

---

# Une gouvernance du changement sociétal : *le transition management*

*Aux Pays-Bas, près de cent vingt chercheurs universitaires ainsi qu'une centaine de fonctionnaires, s'emploient, jour après jour, avec des représentants du patronat, des syndicats et des ONG, à « gérer la transition écologique ». Au sein d'« arènes pour la transition », ils construisent des visions d'avenir à moyen et à long terme (vingt-cinq à cinquante ans) en matière d'énergie, d'agriculture, de transports et de biodiversité. Sur ces bases, ils élaborent des scénarios d'évolution, des chemins de transition et un agenda de réalisations conduisant, de manière concertée et volontariste, de la situation insoutenable d'aujourd'hui au développement durable de demain. D'autres pays d'Europe comme le Royaume-Uni, l'Autriche, la Finlande ou l'Allemagne ont manifesté leur intérêt pour cette démarche et ont emboîté le pas aux Pays-Bas ou se préparent à le faire. Mais c'est en Région flamande que l'on trouve les premières opérations de « transition management » (TM) hors Pays-Bas, avec deux projets : DuWoBo et Plan C.*

---

**PAUL-MARIE BOULANGER**

Les différentes opérations en cours s'appuient sur un socle commun de principes, de concepts, d'hypothèses et de méthodes qui trouve son origine dans les recherches sur l'« innovation systémique » ou l'« innovation sociotechnique ».

Plus précisément, la *transition management*<sup>1</sup> (TM) unit deux éléments : un corps de concepts et d'hypothèses pour l'analyse et l'explication du changement et de l'innovation sociotechniques et un ensemble de principes et des méthodes pour la gouvernance de ce type de changement.

La notion de transition y joue un rôle central. Elle est définie comme un processus de transformation au cours duquel un système complexe passe d'un état d'équilibre dynamique (un régime) à un autre régime. De façon générale, cette transition résulte de l'apparition de multiples changements qui se produisent simultanément à différents niveaux et dans différents secteurs de la société

---

1 La littérature en langue française sur le *transition management* est, pour l'instant, pratiquement inexistante. Les références sont essentiellement en langues anglaise et néerlandaise. On en trouvera la liste en bibliographie.

(la technologie, l'économie, les institutions, les comportements, la culture, l'écologie...) et qui se renforcent et s'amplifient mutuellement jusqu'à entraîner — en cas de transition réussie — une reconfiguration globale du système considéré.

Une transition comporte quatre phases. La phase de pré-développement : le système se trouve dans un équilibre dynamique apparemment stable. Si des changements sont en cours, ils ne sont pas encore clairement visibles. Une phase de « décollage » : le système commence à « bouger » et à s'éloigner de son état d'équilibre. Comme en aviation, il s'agit d'une phase critique. Le décollage a lieu si, à un moment donné, les forces qui poussent au changement sont capables de vaincre l'inertie, d'arracher le système à la pesanteur. Une phase d'accélération qui se manifeste par des changements structurels perceptibles résultant de l'accumulation et de l'interaction de changements simultanés dans différents secteurs et à différents niveaux de la réalité. L'accélération de la transition résulte de mécanismes de diffusion et d'apprentissage collectif. Une phase de stabilisation au cours de laquelle le rythme du changement s'atténue et où le système atteint un nouvel état d'équilibre.

## LA TRANSITION DANS LES SYSTÈMES SOCIOTECHNIQUES

Une innovation systémique consiste en une transformation à grande échelle dans la manière dont sont accomplies des fonctions sociales importantes telles que le transport, la communication, le logement, l'alimentation, etc. Si les technologies jouent un rôle fondamental dans la façon dont ces fonctions sont remplies, celles-ci se déploient cependant toujours dans un environnement économique, social, culturel et institutionnel qui leur confère efficacité et légitimité. Quel que soit leur degré de perfectionnement, les artefacts ne sont rien et ne peuvent rien par eux-mêmes : ils sont toujours produits, appropriés et utilisés par des êtres humains dans le cadre de structures sociales et organisationnelles. L'analyse et la guidance de l'innovation technologique portent donc nécessairement sur des systèmes à la fois techniques et sociaux, bref sur des systèmes sociotechniques.

Ceux-ci consistent donc en assemblages d'artefacts, de règles et de normes, de pratiques et de marchés, d'organisations, d'infrastructures, de réseaux, de systèmes de maintenance et de significations culturelles. Par exemple, en tant que système sociotechnique, le transport routier est un ensemble complexe structuré autour des artefacts que sont les véhicules à moteur, mais comprenant aussi des infrastructures appropriées (réseau routier avec ses systèmes de signalisation et de contrôle du trafic), un ensemble de règles et de normes (code de la route, taxes de circulation, normes d'émission de CO et de CO<sub>2</sub>, contrôles techniques, assurances obligatoires...), des réseaux d'extraction, de raffinage et de distribution de carburant, des marques et des industries automobiles avec leurs réseaux de commercialisation et d'entretien, etc. Il faut ajouter à cela des pratiques, des routines comportementales, des habitudes baignant dans un univers de significations, d'investissements symboliques et sociaux (« Ma voiture, c'est ma liberté »).

