprit du Rapport Brundtland. Comme l'indique Gendron, selon les interactions entre les trois piliers, cette définition tripolaire peut prendre une dimension plus conservatrice ou plus sociale. La notion de développement durable implique que l'on doit se soucier de la qualité de la croissance économique et de la durabilité environnementale en maintenant l'intégrité des écosystèmes et l'équité sociale (OCDE, 2001a).

Les inquiétudes liées à la dégradation de l'environnement et aux inégalités sociales ne sont pas nées lors des sommets internationaux les plus marquants des années 1980-1990. Aussi bien Platon dans l'Antiquité que Thoreau dans les années 1800 avaient déjà éprouvé le sentiment qu'un modèle économique donné ne comporte pas uniquement des avantages. Dès 1915, la Commission canadienne de la conservation interpellait la population et le gouvernement quant à l'importance de « transmettre le capital naturel

aux générations futures ». Dans les années 1950, l'UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture) s'inquiétait de l'impact du développement économique sur la préservation de l'environnement et, en 1972, elle est l'instigatrice de la conférence internationale sur l'environnement, dite Conférence de Stockholm (Allemand, 2007). C'est lors de cet événement important que va naître le concept d'écodéveloppement, élaboré par Ignacy Sachs et synonyme, en quelque sorte, de développement durable (Allemand, 2007).

Durant les années 1960, un certain nombre de chercheurs, et plus particulièrement des économistes, s'inquiètent de l'état des sociétés et de l'environnement et mettent en doute la pérennité du modèle économique alors en vigueur. La croissance est instable et peut même être dangereuse (Claval, 2006). L'économiste et théoricien politique américain W.W. Rostow insiste pour affirmer que la croissance doit être progressive et qu'il faut miser sur une croissance durable. Pour la première fois, le mot durable est accolé à croissance. Vers la fin des années 1960, l'échec des politiques conduites essentiellement en vue de la croissance économique au détriment de la protection sociale devient patent (Claval, 2006). Sous l'impulsion du Rapport Meadows (concernant les limites de la croissance), publié en 1972, et face à des problèmes de plus en plus concrets et menaçants, les contraintes environnementales sont désormais prises en compte.

Si la Conférence des Nations Unies sur l'environnement tenue à Stockholm en 1972 prépare l'entrée en scène du développement durable, c'est dans une étude de l'Union internationale pour la conservation de la nature, en 1980, que l'expression va connaître ses premières heures de popularité. Puis, en 1987, la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (Commission Brundtland) présentera le rapport « Notre avenir à tous » dans lequel elle propose une définition du développement durable qui deviendra la référence.

La Commission suggère de rassembler les acteurs autour d'une approche du développement qui ne compromette pas l'avenir de la planète. La Commission ne remet pas en question la croissance économique; d'une certaine manière, elle renforce le modèle économique en vigueur, ce que dénoncent un grand nombre d'analystes. L'approche de la Commission Brundtland oppose en fait deux termes à partir desquels il sera impossible de créer des stratégies et des politiques efficaces (Allemand, 2005, Latouche, 2003, Claval, 2006).

Le Sommet de Rio (1992), qui a consacré officiellement le concept de développement durable, a provoqué des bouleversements importants dans le domaine des politiques et du droit international. Il a aussi souligné que la particularité des problèmes environnementaux est qu'ils impliquent une relation complexe entre le local, le national et le mondial. Cette même relation serait un facteur de réussite des engagements envers le développement durable. Lors du Sommet de Rio, cela s'est traduit par

l'adoption et l'application par les États de l'Agenda 21¹. Les autres acteurs, entreprises, organisations internationales et organisations non gouvernementales (ONG) se sont engagés à en faire autant.

Le développement durable est le fruit de concertations et de compromis entre les décideurs politiques et économiques et les ONG. Contrairement aux idées reçues, ce sont les ONG qui se sont autoproclamées porte-parole de la population, sous prétexte qu'elles étaient les seules à comprendre et connaître leurs besoins et surtout leur réalité quotidienne (Claval, 2006). Acteurs centraux du développement durable, les ONG incarnent « le tiers secteur » (Tellenne, 2005), car elles ne poursuivent pas de but lucratif ni l'objectif de gouverner, d'où une forme de « légitimité apparente » (Tellenne, 2005).

Cette façon de légitimer le développement durable et d'en assurer la popularité dans la société civile constitue un facteur supplémentaire de contradiction dans l'application du concept. Cette forte intervention des ONG en faveur de l'adoption du concept de développement durable a contribué à sa popularité, malgré son caractère paradoxal; elle explique en partie pourquoi on n'ose pas en critiquer la finalité. Comme le laisse entendre Claval : « Au total, l'idée de développement global est née dans les sphères intellectuelles assez limitées et s'est imposée comme légitime à la Conférence de Rio, car elle passait pour émaner des couches profondes de la société. Les politiques qui en découlent suivent, dans une large mesure, la même voie » (Claval, 2006, p. 18).

2. Les actions des organisations internationales et des gouvernements

Bien que le développement durable soit un concept flou et difficile à circonscrire, il est intéressant de constater la vigueur et même l'acharnement avec lesquels les gouvernements et les organisations internationales s'en sont emparés afin de stimuler un processus de changement dans les sociétés et dans les sphères politiques. Certains acteurs ont su mettre en place des stratégies plus efficaces que d'autres, plus particulièrement du côté des gouvernements. Quant aux organisations internationales, ils sont très actifs dans la promotion du développement durable en adoptant des recommandations à l'intention des États, mais également en dressant des bilans quant au cheminement de ce concept.

Au moment où le développement durable a pris forme grâce au rapport Brundtland et au Sommet de Rio, les ONG et les organismes des Nations Unies se sont dotés de lignes directrices et se sont investis d'une mission dans ce domaine. Les gouvernements ont

¹ L'Agenda 21 est un plan d'action qui doit être élaboré aux niveaux local, national et mondial par les États, les organisations des Nations Unies et les autres acteurs. Il vise la prise en charge de quatre aspects : dimensions sociales et économiques; conservation et gestion des ressources aux fins du développement; renforcement du rôle des principaux groupes; moyens d'exécution.
<http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/french/action0.htm>

pris part à cet engouement en adoptant des politiques et stratégies nationales afin de répondre aux exigences du Sommet de Rio et de son instrument de travail, l'Agenda 21. Les États, les villes et les organisations étaient invités à mettre en œuvre des agendas 21 afin de traduire la notion de développement durable en gestes concrets. Depuis, tout doit être décliné en pratiques durables.

