ULB I G E A T

ENVI-F-522

Instruments de gestion de l'environnement

Séance 3 (2009-2010) : 02 Octobre 2009

Tom Bauler – <u>tbauler@ulb.ac.be</u>

Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire

Structure

- 1. Les « nouveaux » instruments de gestion de l'environnement
 - a) Raisons d'être
 - b) Conditions
- 2. Exemple: la planification à long terme dans le cadre de la politique pour un développement durable
 - a) Plans et programmes « classiques »
 - b) « Transition Management »

ULB GEAT

1. Les nouveaux instruments de gestion

Contexte

- Une évolution récente majeure (en Europe depuis le milieu 1990) :
 - la résolution de problèmes d'ordre public est devenue une activité « commune »,
 i.e. un « sport d'équipe »...
 - ... qui va au-delà des acteurs classiques de gouvernement (ministères, administrations, agences publiques...)...
 - ... qui résulte en des systèmes complexes d'interactions, et...
 - ... qui donnent une certaine stabilité et flexibilité (i.e. résilience) au système de gestion, mais ...
 - ... qui ne sont pas « auto-exécutives », et posent donc eux-mêmes des défis (considérables) en termes de gestion et d'organisation.
- Les problèmes publics se gèrent en réseau...
 - ... et ne se résument donc ni à une traditionnelle gestion publique, ni à une moderniste mise en place de mécaniques de marché. On s'éloigne d'une approche classique « command-and-control », ou purement incitative, pour en venir à une forme de « cogestion », de « codécision », « coinformation »...

Conséquences sur le choix des instruments

- Ces évolutions placent la discussion, le choix, la configuration... des instruments à une place centrale, influencés non seulement par des considérations techniques, mais aussi par...:
- ...des considérations « politisées », car :
 - La configuration des instruments en amont de la réglementation (i.e. de la construction en textes de lois) prend une importance capitale (p.ex. la coconstruction actuelle du prochain système « emission trading » au niveau UE)
 - Le choix de l'instrument, qui est réalisé en amont, va décider de la participation ou pas d'un acteur aux systèmes de résolution (et l'inverse) et donc de la distribution des profits/coûts, avantages/désavantages.
- ...des considérations « *idéologiques* », car :
 - Les différents types d'acteurs ont des préférences traditionnelles spécifiques en termes d'outils et d'instruments à utiliser!
 - Différentes cultures administratives et politiques (ou pays, ou régions, ou niveaux administratifs...) ont aussi des préférences spécifiques a priori.

- On peut constater (partiellement) un déplacement de « gouvernement » vers « gouvernance ».
- Les avantages recherchés par la mise en place de la « nouvelle gouvernance » :
 - Impliquer un nombre plus large de ressources humaines dans la résolution des problèmes, en termes de capacités, idées, compétences, savoirs...
 - Dépasser les limites en termes de ressources financières (i.e. toute gestion demande la mise à disposition de fonds) à disposition de l'acteur public en puisant dans les bourses d'autres acteurs publics et privés
 - Augmenter la légitimité et donc le soutien moral, politique, concret... de l'action publique en étendant le nombre d'acteurs participants à la gestion
 - Diminuer la résistance des acteurs visés, en les incluant dans la résolution/ gestion du problème publique les concernant.
- Mais: ces avantages indéniables ne sont pas automatiques (autoexécutives), et s'acquièrent à un certain « *prix* », en termes de défis (-->)

- Le défi de gestion :
 - En diluant et dispersant le pouvoir d'action et d'initiation vers des entités semiautonomes (p.ex. les contrats de rivières), toute tâche « banale » de gestion peut devenir difficile...
 - car, toute opération et éventualité doit être prévue à l'avance dans la définition de l'outil, de l'instrument, de l'entité créée, des interactions permises entre acteurs... (i.e. l'adaptation en cours de route est difficile)
 - Ainsi, p.ex., la création de « contrats » (p.ex. de rivière) demande des capacités prévisionnelles importantes de la part des acteurs publics, pour régler des problèmes qu'on aurait traités dans le passé d'une manière ad hoc
 - Donc, l'acteur public doit se constituer de nouvelles compétences (p.ex. en termes de planification et de contractualisation); compétences qu'il peut évidemment à nouveau soustraiter (dans une certaine limite).
 - --> Compétences à renforcer (voir aussi Kettl): définition d'objectifs, négociation, communication, gestion financière, activation, orchestration, modulation.

