

L'État partenaire

Transition écologique et sociale et innovation citoyenne

Olivier De Schutter et Tom Dedeurwaerdere (dir.)

Préface de Cyril Dion

PUL PRESSES
UNIVERSITAIRES
■ DE LOUVAIN



© Presses universitaires de Louvain, 2022
Dépôt légal : D/2022/9964/6
ISBN : 978-2-39061-212-4
ISBN pour la version numérique (pdf) : 978-2-39061-213-1
Imprimé en Belgique par CIACO srl – n° d'imprimeur : 103066

Tous droits de reproduction, d'adaptation ou de traduction, par quelque procédé que ce soit, réservés pour tous pays, sauf autorisation de l'éditeur ou de ses ayants droit.
Couverture : Marie-Hélène Grégoire

Diffusion : www.i6doc.com, l'édition universitaire en ligne
Sur commande en librairie ou à
Diffusion universitaire CIACO
Grand-Rue, 2/14
1348 Louvain-la-Neuve, Belgique
Tél. 32 10 47 33 78
Fax 32 10 45 73 50
duc@ciaco.com

Distributeur pour la France :
Librairie Wallonie-Bruxelles
46 rue Quincampoix - 75004 Paris
Tél. 33 1 42 71 58 03
Fax 33 1 42 71 58 09
librairie.wb@orange.fr

Aperçu de l'ouvrage

L'hypothèse de la transition par les innovations sociales et citoyennes

Olivier De Schutter

Tom Dedeurwaerdere

Le modèle de croissance des économies industrialisées repose depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale sur une augmentation de la consommation privée et sur l'utilisation intensive de ressources non renouvelables, ainsi que sur une production de déchets qui excèdent les capacités de la planète. Ce modèle est en crise. Nos sociétés sont à la recherche de modèles alternatifs. Certains pensent que seule la main forte de l'État peut imposer la transformation que la situation exige. Selon ce point de vue, nous devrions revaloriser les fonctions de l'État, le « re-démocratiser », afin d'imposer le changement par le haut. D'autres encore misent sur le pouvoir des consommateurs critiques, dont les choix sont de plus en plus guidés par des préoccupations liées à la soutenabilité. Cette perspective suggère que, à condition de responsabiliser les consommateurs, les acteurs du marché devront s'adapter, ce qui mènera à la réforme de l'ensemble de notre modèle de production.

Dans cet ouvrage, nous explorons une hypothèse différente. Nous suggérons que les innovations sociales et les communautés locales, quand elles ont la liberté effective d'expérimenter, peuvent concevoir des solutions pouvant avoir un impact transformateur. Le changement ne dépend ni des injonctions étatiques, ni des entreprises qui deviendraient soudainement responsables – mais de la reconstruction du capital social et de nouvelles formes de démocratie qui émergent de l'action collective au niveau local. L'État est bien sûr important, mais surtout en tant que catalyseur de ce potentiel d'expérimentation sociale et en tant qu'acteur institutionnel capable de garantir la diffusion de l'apprentissage collectif dans un espace territorial. Les entreprises ont également un rôle à jouer, mais principalement pour soutenir les innovations citoyennes grâce à leur savoir-faire, leur accès au financement et leur maîtrise des chaînes logistiques. Leur contribution à la transformation sociale consisterait ainsi essentiellement dans la fourniture de services en appui des innovations sociales, plutôt que dans la formation des désirs des consommateurs ou dans leur capacité à répondre à l'émergence de la consommation critique.

L'ouvrage se découpe ensuite en trois parties. Chacune de ces parties comprend une combinaison de « chapitres » et « d'études ». Les chapitres contribuent à nourrir la réflexion théorique sur les caractéristiques de l'État partenaire et sur son potentiel de transformation sociale. Les études sont des études de cas, illustrant comment cette conception de l'État apparaît déjà en filigrane dans un certain nombre de domaines ou de territoires. L'idée même de l'État partenaire suppose qu'au lieu de définir cette nouvelle grammaire de l'action publique en partant de certains présupposés théoriques, pour en déduire les implications, l'on

opère par induction, en partant des expérimentations sociales concrètes pour en tirer des enseignements plus généraux. L'alternance de « chapitres » et « d'études » traduit cette conviction, que partagent les auteurs de l'ouvrage.