Dans ce type de démarche, le rôle des acteurs est important. Leur nombre élevé a multiplié les défis dans l'application de pratiques conformes à l'Agenda 21. Autant les gouvernements que le secteur privé et les ONG, sans compter les organisations internationales et la société civile, ont été interpellés. Ainsi, le développement durable devient un enjeu à la fois planétaire et local misant sur la démocratisation. Il contribue à la participation de tous, pour les intérêts de tous, même s'ils sont souvent divergents.

Outre les organismes de l'ONU (Organisation des Nations Unies), l'OCDE (Organisation internationale de coopération et de développement économiques) étudie très activement le développement durable ainsi que sa transposition dans les structures publiques. Pour l'OCDE, le développement durable doit se pratiquer dans tous les secteurs. Cela suppose notamment la redistribution des fruits de la croissance économique entre tous les citoyens, l'augmentation de l'accès à l'éducation pour les enfants et l'inclusion de la population dans les processus de décisions politiques (Strange et Bayley, 2008). Le rôle de l'OCDE dans cette mise en application pourrait en quelque sorte consister à faire un pont entre les États sur la scène mondiale.

Les défis liés au développement durable vont au-delà de la scène nationale et les actions des États se répercutent inévitablement à l'échelle planétaire. Si la mondialisation, la croissance économique et les technologies ont permis l'amélioration du bien-être matériel, il faut admettre que ces mêmes éléments ont eu des effets négatifs sur les sociétés et l'environnement (OCDE, 2001a). Malgré les efforts d'application du développement durable, l'écart entre les riches et les pauvres s'est accru et la disparité de revenus également (OCDE, 2001a). Comme le signale l'OCDE (2001a), les mesures inefficaces des gouvernements auront des conséquences néfastes, tout comme l'absence de mesures favorables au développement durable.

Bien que la majorité des États aient un système basé sur la bonne gouvernance, il s'avère difficile de mettre en œuvre des mesures propices au développement durable. Les États doivent résoudre des problèmes importants, et la complexité des enjeux dans ce domaine tend davantage vers une rupture du système que vers une bonne gouvernance (OCDE, 2001a). Une des pistes de solution consisterait à mieux adapter la gouvernance aux nouvelles réalités du développement durable. Comment les États doivent-ils s'y prendre ? Chaque pays tente d'élaborer des politiques publiques à cet égard, mais jusqu'à quel point les États sont-ils ouverts à remettre en cause les fondements de leur gouvernance ?

L'implication des gouvernements est un critère de réussite. Le recours à la réglementation semble être une mesure préconisée par l'OCDE, qui y voit une condition pour traduire dans les faits le développement durable (Strange et Bayley, 2008). Cependant, il faut d'abord adapter les réglementations au contexte mondial, qui évolue

constamment. Dans le champ des compétences des pouvoirs publics, les dépenses pourraient être réévaluées à la lumière des impératifs de développement durable. Par exemple, en réfléchissant sur la pertinence des subventions dans l'exploitation des énergies fossiles et en intégrant davantage le principe de l'écologisation de la fiscalité (Strange et Bayley, 2008).

Les recommandations de l'OCDE devraient être inspirantes pour les gouvernements, car l'organisation mise sur l'interaction accrue de l'économie, de l'environnement et des aspects sociaux. L'un ne va pas sans l'autre et la synergie entre ces dimensions est primordiale pour le succès des politiques gouvernementales. Mais encore faut-il que cette synergie soit présente dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental et que ses différentes entités empruntent la même voie du développement durable, sinon il y a risque d'annulation des efforts consentis. Non seulement les ministères et les organismes publics doivent-ils s'impliquer, mais la participation de tous les paliers de gouvernement est également essentielle.

Adopter des plans d'action à partir des recommandations de l'Agenda 21 est un premier pas que les États ont été invités à franchir autour d'un consensus clair : il faut s'attaquer aux priorités du développement durable. Pour les États, cela consiste à élaborer des stratégies nationales de développement durable (SNDD). Ce type de démarche plutôt flexible favorise cependant la diversité des stratégies d'un pays à l'autre, et aussi à l'intérieur d'un même pays, selon le type de régime politique (Strange et Bayley, 2008). L'objectif de ces SNDD est de traduire en actions concrètes les engagements contractés lors du Sommet de Rio, en 1992.

En 2002, au Sommet mondial sur le développement durable, les Nations Unies ont pressé les gouvernements de respecter leur engagement en imposant l'année 2005 comme date butoir pour l'élaboration des SNDD. Si la majorité des pays membres de l'OCDE en ont conçu, un certain nombre ne suivent pas les recommandations de l'organisation et encore moins celles des Nations Unies (OCDE, 2006). Les États doivent inclure dans leur SNDD des éléments propres à leur réalité, mais qui favorisent également de bonnes pratiques.

L'Institut de l'énergie et de l'environnement (IEPF) a élaboré un document qui vient en aide aux États de la Francophonie dans la mise en place d'une SNDD (IEPF, 2007). Tout comme l'OCDE, l'IEPF met l'accent sur la collaboration entre les différents paliers de gouvernement et sur l'implication de la société civile. De plus, l'Institut souhaite que les États adoptent une vision globale du développement durable. L'originalité des propositions de l'IEPF tient à l'établissement d'un réseau d'échanges au sein de la Francophonie, d'où pourrait émerger une communauté de pratique très efficace. Un des critères de réussite du développement durable est la collaboration non hiérarchisée entre les pays développés et en développement. À ce chapitre, les membres de la Francophonie pourraient contribuer efficacement à la matérialisation du développement durable.

Malgré l'importance accordée à l'adoption de SNDD, quel bilan peut-on tirer de ces premières années d'application du développement durable ? La multiplication

d'initiatives variées est-elle nuisible au renforcement de la gouvernance du développement durable sur la scène internationale ? Ou peut-on au contraire s'inspirer des meilleures initiatives élaborées par les États afin de créer un effet d'entraînement à l'échelle planétaire ?

Jusqu'à maintenant, le meilleur moyen d'évaluer les progrès et l'efficacité des stratégies nationales consiste à recourir aux lignes directrices émises par l'OCDE et l'ONU², qui sont très similaires. Selon ces lignes, les stratégies doivent prévoir l'intégration des politiques, un horizon intergénérationnel, des mesures d'évaluation, une coordination efficace, une bonne gouvernance, des indicateurs et objectifs facilitant le suivi des progrès accomplis ainsi que la participation de l'ensemble des acteurs (OCDE, 2006).

Certains États ont avancé des suggestions concrètes, à commencer par l'intégration du développement durable dans les constitutions, les législations et les budgets nationaux (Strange et Bayley, 2008). Au-delà de ces suggestions plus qu'intéressantes, le développement durable doit bénéficier d'une légitimité très forte et occuper un rôle central là où s'exerce une influence puissante sur tout l'appareil gouvernemental. Ainsi, l'impact en sera encore plus évident et l'application moins problématique (Strange et Bayley, 2008).

