

Le rôle des pouvoirs publics dans la transition bas carbone : les enseignements d'une initiative fédérale belge

Auteurs¹ : Samuel Buys² et Vincent van Steenberghe³

Version du 10 mai 2015

Résumé - Face aux difficultés rencontrées en matière de gouvernance de la politique climatique, une initiative visant à faciliter la transition de la Belgique vers une société bas carbone à l'horizon 2050 a été mise sur pied par une administration publique fédérale. La théorie de la transition et de la gestion de la transition a été une source d'inspiration pour la conception de cette initiative. Malgré sa taille limitée, elle livre des enseignements sur le rôle des pouvoirs publics qui affinent ou complètent ceux fournis par les analyses d'initiatives de transition de plus grande ampleur.

1. Contexte et objectifs de la contribution

La question des changements climatiques occupe une place prépondérante au sein des problématiques de développement durable, au moins pour trois raisons : il s'agit d'un domaine pour lequel les limites planétaires sont déjà dépassées (Rockström et al., 2009), toute réduction significative des émissions de gaz à effet de serre (GES) a un impact marqué sur un grand nombre de domaines et est en interaction forte avec de nombreux objectifs de société et, enfin, elle possède l'avantage de disposer d'indicateurs quantifiables (tels que les émissions et la concentration de GES).

Dans l'analyse de la transition bas carbone, les différents pouvoirs publics sont souvent considérés comme un acteur unique, celui-ci étant généralement représenté par les élus directs. La réalité est évidemment plus complexe, des acteurs publics étant actifs à tous niveaux de pouvoir en matière de transition, depuis le niveau international jusqu'au niveau local.

Cette contribution a pour objectif d'explorer le rôle des pouvoirs publics à un niveau supra-local dans la promotion de la transition bas carbone, au-delà de la mise en œuvre de politiques et mesures visant directement la réduction des émissions. Elle repose sur l'analyse d'une initiative actuellement menée par l'administration fédérale belge en charge de la lutte contre les changements climatiques et la situe par rapport à la théorie de la gestion de la transition.

Les principales caractéristiques de l'initiative sont présentées dans la section 2, en ce compris la co-construction de scénarios bas carbone qui constituent un élément central de celle-ci. La section 3 situe ensuite l'initiative au regard des éléments constitutifs de la théorie de la transition et de la gestion de la transition. Les principaux enseignements sur le rôle des pouvoirs publics dans un

¹ Cette contribution s'appuie sur une série de travaux menés dans le cadre de l'initiative sur « La transition de la Belgique vers une société bas carbone à l'horizon 2050 » (voir www.climat.be/2050) auxquels ont contribué (i) de nombreux chercheurs de disciplines variées, en particulier les consultants de Climact et du Vito, (ii) plusieurs collègues du SPF SPSCAE et (iii) de très nombreuses personnes consultées et rencontrées à l'occasion de ces travaux. Nous les remercions chaleureusement pour leurs inputs à des niveaux divers dans le cadre de ces travaux. Les auteurs font partie des concepteurs de l'initiative. Néanmoins, les idées exprimées dans cette contribution ne les engagent qu'à titre personnel.

² SPF SPSCAE

³ SPF SPSCAE et ICHEC (contact : vincent.vansteenbergh@environment.belgium.be)

processus de gestion de la transition sont présentés dans la section 4. Enfin, la section 5 reprend nos conclusions.

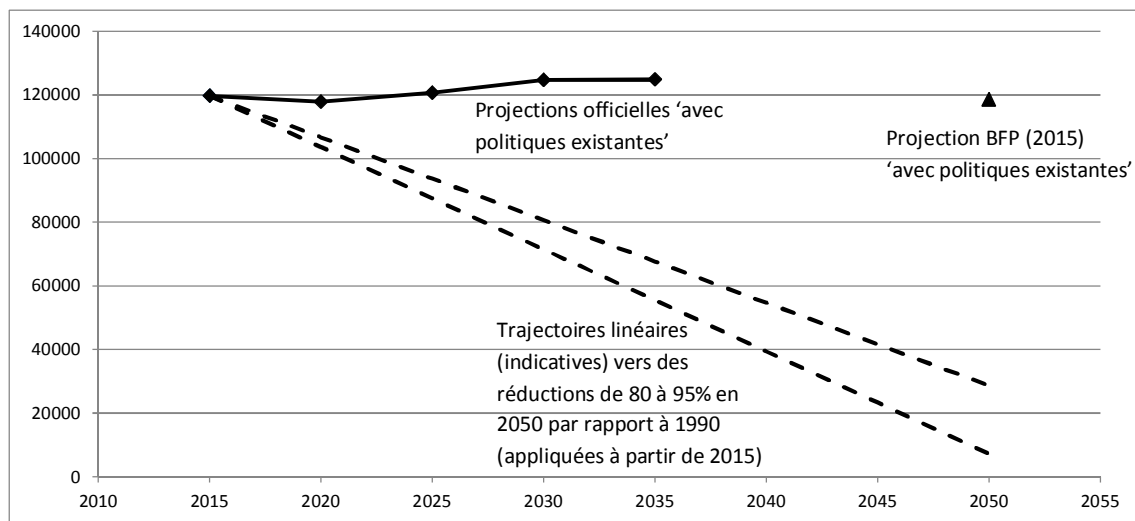
2. L'initiative en cours au niveau fédéral belge

2.1 Constats

Une série d'engagements à long terme caractérisent le contexte de la politique climatique en Belgique : (1) au niveau international où les accords de Cancún conclus fin 2010 sous l'égide des Nations Unies prévoient que la hausse de la température mondiale moyenne ne dépasse pas 2°C par rapport à son niveau à l'ère préindustrielle, (2) au niveau européen où le Conseil européen et le Parlement européen ont souscrit à l'objectif d'une réduction des émissions de GES de 80 à 95% en 2050 par rapport à 1990 dans le contexte d'efforts à réaliser pour atteindre l'objectif de limitation de la température mondiale, (3) au niveau fédéral belge où ce même objectif de réduction des émissions a été adopté pour le territoire national dans le cadre de la vision stratégique à long terme en matière de développement durable, (4) au niveau des régions⁴, et enfin (5) au niveau de toute une série de villes et communes ayant adopté des objectifs de réduction allant jusqu'à la neutralité carbone.