C'est tout cela qui change au cours d'un processus d'innovation systémique, d'une transition. Celle-ci s'explique par l'interaction entre trois niveaux de réalité : le « régime », le « paysage » et les « niches ».

### Niches, régimes et paysages

À l'état d'équilibre, un système sociotechnique se reproduit grâce à l'activité coordonnée de différents groupes et acteurs sociaux. Cette coordination résulte de l'application de règles de comportement suffisamment cohérentes, d'attentes réciproques complémentaires, de significations communes largement partagées, que la théorie du TM réunit sous l'appellation de « régime ». Le régime constitue le mode dominant d'accomplissement d'une fonction sociale à un moment donné. Par ailleurs, tout système sociotechnique s'inscrit dans un environnement qui l'englobe et le dépasse, et qu'on appelle le « paysage » (« *landscape* »). C'est le niveau des grandes tendances démographiques et géopolitiques, des structures socioculturelles profondes, des évolutions économiques et environnementales, bref des mouvements de fond, généralement lents et peu perceptibles. Cependant, c'est aussi le lieu où une crise peut survenir, des chocs se produire : une guerre, un krach boursier, une croissance soudaine des prix pétroliers, etc. L'important, c'est que ces facteurs échappent le plus souvent à la maîtrise des acteurs d'un système sociotechnique donné : ils les subissent et doivent s'y adapter.

Le régime n'est jamais parfaitement harmonieux, ni totalement statique. Il évolue et se modifie, mais par ajustements successifs ; et les innovations qui s'y produisent contribuent davantage à optimiser le système existant qu'à le changer en profondeur. En fait, c'est au sein de « niches » sociotechniques que se produisent les innovations radicales, que surgissent les nouveaux paradigmes. De même qu'un écosystème naturel peut contenir une ou plusieurs niches dans lesquelles certaines espèces peuvent survivre et même prospérer à l'abri de la compétition qui se produit autour d'elles, une économie de marché peut contenir des lieux préservés des règles de la concurrence où peuvent apparaître des espèces technologiques nouvelles, un peu bizarres parfois, inaptes le plus souvent à la survie dans l'univers impitoyable du marché à cause de leur coût trop élevé, de leur imperfection, de leur faible efficacité, de leur usage compliqué, etc. Ces niches offrent un abri à l'innovation radicale parce que les règles de survie en leur sein diffèrent de celles qui régissent le monde économique, celui où règnent les régimes sociotechniques. Le centre de recherches de Rank Xerox à Palto Alto est un exemple célèbre de niche où des innovations ont pu se développer à l'abri des contraintes de la rentabilité économique, la plus célèbre étant l'interface utilisateur du MacIntosh qui a fini par imposer un nouveau standard en micro-informatique. Les niches sont également des lieux d'apprentissage collectif, d'expérimentation et de construction progressive de réseaux sociaux de soutien aux innovations ainsi que de filières de production et des relations utilisateurs-producteurs.

La distinction entre niches, régimes et paysages est invoquée pour expliquer les processus de changement structurel affectant les grands systèmes sociotechniques. Le plus souvent, des crises ou des chocs survenant dans le paysage déstabilisent un régime de production, dont les pratiques et les technologies sont alors mises en question par la comparaison avec des solutions alternatives développées dans des niches. En réaction, pour faire face à la concurrence croissante des solutions alternatives, les acteurs du régime s'emploient à perfectionner les solutions existantes au moyen d'améliorations marginales. En fin de compte, il peut se faire que les acteurs du régime abandonnent petit à petit les pratiques et techniques anciennes et investissent eux-mêmes dans les solutions plus radicales. C'est ce que l'on observe de la part de grandes compagnies pétrolières qui investissent de plus en plus d'argent dans les énergies renouvelables après avoir opposé une résistance active à leur développement, les cantonnant délibérément dans des niches étroites. On peut aussi citer l'investissement récent de grands constructeurs automobiles dans la pile à combustible ou le moteur à hydrogène.

