

CONGRÈS INTERDISCIPLINAIRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
MAI 2015 LOUVAIN-LA-NEUVE

PROPOSITIONS DE CONTRIBUTION

Le rôle des pouvoirs territoriaux dans la gouvernance de la transition vers une économie écologique : le cas de l'Alliance Emploi-Environnement en Région de Bruxelles-Capitale et en Wallonie

AUTEURS (ORDRE ALPHABÉTIQUE)

Cédric Chevalier
cchevalier@environnement.irisnet.be
Bruxelles Environnement/Alliance Emploi-Environnement
Gestion, Economie
(corresponding author)

Marion Courtois
mcourtois@environnement.irisnet.be
Bruxelles Environnement/Département Economie en transition
Ingénieur de gestion, DEA en sciences de gestion

Stephan Kampelmann
stephan.kampelmann@ulb.ac.be
ULB/DULBEA
Economie

Mathieu van Vyve
mathieu.vanvyve@uclouvain.be
UCL/Louvain School of Management (LSM)
Philosophie, Sciences appliquées

THÈME CHOISI PARMIS LES HUIT THÈMES PROPOSÉS

Thème n°6 : « *Le rôle des pouvoirs publics dans la transition: Quelle gouvernance ? Comment amener des changements de comportement? Quelle politique de soutien aux technologies ? Evolution des formes de droit et des politiques publiques (évaluation législative, études d'incidence, principes d'intégration, conseils consultatifs; inscription du DD dans les constitutions nationales et traités; DD et droits fondamentaux).* »

RÉSUMÉ

L'article s'interroge sur le rôle des pouvoirs régionaux dans la transition de l'économie actuelle vers une économie compatible avec un développement durable fort. La participation des pouvoirs territoriaux dans cette transition soulève une série de questions qui n'ont pas encore été traitées de manière satisfaisante par la littérature existante dans ce domaine: Comment mettre en place de nouvelles stratégies économiques régionales compatibles avec l'effort de transition vers un développement durable fort ? Comment le faire sans déformer les initiatives locales et sans s'éloigner des connaissances locales et des principes de la gouvernance adaptative qui caractérisent les tentatives actuelles de transition ? Comment faire émerger un choix politique et un consensus clair en faveur de la transition, c'est-à-dire en faveur de la rupture avec le système économique actuel, au sein d'un gouvernement et d'une administration régionale publique ?

L'article apporte des éléments de réponse à ces questions à partir d'une expérience concrète de terrain, décrite via une monographie : la mise en œuvre d'un programme de transition économique régional et sectoriel au sein de la Région Bruxelles-Capitale (RBC), programme nommé « Alliance Emploi-Environnement » (AEE). La même expérience d'AEE au niveau de la Région wallonne, une région semi-urbaine et semi-rurale de 3 millions d'habitants, sera également examinée. Les initiateurs de l'AEE postulent explicitement que les défis environnementaux peuvent être abordés dans le cadre de la nécessaire transition de la société vers un développement durable fort, comme autant d'opportunités de création d'activité, d'emploi et de valeur économique.

CADRES THÉORIQUES

La contribution s'inscrit dans la perspective interdisciplinaire en ecological economics qui fait le lien entre les phénomènes sociaux et biophysiques, par exemple en analysant l'insertion de l'économie régionale dans un système socio-écologique. Tout d'abord, nous mobilisons la littérature sur les changements de modèle, de paradigme et de politique associés à la transition des sociétés vers un développement durable fort (Costanza et al 1997 ; Erkmann 1998 ; Daly et Farley 2004 Folke et al 2010), et en particulier les approches qui adressent directement ce changement à l'échelle d'une ville ou d'une ville-région (Alberti et al 2003 ; Bolund et Hunhammar 1999, Folke et al 1997, Snel et Opdam 2010).

Le deuxième axe de notre cadre théorique s'inspire de la littérature sur la transition comme innovation sociale et phénomène socio-technique (Geels et Schot 2007, Van den Berg et al 2011) ainsi que sur le lien entre transition et résilience économique (Barnes 2014 ; Cretney 2014). A nouveau, les analyses des transitions socio-techniques à l'échelle régionale (Cretney 2014 ; Barnes 2014) ainsi que leurs interactions avec les pouvoirs publics (Rotmans et al 2001 ; Bell 2002 ; Steurer 2010) sont particulièrement pertinentes pour notre problématique.

Enfin, l'analyse du rôle des pouvoirs territoriaux dans la transition de l'économie ne peut se faire sans tenir compte des analyses récentes en économie urbaine, et en particulier l'analyse des « place-based policies » (Kline et Moretti 2014) et la théorie des réseaux qui démontrent a) l'importance croissante des effets de réseau et de clusterisation dans les économies régionales qui renforce l'intérêt potentiel pour que les acteurs publics assument un rôle fédérateur et stimulateur des réseaux (Moretti 2013 ; Kline and Moretti 2013); b) l'importance croissante d'un accès durable aux ressources écosystémiques pour la performance économique des villes-régions (Folke et al 1997); et c) l'importance croissante de la capacité d'adaptation de l'infrastructure humaine et organisationnelle de l'économie régionale (Adger 2000, Brunner 2010).