Cependant, force est de constater que la Belgique se situe actuellement dans une situation de lock-in caractérisée par un système énergétique largement basé sur les combustibles fossiles. Même si des différences apparaissent d'un secteur à l'autre, les projections à politique inchangée indiquent une stabilisation des émissions de GES à moyen et long termes comme l'illustre la figure 1.

Figure 1 : Projections des émissions de GES (ktCO₂-ég./an) en Belgique



Sources : Rapports officiels ; Devogelaer and Gusbin (2015) ; calcul propres

Par ailleurs, la Belgique manque d'une plateforme de réflexion sur la transition bas carbone, ainsi que d'une vision de long terme concrète en la matière. De nombreuses organisations belges,

⁴ En particulier la Région wallonne qui a souscrit à des objectifs de réduction aussi ambitieux sur son propre territoire.

européennes et internationales⁵ pointent en effet la faiblesse des structures de gouvernance de la politique climatique en Belgique.

2.2 Description de l'initiative

Sur la base de ces constats, l'administration fédérale belge en charge de la lutte contre les changements climatiques a initié un projet visant à favoriser la transition de la Belgique vers une société bas carbone dans un contexte de développement durable. L'objectif annoncé est double : d'une part, il s'agit de contribuer à l'élaboration d'une stratégie nationale telle que les Accords de Cancún le prévoient ; d'autre part, il s'agit de favoriser les échanges sur les enjeux de la transition bas carbone avec un maximum d'acteurs⁶.

L'initiative est caractérisée par les cinq éléments suivants.

- i. **Le projet est constitué d'un ensemble cohérent d'éléments dont chacun possède une finalité propre** et qui s'articulent autour de l'élaboration de plusieurs scénarios bas carbone, caractérisés par une réduction des émissions de GES sur le territoire belge de 80 à 95% en 2050 par rapport à 1990 (voir plus bas). Il comprend entre autres : une analyse de cadrage et une réflexion sur les outils de modélisation à long terme disponibles en Belgique (avec l'implication de l'ensemble des équipes belges) ; le développement d'un outil interactif disponible en ligne permettant à chacun de construire son propre scénario pour une Belgique bas carbone et de l'analyser ; une version pédagogique de cet outil accompagnée d'un dossier éducatif interactif destiné à des écoliers ; des analyses portant sur des thématiques spécifiques comme le financement de la transition ou les besoins en formation des travailleurs.⁷
- ii. **Le projet vise délibérément à s'écarter d'une approche de planification traditionnelle reposant uniquement sur la modélisation économique ou technico-économique**, dont la dissémination et l'interprétation des résultats au-delà des économistes n'est pas nécessairement aisée (voir par exemple le débat sur le niveau adéquat de réduction mondiale des émissions de GES, cfr. Pindyck, 2013 par exemple). L'analyse économique a une place importante au sein du projet en ce qui concerne l'analyse d'impacts de mesures sur le système économique. La construction de différents scénarios bas carbone pour la Belgique à l'horizon 2050, qui participe quant à elle directement à la constitution d'une vision commune, repose par contre essentiellement sur des approches participatives. Il en va de même pour les autres analyses thématiques.
- iii. **L'élaboration des scénarios est réalisée en deux phases sous une forme participative**. La première se concentre sur une co-construction de la méthodologie avec des groupes d'experts soigneusement sélectionnés au sein des parties prenantes. Au total, plus de 120 experts ont été rencontrés à l'occasion de plus de 20 workshops ou rencontres organisés avec un nombre limité de participants sur une période d'une demi année. Ensuite, un comité composé uniquement des principales parties prenantes, de représentants des administrations régionales belges et de

⁵ Telles que les organes de concertation en matière économique et en matière de développement durable aux niveaux régional et fédéral en Belgique, la Cour des Comptes belge, la Commission européenne, l'Agence Internationale de l'Energie, l'Organisation pour la Coopération Economique et le Développement.

⁶ Tels que les parties prenantes classiques comme les fédérations patronales (coupoles et par industrie), syndicales, environnementales, nord-sud ; administrations fédérales, régionales, provinciales, communales ; communauté scientifique ; élèves ; citoyens.

⁷ Certains de ces éléments sont en cours de développement.

professeurs d'université a été consulté dans le cadre de la construction des scénarios (voir Cornet et al., 2013).

- iv. **Les scénarios formulés sont introduits dans le processus politique formel** à l'occasion d'une consultation formelle des parties prenantes à l'issue de l'exercice via les organes de concertation prévus à cet effet, de discussions de concertation entre Etat fédéral et Régions, ou encore de présentations à l'occasion d'événements organisés aux niveaux belge, européen et international.
- v. **L'initiative vise la plus grande transparence** possible. La communication autour du projet vise un public large et diversifié.

L'élaboration de scénarios bas carbone occupant une place privilégiée au sein de l'initiative, nous revenons plus en détail sur les points iii et iv.

2.3 La co-construction de scénarios

2.3.1 Un outil approprié

Une analyse des forces et faiblesses de la modélisation technico-économique à long terme dans le contexte de réductions drastiques des émissions de GES (voir Duerinck, 2011) a conduit au choix d'un modèle particulièrement simple, de type 'comptable', c'est-à-dire assurant l'équilibre entre la demande et l'offre énergétiques et comptabilisant les émissions de GES ainsi que, de manière ex-post, le niveau des investissements, les dépenses de maintenance et les dépenses en combustibles liés au système énergétique. Cet outil a été développé initialement par l'administration britannique au départ d'une réflexion menée par D. MacKay (2008). Il a ensuite été adapté à d'autres pays et régions, dont la Région wallonne⁸.