### Peut-on gérer les transitions ?

On l'a vu, les innovations systémiques résultent de la conjonction de microchangements qui se produisent dans différents secteurs et à différents niveaux de la société, changements qui répondent les uns aux autres dans le contexte d'évolutions lentes ou au contraire de crises au niveau des macrosystèmes (paysages). On peut penser que prétendre maîtriser de tels processus d'un lieu unique, tel que l'État, cela relève soit d'un rêve totalitaire dont on connaît la propension à tourner au cauchemar, soit d'une naïveté touchante mais trompeuse. Cependant, si certaines transitions sont spontanées et résultent d'un processus évolutionnaire, d'autres peuvent être considérées comme « téléologiques » parce qu'elles sont inspirées de visions ou d'objectifs diffus guidant les stratégies de décideurs privés et publics. Comme exemple des premières, on mentionnera la transition menant de la marine à voile à la marine à vapeur ; comme exemple des secondes, le développement des grands systèmes centralisés de production d'électricité.

En fait, l'approche du *transition management* ne prétend pas contrôler ce qui est incontrôlable : les transitions systémiques échappent au contrôle, en ce sens qu'on ne peut ni les provoquer ni les arrêter. En revanche, il est possible de les orienter, de les coordonner, en un mot, de les canaliser. La gestion de la transition consiste en un effort délibéré pour canaliser les transitions en cours, en vue de les conduire vers davantage de durabilité.

Cela se traduira en objectifs différents selon que l'on se trouve en phase de pré-développement, de décollage, d'accélération ou de stabilisation. Aux stades du pré-développement et du décollage, on encouragera l'expérimentation, l'apprentissage et la prospective. Au stade de l'accélération, on sera surtout attentif à juguler les effets secondaires indésirables de la mise en œuvre à grande échelle des nouvelles technologies.

## LE TRANSITION MANAGEMENT

La gestion de la transition se présente comme un processus cyclique et itératif d'apprentissage collectif, géré par une équipe de représentants du gouvernement et d'experts et structuré autour de quatre instruments : des arènes de la transition ; des objectifs de durabilité à long terme (« visions ») traduits en images du futur et en chemins de transition ; des projets innovants considérés comme des expérimentations ; une évaluation permanente de l'ensemble.

### Les arènes de la transition

Il s'agit de rencontres régulières entre des personnes créatives, imaginatives et compétentes issues des différentes parties prenantes et jouissant d'une certaine autonomie au sein de leur organisation, mais en même temps suffisamment influentes pour y faire perfer la vision d'avenir développée dans l'arène et y faciliter sa mise en œuvre. Le rôle du gouvernement est de mettre ces arènes sur pied et de les faire fonctionner le mieux possible. Il s'agit moins, en effet, de bâtir des consensus que d'enrichir une connaissance et une vision les plus riches possible du problème à traiter, des buts à long terme et des chemins de transition. Les arènes de transition donnent lieu à la formation de groupes de travail focalisés sur un thème, un aspect ou un secteur particulier du problème ou encore sur l'une ou l'autre technologie. Ils peuvent aussi, le cas échéant, être organisés autour de scénarios contrastés du futur et des moyens de le faire advenir.

### Les visions de la durabilité et les agendas de la transition

La gestion de la transition s'appuie sur une vision à moyen et à long terme (minimum vingt-cinq ans, soit une génération ; plus souvent cinquante ans) de l'accomplissement soutenable d'une fonction sociale donnée traduite en un ensemble d'objectifs et de critères. Par exemple, dans le domaine de l'énergie, on cherchera comment assurer une fourniture d'énergie propre, fiable et peu onéreuse. Ces objectifs se traduiront en visions du bouquet énergétique et de chacun de ses éléments à l'horizon retenu. C'est ainsi qu'on trouvera une vision de la contribution de la biomasse à la production totale d'énergie en 2050, du type optimal d'utilisation énergétique de la biomasse à ce moment et des chemins de transition pour y parvenir.

Ces visions du développement durable servent de référence pour la formulation de programmes et de politiques, en particulier dans la définition des objectifs à court et à long terme. Elles ont également un rôle crucial à jouer dans la mobilisation des parties prenantes et leur appropriation du processus. Elles devront donc être attirantes et imaginatives et capables de recevoir l'ap-

probation d'un grand nombre d'acteurs différents. Il est évidemment illusoire de croire que les différentes parties prenantes vont toujours s'accorder sur une vision unique de l'avenir et des chemins de transition pour y parvenir. On aura généralement affaire, du moins au début, à un faisceau d'images du futur désirable. Néanmoins, on s'attend à ce qu'au cours du processus, grâce à l'apprentissage collectif — sur la base, notamment des leçons tirées des différentes expériences de transition —, les visions différentes convergent petit à petit, à moins qu'elles soient au contraire toutes écartées et remplacées par de nouvelles images, plus satisfaisantes et plus proches des buts recherchés.