Le nouveau rôle que nous proposons pour l'État – ce que nous appelons « l'État partenaire » – ne se substitue pas à l'État providence d'après-guerre, avec son mélange caractéristique de protections en droit du travail et de mécanismes redistributifs. L'État providence ainsi conçu reste essentiel pour réguler les transactions marchandes et pour compenser les inégalités qui ont leur source dans les rapports de marché. Au contraire, l'État partenaire devrait compléter l'État providence par la promotion des processus de transition sociétale vers une forme de bien-être social inclusif et permettant de réduire l'empreinte écologique de nos modes de production et de consommation. L'État partenaire cherche à soutenir l'expérimentation locale et à accélérer l'apprentissage collectif, à la fois dans les pays et entre les pays. Il collabore avec les initiatives citoyennes, les initiatives des autorités publiques locales et des communautés locales. L'État partenaire encourage l'autonomie et la réflexivité sociale. Cette réflexivité sociale porte autant sur la capacité des individus à remettre en question les normes sociales dominantes, que sur la co-construction sociale des critères de « progrès » et de « succès », voire, en fait, sur la façon de définir le bien-être. L'État partenaire, ce n'est pas juste une autre façon plus subtile de réguler la conduite des individus, en « poussant » les individus dans une certaine direction ou en manipulant le contexte de leurs décisions. Il ne s'agit ni de « pousser », ni « d'inciter », mais plutôt de donner aux individus les moyens d'être autonomes et d'expérimenter, à la fois seuls et avec les autres. Enfin, l'État partenaire recoupe fortement l'État providence, dans la mesure où il accorde la priorité à la lutte contre les inégalités sociales dans l'ensemble de ses politiques, dès lors que la persistance des inégalités constitue un obstacle majeur à la transition écologique et sociale.

Cependant, il n'existe pas de scénario unique pour soutenir la transition par les fonctions de l'État ainsi redéfinies. En effet, l'on ne peut présupposer qu'une trajectoire de transition ayant réussi dans un contexte donné (par exemple dans un quartier pauvre de Rio de Janeiro) va fonctionner également dans un contexte différent (dans les banlieues d'Amsterdam, par exemple). Il ne serait donc pas réaliste de viser à développer un modèle institutionnel unique. La recherche collective de solutions pouvant déclencher le changement à l'échelle requise exige la diversité, et non l'uniformité ; l'encouragement à la déviation par rapport à des scripts prédéfinis, plutôt que l'imitation servile. Une voie plus prometteuse consiste à promouvoir un large éventail de modèles de changement et de passerelles permettant aux sociétés de définir collectivement de nouveaux cadres organisationnels, normatifs et institutionnels qui guideront les actions futures. Dans cette perspective, nous devons exploiter le potentiel considérable des innovations sociales conduites par les citoyens, ainsi que celui de l'entrepreneuriat public et privé à mission sociétale. Cette voie de changement est décentralisée. Elle fonctionne de bas en haut. Elle est basée sur l'intelligence collective et sur la connaissance distribuée et contextuelle, plutôt que sur l'idée qu'il existe une voie unique vers le changement qui peut être dirigée à partir du centre.

Les innovations sociales que nous avons à l'esprit incluent le covoiturage et le passage à des modes de transport alternatifs, tels que le vélo et la marche, dans le domaine de la

mobilité ; l'aménagement de potagers, d'épiceries sociales ou coopératives, de réfrigérateurs communautaires ou d'agriculture paysanne solidaire dans le domaine de l'alimentation ; le déploiement des coopératives citoyennes d'énergie d'éolienne ou de panneaux solaires, dans le domaine de la production d'énergie ; et des innovations similaires émanant de citoyens ordinaires prenant des initiatives, sans attendre que des solutions émanent de l'État ou des acteurs du marché. De telles innovations sociales peuvent-elles faire la différence au niveau de la société ? Dans quelles conditions peuvent-elles vraiment transformer, menant à ce que l'on pourrait appeler un changement de régime ?

Pour aller au-delà des modèles actuels de développement non soutenables, dans un modèle de promotion des innovations sociales, deux options sont disponibles. Nous avons le choix entre maintenir et promouvoir la « socio-diversité » ou œuvrer pour que les innovations de niche prometteuses influent sur la transformation du régime. La deuxième option nécessite que les innovations de niche se transforment en changeant d'échelle. Pour promouvoir cette option, nous devons penser au-delà de la séparation entre les innovations sociales d'une part et les initiatives dirigées par le marché et l'État d'autre part. Il nous faut plutôt concevoir la dynamique de la transition comme résultant de l'articulation et de l'imbrication des différents modalités et niveaux d'action.

L'hypothèse qui est au cœur de la suite de cet ouvrage est, dès lors, que pour déployer pleinement le potentiel de l'État partenaire en faveur de la transition sociale et écologique, une profonde transformation est nécessaire à la fois dans les modes d'organisation de la vie démocratique, dans l'organisation économique, et dans les modalités d'exercice de l'action collective, fondée sur la participation des citoyens. Ces trois dimensions feront l'objet des différentes parties de l'ouvrage.

