

6ème Congrès International des Associations Francophones de Science Politique

Lausanne, 5-7 février 2015

ST 7 : Politique publique et management public

Catherine Fallon – SPIRAL – Département de Sciences politiques de l'Université de Liège

Catherine.fallon@ulg.ac.be

La managérialisation de l'administration publique locale en Wallonie

Comment l'autorité régionale tente de rationaliser l'action publique locale

Document préliminaire – ne pas citer

A travers cette contribution, nous développerons une analyse critique des transformations actuelles du recours aux théories et méthodes du management public dans la gestion des politiques, à partir d'une étude des développements récents de l'administration locale en Belgique (Wayenberg et al. 2015). Les autorités locales, politiques et administratives, se voient confrontées à une multiplication des injonctions à une approche stratégique de la gestion publique et aux démarches évaluatives en matière d'analyse politique. Ces outils de rationalisation sont couplés à une extension de la contractualisation de l'administration au niveau des cadres supérieurs. Ces démarches gestionnaires et stratégiques sont diffusées à travers les injonctions réglementaires, les programmes de financement des autorités régionales ainsi que les bureaux de consultants. Elles sont aussi couplées à une extension des processus participatifs, les citoyens étant plus souvent intégrés dans le développement et le pilotage de l'action publique, voire son évaluation. Il s'agit de mettre en évidence les effets réciproques des processus de rationalisation de l'action publique et de sa démocratisation.

A. Rationalisation de la fonction publique locale

Les autorités locales, politiques et administratives, se voient confrontées à une multiplication des injonctions à une approche stratégique de la gestion publique et aux démarches évaluatives en matière d'analyse politique. Ces outils de rationalisation sont couplés à une extension de la contractualisation de l'administration au niveau des cadres supérieurs. Ces démarches gestionnaires et stratégiques sont diffusées à travers les injonctions réglementaires, les programmes de financement des autorités régionales ainsi que les bureaux de consultants. Nous proposons d'approfondir un instrument nouveau de gestion stratégique, emblématique des changements en cours, le « Programme Stratégique Transversal » pour dans un second

temps poser la question de sa compatibilité avec le renforcement des processus de participation au niveau local¹.

A.1. Le programme stratégique transversal

Le plan stratégique transversal fusionne en un document unique les ambitions politiques reprises dans la déclaration politique communale (projets, budgets, programmation) avec un souci de planification. Ce Programme prolonge le Programme de politique générale communale : il est proposé dans les six mois à dater de l'installation du Conseil. Chaque objectif est chiffré et priorisé, en intégrant les différents secteurs, dans une logique de planification qui englobe toute la législature. Il s'agit de présenter un diagnostic (définir « Vers quoi voulons-nous évoluer ? », « Que voulons-nous changer et que voulons-nous garder ? ») puis de fixer les objectifs stratégiques, organiser le niveau opérationnel et l'évaluation des résultats, à la fois pour l'administration centrale et pour les actions externes.

Les arguments mobilisés par l'UVCW en faveur de cette démarche peuvent être résumés comme suit.

1. professionnaliser la gestion communale par une approche stratégique, en adoptant une vision globale.
2. Développer une vision à moyen terme ;
3. Transversaliser l'organisation pour fédérer les plans et programmes existants
4. Organiser un meilleur dialogue avec le citoyen («Le programme stratégique transversal communal (PST). Une démarche stratégique pour les villes et communes.», Mouvement communal, hors-série décembre 2011 n°862, p. 8)
5. Planifier les ressources, prioriser les actions de manière réaliste et établir un plan financier de réalisation.
6. Fédérer les agents communaux autour d'un projet
7. Permettre une vue coordonnée, voire transcommunale des différents projets.

L'approche proposée pour le PST (voir la revue « Mouvement Communal » de l'Union des Villes et Communes, UVCW 2011²) relève d'une ambition managériale (Aucoin, 1990). L'organisation du PST postule une séparation entre politique (actions externes) et administration (actions internes) dont les modes de rédaction sont différents. Le PST défend la même orientation que la réforme des grades légaux à savoir un renforcement de la capacité discrétionnaire des agents communaux : les politiques définissent les projets et l'administration doit s'en saisir pour en assurer la réalisation. (Aucoin, 1990). Loin de rétablir la primauté du gouvernement sur la bureaucratie, comme cherchent à le faire certains tenants d'un renouvellement de la démocratie qui dénoncent la confiscation du pouvoir par une

¹ Ce document prend appui sur une analyse d'évaluation des plans de cohésion sociale au niveau local réalisée en 2012-2013, ainsi que sur une série d'entretiens menés en 2013 auprès de bourgmestres et responsables administratifs dans huit communes.