Les images du futur sont donc appelées à évoluer au cours du processus et de ce fait à donner lieu à des redéfinitions régulières des chemins de transition ou à tout le moins à des inflexions significatives. Il est important de souligner ce point car il permet de mettre en évidence le caractère flexible et adaptatif du processus. En aucun cas, il ne s'agit de se fixer des buts immuables que l'on va s'efforcer d'atteindre à tout prix. Dans le langage du TM, on insiste, au contraire, sur le fait qu'outre les objectifs substantifs (un bouquet énergétique durable à l'horizon 2050), le processus poursuit des objectifs procéduraux (rythme et qualité de la transition) et des objectifs d'apprentissage collectif.

À partir d'une perception commune du problème et de visions partagées du développement durable dans le secteur concerné, on se fixe alors un agenda commun pour la mise en œuvre de la transition. C'est le résultat le plus important des arènes de la transition. Pratiquement, il s'agit d'un programme d'action qui vise surtout à coordonner les actions de chacun des acteurs pour faire en sorte d'entamer une transition nouvelle ou de soutenir et, si nécessaire, infléchir une transition en cours. Les responsabilités de chacun (État, acteurs économiques, etc.) y sont clairement définies, ce qui est d'autant plus important que le processus les met dans une situation de dépendance mutuelle. En tant que mécanisme de coordination des agendas et des intérêts particuliers, l'agenda de la transition se situe à égale distance des deux mécanismes actuellement dominants de coordination : le marché (coordination par les prix) et la hiérarchie (planification centralisée). Ici, la coordination résulte de la mise en réseau, de la création d'une institution nouvelle.

#### Les programmes d'innovation systémique

On a vu le rôle que jouent les « niches » dans l'innovation systémique. Les expériences de transition retiennent du modèle de la niche technologique ses caractéristiques d'apprentissage collectif, d'expérimentation — caractéristiques rendues possibles par la situation protégée ou périphérique que les niches occupent dans le système sociotechnique et qui leur permet de ne pas être éliminées immédiatement par la compétition darwinienne à laquelle se livrent en général les entreprises du régime ou de se développer malgré les barrières à l'entrée dressées par l'existence de monopoles ou d'oligopoles. Cependant, les expériences de transition ne se limitent pas à la technologie au sens étroit. Il

s'agit en réalité d'expériences sociales à part entière dans la mesure où elles ont pour but de dégager le potentiel de durabilité des innovations en tant que moteur de changement sociétal. Une opération de TM se constitue ainsi un portefeuille (au sens où l'on parle d'un portefeuille d'actions) comprenant des expériences de différentes natures et de différentes portées.

Ce qui est en jeu, c'est d'évaluer dans quelle mesure les expérimentations et les projets contribuent aux objectifs de durabilité du système dans son ensemble et d'apprécier en quoi une expérience particulière en renforce une autre. Les expériences considérées comme réussies — c'est-à-dire qui contribuent effectivement à la solution du problème ou au processus d'apprentissage collectif — doivent ensuite être soit reproduites dans des contextes différents soit menées à une échelle supérieure. Il s'agit d'un processus long (cinq à dix ans) et coûteux en temps et en argent, mais fondamental pour une transition réussie.

L'évaluation permanente constitue évidemment une pièce maîtresse d'un processus qui se veut itératif, souple et évolutif. Elle porte à la fois sur la transition proprement dite, c'est-à-dire sur le changement systémique en cours, mais aussi sur la gouvernance de la transition, sur le processus de TM lui-même.

## DEUX EXPÉRIENCES EN BELGIQUE

C'est en Flandre<sup>2</sup> que furent lancées les deux premières applications du TM hors Pays-Bas<sup>3</sup>. La première, baptisée DuWoBo (Duurzame Woning and Bouwen) concerne le logement et la construction, la seconde, baptisée Plan C, porte sur la gestion des flux de matière (y compris les déchets), bref sur une dématérialisation de l'économie de la Région flamande. Toutes deux font officiellement partie du Plan flamand pour l'environnement. Outre leurs objectifs substantiels, il s'agit essentiellement pour les autorités et les chercheurs flamands de tester, au moyen de ces projets, la faisabilité et le potentiel du TM comme instrument de développement durable.

2 La référence sur ces projets est : Paredis, E. (2008), *Transition Management in Flanders. Policy context, first results and surfacing tensions*, CDO, Gent University.