Partant d'un découpage sectoriel des émissions de GES (transports, bâtiments, industrie, offre énergétique et agriculture), la logique consiste à identifier dans chacun de ces secteurs un certain nombre de leviers devant permettre une réduction significative des émissions. A titre d'exemple, quatre leviers ont été définis dans le secteur des transports (passagers) : le niveau de demande de mobilité (km parcourus) par personne ; l'ampleur du shift modal (des moyens de transport privés vers les moyens de transport publics et la mobilité douce) ; l'efficacité énergétique des moteurs à combustion interne et enfin le niveau d'électrification du parc automobile. Au total, un peu plus de soixante leviers ont ainsi été définis pour l'ensemble des secteurs responsables des émissions en Belgique.

Ensuite, il s'agit de définir quatre niveaux d'ambition en termes de réduction des émissions de GES pour chacun de ces leviers. Le premier niveau correspond à l'évolution attendue à l'horizon 2050 en l'absence de nouvelles politiques visant la réduction des émissions. A l'opposé, le quatrième niveau correspond à un effort considéré comme extrêmement ambitieux, autant en termes de changements de comportement qu'au niveau du déploiement technologique. Par exemple, le niveau 1 du levier concernant la demande de mobilité par personne prévoit une augmentation de 20% de la demande entre 2010 et 2050 tandis que le niveau 4 suppose une diminution de 20% du nombre de kilomètres parcourus par personne.

Un scénario de référence est établi en positionnant chaque levier sur leur premier niveau d'ambition. Une infinité de scénarios peuvent alors être construits par l'adoption de différentes

⁸ Voir par exemple www.wbc2050.be.

configurations de ces leviers, testées au regard de leurs implications en termes d'émissions de GES et autres impacts sur le système énergétique.

L'outil est particulièrement transparent puisqu'il est disponible en ligne et permet à chacun de se familiariser avec la construction de tels scénarios. Ce niveau de simplicité et de transparence contraste avec la complexité et l'opacité des modèles technico-économiques traditionnellement utilisés par les autorités publiques pour la prospective en matière énergétique⁹. La simplicité de l'outil permet également de tester toute une série de configurations généralement non retenues par les modèles technico-économiques. Elle rend donc l'outil particulièrement propice à des démarches de type participatif, ainsi qu'à la communication. On retiendra cependant que la simplicité de l'outil ne peut être perdue de vue et qu'il ne peut dès lors servir qu'à appréhender des ordres de grandeur. Nous revenons plus loin sur ce point et sur la complémentarité avec les méthodes de prospective plus traditionnelles.

2.3.2 Une approche participative

L'originalité de l'approche¹⁰ a consisté à développer un tel outil au niveau du territoire belge en impliquant directement un très grand nombre d'acteurs issus de différents milieux et partageant différentes expertises, afin d'aboutir *in fine* à la construction de plusieurs scénarios bas carbone. L'outil constitue donc un moyen de dialogue permettant à un groupe d'individus de s'inscrire dans une réflexion sur la transition bas carbone et aboutissant à un résultat concret (scénarios) et chiffré (indicateurs).

L'outil a été préparé par un groupe de consultants¹¹ qui ont réalisé une analyse pointue de la situation des différents secteurs d'émission (voir Cornet et al., 2013)¹². En sus de très nombreux contacts informels avec les principales parties prenantes, l'implication des acteurs s'est opérée principalement à deux niveaux.

Groupes de travail par secteur

En premier lieu, une vingtaine de séminaires ont été organisés afin de couvrir les différents secteurs et sous-secteurs. Chaque séminaire a fait l'objet d'une préparation approfondie par les consultants et a été animé par ces derniers. L'administration a invité un nombre restreint d'experts afin de s'assurer une participation active. Ceux-ci ont été soigneusement choisis. D'une part, les participants doivent posséder une connaissance pointue dans le domaine et marquer un intérêt pour les questions de transition ou de prospective. D'autre part, l'objectif a été de respecter dans la mesure du possible une série d'équilibres, à plusieurs niveaux.

D'abord par rapport au positionnement des parties prenantes. Au sein de chaque secteur, une série d'intérêts ou de visions a priori antagonistes de la part de différents acteurs ont été anticipés. Par exemple, une association promouvant la mobilité douce argumentera différemment d'une fédération qui promeut l'usage de l'automobile, tout comme certaines industries voient dans la

⁹ Voir par exemple les outils utilisés dans le cadre des débats sur la politique énergétique et climatique au niveau européen ou au niveau des Etats-Membres.

¹⁰ On notera que l'initiative fédérale belge s'est directement inspirée des travaux réalisés par le Department of Energy and Climate Change (DECC) au Royaume-Uni, ainsi que par les travaux initiés par l'Agence Wallonne de l'Air et du Climat au niveau de la Région wallonne (voir www.wbc2050.be).

¹¹ M. Cornet, J. Duerinck, E. Laes, P. Lodewijks, E. Meynaerts, J. Pestiaux, N. Renders et P. Vermeulen.

¹² Disponible sur www.climat.be/2050.

baisse du recours aux énergies fossiles une menace pour leur activité alors que d'autres, actives dans le secteur des bas carbone, y voient une opportunité. Une attention particulière a été portée à la participation systématique d'acteurs proches de ces différents courants au sein de chaque groupe de travail. Même si ceux-ci ont été invités à s'exprimer en leur nom propre et non au nom de leur organisation, il s'est avéré essentiel d'être persévérant afin de s'assurer de la participation de ceux pour qui la transition bas carbone est susceptible de menacer les intérêts. Ici, le fait que l'exercice soit susceptible de mener à terme à des décisions politiques semble avoir été un élément ayant facilité la participation de ces acteurs.

Ensuite, l'intégration des domaines autres que l'environnement et l'énergie a été recherchée au travers du choix des acteurs (leur expertise, leur institution, leur périmètre d'action).

Enfin, une attention particulière a été portée à l'implication d'experts actifs au niveau des administrations régionales et, dans une moindre mesure, locales.

L'objectif de chaque groupe de travail a été de définir chacun des leviers et chaque niveau d'ambition des différents leviers du secteur en question. Un consensus a été recherché mais le choix final s'est opéré par les consultants en collaboration avec l'administration.