- Les défis relatifs à l' « accountability » (FR: rendre compte de):
 - Vu l'émergence de nouveaux acteurs, i.e. de nouveaux gestionnaires de certains pans de la gestion publique (p.ex. les instances du contrat de rivière),...
 - ... la mise en application de la gestion ne tient plus dans les mêmes mains que la décision et l'initiation (i.e. la responsabilité publique, voire légale)
 - Gestion, résultats, voire même le pouvoir d'initiation, sont dilués entre plusieurs acteurs, qui en plus ne sont pas nécessairement tous étatiques
 - Les dispositifs légaux de responsabilité (notamment des administrations) ne sont pas automatiquement adaptés à ces changements
 - Il est donc nécessaire de développer de nouveaux standards légaux (y compris la jurisprudence), qui incluent aussi de nouveaux référents (notamment en termes de cadre temporel, car un instrument peut développer ces effets longtemps après sa mise en application, donc potentiellement après la cessation d'existence de l'acteur nouveau)

- Les défis en termes de « légitimité » :
 - C'est en termes de démocratie que les instruments découlant de la nouvelle gouvernance posent probablement le défi le plus important
 - Participation élargie, nouveaux rôles pour de nouveaux acteurs, nouvelles compétences encore mal gérées par les acteurs publics... posent la question de la légitimité démocratique de la décision « finale »: qui a pris et/ou influencé la décision?
 - Les nouveaux acteurs gagnent aussi des compétences importantes pour pousser leur agenda partiel (ce qui peut être positif aussi)
 - Entres autres, le lien entre dépenses publiques et action publique est dilué (un lien qui a une importance cruciale dans les pays anglophones)
 - --> Antagonisme important : on cherche à augmenter l'implication de nouveaux acteurs en leur donnant de nouveaux « pouvoirs », phénomène qui peut contrecarrer la responsabilité démocratique de l'action.

Les savoirs à développer (1/2)

- Le savoir au *niveau des instruments* :
 - Développer un savoir analytique et évaluateur plus précis par rapport aux nouveaux instruments; i.e. développer une veille de l'émergence et des expérimentations en cours.
 - Comprendre les conséquences d'un déploiement de différents instruments en même temps (i.e. instrument-mix), de la sélection d'un instrument particulier face à un problème particulier.
- Le savoir au *niveau du design* :
 - Développer une meilleure lecture des conditions de départ nécessaires, des situations et des problèmes soumis à gestion
 - Renforcer le « jugement » de l'acteur public entre les aspects techniques, idéologiques et politiques qu'impliquent les différents instruments
 - Renforcer « l'intuition » en termes de choix adéquat d'agencement des instruments
 - Renforcer la volonté d'expérimentation avec de nouvelles solutions

Les savoirs à développer (2/2)

- Le savoir opérationnel :
- Même le meilleur mélange possible d'instruments ne peut fonctionner qu'avec les compétences opératoires nécessaires (i.e. from management skills to enablement skills), p.ex.
- ...avoir la compétence pour mobiliser de multiples acteurs de s'asseoir à la table commune pour qu'ils concèdent à partager certaines de leurs ressources « stratégiques » (p.ex. dans les partenariats privé-privé), en abandonnant opposition et méfiance « historique »
- --> compétences à développer : activation (i.e. mobiliser), orchestration (i.e. réaliser des réseaux), modulation (i.e. combinaison adéquate entre carottes et bâtons).