3 Dans le rapport fédéral sur le développement durable 2007, intitulé *Accélérer la transition vers le développement durable*, la task force Développement durable du Bureau du plan a recours à une forme simplifiée de TM conservant le principe d'une construction de visions d'avenir et de scénarios de transition par la méthode dite du « *backcasting* ». Sur la base d'une vision d'avenir articulée autour de la rencontre des objectifs du millénaire et de microscénarios sectoriels, deux macroscénarios de transition ont été élaborés, l'un appelé « pyramide », l'autre « mosaïque ». La démarche est tout à fait intéressante et le rapport (comme les précédents, du reste, mais peut-être davantage encore) constitue un document de référence pour qui se préoccupe de développement durable en Belgique. Cela étant, l'élaboration de visions et la construction de scénarios par *backcasting* — même formulés dans le langage de la théorie de la transition — ne suffit pas pour qualifier cette démarche d'opération de TM. En fait, ces éléments se retrouvent également dans des dispositifs plus traditionnels comme les stratégies nationales ou supranationales (comme Baltic 21, par exemple) de développement durable. Ce qui fait la spécificité du TM c'est d'abord le caractère multiacteur de l'arène de la transition, le fait que la vision, les chemins de transition et l'agenda de mise en œuvre soient définis et adoptés par l'ensemble des parties prenantes (l'État jouant essentiellement un rôle de facilitateur), et enfin, la conception expérimentale et d'apprentissage collectif du processus, compris comme une démarche évolutive et même cyclique.

## DuWoBo

Entamé en octobre 2004, le projet DuWoBo s'est achevé le 17 novembre 2007 par la remise au ministre-président de la Région flamande (Kris Peeters) de l'agenda de la transition dégagé des trois années de travaux. Le processus a été entamé sur la base d'une évaluation qui a mis en évidence les problèmes du logement et de la construction en Flandre. Ensuite, l'on dégaga une vision d'avenir à l'horizon 2030 : un cadre de vie et un habitat respectueux de l'environnement et de la santé des habitants et adapté à leurs besoins, d'une part ; et, d'autre part, un secteur de la construction et de l'aménagement du territoire fonctionnant en toute transparence et guidé par une recherche du bien commun et conscient de ses responsabilités.

Pour faire advenir cette image idéale, sept principes directeurs furent énoncés : une approche intégrée dans la gestion et le développement du secteur, des responsabilités partagées et des processus de décision transparents, des bâtiments et un cadre de vie de grande qualité, un habitat accessible et équitablement réparti, un équilibre entre les usages privés et collectifs, la clôture des cycles de matière, un secteur de la construction économiquement viable et socialement responsable. Pour stimuler l'innovation et la créativité dans l'application de ses principes, quatre thématiques furent choisies : apprentissage et innovation dans le secteur de la construction, fermeture des cycles de matière et d'énergie, qualité des logements et de l'habitat, aménagement du territoire. La mission de développer ces thèmes fut confiée aux groupes de travail, qui furent plus précisément chargés de les traduire en images du futur, en scénarios de transition et, pour finir, en expériences de transition.

Quatre images du futur émergent. Premièrement, le coapprentissage et l'innovation dans le secteur de la construction : en 2030, la responsabilité sociale et environnementale des entreprises est devenue la règle dans le secteur de la construction. Les maisons ne sont plus considérées comme des produits ou des marchandises, mais comme des services et des concepts en action. Les entreprises sont compétentes et œuvrent ensemble au sein de réseaux qui font circuler l'information et la connaissance, en provenance notamment d'une structure de recherche interdisciplinaire regroupant le gouvernement, l'industrie et l'université.

Deuxièmement, la fermeture du cercle : tous les bâtiments économisent au maximum l'eau et l'énergie ; les matériaux de construction sont durables tout le long de leur cycle de vie ; toutes les nouvelles constructions sont au moins passives ou même productrices d'énergie, les logements sont flexibles, adaptables et multifonctionnels, villes et cités sont « zéro CO<sub>2</sub> ».

Troisièmement, à chaque étape du cycle de vie correspond un type de logement. Ceux-ci sont adaptables et modulaires, mais les ménages ne restent pas nécessairement attachés toute leur vie au logement qu'ils ont acquis ou construit à un moment donné de leur existence. Les quartiers sont accessibles, de grande qualité et sûrs et les résidents s'en sentent responsables.

Quatrièmement, une nouvelle conception de l'aménagement du territoire est développée de façon participative. Elle favorise la multifonctionnalité et l'émergence de nouveaux modes de vie, plus conformes au développement durable. Les habitants sont copropriétaires et donc coresponsables des lieux publics, et un nouvel équilibre est recherché entre les différents usages de l'espace.

Le document final « Vlaanderen in de steigers » qu'on pourrait traduire par « La Flandre sur l'échafaudage » constitue l'agenda de la transition. Il dégage six chemins de transition auxquels sont attachées des « lignes stratégiques » (une option particulière au sein d'un chemin), des « germes » (idées nouvelles susceptibles de donner lieu à expérimentation), des projets (initiatives menées en collaboration entre partenaires) et des expériences (projets développés en vue d'un apprentissage) de transition. DuWoBO se prolonge désormais sous le nom d'Arena+ .