Construction des scénarios

A côté des groupes de travail par secteur, un groupe de travail dit 'de haut niveau' a été constitué de représentants des principales parties prenantes (employeurs, syndicats et organisations de défense de l'environnement), de quatre professeurs d'université ayant des expertises complémentaires et possédant une vue sur l'ensemble de la problématique, ainsi que de fonctionnaires des administrations régionales. Ce groupe a été informé des travaux concernant la définition des leviers et a fourni des inputs complémentaires qui ont permis de redéfinir ces leviers. Il leur a ensuite été demandé de discuter un ensemble de scénarios bas carbone préparés par les consultants. Leurs inputs ont donné lieu à une révision des scénarios développés.

Toutefois, la démarche n'a pas consisté à demander l'aval des membres du groupe mais bien à recueillir leurs réactions. En effet, malgré l'ouverture permise par la constitution de plusieurs scénarios alternatifs, reflétant chacun différentes sensibilités, il n'eut pas été possible pour chacun des acteurs d'endosser l'ensemble des choix retenus. A cet égard, les modalités de la participation des acteurs ont été précisées dès le départ.

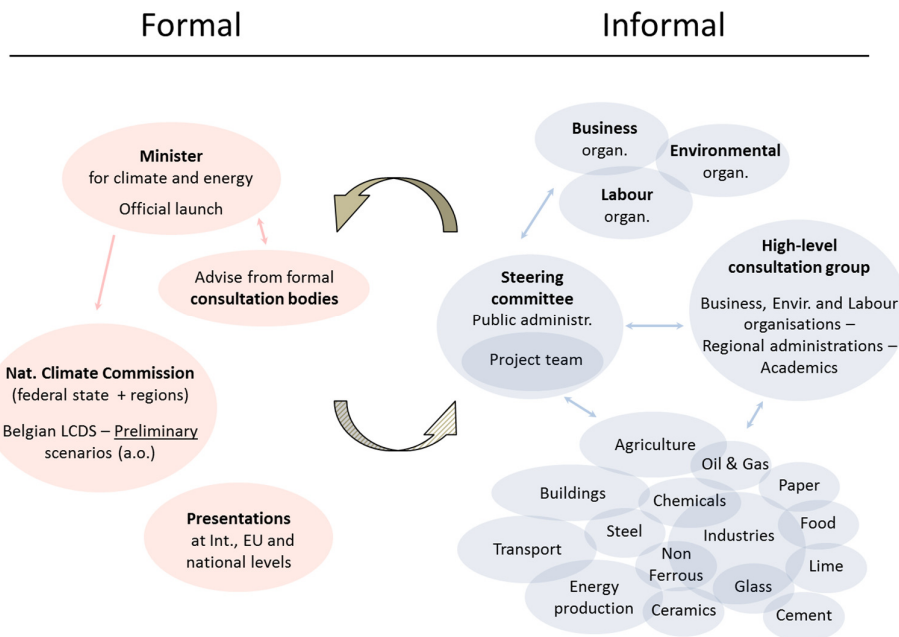
2.3.3 Introduction dans le processus politique formel

Le processus décrit ci-dessus a été mené en l'absence de la participation de représentants politiques. En même temps, la présence de représentants d'administrations publiques a été recherchée, notamment afin de faciliter l'introduction des résultats des travaux dans le processus politique formel une fois que ceux-ci ont été clôturés.

L'introduction des résultats dans le processus politique formel s'est opéré de plusieurs manières (voir la figure 2). Le Ministre fédéral en charge du climat et de l'énergie a officiellement présenté les travaux lors d'une conférence de presse large. Ensuite, une demande d'avis a été formellement introduite auprès des organes officiels de consultation des parties prenantes. Celles-ci, déjà impliquées dans le processus 'informel', ont eu l'occasion de formuler un positionnement politique par rapport aux travaux. Ensuite, les scénarios bas carbone ont été présentés au sein d'un groupe de travail de l'organe visant la coordination de la politique climatique entre les régions et le niveau

fédéral (Commission Nationale Climat) ; celui-ci a retenu les scénarios en tant que ‘scénarios préliminaires’ transmis aux autorités européennes dans le cadre du rapportage sur l’état des lieux des stratégies bas carbone nationales. Enfin, les travaux et leur approche ont été présentés dans des contextes européens et internationaux.

Figure 2 : Elaboration de scénarios bas carbone : processus informel et formel



Source : auteurs

3. Analyse de l’initiative au regard de la théorie de la gestion de la transition

Alors que la mise en œuvre d’un véritable processus de gestion de la transition comprenant l’ensemble de ses ingrédients ne faisait pas partie des objectifs de l’initiative, la théorie de la gestion de la transition a toutefois constitué une source d’inspiration pour sa conception. Nous analysons donc l’initiative au regard des concepts de cette théorie après en avoir rappelé les principaux éléments constitutifs.