La contradiction ultime

- In fine, le besoin en termes de gouvernance est croissant
- La complexité des problèmes (et surtout environnementaux) impose l'évolution vers de nouveaux instruments : le domaine environnemental est le domaine politique et institutionnel le plus actif en termes d'innovation gouvernementale!
- Par contre : on constate que l'acteur public est amené (par le contexte, la gravité et la nouveauté des problèmes) à se décharger *même* de la mise en expérimentation, de l'invention... des nouveaux instruments (voir p.ex. la mise en contractualisation de la fonction de « information broker »)
- Ce qui induit de fait la nécessité de créer une « gouvernance de la gouvernance »
- --> traditionnellement, on a voulu pousser le « steering, not rowing » de la part de l'acteur public, avec le problème que l'acteur public est de plus en plus démuni de ses capacités de « steering ».

ULB I G E A T

Exemple : La planification à long terme

Contexte

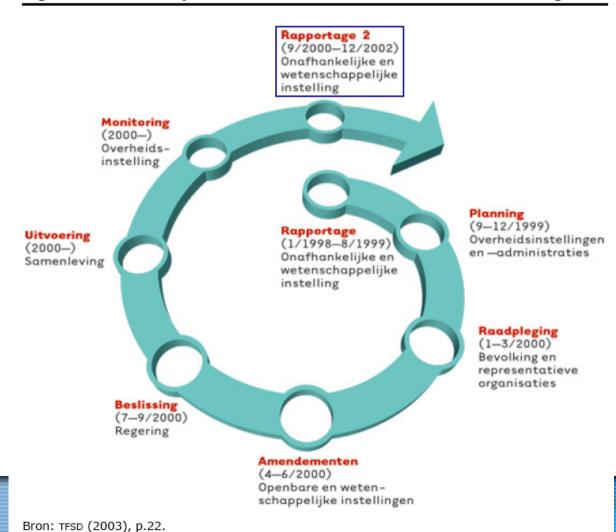
- À côté de la complexification de l'action publique, le domaine environnemental intègre une autre composante « difficile » en termes d'action publique :
- La nouvelle définition de la dimension temporelle, i.e. le long terme!
 - Problèmes publics ayant des impacts sur le long terme
 - Inerties des systèmes environnementaux qui demandent à prévoir les évolutions (p.ex. plantations sylvicoles) et besoins futurs (p.ex. prévoir aujourd'hui les demandes en bois de chauffage et pellets dans 50 ans)
 - Inerties des systèmes sociopolitiques et socio-économiques à pouvoir être adaptés (p.ex. les infrastructures ferroviaires)
 - Inerties psycho-sociales et résistances au changement (p.ex. les comportements de consommation)
 - Mais aussi, application demandée de principes de gestion spécifiques (principes de précaution, pollueur-payeur...)

Prospective et planification à long terme

- À ce défi du long terme, l'acteur public à tendance de réagir de manière 'classique', par une suite ou cycle de :
- 1) Prospective, i.e. :
 - Synonyme du terme anglais Futures Studies
 - Définie « comme (1) l'élaboration fondée sur des méthodes réfléchies de conjectures sur l'évolution et les états futurs de systèmes dont l'avenir est perçu comme un enjeu et (2) leur discussion structurée » (Mermet, 2005, p. 75).
 - En d'autres mots, il s'agit d' « une réflexion sur l'évolution future des systèmes (naturels et sociaux) qui constituent un enjeu pour le débat public ou pour la stratégie des organisations »
- 2) Planification, i.e. :
 - « un processus de décision et de gestion, mené par le politique, éventuellement informé par des experts, voire de plus en plus par des acteurs sociaux, visant à définir, à un horizon fixé dans le temps, un état futur désirable de la société, les étapes à suivre pour l'atteindre et les moyens nécessaires pour y parvenir. »

Exemple de cycle prospective/planification: Plans fédéraux DD

Figuur 1 Beleidscyclus van de wet over duurzame ontwikkeling



Avant-projet de plan fédéral DD 2008 actuellement amendé suite à consultation publique