² UVCW 2011. Le programme stratégique transversal (PST). Une démarche stratégique pour les villes et communes. Mouvement communal, (863.)

bureaucratie surnuméraire et inefficace, le projet présente une ambition managérialiste, c'est-à-dire à rétablir la primauté des principes managériaux sur la bureaucratie, de meilleures pratiques de gestion inspirées du secteur privé pour une meilleure efficacité et efficience, et un rapprochement des usagers.

Le PST n'est pas un document purement politique. Le volet politique est rédigé par le Collège mais le reste du programme repose sur un arbitrage entre les projets politiques dont les responsables administratifs ne sont pas exclus.

La mise en place de la réforme des grades légaux et la gestion stratégique propre au PST contribue à repenser la coopération entre Collège et administration. Les relations entre politique et administration ont été abordées par Christopher Hood sous l'angle du concept de « Public Service Bargain » (Hood, 2000). Ce concept est défini comme : « some real or constructive deal concluded between public servants and other actors in the political system over their respective entitlements and duties, and expressed in convention or formal law or a mixture of both » (Ibid. 181). Il s'agirait donc d'un accord entre politique et administration portant sur la définition du rôle des fonctionnaires et des politiques, respectivement. Selon Hood, huit types de « bargain » existent et ils reposent sur la distinction initiale entre les « Trustee Bargains » et les « Agency bargains ». Les premiers sont plus que de simples agents d'un principal élu, ils bénéficient d'une certaine indépendance et d'autonomie. Le modèle de l'agent correspond quant à lui à la situation où les fonctionnaires sont vus comme des ressources pour le politique, ce dernier les utilise pour réaliser ses objectifs.

Un bourgmestre peut mobiliser un discours qui relève d'une conception de type « agent » de la relation entre lui-même et son administration. L'administration est, selon lui, « au service du citoyen [...] au service des mandataires » et les fonctionnaires obéissent aux ordres des coalitions politiques successives auxquelles ils doivent une certaine loyauté (Hood, 2002, p. 322). Un directeur financier se voit comme subordonné au politique, expert indépendant et loyal, mais avant tout garant de la loi avant que d'être un exécutant de la volonté politique.

Les projets repris dans un PST sont définis par les autorités politiques mais aussi en fonction d'outils de diagnostics locaux (par exemple, un diagnostic réalisé dans le cadre d'un PCDR ou d'un Plan de Cohésion Sociale ; ou des références aux bases de données mises à disposition des communes par l'Institut Wallon de statistique). Il y a normalement un processus de co-écriture entre Collège et administration.

Dans une commune, ni le DG ni le DF ni l'administration n'avait été associés à la conception du PST, et les responsables administratifs le considéraient comme un outil très politique mené par les mandataires et le bourgmestre, « plus un catalogue d'idées qu'un plan stratégique ». Le politique tente de maintenir la concentration du pouvoir dans les mains des mandataires et le PST est conçu surtout comme une liste opérationnelle qui restreint les marges de manœuvre de l'administration : « *il y a ces intentions exprimées par les instances dirigeantes de la commune et les obligations de résultat qui en découlent* ». Les autorités politiques tenaient à renforcer la division entre les pôles décisionnels et administratifs. Est-il préférable de maintenir une telle séparation, considérant qu'un des problèmes de l'administration est le pouvoir croissant accordé aux bureaucrates ? Au contraire, l'approche

managérialiste défendue par l'UVCW, conçoit les interactions entre les deux sphères comme productives plus que menaçantes.

Dans le cadre de la réforme des grades légaux, l'organisation locale est appelée à changer de mentalité. Que ce soit dans le cadre d'une approche stratégique (comme le propose un PST) ou pour favoriser les approches transversales pour la gestion des politiques (comme le propose le CODIR pour organiser la coopération entre services et entre DG et responsable financier). Mais si les responsables sont encouragés à se former à cette approche managériale, il ne faut pas sous estimer les résistances de certains agents, défenseurs d'une culture de service public.