DIAGNOSTIC

Les initiatives de transition sont souvent portées par des citoyens, mais le rôle des municipalités est de plus en plus reconnu comme étant essentiel. Dans un contexte de nécessaire transition, les questions économiques et d'aménagement du territoire représentent un grand défi, car elles impliquent une action à une échelle supérieure. Il est par exemple impossible d'envisager une transition des infrastructures de transport et de la gestion de l'eau à un niveau microscopique, c'est-à-dire par le seul effort d'acteurs individuels indépendants. A cause de la nature systémique de certains défis environnementaux et sociaux et de la configuration en réseau des infrastructures et des acteurs, il semble indispensable d'agir au niveau macroscopique, c'est-à-dire que les pouvoirs publics jouent un rôle décisif dans la transition.

Les interventions publiques dans l'économie régionale ont traditionnellement mis l'accent sur l'infrastructure physique telles que des équipements (construction d'un port à Bruxelles), des autoroutes (à Los Angeles), des gares (à Lille), des universités (à Leipzig), avec un succès économique considérable jusqu'au milieu des années 1970, mais avec effet collatéral l'augmentation de la dette publique. Dans un contexte de crise budgétaire, il semble nécessaire d'avancer d'autres logiques d'intervention (Richelsen et Søhuus 2011). Plus récemment, des stratégies basées sur la culture (y compris des projets d'architecture de prestige) ont été adoptées (à Hambourg, Mons, Lille, Barcelone, Berlin), avec un succès mitigé et un coût pour les finances publiques très important. Ces stratégies sont remises en cause par une approche du système socio-écologique dans lequel les interactions entre l'environnement biophysique, d'une part, et les systèmes socio-économiques, d'autre part, ne peuvent pas être planifiées, mais doivent être envisagées comme des dynamiques multi-échelles, multi-acteurs dans lesquelles le rôle des connaissances locales et la gouvernance du changement sont des points centraux.

Il y a alors un dilemme pour les pouvoirs publics : le souhait de mettre en avant le rôle des connaissances locales, la gouvernance par le bas (*bottom-up*), la gestion des ressources par les usagers – et en même temps intervenir pour stimuler l'action collective, surtout pour la coordonner et la relier aux dynamiques d'échelle supérieure (Jhagroe et Loorbach 2014). Un autre problème qui se pose est de savoir comment l'administration peut assumer le choix profondément politique de participer à la modification du paradigme économique dominant. Ce choix implique en effet de sortir de la neutralité administrative traditionnelle, inscrite dans les principes de l'administration. Ce problème se pose également pour les pouvoirs publics bien que différemment. Les pouvoirs publics, à l'inverse de l'administration, ne sont pas tenus à une neutralité de principe. Néanmoins, les défis de la transition sont tels que la mise en œuvre de politiques effectives implique de remettre fortement en cause certains principes fondamentaux du consensus politico-économique occidental, en choisissant par exemple de sortir d'une logique de croissance ou de remettre en question les rapports de force économiques existants et *in fine*, le rôle de l'Etat. Nous verrons que l'alignement de la vision politique avec l'action de l'administration peut être source de frictions dans l'action publique. Comme pour la transition du fonctionnement de la recherche scientifique et des universités, il est probable qu'une référence explicite à une éthique de durabilité forte soit nécessaire dans le domaine de l'administration et de la politique (Dedeurwaerdere 2013).

L'apport original de l'article réside dans le fait qu'il analyse en quoi un programme public de transition explicite tel que l'AEE correspond ou non aux préconisations qui ressortent de la littérature en économie écologique, la littérature sur la transition (et le rôle des pouvoirs publics) et la littérature en économie urbaine. En analysant ces expériences concrètes à la lumière des apports théoriques, nous verrons si la logique d'action sous-jacente du dispositif d'AEE peut être généralisée à de nombreux secteurs où une transition est nécessaire. Nous

verrons aussi quelles sont les limites du processus et en quoi une intervention politique reste malgré tout nécessaire pour poser les arbitrages nécessaires et modifier les rapports de force entre acteurs économiques.

EXPLICITATION DES DONNÉES

Nous nous basons sur une monographie de l'AEE en RBC depuis son initiation jusqu'aux changements les plus récents. Nous décrivons les acteurs de l'AEE, leurs motivations, la structure du dispositif, les procédures, les résultats, les évaluations. Au niveau de l'étude de cas concret, nous utiliserons la documentation disponible publiquement, mais aussi des informations issues de l'expérience interne de l'administration et du gouvernement qui a mis en place l'AEE : textes officiels et internes, entretiens, réunions, observations. Nous nous focaliserons sur les données qui montrent comment les concepteurs et les participants à l'AEE ont pu justifier l'intervention directe dans le système économique. Nous verrons quels processus de construction de la légitimité et du consensus ont été employés et stratégies économiques ont été mobilisées.