Introduction
Répondre aux besoins présents et futurs
L'engagement de tous
La communication sur le développement durable
Processus d'élaboration du Plan
Participez à la consultation !
Partie 1 : Analyse
1.1. Contexte international
1.2. Principes de développement durable
1.3. Objectifs à long terme
1.4. Changements des modes de vie
1.5. Réponses des politiques publiques en cours (à court et moyen terme) :
Partie 2 : Actions
2.1. Développement d'une vision à plus long terme
2.1.1. Les valeurs portées par notre société et leur impact
2.1.2. Programmes et outils de gestion de la recherche
2.2. Gouvernance / Instruments
2.2.1. Bonne gestion des administrations
2.2.2. Un système fiscal en cohérence avec le développement durable
2.2.3. La communication sur le développement durable
2.2.4. Des indicateurs pour un bien-être durable
2.3. Changements vers un développement durable
A) Vers des modes de production et de consommation durables
2.3.1. Communication publicitaire, marketing et développement durable
2.3.2. La consommation de bois

I G E A T

B) Adaptation et lutte contre les effets négatifs du changement climatique	. 3
2.3.4. Engagements Climat - horizon 2008-2012 (court terme) et 2020 (moyen terme)	3
2.3.5. Engagements Climat – horizon 2050 (long terme)	3
2.3.6. Politique climatique et groupes vulnérables	3
C) Transports et mobilité	. 3
2.3.7. Mobilité : Développer une vision stratégique à long terme	3
2.3.8. Responsabiliser les choix de mode de transports	3
D) Ressources naturelles	. 3
2.3.9. Préserver et maintenir la diversité biologique en Belgique, en Europe et dans le	
monde.	3
2.3.10. La gestion durable des mers et des océans	3
E) Santé publique	
2.3.11. Vers une alimentation durable	3
F) Inclusion sociale, démographie et migrations	. 3
2.3.12. Mieux exploiter le parc de logement et assurer un logement durable et abordable	
pour tous	3
2.3.13. Favoriser le rayonnement des valeurs de l'économie sociale à l'ensemble de la	
sphère économique	3
2.3.14. Emploi et environnement	3
2.3.15. Environnement et migrations	3
2.3.16. Tenir compte de la pauvreté dans la communication	3
2.3.17. Pour une politique inclusive et transversale de la pauvreté	3
Partie 3 : Suivi de la mise en œuvre du Plan	

ULB I G E A T

... ou alors, une vision alternative au cycle prospective/planification:

le Transition Management (version « hollandaise »)

!!! Les prochains slides 19 à 36 constituent en large partie un copié-collé d'une présentation donnée par Derk Loorbach, DRIFT, NL (www.drift.eur.nl)

Transitions and sustainable development

- Many social systems are faced with persistent problems
 - Many actors involved, deeply embedded in institutions, long time horizon
 - Examples: energy, mobility, agriculture, education, health care, waste and water management, housing etc.
- Transitions are inevitable <u>and</u> needed
 - Persistent problems and societal dynamics ultimately lead to structural change
 - Obviously we need transitions to more sustainable systems



Transitions

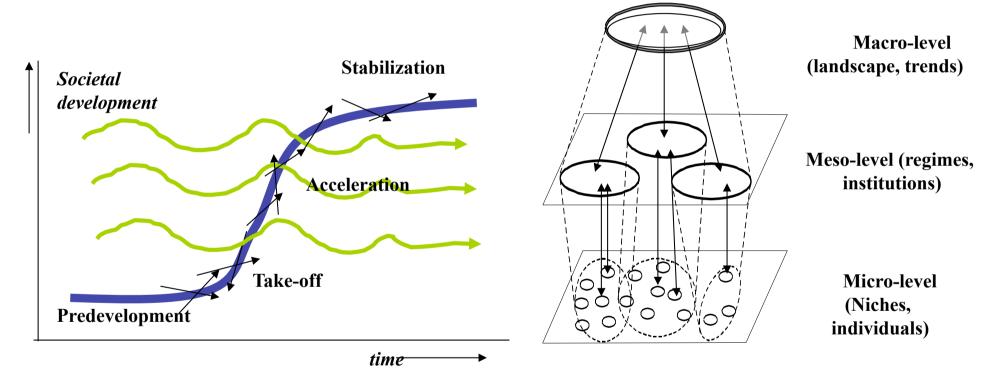
fundamental shift in structure, culture and practices at the systems level