A.2. Contractualisation au sein de l'administration pour re-définir le lien entre administration et politique

La réforme des grades légaux provoque une transformation du lien entre fonctionnaires dirigeants et politiques. Le DG doit se voir proposer une lettre de mission et signer un contrat d'objectif, qui l'engage pour la durée de la législature. Il s'agit d'instruments contractuels qui se généralisent depuis quelques années au niveau de l'administration fédérales et régionales mais leur application au niveau local ne va pas de soi. La réforme introduit dans un modèle traditionnellement schafférien des inflexions propres au type managérialiste (Hood, 2000, p. 185). Mais il faut souligner que les communes sont pour la plupart hésitantes : il n'y a à ce jour encore aucune entité qui ait produit ces documents.

L'initiative d'établir une lettre de mission appartient au Collège, qui sera chargé d'en définir les grandes lignes pour ensuite la négocier avec le DG. Ce document peut devenir une arme pour les responsables politiques parce qu'il sert aussi de base à l'évaluation. En effet, cette logique de contrat impose aussi un protocole d'évaluation au niveau des fonctionnaires dirigeants, comme pour les autres. Mais qui devrait la réaliser ? les politiques et le Collège ? Pourquoi la réforme n'a-t-elle pas prévu la possibilité d'une évaluation « par les pairs », associant des directeurs généraux d'autres communes, plutôt que par les seuls politiques avec lesquels les directeurs sont en contact au quotidien au niveau local (contrairement aux niveaux des administrations fédérales et régionales). La mise en place d'une évaluation pourrait porter atteinte à la stabilité de l'administration, alors que la plupart des personnes rencontrés considèrent que les grades légaux et le personnel communal constituent des éléments de stabilité de celle-ci. Les fonctionnaires seraient la mémoire de l'administration, assurant une certaine cohérence dans l'action malgré la succession des mandataires politiques.

Dans un souci stratégique et sous les contraintes européennes, depuis deux années, les pouvoirs locaux doivent présenter des prévisions budgétaires à trois ans aux autorités régionales. L'adoption d'un tel cadre pluriannuel est une petite révolution. Un tel cadre budgétaire permet une meilleure planification, surtout en période de restrictions budgétaires. Mettre en place des plans et tableaux de bord permet de contrôler chaque recette et chaque dépense. Mais un budget pluriannuel demande aussi une autre vision politique des choses, plus long terme, comme le permet aussi le PST ou le contrat d'objectif du DG. Le PST permet théoriquement de planifier le budget sur la totalité d'une législature.

Le directeur financier joue un nouveau rôle en tant qu'expert : il doit prendre connaissance de dossiers en amont du processus de réalisation et émettre ses éventuelles rectifications dès le départ du processus de décision. Il remet alors un avis de légalité (conformités des décisions ou de choix de procédure de marché public aux lois, règlements et décrets) : ces avis sont généralement respectés et c'est sur ce point que le directeur financier trouve un vrai pouvoir d'intervention dans les projets. Par contre il est plus difficile pour le DF de faire pression sur le Collège en matière d'opportunité : il peut exprimer des recommandations sur des dépenses qui lui paraissent préférablement évitables au regard du contexte budgétaire de la commune.

B. Participation des usagers pour une démocratisation de l'administration

Le PST s'inscrit dans une ligne d'outils et d'instruments de gestion publique (Lascombes et Le Galès 2004) que les autorités régionales ont petit à petit mobilisés dans le cadre de demandes de subventions. On peut se référer par exemple au *Plan communal de développement durable* (PCDR), ou au *Plan de cohésion sociale* (PCS). Ces deux instruments mobilisent une approche particulière en matière de gestion politique : ils sont stratégiques, avec des objectifs définis localement sur base d'un diagnostic initial et gérés en coopération avec les habitants (approche participative).

Le *Plan communal de développement durable* (PCDR) prend ses racines dans un décret de 1991 (ref: Godart Marie-Françoise et Deconinck Mireille, « Développement territorial en milieu rural : quelques exemples en région Wallonne », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2003/5 décembre, p. 909-924), mobilisant aujourd'hui des moyens européens du FEDER. Il s'agit de développer des projets de revitalisation des espaces ruraux. La commune doit lancer une procédure de définition du plan et des projets qui le constituent en coopération avec les habitants réunis dans la *Commission locale de développement rural* (CLDR) composée de 10 à 30 membres représentatifs de la diversité locale (villages, professions, secteurs culturels, etc). Le PCDR repose sur une participation ascendante des habitants qui sont chargés de proposer les axes de développement avec un terme de 10 années. Il concerne environ 20% des communes wallonnes.