3.1. Transition et gestion de la transition

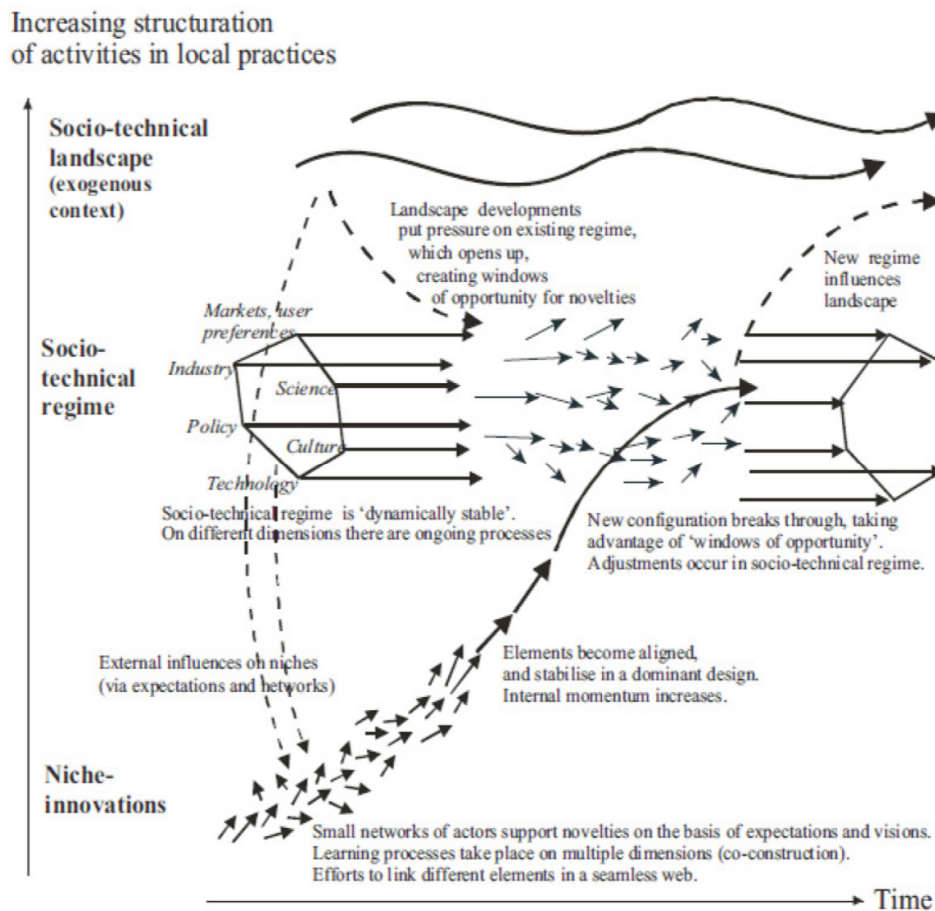
Par ‘gestion de la transition’, nous entendons une approche de gouvernance dans le contexte du développement durable qui vise à traiter des transitions, pouvant être décrites comme étant des processus ‘multi-niveaux’ (« multi-level ») et ‘multi-phases’ (« multi-phase ») de changement structurel de systèmes sociétaux complexes (cfr. Rotmans et al., 2001 ou Loorbach, 2010 par exemple). La perspective multi-niveaux, illustrée dans la figure 3, est issue d’études sociotechniques. L’approche ‘multi-phase’, ou ‘courbe en S’, relève quant à elle d’études d’innovation.

La gestion de la transition est une approche de gouvernance parmi d’autres, inspirée non seulement par les théories de la gouvernance et des systèmes complexes, mais également par des expériences

concrètes. Elle a l'avantage d'offrir un cadre opérationnel et prescriptif sur lequel se baser afin de gérer une transition sur le terrain. L'orientation est le long-terme afin de guider l'action et les politiques à court terme.

Elle distingue une série d'étapes caractérisant l'évolution du système : l'analyse du système, l'élaboration d'une vision du futur et de différentes voies pour y arriver, les expérimentations dans des 'niches' d'innovation, et la 'réflexivité', c'est-à-dire l'évaluation et la prise en compte des éléments d'évaluation dans le processus.

Figure 3 : Perspective multi-niveaux



Source : Geels (2011)

Tout au long de ces étapes, les acteurs pertinents doivent être impliqués. L'interaction et même la co-construction avec tous les acteurs au sein de réseaux et 'arènes' sont des éléments essentiels de l'approche de gestion de la transition. Ces 'arènes de la transition' peuvent être décrites comme des noyaux d'innovation offrant de la protection aux acteurs ('niches') vis-à-vis du régime. Elles offrent un espace légitime et expérimental dans lequel les acteurs impliqués utilisent des processus d'apprentissage social pour acquérir de nouvelles connaissances et compréhensions menant à de

nouvelles perspectives sur une question de transition particulière¹³. Les acteurs participant à une arène de transition sont supposés être suffisamment autonomes du régime, innovateurs et ouverts d'esprit (« frontrunners »), même si une représentation du régime et un lien avec celui-ci au sein d'une arène sont nécessaires en termes de légitimité et en vue d'influencer ce régime.

Comme indiqué ci-dessus, la théorie de la gestion de la transition est inspirée par d'autres approches dans le domaine de la gouvernance (de la transition) et de systèmes complexes. Ceci implique que ces autres domaines tout comme d'autres théories peuvent également offrir de l'inspiration et des approches complémentaires à la gestion de la transition (voir par exemple Paredis, 2013 pour une présentation de ces approches).

3.2 Situation de l'initiative au regard de la théorie de la transition

L'initiative fédérale belge est menée par une administration publique en réponse à une obligation formelle de développer une stratégie nationale. Elle s'inscrit donc d'emblée, au moins pour partie, dans un contexte de planification top-down et reste proche du processus politique formel.

Toutefois, elle se distingue véritablement de la consultation classique des parties prenantes par les responsables politiques et va au-delà des modes de gouvernance récents de type participatif, interactif ou de réseau (Loorbach, 2010). L'horizon est ici le long terme (2050), le produit est large (outputs multiples visant différents types d'acteurs) et ne vise pas directement l'adoption à court terme de mesures, l'initiative s'inscrit dans la durée et, enfin, le projet est conduit par une administration publique et non par une coalition politique.

Par rapport à l'évolution d'un processus, l'initiative fédérale belge se situe avant tout au niveau de la formulation d'une vision et de différents chemins susceptibles d'y conduire. Ce niveau de pouvoir est propice à ce type d'exercice, en particulier parce que l'organisation du système énergétique s'appréhende encore à l'heure actuelle de manière privilégiée au niveau national, même si les dimensions régionales (intra-belges) et européennes sont fortes sous toute une série d'aspects. Il est potentiellement moins propice à la réalisation d'expérimentations susceptibles de revêtir un caractère local ou, à l'inverse, supranational (R&D par exemple).

Par rapport à la perspective multi-niveaux, l'initiative est initiée par un acteur faisant formellement partie du « régime » et implique une série d'acteurs proches de celui-ci. Le paysage comprend l'état et l'évolution du cadre de la politique climatique et énergétique aux niveaux international (principalement dans le cadre des Nations Unies) et européen (les discussions en cours sur la législation à l'horizon 2030), de même qu'au niveau intra-belge (notamment les dynamiques au sein des régions et des villes). Dans d'autres domaines qui sont directement liés, les préoccupations en matière de politique industrielle et les conséquences de la baisse de l'activité économique à partir de 2008 sur une série d'indicateurs, dont l'emploi, constituent un autre facteur d'influence. Enfin, le cadre institutionnel belge et ses évolutions sont un élément déterminant du contexte général dans lequel l'initiative a lieu.