- Culture: dominant perspectives and values
- Structure: institutions, routines, material structures, networks
- Practices: behaviour, individual choices, innovations
- →fundamental shift in thinking and acting
- →shift in power from one regime to another (exemple : du cheval aux déplacements motorisés)

TIPR

Transition concept

multi-phase + multi-level



From: Rotmans et al, 2000

From: Geels and Kemp, 2001

ULR

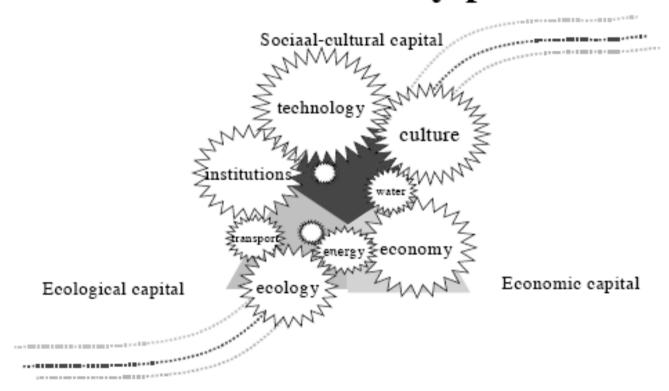
Transition Management

how to deal with transitions?

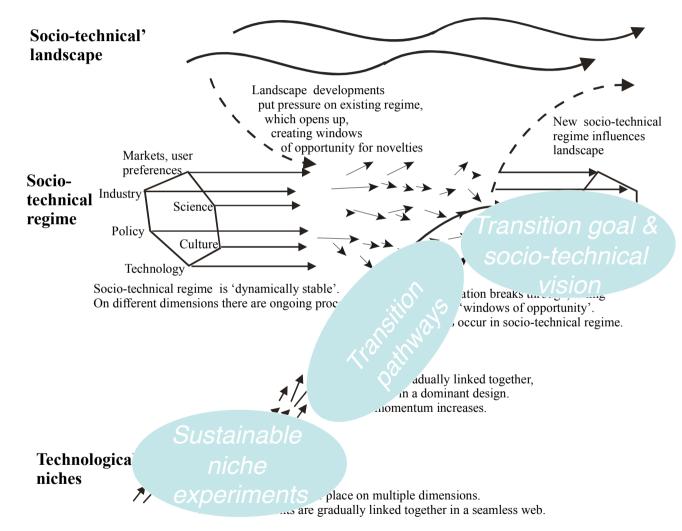
- Systems' and transitions' thinking as analytical basis
- Long-term envisioning as framework for shortterm action
- Multi-actor approaches
- Taking multi-level dynamics into account
- Dealing with uncertainties, keeping options open
- Focus on learning, experiment and innovation
- → Flexible, adaptive and context specific governance approaches at different levels