Quand la dynamique de participation fonctionne bien, les citoyens arrivent à s'impliquer dans le développement des projets en évitant la politisation de la CLDR. *“On a quand même au niveau participatif une série d'outils où ce sont des citoyens qui participent en fonction de leur intérêt mais aussi en fonction des associations, des groupes de pressions etc. Cela roule assez bien parce que ce n'est pas du tout politisé, ou très peu...”* (un échevin) *“Des réalisations, vais-je dire, plus citoyennes. Mais, c'est -encore une fois- très très lourd comme mise en place. La consultation, ça nous a pris, faire le tour des villages, ça nous a pris deux ans. Et, pour peu de sensibilisation de la part de la population.”* (un DG).

Le *Plan de cohésion sociale* (PCS) est un instrument régional de financement (2008) pour le soutien à des programmes de cohésion sociale orchestrés par les communes. *“It follows the Council of Europe's strategy initiated in 2000 – and revised in 2004 and 2010 – that ambitions to ensure to all individuals equality of chances and conditions, effective access to fundamental rights and economic, cultural and social well being as well as active participation in the society and recognition”* (Wayenberg et al 2015).

Le plan est défini sur base d'un diagnostic qui identifie d'une part les acteurs présents sur la commune et ses problèmes et besoins (en matière d'emploi, de logement, de santé et de cohésion intergénérationnelle ou interculturelle). Les actions soutenues par le PCS sont souvent proposées et gérées par des partenaires locaux et non par la commune. La dimension « réseau » est fortement mise en avant. Le financement de chaque PCS dépend de son niveau en matière d'Indicateur synthétique d'accès aux droits fondamentaux (IWEPS <http://www.iweeps.be/indicateur-synthetique-dacces-aux-droits-fondamentaux-isadf>). Plus de la moitié des communes ont déposé des propositions de plan pour avoir accès aux subventions. Les PCS sont des projets stratégiques, transversaux, construits et évalués en partenariat. La dernière année de la programmation, le fonctionnaire communal en charge doit organiser une série de groupes de discussion avec les partenaires associés et une autre série avec les bénéficiaires pour évaluer l'impact du PCS : l'ambition est ici de créer les conditions d'une évaluation d'impact qui se voudrait participative pour informer les responsables politiques avant la nouvelle programmation et prendre en compte ces résultats dans le nouveau diagnostic (Fallon & Feron 2013).

Ce processus de participation a été fort critiqué quant à son contenu ou son organisation intrinsèque aussi fortement apprécié pour ses effets indirects positifs, particulièrement en termes de communication et en termes de contact avec le terrain : *« Ca permis de crédibiliser les actions qui avaient été critiquées par le politique. Ca a aussi permis, en tant que nouvelle chef de projet, de légitimer mon travail". [...] Mais elle nous a obligé à aborder des thématiques que nous n'aurions pas abordées autrement. » « C'était lourd, mais c'était intéressant [...] Les attentes ont évolué - oui surtout au niveau des partenaires quand il ont vu ce que les bénéficiaires ont répondu. Ils ont réfléchi ... » (témoignages de chefs de projet)³*

C. Discussion :

L'analyse a permis de mettre en évidence certaines questions posées l'appropriation des nouveaux outils de management public et de mécanismes innovants de participation des citoyens et des usagers. On retrouve les deux principes de transformation que soulignaient Pollit et Bouckaert (2011) dans leur présentation de l'état neo-weberien : une tendance à l'intégration des principes du managérialisme, pour plus d'efficacité et d'efficience, un meilleur suivi de l'action publique et l'évaluation de son impact. Mais en même temps, davantage de participation, que ce soit plus de réponses aux usagers, via une culture de qualité ou des processus de consultation publique;

Face à ces réformes en cours – que ce soit dans une visée de modernisation ou pour l'organisation de processus de participation – peut-on dire qu'elles relèvent d'une nouvelle forme de citoyenneté. Favorisent-elles une plus value démocratique ?