La Suisse, la Suède, la Finlande, l'Australie, le Royaume-Uni et la France ont élaboré très tôt des stratégies nationales, et l'Union européenne a conçu une stratégie à l'intention des États membres en 2001. De plus, des pays comme la Suède, la Pologne, l'Allemagne et le Danemark ont adopté des stratégies dotées d'échéances de 20 à 25 ans. Il y aurait intérêt à privilégier cet horizon aux échéances qui s'inscrivent dans un cadre de 5 ou 10 ans (OCDE, 2006).

La Finlande, dans son Programme de développement durable, retient des indicateurs intergénérationnels concernant la dette de l'État et le contexte de la biodiversité (OCDE, 2006). Dans la même veine, l'Allemagne, dans un souci intergénérationnel, veut éviter d'accumuler une dette publique importante (OCDE, 2006).

En 2006, sept pays membres de l'OCDE n'avaient pas encore adopté de stratégie nationale (OCDE, 2006). Il s'agit de la Belgique, du Canada, de l'Espagne, des États-Unis, du Mexique, de la Turquie et de la Hongrie. Du côté nord-américain, il est assez révélateur que les trois membres de l'ALÉNA ne se soient pas encore engagés sur la voie du développement durable. Les États-Unis privilégient les partenariats public-privé pour la promotion du développement durable (OCDE, 2006). Il sera intéressant de suivre ce dossier sous la nouvelle présidence américaine, qui effectue actuellement un virage radical dans ce dossier.

Au cours des années 1990, le gouvernement canadien a surtout élaboré des mesures environnementales en plus d'imposer des stratégies de développement durable à

² Pour plus de détails concernant les lignes directrices de l'ONU et la mise en œuvre des SNDD : http://www.un.org/esa/sustdev/publications/nsds_guidance.pdf

l'ensemble des ministères. Dans les décennies 1980 et 1990, ce sont essentiellement les problèmes environnementaux qui avaient déclenché une prise de conscience en faveur du développement durable. Par contre, les problèmes financiers du milieu des années 1990 ont poussé le gouvernement à mettre ses stratégies en veilleuse. Depuis quelques années, en plus d'un essoufflement au niveau de la protection de l'environnement et de la paralysie dans le dossier climatique, le gouvernement canadien semble plutôt muet sur les questions de développement durable. La mise sur pied de la table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, dont le mandat fut assez bien reçu, ne paraît pas très efficace en ce moment et le volet social demeure absent de ses objectifs.

La voie préconisée par l'actuel gouvernement à Ottawa est davantage tournée vers la croissance économique du pays, reléguant au second plan l'importance de lier économie, environnement et société. Le gouvernement fédéral aurait un rôle central à jouer dans la mise en commun des stratégies de développement durable à l'échelle nationale. Lors de l'examen de la gouvernance du Canada en développement durable, l'OCDE a signalé un certain nombre de problèmes relativement à la compatibilité des stratégies, à la mise en œuvre et à l'établissement d'objectifs clairs, obstacles qui freinent les examens et les évaluations et enfin, à la coordination entre les ministères (OCDE, 2002).

Les régimes fédéraux rendraient-ils l'application du développement durable plus complexe ? Force est d'admettre que le manque de volonté du gouvernement fédéral n'aide en rien à prendre le « tournant durable ». Comme dans le cas du dossier climatique, certaines entités fédérées font davantage que le gouvernement fédéral et se démarquent en souscrivant aux principes et exigences des accords internationaux.

3. L'exemple québécois

Le Québec fait figure de pionnier dans l'application des principes du développement durable adoptés au Sommet de Rio. En 1995, le gouvernement publiait un document sur la planification du développement durable dans lequel il établissait sa position et énonçait ce qu'il entendait faire au cours des années à venir, en tenant compte de l'Agenda 21.

Par suite du Sommet sur le développement durable tenu à Johannesburg en 2002, où le gouvernement a présenté un rapport-bilan couvrant quelque dix années d'intervention, le Québec s'est réellement engagé dans la voie du développement durable par l'adoption de stratégies et de politiques. En 2004, le vérificateur général du Québec déposait les résultats d'un premier examen sur le développement durable au Québec.

Après ces différentes étapes, le gouvernement s'est doté de deux instruments majeurs : la *Loi sur le développement durable* et la *Stratégie gouvernementale de développement durable*. À plusieurs égards, la Stratégie pourrait être considérée comme une SNDD (stratégie nationale de développement durable au sens où l'entendent l'OCDE et l'ONU). De plus, le gouvernement du Québec, tout en s'inspirant largement du rapport

Brundtland, formule sa propre définition du développement durable : « Développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme qui considère comme indissociables les dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement » (Gouvernement du Québec, 2006).

3.1. Une assise juridique : La Loi sur le développement durable

Entrée en vigueur en avril 2006, la *Loi sur le développement durable* confirme la volonté du gouvernement de mettre en œuvre les principes de développement durable et ainsi de remplir ses engagements internationaux. La loi a également pour objet d'encadrer la gestion de l'administration publique et d'encourager l'adoption de pratiques communes.

En plus de rappeler la définition sur laquelle s'appuie le gouvernement, la loi reprend la vision à long terme, qui intègre les piliers environnemental, social et économique du développement. Comme le prévoit la loi, le gouvernement a nommé un commissaire adjoint au vérificateur général et a mis sur pied un Fonds vert consacré au financement de mesures ou de programmes émanant du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP)³. À cet égard, le ministre a la responsabilité de promouvoir le développement durable à l'intérieur de l'administration publique, la coordination des travaux des ministères et l'amélioration des connaissances. Il a aussi le mandat de conseiller le gouvernement grâce à son expertise sur le sujet.

Cette loi exige du gouvernement qu'il adopte une conduite exemplaire dans son fonctionnement. Cependant, la loi indique que le virage effectué par le gouvernement est nécessaire pour que la société québécoise participe également au développement durable. Cette facette essentielle pourrait être difficile à réaliser, car la loi et la vision gouvernementale semblent s'orienter vers un comportement exemplaire de l'administration publique (incluant les organismes et les entreprises du gouvernement) plutôt que d'inciter l'ensemble des acteurs québécois à entreprendre un mouvement analogue.

La loi retient des principes qui doivent se refléter dans la stratégie et les actions du gouvernement. À la lecture de ces principes fondamentaux, nous pouvons constater que le gouvernement tient compte des volets social, économique et environnemental du développement durable et qu'il mise aussi sur la participation et la transparence, deux éléments constitutifs du développement durable. Autre observation intéressante, la loi mentionne la protection du patrimoine culturel, un aspect tout aussi important mais généralement négligé dans la pratique du développement durable.