GEAT

co-evolutionary process



Source: Rotmans, 2002



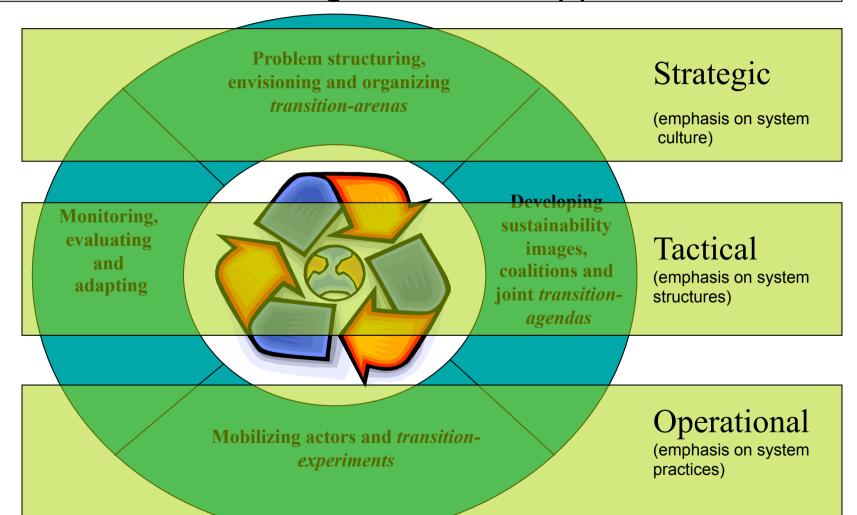
Source: Smith A. 2008, SPRU

→ Time

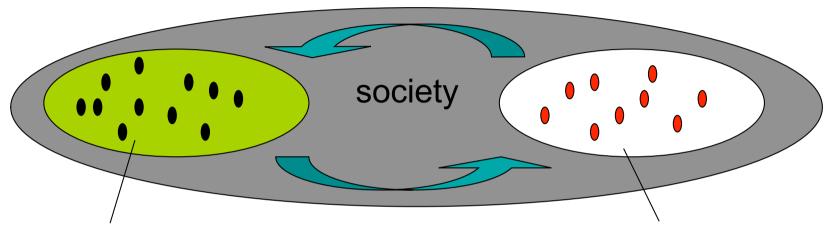


Transition management

Multi-level governance approach



The Transition arena



Regular policy arena

- Short term
- Peloton
- Incremental change
- Problem- and goal oriented

Transition arena

- Long term
- Innovators
- System-innovation
- Problem- and goal searching

ULB I G E A T

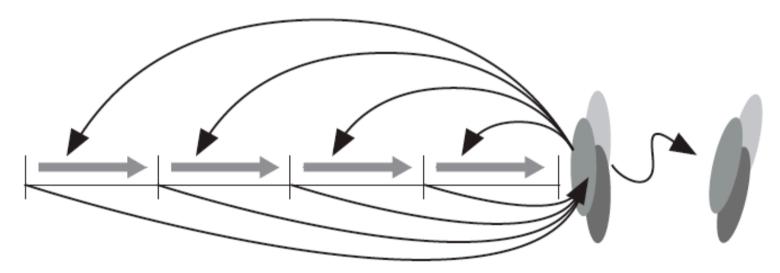
Transition approach

- Invest time and energy in **frontrunners** (wegbereiders) and less in the laggards
- Bring together innovative niche- and regimeactors in transitionarenas
- Develop a 'shadow policy track' in the arena
- Become concrete by initiating transition experiments
- Transform arenas and networks into social movement to exert public pressure
- Claim success

Transition activities: back/forecasting



Regular policy process: flow oriented and gradual



Source :Loorbach,

2007:83

Transition management: oriented towards long-term susatinability goals (plurifocal)

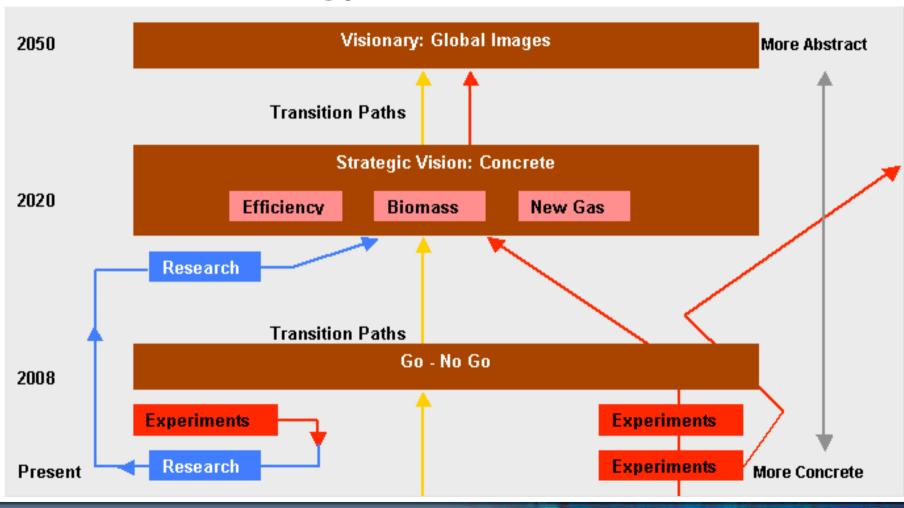
Figure 4.2 Regular policy versus transition management process

ULR

What are results?