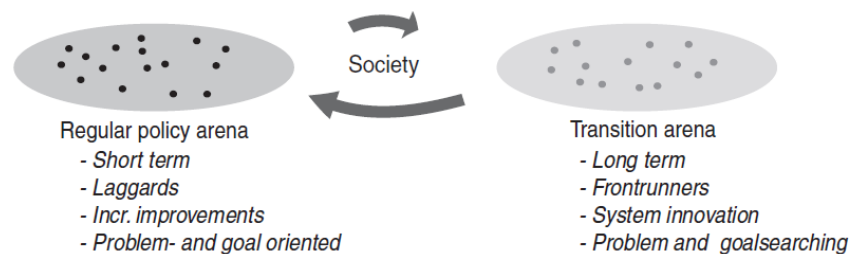
Loorbach (2007) distingue les arènes classiques de la politique (« regular policy arena ») des arènes de la transition (« transition arena »). Les premières sont caractérisées par une vue de court terme

¹³ Par exemple une perception commune d'un problème, une orientation long-terme du futur avec des objectifs communs, un agenda commun, des actions stratégiques et des expérimentations, etc.

et des modifications marginales du système. Les secondes ont une perspective de long terme et sont composées d'acteurs visant la transformation d'un système (voir la figure 4). Il suggère que de telles arènes de la transition peuvent constituer des 'niches de la politique' (« policy niches »), susceptibles d'influencer le processus politique 'classique'. Elles apparaissent dès lors comme une forme de gouvernance complémentaire au processus formel, dont l'articulation avec ce dernier n'est pas nécessairement organisée.

On ne peut manquer de faire un rapprochement avec l'initiative bas carbone fédérale. Bien que celle-ci soit initiée par l'administration et qu'une série d'acteurs faisant partie des 'arènes de la politique classique' y participent, elle se situe globalement, au moins au départ, en dehors du processus de décision politique classique et vise délibérément, par ses objectifs et par les acteurs qu'elle rassemble, la modification profonde d'un système.

Figure 4 : Comparaison par Loorbach (2007) entre l'arène de la politique classique et l'arène de transition



Source : Loorbach (2007), p.134, Figure 6.1 : The transition arena as a policy niche

Nous soutenons que cette position intermédiaire est de nature à faciliter l'intégration des résultats dans le processus classique/formel (voir les sections 2.3.3 et 4 (enseignement n°3)).

3.3 Evaluation de l'initiative

L'initiative a-t-elle ou est-elle en voie d'atteindre les objectifs renseignés plus haut ? Les résultats obtenus sont-ils significatifs au regard des ressources engagées (principalement le temps consacré au projet par les fonctionnaires, par les autres acteurs et par les consultants extérieurs)? Force est de constater que, bien que la réflexivité soit un élément important de la théorie de la gestion de la transition, l'existence d'une méthodologie d'évaluation de l'impact de telles initiatives fait défaut. Ce constat a été posé par Paredis (2013) dans son analyse des initiatives flamandes Plan-C (portant sur la gestion des déchets) et Duwobo (portant sur l'habitat durable), dont le périmètre est pourtant beaucoup plus restreint que celui de la transition bas carbone. Paredis (2013) propose alors de compléter le cadre analytique de la gestion de la transition par une série d'autres théories permettant d'analyser les modifications du système. Même s'il parvient à identifier des effets des initiatives sur certains aspects du régime et malgré le caractère bien délimité des deux initiatives, il

constate toutefois la difficulté d'évaluer avec certitude la relation de causalité entre la mise en œuvre des initiatives et une modification effective du système.

Etant donné le manque d'un tel cadre d'évaluation au sein de la théorie de la gestion de la transition et au regard de l'étendue du périmètre de la transition bas carbone, nous nous limiterons ici à une analyse reposant sur une série d'observations que nous confrontons aux objectifs retenus¹⁴.

A l'heure actuelle, aucune décision politique n'a été prise dans le prolongement direct des travaux réalisés. La référence, dans une soumission officielle de la Belgique à la Commission européenne (via la Commission Nationale Climat qui rassemble le niveau fédéral et les régions), aux scénarios bas carbone construits dans le cadre de l'initiative en tant que 'scénarios préliminaires' pour la définition d'une stratégie bas carbone belge (cfr. section 2.3.3), constitue un pas dans la direction de l'intégration des travaux menés dans les décisions publiques. Néanmoins, un endossement formel de ceux-ci par le pouvoir politique dans un stade ultérieur n'est absolument pas acquis.

Au-delà d'un impact direct sur les décisions politiques, l'impact attendu se situe davantage au niveau du discours des acteurs ayant pris part à l'initiative. Un certain nombre d'entre eux, représentant manifestement différentes sensibilités et actifs à différents niveaux, ont utilisé explicitement au moins une partie des analyses réalisées dans le cadre de l'initiative. Ces éléments sont-ils la conséquence de l'esprit « gestion de la transition » de l'initiative ? En l'absence de méthodologie d'évaluation robuste, il nous paraît difficile d'exclure totalement l'hypothèse selon laquelle une approche plus traditionnelle aurait eu les mêmes effets. Toutefois, au regard de plusieurs éléments (dont certains ont été décrits plus haut à la section 2.3.3), nous estimons que la transparence de l'initiative, la facilité qu'elle offre en termes de communication, le choix des acteurs impliqués et surtout l'approche consensuelle reposant sur plusieurs scénarios alternatifs ont contribué au discours sur la transition bas carbone en Belgique et, via les acteurs touchés, est susceptible de peser sur le pouvoir politique.

Si l'initiative a de la sorte partiellement rencontré ses objectifs (définis à la section 2.2), on constate qu'elle échoue, du moins pour l'instant, à sortir de sa 'niche' et à s'intégrer à d'autres niveaux. Elle parvient notamment difficilement à percoler dans les domaines/sphères/milieus autres que ceux dédiés aux discussions sur la politique climatique. En particulier, les travaux sont peu cités par les acteurs actifs dans les sphères propres aux questions énergétiques bien que celles-ci soient au cœur de la transition bas carbone. L'initiative n'a donc pas permis à ce stade de franchir de manière convaincante le manque d'intégration politique.