### Plan C

Le Plan C fut entamé en 2006 avec comme préoccupations les conséquences environnementales des modes de production et de consommation actuels, la raréfaction des ressources matérielles et énergétiques avec leurs conséquences sociales et notamment les inégalités Nord-Sud en termes d'accessibilité.

L'image du futur désirable qui finit par émerger des réunions fut celle d'une Flandre responsable et soucieuse de préserver les matières premières et l'énergie, une région où ces ressources sont considérées comme un bien commun. Dès lors, les matériaux sont gérés et suivis tout au long de leur cycle de vie par des réseaux au sein desquels coopèrent producteurs, industries de transformation et consommateurs. Une économie en boucle fermée est mise en place, centrée sur la fourniture de services plutôt que de biens ; et les émissions de polluants et de déchets sont minimisées. De ce fait, la Flandre se positionne en pointe en matière de gestion des flux de matière et de savoir-faire dans le domaine, ce qui ouvre de nouvelles possibilités pour son développement économique.

Pour concrétiser cette vision, cinq thèmes ont été retenus :

- Clôture intelligente des cycles de matières et d'énergie, notamment au moyen d'infrastructures de type écologie industrielle, et gestion commune des matières premières.
- « Matériaux sur mesure » : l'accès aux matières premières est garanti dans la mesure où celles-ci sont réutilisées au maximum, proviennent de ressources renouvelables, sont multifonctionnelles et d'usage flexible, faciles à désassembler et réassembler, et intelligentes.
- « À votre service » : une économie de service, de fonctionnalité est mise en place. La qualité de la vie ne dépend plus de l'appropriation de biens, mais de l'accès aux services.
- « Un public averti » : les consommateurs sont conscients des conséquences de leurs choix et les prennent donc en connaissance de cause et de manière responsable.

- « La synthèse verte » : la Flandre a développé un important secteur industriel basé sur la chimie verte et se positionne comme leader sur le marché des matériaux de synthèse verte.

Les ambitions sont élevées : d'ici 2013, l'expérience doit être reconnue comme la référence en termes de gestion durable des matériaux. L'agenda de la transition a été déposé le 15 octobre dernier et présenté au grand public.

#### Quelles leçons de l'expérience en Région flamande ?

Les processus décrits ci-dessus ont fait l'objet d'évaluations et d'analyses d'où il apparaît qu'ils ont effectivement permis de proposer une image crédible d'un avenir durable et souhaitable, et de définir des chemins et des niches susceptibles de le faire advenir. Reste à voir si ces expériences verront effectivement le jour... En attendant, on s'accorde à reconnaître que les deux processus ont engendré de nombreux effets secondaires positifs. Ainsi, ils ont stimulé le débat sur l'innovation et le développement durable, ont mis en réseau des personnes et des institutions qui s'ignoraient largement et ont inauguré des modes plus participatifs de gouvernance. Enfin, le fait que Plan C ait partiellement tenu compte des enseignements de DuWoBo témoigne de ce qu'un processus d'apprentissage a été enclenché.

En même temps, certains problèmes inhérents à ce dispositif ont déjà pu se manifester. Il s'agit essentiellement de deux grandes catégories de difficultés relatives d'une part à la composition des organes du dispositif, en termes de représentativité, de compétences, de visions du monde et d'adhésion à la philosophie du TM et, d'autre part, à l'institutionnalisation du processus et de façon plus générale, à ses rapports avec la politique « ordinaire ».

Le premier point est sans doute le plus problématique à l'heure actuelle. La sélection des participants est évidemment cruciale étant donné l'importance de l'arène dans le dispositif. Idéalement, elle devrait être représentative des principaux courants de pensée de la société et comporter des représentants du gouvernement, du monde de l'entreprise, des milieux scientifiques et de la société civile ; l'arène devrait être composée à la fois de personnes capables d'innover, d'être créatives et de communiquer facilement. Ces personnes devraient être autonomes par rapport à leur institution d'appartenance tout en y étant suffisamment influentes pour y faire adopter la vision de la transition ; être techniquement compétentes, mais capables de transcender les limites de leur champ de compétences. Enfin, tant les institutions du régime que les niches devraient être représentées. Outre la difficulté de réaliser un pareil cocktail, on imagine qu'une telle diversité doit rendre particulièrement difficile l'élaboration d'une analyse partagée du problème, d'une conception cohérente du développement durable, d'une vision commune d'un « avenir durablement radieux ». Il semble bien que les promoteurs et inventeurs du TM aient sous-estimé l'importance des divergences de vue à cet égard et le caractère politiquement sensible de la problématique. Du reste, une autre tentative de TM,

visant l'agriculture cette fois, a échoué, en partie par suite de divergences trop profondes entre les croyances et les visions du monde des participants.