- Increased sense of urgency
 - Shared problem definitions
- Shared perspective and orientation
 - Transition and transition vision
- Space for innovation
 - Mental, institutional, financial, physical etc.
- Competent individuals with changed perspective
 - New elan and strong message/narrative
- New coalitions and networks
 - With shared transition agenda and experiments

Example 1 <u>Dutch Energy Transition 2001-2006</u>



Achievements so far

- Strategic: Consensus on the over-all direction
 - 'safe, reliable, cost-effective, climate-neutral and robust energy-system'
 - Task force energy transition
 - Interdepartmental policy group (IPE)
- Tactical:
 - 6 'sub'transitions (Biomass, New Gas, Mobility, Clean fossil, Green electricity, Built environment)
 - 6 networks/communities (Companies, governmental bodies, scientists, ngo's)
 - Transition agendas (images, paths)
- Operational: experiments
 - Over 80 million Euro invested directly (partly during 2005)
 - Energy innovation research: Eur. 200 Mil.
 - 75 coalitions and transitions experiments

Example 2

Flemish arena on sustainable housing

- Aminal: environmental policy plan project 1:
 - experiment with transition management in Flanders
 - Consortium: TNO, Drift, CDO, Pantopicon
- Project structure
 - Phase 1: expert preparation phase
 - Integrated systems' analysis
 - Actor selection for arena
 - Phase 2: transition arena
 - Problem structuring and envisioning
 - Phase 3: transition network and agenda
 - Images, pathways and experiments

Results (content)

- Ambitious qualitative vision as collective attractor/ direction
- Target images
 - Sluit de kring, wonen voor het leven, samen leren en innoveren in de bouw, levende kernen
- 6 transition paths
 - Towards sustainable material use, energy producing homes, - flexible and transparant building process, sustainable consumers, - sustainable living quality, multifunctional space-use, - adaptive spatial planning
- 15 concrete transition experiments (partly new)
 - Some already funded, initiated (green financing, isolation, knowledge, media, passiefhuis...)



Results (process)

- Broad transition arena with participantion from industry, ngo's, government, research
- Shared transition agenda to build on
- Follow-up activities already planned (platform, organizational structure)
- Political commitment and support
- Communication strategy in planning

Evaluation results

- Innovative process with very good results
- Time-consuming, stressful, difficult and complex; learning-bydoing
- Does TM fit in Belgium?
 - 70% NO: does not fit the political culture
 - 90% YES: it can very well be applied in other areas
- Differences between NL and Belgium:
 - Culture:
 - Process: more structure, less self-organization
 - Action oriented, less conceptual and long-term
 - Different position ands structure of government
 - Language differences
 - Structure
 - Closer to politics, bureaucracy less important
 - Less room for exploration because of regime pressure
 - Smaller budgets



Final remarks

- Major barriers are routines, dogma's, false expectations and lack of knowledge and competence
 - Pressure to deliver concrete results and treat TM as regular project
- Experiences in Netherlands and Belgium inform theory and vice versa
 - No blueprint, but learning-by-doing and doing-by-learning
- Transition management is a promising new research and governance approach
 - Applied in a growing number of areas and countries

Transition management : qques critiques récurrentes (Rotmans et al., 2007)

- Critique 1 : qui gère les transitions? Sur base de quelle autorité? Pour qui? Comment lier les politiques « quotidiennes » à la politique du Transition Management? Qui gagne et qui perd?
- Critique 2 : qu'est-ce qu'il faut observer/évaluer lors des TM? Comment arriver à identifier les signaux relatifs aux « décollages »? Surtout si les impacts réels (passage de la niche vers le régime) peut prendre des décennies? Comment réagir si les processus de transition s'accélèrent ou ralentissent?
- Critique 3 : que faire si les transitions décidées ne sont pas soutenables?
 Est-ce que le processus peut prendre en charge des évolutions brusques, imprévues? Comment réagir si un systèmes « meurt »?
- Critique 4 : quid de la focalisation sur des systèmes sociotechniques et sur les aspects infrastructurels?