³ Voir à ce sujet la section II.1 « Fonds vert » de la loi : <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2006C3F.PDF>

3.2. La Stratégie gouvernementale de développement durable

La *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* a été rendue publique en décembre 2007. Elle présente trois enjeux fondamentaux et neuf orientations, qui constituent l'assise de l'application du développement durable. La Stratégie vise l'adoption d'une nouvelle gestion de l'administration publique conforme aux principes du développement durable. Elle s'adresse en premier lieu aux ministères, organismes et entreprises du gouvernement. À long terme, elle pourra éventuellement s'étendre aux organismes municipaux, aux établissements d'enseignement et au secteur de la santé (Gouvernement du Québec, 2007).

Prioritairement, la Stratégie favorise la diffusion de l'information et l'éducation au développement durable auprès des employés de l'État, le développement d'outils de travail et la mise en place de mécanismes permettant de veiller au suivi de la Stratégie. Bien que l'ensemble de la Stratégie soit important pour la démarche de développement durable, trois enjeux sont au centre de cet instrument et en articulent les axes et la marche à suivre : il s'agit de développer la connaissance, de promouvoir l'action responsable et de favoriser l'engagement. Ces enjeux mettent l'accent sur le rôle et la responsabilité du gouvernement. Ils supposent la participation des citoyens et misent sur l'impact des mesures prises par le gouvernement pour que la population développe des pratiques durables.

Les trois orientations prioritaires de la Stratégie concrétisent les choix du gouvernement. La première porte sur l'information, la sensibilisation, l'éducation et l'innovation. La deuxième consiste à produire et à consommer de manière responsable. Elle tend vers l'adoption d'un comportement écoresponsable et prône l'écoconditionnalité, c'est-à-dire l'assujettissement de l'investissement public à des obligations de protection de l'environnement et de responsabilité sociale. La troisième orientation concerne l'aménagement responsable et durable du territoire, c'est-à-dire un développement équilibré, en tenant compte des particularités régionales et plus particulièrement en privilégiant la gestion intégrée du territoire, objectif essentiel du développement durable.

Une question doit être soulevée : pourquoi laisser le développement durable, concept transversal et global, entre les mains d'un seul ministère et qui plus est, de celui qui doit veiller à la protection de l'environnement ? Ce genre de responsabilité relève habituellement d'un organisme central, comme le Secrétariat du Conseil du trésor ou le ministère du Conseil exécutif qui, eux, sont plus en mesure de dialoguer directement avec l'ensemble des ministères et des organismes. Ces deux organes peuvent disposer de l'appui des autorités politiques, élément indispensable au succès d'une pareille démarche.

La *Loi sur le développement durable* a été précisément modifiée pour ajouter aux responsabilités du ministre la charge de veiller à la coordination et à la promotion du développement durable, en particulier en ce qui concerne le volet environnement. Encore une fois, il est étonnant de constater que le développement durable, concept qui repose sur les piliers social, économique et environnemental, relève entièrement d'un seul ministère qui a bien d'autres mandats.

Contrairement au modèle québécois, l'OCDE préconise une approche selon laquelle le développement durable devrait être confié à un nouveau ministère (Strange et Bayley, 2008). D'ailleurs, le nom même du ministère québécois contredit légèrement l'approche du gouvernement, qui affirme envisager non seulement l'environnement, mais également les aspects social et économique. De plus, les ressources humaines et financières de ce ministère sont plutôt limitées pour la conduite d'un plan d'action qui vise l'ensemble de l'appareil gouvernemental (Gendron, 2005).

Cette situation pour le moins paradoxale peut favoriser la confusion et une certaine incompréhension, tant pour la société civile que pour les chercheurs, déjà sceptiques quant à l'application du développement durable. Il faut nuancer cette remarque en signalant que la loi oblige chaque ministère, organisme et entreprise de l'État à élaborer les objectifs qu'il entend poursuivre dans la mise en œuvre de la Stratégie. À cet égard, chacun des ministères du Québec s'est doté d'un poste de responsable du développement durable. Les représentants de ces ministères se rencontrent régulièrement, sous la direction du sous-ministre du développement durable.

De plus, les ministères s'engagent, par leurs plans stratégiques, à veiller au développement durable. Ainsi, le ministère des Ressources naturelles et de la Faune a élaboré un plan stratégique 2008-2011 afin d'assurer la conservation des ressources et la pérennité du patrimoine naturel et territorial dans une perspective durable⁴. À la lecture des stratégies de certains ministères au Québec, nous observons que les objectifs et les enjeux privilégiés semblent tenir compte du développement durable aussi bien pour l'intégration des immigrants que pour la protection du territoire et du développement économique.

Du côté des sociétés d'État, qui sont assujetties à la loi et à la Stratégie, le plan d'action d'Hydro-Québec est intéressant à plus d'un titre. Depuis 1989, cette société applique les principes associés au développement durable issus de la définition de la Commission Brundtland, ainsi que de celle du gouvernement du Québec. Réitérant l'importance des trois piliers du développement durable (économie, société et environnement), Hydro-Québec s'appuie également sur les travaux de la spécialiste en développement durable Corinne Larue et sur les objectifs de développement que sont la pérennité, l'équité, la diversification et la concertation⁵. Le Plan stratégique 2006-2010 d'Hydro-Québec met l'accent sur les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique et l'innovation technologique. La vision du développement durable comprend la gouvernance, la planification, la mise en œuvre, l'évaluation et les mesures correctives (indicateurs internes) ainsi que la reddition de comptes.

⁴ Pour en savoir davantage sur la perspective de développement durable de la Stratégie : <http://www.mrn.gouv.qc.ca/publications/ministere/plan/plan-strategique2008.pdf>.

⁵ Corinne Larue, « Évaluation environnementale préalable : des contrats de Plan État-Région et documents uniques de programmation 2000-2006, ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, France, 1999.

L'ambitieuse stratégie du gouvernement du Québec constitue un outil important dans l'application du développement durable. Cet instrument contient un nombre élevé d'objectifs et implique une mobilisation importante de l'ensemble de l'appareil gouvernemental. Une telle politique oblige à un investissement humain et financier majeur et de longue durée. Chaque ministère et organisme de l'État doit respecter la loi et la Stratégie. Il n'en demeure pas moins qu'il y a un risque d'interpréter différemment le développement durable, selon les réalités internes de ces ministères et sociétés; de même, les coûts associés à l'adoption de pratiques durables peuvent varier d'un ministère à l'autre.