RÉFÉRENCE À DES EXPÉRIENCES POSITIVES

Nous montrerons comment le dispositif d'AEE a pu initier une dynamique de transition concrète dans le fonctionnement d'un secteur économique, en décrivant d'une part les actions menées dans l'axe « Ressources et déchets » de l'AEE bruxelloise, dans le domaine du réemploi des déchets de construction et de démolition (chantiers pilotes, nouveaux cahiers de charge, mobilisation du secteur) et d'autre part, les actions menées grâce à l'AEE wallonne dans le secteur de la construction et de la rénovation durable (mise en place de nouvelles normes de construction, chantiers pilotes, incitants financiers, formation). Nous verrons que les pouvoirs publics territoriaux ont joué, dans ces deux cas, un rôle de catalyseur essentiel à un niveau macroscopique, dépassant de cette manière d'éventuelles actions microscopique individuelles.

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE REPRENANT LES PRINCIPALES SOURCES ENVISAGÉES

Adger, W. N. (2000) Social and ecological resilience: are they related? *Progress in Human Geography*, 24, 347-364.

Alberti, M., Marzluff, J.M., Shulenberger, E., Bradley, G., Ryan, C., Zumbrunnen, C. (2003). Integrating humans into ecology: opportunities and challenges for studying urban ecosystems. *Bioscience* 53 (12), 1169–1179.

Barnes, P. (2014). The political economy of localization in the transition movement *Community Development Journal* (18 September 2014), bsu042, doi:10.1093/cdj/bsu042

Bell D.V.J. (2002) *The Role of Government in Advancing Corporate Sustainability*, York University (2002).

Bolund, P & Hunhammar, S. (1999). Ecosystem services in urban areas. *Ecological Economics*, 29, 293–301.

Brunner R. D. (2010) Adaptive governance as a reform strategy. *Policy sciences*, 43.4, 301-341.

- Cretney, R. (2014). Resilience for Whom? Emerging Critical Geographies of Socio-ecological Resilience *Geography Compass*, Vol. 8, No. 9. (1 September 2014), pp. 627-640, doi:10.1111/gec3.12154.
- Costanza, R., et al., (1997), The value of the world's ecosystem services and natural capital, *Nature*, vol 387, pp.253-260.
- Daly, Herman E. et Farley, Joshua (2004) .*Ecological Economics: Principles and Applications*, Island Press, Washington, , p.22.
- Dedeurwaerdere, T., (2013), Les sciences du développement durable pour régir la transition vers une durabilité forte, rapport présenté lors du 1er Congrès interdisciplinaire du développement durable à Namur.
- Erkman, S. (1998). *Vers une écologie industrielle*, Paris, éd. Charles Léopold Mayer, 147 p.
- Folke, C., Jansson, A., Larsson, J., Costanza, R., (1997). Ecosystem appropriation by cities. *Ambio* 26, 167–172.
- Folke, C., Carpenter, S.R., Walker, B., Scheffer, M., Chapin, T., Rockström (2010). Resilience thinking: integrating resilience, adaptability and transformability. *Ecology and Society* 15 (4), 20.
- Jhagroe S. et Loorbach, D. (2014) See no evil, hear no evil: The democratic potential of transition management, *Environmental Innovation and Societal Transitions* <http://dx.doi.org/10.1016/j.eist.2014.07.001>.
- Kline P. et Moretti, E. (2013). Place Based Policies with Unemployment *American Economic Review: Papers and Proceedings*, 103 (May 2013), pp. 238-243.
- Kline and E. Moretti (2014), People, Places, and Public Policy: Some Simple Welfare Economics of Local Economic Development Policies, *Annual Review of Economics*, 6 (August 2014), pp. 629-662.
- Moretti, E.(2013), « *New Geography of Jobs* », New York : Mariner Books. ; P.
- Richelsen A. et Sørhus P. M. (2011) *Urban Sustainability, Learning from the best*.
- Rotmans, J., Kemp, R. et van Asselt, M. (2001) "More evolution than revolution: transition management in public policy", *Foresight*, Vol. 3 Iss: 1, pp.15
- Snep, R. & Opdam, P. (2010). Integrating nature values in urban planning and design. *Urban Ecology* (ed K.J. Gaston), pp. 261–286. Cambridge University Press, Cambridge.
- Geels, F. and Schot J. (2007). Typology of socio-technical transition pathways. *Research Policy* 36 (3), 399-417.
- Steurer, R. (2010) The role of governments in corporate social responsibility: characterising public policies on CSR in Europe, *Policy Sciences* 43(1) :49-72.
- Van den Bergh J.C.J.M., Truffer B., Kallis G. (2011). Environmental innovation and societal transitions: introduction and overview. *Environmental innovation and societal transitions* 1, 1-23.