1. Un nouveau modèle démocratique

Pour échapper au modèle de développement actuel d'après-guerre, chaque individu doit avoir la capacité de remettre en question les normes de ses réseaux sociaux d'appartenance, construits sur le modèle de la croissance de la consommation privée. L'autonomie individuelle n'est plausible que si elle est combinée avec l'autonomie collective, c'est-à-dire si elle peut interroger de façon critique l'héritage des conceptions du « succès » ou du « bonheur » que les normes sociales dominantes incarnent. Ainsi, une action publique visant à favoriser la transition, fondée sur l'innovation sociale, doit mettre l'accent sur la créativité des acteurs sociaux et sur leur désir d'investir dans la construction d'actions collectives. Il faut donc à l'État soutenir, sans contraindre ; créer les conditions de l'action collective, sans venir s'y substituer : une telle forme d'action publique se situe sur une ligne de crête délicate. L'acteur public doit renoncer à « diriger » la transition ou à donner le ton. Il doit plutôt créer les conditions de l'émergence d'initiatives conduites par un ou plusieurs individus. Une telle action publique doit promouvoir la diversité locale et l'expérimentation, tout en veillant à la mise en réseau des initiatives afin que les bonnes pratiques puissent se répandre plus rapidement, qu'elles se mutualisent et qu'elles participent à une dynamique territoriale plus globale.

On peut attendre de l'État partenaire qu'il encourage les processus de transition sociale et écologique ; pas nécessairement qu'il oriente les actions dans une seule direction. Plutôt, l'État pourrait se redéfinir comme un acteur au service des initiatives locales, leur permettant de s'épanouir en supprimant les obstacles qui entravent leur croissance et leur diffusion. De ce point de vue, le rôle des niveaux de gouvernance supérieurs ne devrait pas être limité uniquement à la gestion des externalités non prises en compte au niveau local. Ces niveaux supérieurs devraient également définir le cadre dans lequel les initiatives locales se développent. En adaptant les institutions juridiques et économiques dans un sens qui facilite leur développement ultérieur, ils peuvent soutenir la diversité des innovations sociales. Enfin, les niveaux de gouvernance plus élevés devraient pouvoir accélérer l'apprentissage collectif, en encourageant chaque entité locale à tirer profit des expériences menées par d'autres entités locales, à la fois comme source d'inspiration et comme moyen de renforcer l'évaluation commune des initiatives.

L'**étude 1**, qui introduit cette partie, s'appuie sur une expérience inédite en vallée de la Drôme où un mécanisme de gouvernance original de type État partenaire a été mise en place par la Région Rhône-Alpes (à présent Région Auvergne-Rhône-Alpes). Sur base d'une étude de terrain, cette étude de cas esquisse les concepts clefs de la nouvelle grammaire de l'action publique qui émerge de cette expérience. **Les chapitres 1 et 2** poursuivent cette analyse de l'innovation dans l'action publique, en examinant deux propositions contemporaines de façon critique : les formes de démocratie directe communale d'une part et les propositions de création de « contextes » favorables au changement de comportement (le *nudging*) d'autre part. Les analyses dans ces chapitres montrent que ces innovations ne peuvent réellement faire progresser l'État partenaire si elles sont accompagnées d'une véritable politique d'autonomie et d'auto-détermination des individus et des acteurs sociaux.

2. Un nouveau modèle économique

La théorie de la transition est encore jeune, mais déjà elle affirme clairement le rôle essentiel que peut jouer dans la recherche d'un nouveau modèle économique l'économie sociale et solidaire. Ces travaux démontrent l'importance des innovations économiques opérant dans des environnements dits protégés, de manière à éviter qu'une technologie de rupture ou une innovation sociale radicale soit condamnée à s'adapter à la concurrence afin d'avoir le temps d'évoluer vers une forme plus mûre et éventuellement inspirer d'autres acteurs de la transition. Ils mettent aussi en avant la nécessité d'une évolution du régime dominant constitué au départ de l'économie extractiviste héritée du 20^e siècle (avec ses composantes économiques, juridiques, technologiques et culturelles) : les niches ne peuvent prospérer et se transformer en solutions alternatives au courant dominant que si le régime politique et juridique ouvre des opportunités de changement sociétal. De tels changements dans les régimes politique et juridique dépendent en particulier de changements socio-culturels plus vastes.