De plus, fixer des indicateurs est un exercice très complexe, plus particulièrement s'ils se multiplient à l'intérieur même de l'appareil gouvernemental. Selon l'OCDE, l'application du développement durable est une réussite dans la mesure où les indicateurs sont appropriés aux réalités du pays (OCDE, 2006). Cependant, accorder trop de temps à élaborer des indicateurs s'accompagne du risque de négliger l'adoption de mesures immédiates. C'est dire à quel point il est important de bien équilibrer la mise en œuvre de chacun des éléments constitutifs d'une stratégie gouvernementale sur le développement durable.

Au-delà de ces observations, les instruments québécois semblent correspondre à une vision globale, car ils préconisent une application du développement durable sensible aux liens entre les dimensions économique, sociale et environnementale. Ils s'inscrivent en droite ligne dans le sillon des mesures consacrées par les organisations internationales, à savoir d'intégrer les trois niveaux d'interaction : entre les sphères économique et environnementale, entre les sphères environnementale et sociale et entre les sphères économique et sociale (OCDE, 2001a).

L'audace et la détermination du Québec, en tant qu'entité fédérée, à adopter une stratégie aussi large, traduisent la volonté du gouvernement. Ce dernier entend inscrire son action dans une perspective régionale et mondiale. Cette détermination pourrait également se traduire par la prise en compte des outils développés par d'autres entités étatiques afin de transposer dans les politiques publiques les engagements internationaux en matière de développement durable. À ce sujet, malgré les différences notables dans l'interprétation et dans l'application du développement durable par les pays européens, cette région du monde demeure un lieu plus qu'intéressant où puiser de bonnes pratiques, entre autres les outils adoptés par la Suisse (Évaluation de durabilité, EDD) et la Commission européenne (Analyse d'impact, AI) (Barrette, 2007).

L'Union européenne semble se positionner comme l'instigatrice d'un consensus régional dans l'application de mesures en faveur du développement durable. Il sera ainsi intéressant pour le Québec de porter une attention particulière aux approches préconisées dans cette région. Comme le souligne Barrette (2007), les régimes politiques de l'Union européenne et de la Suisse semblent se prêter à l'appropriation, par le Québec, des outils qu'ils ont développés, outils qui permettraient de mieux intégrer dans l'appareil gouvernemental les nouvelles responsabilités prévues dans la *Loi sur le développement durable* et dans la Stratégie gouvernementale

3.3. L'examen des résultats : un exercice difficile

Les gouvernements du Québec et du Canada ont tous deux choisi de confier à leur vérificateur général le mandat de surveiller l'application de leurs lois et stratégies en matière de développement durable.

Ainsi, en 2006, la *Loi sur le vérificateur général* du Québec a été modifiée pour permettre la création d'un poste de vérificateur général adjoint portant le titre de commissaire au développement durable. La loi attribue au vérificateur général la responsabilité de mener la vérification ou les enquêtes permettant d'évaluer comment les ministères et organismes du gouvernement appliquent les dispositions de la loi québécoise sur le développement durable. Ce mandat venait répondre à la volonté du gouvernement de se doter de mécanismes d'évaluation et de reddition de comptes.

Le premier rapport du commissaire québécois au développement durable, paru en décembre 2007, brosse un tableau mondial du développement durable ainsi que l'historique de ce concept. Le commissaire signale une série de problèmes persistants qui viennent hypothéquer le développement durable et saper les efforts des différents acteurs. À partir d'une vision du monde, le commissaire évalue la situation au Québec et analyse l'application du développement durable telle que prévue par la loi et par la Stratégie. Le commissaire s'appuie sur le contexte mondial afin d'étayer ses conclusions et ses recommandations.

Toutefois, tant au gouvernement canadien qu'au gouvernement du Québec, la conduite de ces exercices de vérification a laissé transparaître une difficulté réelle à concilier le mandat du commissaire au développement durable et les pratiques usuelles en matière de vérification. Le départ prématuré tant du commissaire québécois que de la commissaire fédérale en témoigne. Vérifier la mise en œuvre de principes et d'objectifs énoncés dans une politique déborde le cadre du mandat généralement confié à un vérificateur général, qui consiste principalement à examiner l'utilisation des fonds publics en fonction de programmes clairement définis.

La mesure du résultat en matière de développement durable demeure un défi à relever. On observe cependant que plusieurs pays tendent à se doter d'indicateurs globaux de développement qui intègrent les trois dimensions du développement durable. Au Québec, le MDDEP, avec le concours de l'Institut de la statistique, a procédé à l'établissement de tels indicateurs en s'inspirant notamment des travaux de l'OCDE, de la Banque mondiale, d'Eurostat et de certains pays. Cette avenue apparaît à l'heure actuelle une des plus prometteuses quant à l'élaboration d'indicateurs mondiaux permettant de mesurer et comparer le progrès des sociétés sur le plan du développement durable.

4. L'impact de la mondialisation

Dans les années 1980, l'impact de la mondialisation sur le développement durable n'était pas à l'ordre du jour, ce qui n'est plus le cas maintenant. Le défi actuel consiste à concilier le développement durable avec les effets de la mondialisation, ou plus exactement, avec les pratiques liées à la libéralisation des échanges.

L'Agenda 21 de 1992 stipule qu'il faut encourager le développement durable par une libéralisation du commerce et souligne que le commerce et l'environnement doivent se soutenir mutuellement. Si un nouvel « Agenda » était adopté aujourd'hui, est-ce que les signataires y affirmeraient la même chose ? Au vu de l'impact avéré de la libéralisation du commerce sur l'environnement et sur les sociétés, il serait difficile pour les États d'ignorer l'importance d'accorder activités commerciales et développement durable, surtout face à une société civile plus exigeante. Mais il est possible de recadrer les objectifs de développement durable à la lumière des enjeux auxquels est confrontée la communauté internationale présentement.

Les applications – difficiles – du développement durable sont intimement liées au poids de la libéralisation du commerce. Pourtant, l'OMC (Organisation mondiale du Commerce) se range derrière une opinion plutôt classique lorsqu'elle prétend que la promotion et l'application du développement durable sont tributaires d'une libéralisation généralisée des échanges (Quenault, 2004), tout comme le suggère l'Agenda 21.

Dans les années 1990, l'OMC a abordé certains problèmes relatifs au respect des droits des travailleurs et des normes environnementales. La montée aux barricades des antimondialistes, selon l'expression du moment, lors de la conférence ministérielle de Seattle en 1999, n'a pas contribué à une prise en charge du développement durable par l'OMC. Au contraire, le développement durable est apparu comme un élément de discordance entre les pays membres, plus particulièrement entre le Nord et le Sud (Quenault, 2004), dont les États prônent effectivement des approches souvent opposées.