Il convient aussi que les participants, au-delà même de la vision du développement durable, s'accordent sur le vocabulaire (on pourrait dire, le jargon), la philosophie et la méthodologie du TM. Or, ce point fut loin d'être assuré dans les expériences flamandes, et particulièrement au sein de DuWoBo. Le détour par les images d'avenir et les scénarios de transition a paru à certains inutile, encombrant et trop éloigné des réalités concrètes. Plus fondamentalement, la philosophie même du TM peut paraître exagérément technicienne, économiste, etc. D'ailleurs, on constate que bien souvent les représentants de l'industrie et les scientifiques sont surreprésentés dans les dispositifs mis en place aux Pays-Bas.

En ce qui concerne le second point, il s'agit de s'entendre sur la place de ce mode de gouvernance par rapport aux pratiques et institutions traditionnelles. Est-il appelé à compléter la politique classique ou à se substituer à elle? Autrement dit, le destin du TM est-il de demeurer une « niche » politique ou de devenir le régime politique de demain? S'agit-il d'un processus parallèle et qui doit le rester, mais alors comment faire en sorte que le processus irrigue la politique « normale »? En Région flamande, l'option a été jusqu'ici de considérer le TM comme relevant de l'expérimentation, de l'étude de faisabilité. Les choses sont plus avancées aux Pays-Bas où les opérations en cours sont sous le contrôle du Parlement, s'inscrivant donc de plein droit dans l'agenda politique classique et, signe qui ne trompe pas, débordent maintenant le cadre étroit des politiques de l'environnement et des administrations qui l'ont en charge pour se retrouver — dans le cas de la transition énergétique — en bonne place au sein du ministère des Affaires économiques. On est loin du compte en Région flamande, où les processus restent cantonnés dans le giron de l'administration de l'Environnement.

## **UNE GOUVERNANCE POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE ?**

Le TM se présente comme une nouvelle forme de gouvernance, une gouvernance qui se veut réflexive dans la mesure où elle se met elle-même en question en permanence et organise d'emblée sa propre évolution. De par sa conception ouvertement adaptative et évolutive, ce mode de gouvernance tranche avec les postures dogmatiques qui accompagnent souvent les plans et programmes publics. De fait, à égale distance du « laisser-faire le marché » prôné par les tenants d'une conception minimaliste de l'État et de l'interventionnisme planificateur invoqué par les autres, le TM assigne à l'État le rôle assez nouveau de catalyseur et de facilitateur d'une action collective qu'aucun acteur, pas même lui, ne peut prétendre incarner seul, ni monopoliser. Le TM consiste au contraire en une mobilisation — sous l'égide de l'État — de tous les principaux acteurs d'un secteur fonctionnel afin de résoudre ensemble les problèmes de son fonctionnement et l'amener progressivement à un état plus satisfaisant et plus durable.

On voit bien qu'il s'agit là d'une démarche qui se différencie à la fois de la démocratie minimale, où le seul rôle politique actif du citoyen consiste à élire régulièrement ses représentants, à charge pour ceux-ci de définir et faire appliquer les politiques publiques, et de la démocratie néocorporatiste où les politiques publiques se décident dans des lieux abrités entre représentants des « corps constitués », des groupes de pression les plus puissants et influents.

Si, suivant Elizabeth Anderson (2003, p. 250), on s'accorde pour considérer la démocratie comme « une dynamique institutionnelle d'expérimentation collective de différentes politiques publiques permettant aux citoyens d'apprendre quels buts ils peuvent avoir en commun et comment les réaliser au mieux », il n'y a guère de doute que ces deux modes de prise de décision répondent minimalement aux conditions d'une démocratie pleine et entière. Au contraire, la démarche du TM apparaît, dans son principe, plus proche de cette conception dynamique de la démocratie. On y retrouve, en effet, plus ou moins rencontrées (mais en tout cas, recherchées) la plupart des exigences de cette action publique à la hauteur des défis posés par la modernité, la globalisation et la puissance croissante des technologies que Dewey appelait déjà de ses vœux en 1927 dans *Le public et ses problèmes*: la politique conçue comme « *problem-solving* » et la démocratie comme enquête sociale et apprentissage collectif; le caractère nécessairement expérimental et temporaire de toute politique publique et qui rend l'évaluation indispensable; la nécessaire collaboration des scientifiques et des citoyens dans cette évaluation et la recherche des solutions et, plus généralement, la participation à l'enquête et à la décision de toutes les parties concernées; la constitution d'une communauté autour de la recherche de solutions aux problèmes communs, etc.