L'économie sociale et solidaire doit permettre aux niches d'innovation de développer pleinement leur potentiel de transformation sociétale. Le **chapitre 3** développe à cet égard l'approche théorique de deux importants programmes de recherche internationaux sur les

initiatives socio-économiques à fort potentiel de transformation sociétale. Ces programmes sont issus, d'une part, des travaux sur l'innovation sociale transformatrice conduits au CRISES, un centre qui regroupe des chercheurs de diverses universités du Québec ; ils proviennent, d'autre part, de l'école de transition des Pays-Bas, dans sa version qui a été diffusée internationalement sous la dénomination de théorie « multi-niveaux » (*multi-level perspective*. MLP). Le chapitre 3 analyse les conditions à satisfaire afin d'orienter les initiatives socio-économiques de niche vers une transformation sociale à partir des préoccupations communes de ces deux programmes de recherche. L'**étude 2** fournit une illustration des promesses de ce nouveau modèle économique, dans le cas particulier de la Région de Bruxelles-Capitale. Le chapitre 4 complète l'analyse théorique en mettant en avant le rôle des réseaux d'innovation économique territoriaux, qui sont destinés à accélérer l'apprentissage collectif et donc à permettre de maximiser le potentiel de transformation sociétale des niches d'innovation que constituent les entreprises de l'économie sociale.

3. Une nouvelle constellation d'acteurs

La transition vers une société qui fait primer le bien-être inclusif ou la liberté réelle au sens du développement des capacités des individus, sur l'objectif d'augmentation de la richesse matérielle, ne pourra pas être réalisée d'un seul trait. Le soutien aux initiatives de transition ne pourra pas non plus s'appuyer uniquement sur la gamme classique des instruments que l'État peut utiliser : réglementations et incitants économiques, sous forme de taxes et de subsides. La psychologie sociale a mis en évidence l'impact limité de tels instruments pour réaliser des transformations de longue durée : dès lors que ces instruments imposent aux individus des injonctions reposant sur des motivations « extrinsèques », et traitent les individus comme des objets plutôt que comme des sujets de leur propre histoire, ils suscitent une résistance des individus, soucieux de préserver leur liberté et revendiquant une autonomie qu'ils redoutent de voir bridée. Sans doute, les individus à qui des règles sont imposées, à qui des subventions sont promises ou qui sont menacés de devoir payer des taxes agiront-ils de manière à se conformer à la règle, à capturer la subvention ou à éviter de payer la taxe – mais ils continueront par ailleurs à poursuivre leurs propres objectifs de vie, en s'écartant le moins possible de ceux qu'ils s'étaient déjà fixés auparavant, et sans faire siens les objectifs que poursuit l'autorité publique.

En revanche, les changements de comportement qui reposent sur les motivations intrinsèques de l'individu sont beaucoup plus résilients. Étant donné que ces changements sont basés sur l'identité ou l'image de soi de l'individu ou sur les valeurs que l'individu considère comme les siennes, de tels changements persisteront dans le temps, même si le contexte (et les incitations externes qu'il offre) a évolué.

Par conséquent, la mise en place de mécanismes permettant l'expression et la mise en discussion de ces motivations intrinsèques est un élément clé dans une politique d'appui aux processus de transition. En particulier, la réussite des actions pour renforcer le pouvoir d'action des innovations sociales dépendra de motivations individuelles pour l'apprentissage collectif, pour la participation à l'action sociale (ce qu'on appelle la sociabilité), ou pour l'implication dans la vie démocratique de la collectivité.

Les quatre études de cas regroupées dans cette troisième partie examinent des exemples concrets d'initiatives qui se réclament du mouvement de transition ou d'innovations radicales de niche. Ces exemples sont examinés à l'aune des possibilités d'accroissement de la réflexivité sociale sur le double plan décrit ci-dessus, c'est-à-dire (1) des apprentissages sociaux par rapport à l'orientation normative globale des innovations et (2) du développement individuel des activités de sociabilité et d'implication démocratique d'autre part. **Les études 3 et 4** se situent au niveau du premier aspect de la réflexivité sociale, en examinant les orientations normatives à donner au mouvement de la transition alimentaire en Belgique d'une part et aux mouvements de sécurisation d'accès à la terre dans l'Est de la RD Congo d'autre part. **Les études 5 et 6** abordent de leur côté la dimension de sociabilité au cœur de processus de transition urbaine à Bruxelles et à Gembloux respectivement. Enfin, un **chapitre 5**, de facture plus théorique, examine les liens entre le mouvement de la transition et le discours de l'effondrement (ou de la « fin du monde »), porté par les « collapsologues ».