Par exemple, les États-Unis défendent le pilier économique en préconisant la libéralisation des échanges pour favoriser le développement durable. L'Union européenne est plus sensible aux questions touchant les normes environnementales et sociales. C'est dans ce contexte d'affrontement et de discordance qu'a été lancée la ronde de négociations de Doha, qui porte sur le développement et place les pays en voie de développement au centre des pourparlers. Rien n'est encore réglé et le cycle de Doha continue à déchaîner les passions et à creuser le fossé qui sépare le Nord et le Sud sur les questions de développement durable. La paralysie des négociations à l'OMC alimente une confrontation entre d'un côté la mondialisation, et de l'autre les principes qui définissent le développement durable. L'OMC est sans contredit l'organisation internationale qui incarne le mieux le système économique mondial; son rôle pourrait être essentiel dans la conciliation entre meilleures pratiques commerciales et développement durable.

Si l'OMC n'est pas le lieu et n'a pas le mandat pour régler les questions sociales, environnementales et culturelles, elle peut sûrement coopérer avec des organisations comme le PNUE (Programme des Nations Unies pour l'environnement), l'OIT (Organisation internationale du Travail), l'OMS (Organisation mondiale de la Santé), l'UNESCO et bien d'autres. Un dialogue constructif et une synergie s'imposent à ce niveau d'intervention afin de promouvoir le développement durable en lien avec la mondialisation.

La mondialisation met également en lumière l'impact de l'absence de gouvernance mondiale du développement durable (Waller-Hunter, 2002). Une absence d'autant plus déplorée que la gouvernance favorise la transparence et la participation, deux éléments clés du développement durable (Waller-Hunter, 2002). Dans le processus de mondialisation, le gouvernement perd une partie de son autonomie en la partageant avec le secteur privé et la société civile (Halme, Park, Chiu, 2002). Cette nouvelle forme de gestion implique que certains acteurs deviennent parties prenantes (*stakeholders*) du processus décisionnel dans l'adoption des politiques publiques. Comme cette multiplication des acteurs caractéristique de la mondialisation est incontournable pour l'administration publique, peut-on espérer que la communauté internationale adoptera une vision globale de la durabilité ?

Aujourd'hui, nous pouvons constater que la croissance économique des États dépend largement des échanges internationaux. Il en découle de nouvelles problématiques mondiales qui viennent bousculer l'application du développement durable (Waller-Hunter, 2002). Comment les États réagissent-ils dans ce nouveau contexte qui rend encore plus floues les approches théoriques ?

5. Les problèmes d'application

Le contexte actuel du développement durable se caractérise par un fossé entre la théorie et la pratique (Bontems et Rotillon, 2007). Malgré des efforts soutenus pour intégrer le développement durable dans le fonctionnement de l'État, on ne relève pas de changements majeurs, ni dans les décisions des gouvernements ni dans le comportement des populations concernées (Strange et Bayley, 2008). Cette situation s'explique par le fait que le développement durable nécessite des changements profonds, notamment des sacrifices et l'acquisition de nouvelles habitudes.

En fait, la multiplication des acteurs et l'avènement de thèmes plus ou moins rattachés au développement durable ne font qu'accentuer son aspect fourre-tout. La voie du développement durable oblige les entreprises à se conformer aux nouvelles politiques et aux pratiques en vigueur. La société civile doit adopter des pratiques exemplaires et elle est la principale cible de la mise en œuvre des activités durables. Le problème réside dans cette charge supplémentaire dévolue au citoyen.

Dans la pratique, la réussite du développement durable repose sur les changements d'attitudes et appelle à la responsabilité individuelle et collective. Les gouvernements doivent assumer un leadership réel dans ce domaine et surtout partager cette

responsabilité non seulement avec la population, mais également avec les entreprises et les grandes industries. D'un point de vue intellectuel, le défi consiste à construire un champ de doctrine propre au développement durable, exercice des plus difficiles, compte tenu du flou sémantique dont souffre le concept depuis sa naissance, en 1987. Le développement durable semble avoir échappé à la nécessité de s'inscrire dans un cadre théorique valable pour que les chercheurs puissent contribuer à son évolution

Le développement durable fait largement appel à la logique *Bottom-Up* (approche consultative, ascendante), alors que la logique *Top-Down* (direction pyramidale, descendante) est largement utilisée par les gouvernements. Ce changement de structure d'intervention n'est pas sans poser de difficulté aux décideurs politiques. Le développement durable implique que l'on prenne acte des problèmes globaux en s'appuyant sur des initiatives locales afin de les résoudre, ou à tout le moins, de les atténuer. Plus important encore, le développement durable exige de trouver le meilleur niveau d'intervention – local, national, international – pertinent et efficace, selon les enjeux, pour mener à bien les politiques publiques et les stratégies dans ce domaine (Allemand, 2007).

Le Sommet de Rio a attribué au développement durable une mission environnementale. Il faut dire que les constatations alarmantes des années 1980 quant à la protection des milieux naturels et aux catastrophes écologiques ont contribué à lier protection de l'environnement et développement durable. Le Sommet a été marqué par l'adoption de conventions environnementales, mais rien n'a été fait au sujet de l'aspect social du développement durable. Ce n'est qu'à partir des Conférences du Caire sur la population (1994) et du Sommet de Copenhague (1995) que la dimension sociale a été intégrée au concept de développement durable. Cependant, les stratégies nationales des pays membres de l'OCDE négligent encore ce volet social, à l'exception de la Belgique, de l'Allemagne, de la Suède et de la Nouvelle-Zélande (OCDE, 2006). De plus, la dimension sociale serait « victime » d'interprétations variées d'un État à l'autre.

6. Développement durable – débats inépuisables

Le développement durable serait une notion instrumentalisée qui tente de répondre aux problèmes écologiques et à la crise sociale (Allemand, 2007). Au-delà de cette visée plutôt ambitieuse, le développement durable est aussi une nouvelle approche des enjeux contemporains qui doit prendre en compte à la fois la protection de l'environnement, l'économie, l'équité sociale et la culture (Allemand, 2007).

Le concept de développement durable est abondamment analysé et étudié autant du point de vue de la forme que du fond. Cependant, un rapide survol permet de constater qu'il découle de cette notion au flou sémantique de nombreux problèmes d'application et d'interprétation. Le terme est d'usage courant, mais de signification diffuse. Selon leurs intérêts et leurs buts, les acteurs en environnement s'approprient les principes du développement durable et en modifient le sens et les finalités. Cette habitude complique la tâche des chercheurs qui tentent d'en circonscrire les bases théoriques et d'en dégager une certaine doctrine. Ce sont en particulier l'absence de fondement doctrinal

et le fait que ce concept ne répond pas actuellement à une théorie explicative qui brouillent les pistes et entraînent les acteurs dans des voies pour le moins risquées (Lauriol, 2004).