Bien entendu, pour que le TM réponde totalement à ces exigences, il faudra une double évolution, dans la démarche de TM elle-même, d'une part, dans l'environnement sociopolitique où elle va devoir s'insérer, d'autre part. Dans le chef du TM, il faudra certainement ouvrir davantage les arènes de transition et y faire entrer des représentants des simples citoyens.

Il faudra également rompre avec une vision trop technicienne et trop élitiste de l'innovation, reconnaître que l'innovation peut être partout, pas seulement dans les laboratoires et les universités, mais aussi dans les ménages, les groupes sociaux, les associations; qu'elle ne se limite pas à l'invention de nouveaux artefacts, mais concerne également les styles de vie, les normes et les valeurs, les conceptions du bien-être et de la vie bonne; et qu'il y a là des niches potentiellement porteuses d'autant de promesses de développement durable que dans les innovations technologiques<sup>4</sup>.

Quant aux acteurs des structures sociopolitiques établies, de ce que l'on pourrait appeler ici le « régime » institutionnel, il faudra qu'ils acceptent de

<sup>4</sup> Dans le cadre du projet Consensus financé par le programme Science pour un développement durable du SPF Politique scientifique, l'Institut pour un développement durable (IDD), le Centrum voor duurzame ontwikkeling (CDO, université de Gand) et le Centre d'études du développement durable (CÉDD, ULB) effectuent ensemble une recherche sur la place de la consommation et des consommateurs dans l'innovation systémique ainsi que sur les voies et moyens d'un processus de TM dans le domaine de la consommation alimentaire. J'en profite pour remercier Erik Paredis du CDO pour l'aide qu'il m'a apportée dans la rédaction de cet article et ma connaissance du TM en général.

laisser une place à cette niche, qu'ils lui permettent de produire tout son potentiel et s'engagent à intégrer ses résultats dans leurs décisions et leurs programmes d'action. Il leur restera aussi à jouer un rôle que le TM ne pourra sans doute pas jouer. En effet, celui-ci table sur l'émergence d'alternatives crédibles au sein de niches — qu'il vise à protéger et soutenir — pour faire pression sur les entreprises du régime et les amener à changer de technologie ou à laisser la place. Il n'entre pas dans le programme du TM d'agir directement sur les entreprises dominantes, par exemple par la voie réglementaire ou par des politiques fiscales, en vue de les forcer à changer de stratégie. Or, il s'agit là d'une voie qu'il n'est pas question d'abandonner si elle peut s'avérer plus apte à garantir l'intérêt général dans certaines circonstances. Après tout, les victoires remportées par le mouvement environnementaliste contre des entreprises multinationales telles que Shell, par exemple, grâce aux campagnes de boycott et de sensibilisation, ont montré qu'il était possible (et souvent nécessaire) d'agir directement sur les acteurs du régime, même aussi puissants, sans attendre qu'un successeur vienne prendre leur place.

Dernière question, cette approche est-elle réaliste ? Ne demande-t-elle pas trop de sens civique, d'esprit de collaboration, de capacité d'empathie, de stabilité et de continuité de la part des différents partenaires ? Est-elle pratiquement envisageable ailleurs qu'aux Pays-Bas, dont la capacité à forger des consensus et à mobiliser ses forces vives autour d'enjeux environnementaux est sans beaucoup d'égal dans le monde ?

La question est posée et seul l'avenir y répondra, mais ce dont il importe de se persuader, c'est que sans une révolution profonde dans nos modes d'action publique, le développement durable restera à jamais un rêve inabouti. ■

## Références bibliographiques

Anderson E., (2003), « Sen, Ethics and Democracy ». *Feminist Economics*, 9 (2-3), 2003, 239-261, p. 250.

Dewey J., (2003, 1927), *Le public et ses problèmes*. Publications de l'université de Pau, Farrago/éditions Léo Scheer.

Elzen B., Geels F.W. et Green K., (eds.), (2004), *System Innovation and the Transition to Sustainability*, Cheltenham, UK & Northampton, MA, USA, Edward Elgar.

Loorbach D., (2007), *Transition Management. New Mode of Governance for Sustainable Development*, Utrecht, International Books.

Paredis E., (2008), *Transition Management in Flanders. Policy context, first results and surfacing tensions*, CDO, Gent University.

Voß J.-P., Bauknecht D. et Kemp R. (eds.), (2006), *Reflexive Governance For Sustainable Development*, Cheltenham, UK & Northampton, MA, USA, Edward Elgar.