4. Principaux enseignements concernant le rôle des pouvoirs publics

Cette analyse, complétée par celles portant sur d'autres initiatives de plus grande ampleur dans d'autres pays ou régions (voir entre autres Paredis, 2013 et Gorissen et al, 2012), nous conduit à formuler les quatre enseignements suivants qui complètent ou affinent des analyses déjà proposées.

¹⁴ Le lecteur gardera à l'esprit le caractère potentiellement partial de cette analyse menée par des concepteurs de l'initiative.

(1) Le rôle de chaque type de pouvoir public dans un processus de gestion de la transition est spécifique

Loorbach (2010) et Paredis (2013) indiquent que la gestion de la transition peut être appliquée aussi bien au niveau d'un sous-système qu'à un système dans son entièreté¹⁵. Ils ne définissent cependant pas précisément cette notion de 'sous-système'.

Nous constatons que le rôle de chaque pouvoir public dépend notamment du thème d'intérêt principal (ancrage principalement local vs problématique mondiale par exemple) et du contexte (politique entre autres). On doit donc considérer que chaque niveau de pouvoir possède une perspective multi-niveaux (paysage, régime, niches) qui lui est propre. En particulier, le rôle d'un 'pouvoir public' ne peut en pratique s'appréhender qu'à la condition de bien cerner le périmètre de son action et donc les différents acteurs en relation avec celui-ci.

Une initiative telle que Plan-C concerne un système relativement bien délimité, à savoir celui de la gestion des déchets en région flamande. En ce qui concerne la transition bas carbone, le système étudié est nettement plus vaste. Il convient de distinguer au moins trois axes : (i) le niveau géographique, du pouvoir public le plus local (ville ou commune) au plus global (les Nations Unies ou d'autres organismes internationaux) ; (ii) les domaines d'activité, souvent liés aux portefeuilles politiques (environnement/climat, énergie, économie, transport, emploi, etc...) ; (iii) la distinction entre représentants politiques (élus pour une durée déterminée) et l'administration publique¹⁶. A ces trois axes, on peut encore ajouter une dimension supplémentaire relative à l'étape dans le processus de transition (phase). En effet, comme évoqué par ailleurs, certains niveaux de pouvoir sont plus à même de développer des éléments d'analyse du système et de vision tandis que d'autres sont naturellement plus proches de la phase d'expérimentation par exemple.

Nous soutenons ici que chacun de ces pouvoirs publics caractérisés par ces différents axes (chaque élément de cette matrice à trois dimensions) est un point de départ pour l'organisation, éventuellement en collaboration avec d'autres pouvoirs, de processus de gestion de la transition. Ceci constitue un appel à enrichir la théorie de la gestion de la transition par rapport à la réalité de la diversité des acteurs publics et de leurs rôles potentiels.

(2) Au niveau supra-local, les pouvoirs publics ont une opportunité stratégique, celle de développer de nouvelles méthodologies d'évaluation socio-économique.

Les outils d'évaluation socio-économique participent au discours sur la (non)transition d'un système. Le développement de nouvelles méthodologies simples et transparentes doit permettre de rencontrer deux objectifs.

Premièrement, de nombreux outils (dont les modèles économiques calculables) souffrent de limites empêchant d'appréhender l'ensemble des trajectoires de transition imaginables ou, à tout le moins, de communiquer de manière limpide aux décideurs la portée des résultats obtenus au regard des hypothèses méthodologiques. S'agissant de la transition bas carbone, les outils d'analyse du système sont majoritairement développés à un niveau supra-local. Il s'agit donc d'un lieu idéal pour intégrer dans ces évaluations la possibilité de changements profonds du système et ouvrant la réflexion à des

¹⁵ Ils ajoutent que les chances de succès de l'initiative de gestion de la transition sont d'autant plus grandes que le domaine est circonscrit.

¹⁶ Voir par exemple Bauler et al. (2007) pour la distinction entre administrations et acteurs politiques.

idées novatrices, en particulier en matière de changements de comportement des individus. La méthodologie participative et co-construite de l'expérience fédérale belge a par exemple conduit à l'élaboration de plusieurs scénarios bas carbone caractérisés par des changements de comportement (en termes de mobilité, de température des habitations, de régime alimentaire, ...) nettement plus marqués que ceux issus de la modélisation technico-économique traditionnelle. Celle-ci reste cependant essentielle afin d'appréhender les systèmes dans toute leur complexité et de tester la cohérence des choix.

Deuxièmement, grâce à son positionnement favorisant le développement d'éléments de cadrage ou de cartographies, ce niveau de pouvoir dispose d'une position idéale afin de faire connaître auprès d'un public varié et large les implications et les modalités concrètes de la transition.

(3) Le degré de présence des acteurs politiques (élus) a un impact déterminant sur le processus.

D'une part, une présence forte du pouvoir politique signifie non seulement qu'il n'est pas aisé de sortir des schémas traditionnels, mais également que l'initiative est susceptible de s'éteindre lors d'un changement de pouvoir. C'est par exemple ce qui a été constaté au sein de l'initiative de transition énergétique mise en œuvre par le gouvernement des Pays-Bas dans le courant des années 2000 (voir Gorissen et al, 2012). Malgré l'ampleur de l'initiative et une certaine forme d'institutionnalisation de celle-ci¹⁷, elle n'a pas survécu à la chute du gouvernement.

D'autre part, une absence totale de lien avec le pouvoir politique réduit les chances d'intégration de l'initiative dans le régime.

Un enjeu essentiel de la gestion de la transition consiste donc à gérer cette tension entre la nécessité de s'écarter du régime (et donc de ceux qui participent aux 'arènes classiques de la politique') afin de créer l'espace permettant d'envisager les différentes formes de transition, et celle de faire percoler au sein du régime les résultats ou le discours issus des 'arènes de transition'.

A ce titre, les administrations publiques possèdent deux atouts : elles sont évidemment proches des acteurs politiques et régulièrement en contact avec ceux-ci ; par ailleurs, leur caractère permanent est de nature à favoriser la continuité de leurs actions et à les inscrire dans un cadre de long terme. Le rôle de l'administration 'OVAM' dans l'initiative Plan-C est éclairant à cet égard (voir Paredis, 2013).