En l'absence d'une doctrine, le développement durable ne peut se concrétiser sans une gouvernance affirmée et efficace (Zeijl-Rozema, Corvers, Kemp, Martens, 2008). La gouvernance du développement durable serait ainsi tout aussi cruciale pour renforcer les institutions et comprendre les enjeux liés à ce type de développement ainsi que son aspect social. Les auteurs Zeijl-Rozema, Corvers, Kemp et Martens souscrivent toutefois à l'idée qu'il y a de multiples modes de gouvernance possibles, tout comme il y a différentes visions du développement durable⁶. La gouvernance en développement durable, disent-ils, signifie un partage des responsabilités entre l'État, la société civile et le secteur privé (le marché). Cela se traduit par l'adoption d'interprétations locales, régionales et mondiales (Brand et Karvonen, 2007). La pratique du développement durable le condamne peut-être à chevaucher ces multiples interprétations...

Les chercheurs sont plutôt critiques quant à l'application du développement durable et au cheminement qu'a connu cette notion controversée. Godard (2004) préconise une approche par la théorie de la justification, nécessaire selon lui pour comprendre ce qu'est réellement le développement durable. Lauriol (2004) propose un passage du côté de la responsabilité sociale des entreprises, unique lieu de consensus sur les moyens et la finalité du développement durable, à défaut d'être « un pôle unificateur » (Lauriol, p. 7). Selon Lauriol, les tensions qui caractérisent le débat sur le développement durable s'expliquent par le contexte dans lequel s'insère ce concept.

Des approches totalement opposées se maintiennent et s'affrontent, ce qui empêche de construire un corps de doctrine propre au développement durable. C'est l'argument de Latouche, très sévère à l'égard du développement durable, qu'il considère comme une expression séduisante mais perverse qui embrouille encore plus les choses (Latouche, 2003). Selon lui, les acteurs n'ont d'autre choix que d'utiliser une notion paradoxale et inconsistante, car le développement durable ne serait qu'une « part de rêve dans la dure réalité de la croissance économique » (Latouche, 2003, p. 1). Prisonniers, donc, d'une notion sans sens précis dont les deux termes – développement et durable – seraient tout simplement inconciliables.

Pourquoi le développement durable est-il devenu si populaire ? Jamais une notion aussi controversée n'a été au cœur des actions des gouvernements, du secteur privé et des organisations internationales. La confusion est également observée par Allemand (2007), qui constate que le développement durable a fait l'objet d'une « démultiplication des approches disciplinaires » (Allemand, 2007, p. 9). Il y a bien eu des tentatives pour faire du développement durable un véritable paradigme; pourtant, nous en sommes encore à l'étape de l'élaboration du concept et de l'intégration des apports tirés des expériences pratiques inspirées par la définition qui fait référence, celle de la Commission Brundtland.

⁶ Les auteurs suggèrent deux types de gouvernance en développement durable : la gouvernance hiérarchisée et la gouvernance délibérée.

Veyret (dans Allemand, 2007) présente un angle intéressant lorsqu'elle avance que le développement durable a fait face à trois obstacles dans la communauté scientifique. Pour elle, le concept prend place à côté d'autres modèles de développement que l'on considère comme flous et qui rapidement ont manifesté leurs limites. Le développement durable prétend en effet apporter des solutions à des crises écologiques et sociales, par des moyens économiques. Vouloir surmonter plusieurs crises simultanément suscite, comme le mentionne Veyret, un réel scepticisme chez les chercheurs. Autre réticence, le développement durable a été mis de l'avant par des mouvements écologiques qui lui attribuent un rôle exagéré dans la protection environnementale. Et aussi, malgré des avancées importantes dans le champ de la recherche en développement durable, notamment par la transdisciplinarité, certains chercheurs se laisseraient séduire par de lucratifs contrats, ce qui les éloigne de la réflexion fondamentale.

Le développement durable serait-il un concept utopique ? Peut-on réellement concrétiser ce concept et en faire un véritable modèle de développement au sein des sociétés ? Les initiatives lancées dans différents milieux seraient à la fois réalistes et utopiques. Cette hypothèse d'Allemand prend sa source chez Jean-Baptiste de Foucauld, d'après qui « le propre du développement durable est d'être en tension entre la réalité et l'utopie » (dans Allemand, 2007, p. 164). Mais comment rendre ce concept plus compréhensible et surtout plus facilement applicable au sein des administrations publiques ?

Il faudrait tout d'abord dégager une notion du développement durable des innombrables définitions et interprétations en cours actuellement. Une plus grande cohérence des actions et des pratiques pourrait également favoriser une meilleure lecture des buts et des objectifs que doit remplir une stratégie de développement durable. Plus particulièrement, il faudrait un soutien méthodologique afin de faciliter l'adoption d'indicateurs en développement durable pour arriver à une opérationnalisation efficace du concept.

Certains secteurs en enseignement supérieur pourraient y contribuer directement. Qu'il s'agisse de l'économique, des sciences politiques, de la sociologie ou des sciences de l'administration publique, ces champs d'étude peuvent véritablement apporter ce dont le développement durable manque cruellement : une base théorique sur laquelle les différents paliers de gouvernement, les organisations internationales et les organisations non gouvernementales peuvent s'appuyer. Ce serait une grande contribution à l'application des politiques publiques en développement durable.

Conclusion

Quelque 800 millions de personnes seraient en danger à cause de la désertification et environ 200 autres millions seraient menacées par la déforestation (Allemand, 2007). La population mondiale devrait augmenter de près de 50 % d'ici 2050 et les disparités entre les riches et les pauvres s'accroissent. Une crise alimentaire mondiale se confirme peu à peu. En prenant connaissance de ces données, force est d'admettre que le développement est tout, sauf durable.

« Comment notre croissance peut-elle se poursuivre en préservant les progrès réalisés en matière de santé et de niveau de vie dans le monde développé, tout en continuant d'améliorer le niveau de vie des laissés-pour-compte du développement, mais sans causer de dommages permanents au monde dont nous dépendons » ? (Strange et Bayley, 2008, p. 43). Poser des gestes durables est souvent considéré comme une contrainte, synonyme d'efforts, de remises en question et décisions douloureuses.

Le développement durable est un terme difficile à saisir. Il signifie beaucoup de choses, mais demeure abstrait. Le fossé entre la théorie et la pratique est révélateur de la difficulté du concept de développement durable à s'imposer. Ce sont les nombreux acteurs dans ce domaine qui ont mis en place leur propre définition, où se lisent leurs intérêts et leurs ambitions. Le développement durable est avant tout un terme accrocheur qui séduit l'électorat, plus particulièrement dans les pays riches. Est-ce une question de bonne conscience ? Certains auteurs privilégient cette interprétation, d'autres préfèrent retenir que les États affichent une réelle volonté d'agir mais que dans les faits, la mise en œuvre des stratégies s'avère ardue.

Les États disposent des connaissances et des outils indispensables pour orienter leur société vers un développement durable – mais le défi est l'un des plus difficiles à surmonter. L'absence de cadre théorique nourrit un contexte flou dont profitent toutes sortes d'interprétations sans que se noue le lien nécessaire avec la pratique, c'est-à-dire avec l'application concrète des stratégies et des politiques publiques au sein des sociétés.

Pour reprendre les arguments de Keijl-Rozema *et al.*, le développement durable risque fort bien de se décliner en plusieurs variantes, selon l'approche préconisée par les États, les entités fédérées, les ONG, les organisations internationales et les entreprises. Reste à voir comment cette tendance se traduira à l'échelle planétaire. On pourrait ainsi en revenir à soutenir le déséquilibre des systèmes...

BIBLIOGRAPHIE

Allemand, Sylvain (2007). *Les paradoxes du développement durable*, Le Cavalier Bleu, Paris, 187 p.

Barrette, Jonathan (2007). « Les outils de prise en compte du développement durable dans l'élaboration des projets politiques à l'extérieur du Québec et du Canada », Rapport final au mandataire, Bureau de coordination du développement durable, 23 p.

Bontems Philippe, Gilles Rotillon (2007). *L'économie de l'environnement*, La Découverte, Paris, 118 p.

Brand R.A. Karvonen (2007). « The Ecosystem of expertise: Complementary Knowledges for Sustainable Developments », *Sustainability: Science, Practice and Policy*, Vol. 3, pp. 21-31.

Claval, Paul (2006). « Le développement durable : stratégies descendantes et stratégies ascendantes », *Géographie Économie Société*, Vol. 8, n° 4, pp. 415-445.

Gendron, Corinne (2005). « Le Québec à l'ère du développement durable », *Options Politiques*, juillet-août 2005, pp. 20-25.

Godard, Olivier (2004). « De la pluralité des ordres – Les problèmes d'environnement et de développement durable à la lumière de la théorie de la justification », *Géographie Économie Société*, Vol. 6, n° 3, pp. 303-330.

Gouvernement du Québec (2004). « Plan de développement durable du Québec », document de consultation, 39 p.

<http://www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/2004-2007/plan-consultation.pdf>

Gouvernement du Québec (2006). *Loi sur le développement durable* (projet de loi n° 118).

<http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2006C3F.PDF>

Gouvernement du Québec (2007). *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*, Un projet de société pour le Québec, 87 p.

http://www.mddep.gouv.qc.ca/developpement/strategie_gouvernementale/strat_gouv.pdf

Halme, Minna, Jacob Park, Anthony Chiu (2002). « Managing Globalization for Sustainability in the 21st Century », *Business Strategy and the Environment*, Vol. 11, pp. 81-89.

Igalens, Jacques (2004). « Comment évaluer les rapports de développement durable? », *Revue française de gestion*, Vol. 5, n° 152, pp. 151-166.

Institut de l'énergie et de l'environnement (IEPF) (2007). « Stratégie nationale de développement durable », *Guide d'élaboration d'une SNDD*, 44 p.

Latouche, Serge (2003). « L'imposture du développement durable ou les habits neufs du développement », *Mondes en développement*, Vol. 31, n° 121, pp. 23-30.

Larue, Corinne (1999). *Évaluation environnementale préalable : des contrats de Plan État-Région et documents uniques de programmation 2000-2006*, ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, France.

Lauriol, Jacques (2004). « Le développement durable à la recherche d'un corps de doctrine », *Revue française de gestion*, Vol. 5, n° 152, pp. 137-150.

OCDE (2001a). *Développement durable, les grandes questions*, 553 p.

OCDE (2001). *Développement durable, quelles politiques ?*, 123 p.

OCDE (2002). *La gouvernance pour le développement durable*, Étude de cinq pays de l'OCDE, 402 p.

OCDE (2006). *Stratégies nationales de développement durable, Bonne pratiques dans les pays de l'OCDE*, 38 p.

Commission on Sustainable Development (2002). « Guidance in Preparing a National Sustainable Development Strategy : Managing Sustainable Development in the New Millenium », Department of Economic and Social Affairs, United Nations, 46 p.

http://www.un.org/esa/sustdev/publications/nsds_guidance.pdf

Quenault, Béatrice (2004). « Le développement durable comme pierre d'achoppement des relations Nord-Sud au sein des négociations commerciales multilatérales à l'Organisation mondiale du commerce », *Mondes et développement*, Vol. 32, n° 127, pp. 11-27.

Strange, Tracey, Anne Bayley (2008). « Le développement durable, à la croisée de l'économie, de la société et de l'environnement », *Les essentiels de l'OCDE*, OCDE, 164 p.

Tellenne, Cédric (2005). « Solidaires, vraiment. La "société civile" mondiale et le développement durable », dans Gauchon, Pascal, Tellenne, Cédric (éd.), *Géopolitique du développement durable*, Presses Universitaires de France, Paris, pp. 261-276.

Vérificateur général du Québec (2004). *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2005-2006*, Tome 1, 223 p.

Vérificateur général du Québec (2007). *Rapport du vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008*, Tome II, Rapport du commissaire au développement durable, 168 p.

Vivien, Franck-Dominique (2003). « Jalons pour une histoire de la notion de développement durable », *Mondes et développement*, Vol. 31, n° 121, pp. 1-21.

Waller-Hunter, Joke (2002). « La gouvernance au service du développement durable dans le contexte de la mondialisation », *Reflets et Perspectives de la vie économique*, Tome XLI, pp. 19-33.

Zeijl-Rozema, Annemarie van, Ron Corvers, René Kemp, Pim Martens (2008). « Governance for Sustainable Development: A Framework », *Sustainable Development*, Vol. 16, pp. 410-421.



Le Laboratoire d'étude sur les politiques publiques et la mondialisation a été créé en 2004 par une entente de partenariat entre le Ministère des Relations internationales et l'ENAP. Le Laboratoire est un lien de veille et d'analyse consacré à l'étude des effets de la mondialisation sur le rôle de l'État, et sur les politiques publiques au Québec, et ce sur les enjeux d'ordre culturel, économique, environnemental, de santé, d'éducation et de sécurité.

Pour plus d'information ou si vous avez des renseignements à nous transmettre, vous pouvez contacter :

Claudia Gaudreau, technicienne du Laboratoire
Téléphone: (418) 641-3000 poste 6864
leppm@enap.ca

Les publications du Laboratoire peuvent être consultées sur le site internet : leppm@enap.ca