(4) La sélection des acteurs est essentielle : elle conditionne directement les résultats et, par ce biais, la capacité d'intégration de ceux-ci dans les politiques publiques.

A nouveau, celle-ci est spécifique à chaque type de pouvoir public et d'initiative. Bien qu'il s'avère difficile de s'appuyer sur une méthodologie commune, trois règles paraissent essentielles : s'assurer que les acteurs proches du régime participent au côté de courants alternatifs ; s'assurer la participation d'acteurs visionnaires ; assurer une zone confort aux participants afin qu'ils expriment davantage leur analyse personnelle sur la base de leur expérience plutôt que celle qui correspond aux intérêts de leur institution.

¹⁷ Des moyens importants, tant en termes financiers qu'en termes de ressources humaines, ont été libérés à cette fin par le gouvernement et l'approche de gestion de la transition a été mise en œuvre dans son sens le plus large. Un département et un centre de connaissances sur les transitions ont été mis en place.

La participation au processus, d'emblée, d'acteurs du régime dont les intérêts sont potentiellement mis en danger par la transition (cfr. section 2.3.2) aux côtés d'autres acteurs est de nature à favoriser son intégration dans le régime et dans les politiques publiques par l'anticipation des blocages à ce niveau.

5. Conclusions

Face aux difficultés rencontrées en matière de gouvernance de la politique climatique, une initiative visant à faciliter la transition de la Belgique vers une société bas carbone à l'horizon 2050 a été mise sur pied par une administration publique fédérale. La théorie de la transition et de la gestion de la transition a été une source d'inspiration pour la conception de cette initiative. Au vu de son ampleur, cette initiative est modeste, certainement au regard de véritables mises en pratique de la théorie de la gestion de la transition en Belgique et à l'étranger. Malgré sa taille limitée, elle livre des enseignements qui complètent ceux délivrés par les analyses d'initiatives de plus grande ampleur et nous amène à porter un jugement nuancé sur l'utilité pour les pouvoirs publics de la théorie de la gestion de la transition.

D'une part, celle-ci invite clairement à sortir davantage des formes traditionnelles de gouvernance et à placer l'intégration des politiques et le long terme au cœur des préoccupations. Ce guide utile mériterait d'être développé, en premier lieu par rapport à la diversité des pouvoirs publics et autres types d'acteurs potentiellement concernés afin de mieux préciser le domaine d'action potentiel de chacun d'entre eux. Ce point est particulièrement important pour des problématiques telles que la lutte contre les changements climatiques pour laquelle chaque niveau de pouvoir dispose d'instruments et de réseaux d'acteurs qui lui sont propres.

Cependant, il s'agit de ne pas surestimer la puissance du concept, en particulier lorsqu'on se concentre sur la transition bas carbone ou énergétique. Comme dans le cas d'initiatives de grande ampleur en Belgique et à l'étranger, il s'avère difficile, en l'absence de cadre méthodologique d'évaluation, de percevoir un impact clair de l'initiative bas carbone fédérale sur la politique menée et, par là, sur le régime. Le caractère diffus de la problématique est en partie responsable de cette difficulté qui met en question la réflexivité du processus.

Sur la base de nos observations, nous soutenons que l'initiative, en occupant une niche, a contribué au discours sur la transition bas carbone en permettant à une série d'acteurs plus ou moins proches du régime de visualiser les principaux changements requis par la transition bas carbone et d'améliorer la compréhension des enjeux liés à celle-ci. Elle a également permis, dans une certaine mesure, de définir une vision s'approchant de préoccupations formulées par les différents acteurs impliqués. Cependant, elle bute inmanquablement à l'heure actuelle sur les difficultés traditionnelles d'intégration dans les autres domaines et à d'autres niveaux de pouvoir.

6. Références

Bauler, T., E. Mutombo et G. Wallenborn (2007), *Méthodes participatives de prospective et de planification pour un développement durable: analyse d'approches et de réalisations*, Etude réalisée pour le SPP Politique Scientifique Fédérale, Rapport Final, Avril.

- Cornet, M., Duerinck, J., Laes, E., Lodewijks, P., Meynaerts, E., Pestiaux, J., Renders, N. and Vermeulen, P. (2013), *Scenarios for a low carbon Belgium by 2050*, Final Report, Study performed for the Federal Public Service Health, Food Chain Safety and Environment.
- Devogelaer, D. and D. Gusbin (2015), *2030 Climate and Energy Framework for Belgium: Impact Assessment of a selection of policy scenarios up to 2050*, Federal Planning Bureau Working Paper 3-15.
- Duerinck, J. (2011), *The transition of Belgium towards a low carbon society : Status of the long term modeling*, Final Report, Study performed for the Federal Public Service Health, Food Chain Safety and Environment
- Gorissen, L, K. Jespers, E. Laes, K. Schoeters and F. Nevens (2012), *Initiating the transition towards a low-carbon Belgium*, Final Report, Study performed for the Federal Public Service Health, Food Chain Safety and Environment.
- Loorbach, D. (2007), *Transition Management: New Mode of Governance for Sustainable Development*, Proefschrift, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Loorbach, D. (2010), "Transition Management for Sustainable Development: A Prescriptive, Complexity-Based Governance Framework", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 23 (1): 161–183.
- MacKay, D. (2008), *Sustainable Energy – Without the Hot Air*, UIT Cambridge, disponible à l'adresse www.withouthotair.com.
- Paredis, E. (2013), *A Winding Road - Transition management, policy change and the search for sustainable development*, Proefschrift, Universiteit Gent.
- Pindyck, R.S. (2013), "Climate Change Policy: What Do the Models Tell Us?", *Journal of Economic Literature*, 51(3): 860-872.
- Rockström J et al (2009), "A safe operating space for humanity", *Nature*, 461: 472-475
- Rotmans, J., R. Kemp, and M. B. A. van Asselt (2001), "More evolution than revolution: transition management in public policy", *Foresight*, 3(1): 15–32.