Les communes wallonnes se voient encouragées à recourir à de nouveaux outils de gestion, sous l'impulsion de la Région *« La plupart des outils que j'ai mentionnés émanent en réalité de la région Wallonne. Le plus bel exemple maintenant est le PST.. Le PST, c'est un magnifique outil. Chaque commune l'utilise à nouveau comme elle le souhaite »* (un DG). Au

³ Fallon C. et al., 2013, Rapport final:Évaluation des processus de mise en œuvre des Plans de Cohésion Sociale

fil des décennies, les communes se sont transformées, avec une augmentation des secteurs d'intervention et une augmentation des processus de participation (Matagne et al, 2011). Les responsables administratifs et les élus doivent mobiliser des compétences de plus en plus complexes et techniques.

Chevalier (2011) souligne l'importance du renforcement du lien entre administration et citoyen, particulièrement au niveau local, tout en posant la question de la compatibilité de cette évolution avec la recherche d'efficacité des services publics. Ces réformes qui renforcent les dynamiques participatives pourraient favoriser la mise en place d'une démocratie renouvelée suite à ces nouvelles formes de coopération entre administration et population pour favoriser une association des citoyens dans les processus administratifs qui les concernent. Ces processus favorisent un nouveau regard de l'administration sur les citoyens et inversement, dans un souci de démocratisation de l'administration mais la question reste posée de l'ambivalence entre la rationalité gestionnaire des structures politico-administratives et leur coopération avec les citoyens locaux que ce soit dans un souci de meilleure gestion (renforcement de la rationalité gestionnaire) ou pour gérer l'affrontement avec des options divergentes (conflits d'implantations).

Si un outil de gestion politico-administrative comme le PST a pour ambition d'assurer une meilleure coordination entre administration publique et politique, la réalisation de cet objectif ne pourra se faire qu'en redéfinissant les responsabilités respectives des autorités administratives et des politiques élus. La réforme récente du Code de la Démocratie et de la décentralisation cherche à renforcer le lien entre le bourgmestre et la population par un processus électif qui atténue les effets de liste et donc le contrôle des partis (Matagne et al. 2011). Le Code réforme aussi la fonction publique locale en renforçant l'autorité des responsables administratifs sur la gestion interne de l'organisation mais aussi sur la gestion politique : au niveau de la programmation des moyens financiers pour les politiques mais aussi pour la mise à disposition des ressources nécessaires en fonction des priorités politiques définies par le Collège.

Les nouveaux instruments (proposés et parfois imposés par la Région wallonne aux communes) favorisent une extension de l'implication des citoyens mais aussi une délimitation plus stricte de l'autonomie politique des responsables élus. Ce dernier processus qui relève plutôt d'une ambition de rationalisation managériale ne laisse pas de poser question au niveau des Collèges : les élus locaux sont généralement en communication assez étroite avec les usagers et les bénéficiaires des politiques qu'ils ont eux même décidées et qui sont mises en œuvre par une administration elle aussi locale mais moins habituée aux logiques délibératives avec les usagers. Dans certaines communes, la différenciation des rôles qu'essaie de favoriser le PST rencontre un certain frein du Collège qui veut garder ses positions de pouvoir aussi au sein de l'administration. Ailleurs, les exigences de participation imposées par les autorités régionales entraînent des coûts auxquels l'administration ne peut pas toujours faire face, parce qu'elle est contrainte de limiter ses dépenses en période de restriction budgétaire. Ces réformes de la gestion politico-administrative des communes de la Région wallonne transforment profondément les modes de coopération entre les responsables locaux mais les effets ne peuvent pas être analysés en utilisant directement les cadres

d'analyse disponible au niveau national, parce que les dynamiques interactionnelles entre les acteurs peuvent se révéler beaucoup plus intenses et complexes au niveau local.

Références

P. Aucoin, 1990, « Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums », *Governance*, 3 (2), 1990, pp. 115-137;

Boverie M., A. Maitre & L. Van Driessche, “Gouvernance – Fiche 2 – Le PST : Programme stratégique transversal communal”, in *Focus sur la commune – 161 fiches pour une bonne gestion communale*, Namur, Union des Villes et Communes de Wallonie, 2013a.

Boverie M., A. Maitre & L. Van Driessche, “Gouvernance – Fiche 3 – Le PCS : Plan de cohésion sociale”, in *Focus sur la commune – 161 fiches pour une bonne gestion communale*, Namur, Union des Villes et Communes de Wallonie, 2013b.

Boverie M., A. Maitre & L. Van Driessche, “Gouvernance – Fiche 4 – Les nouveaux principes de gouvernance locale en Wallonie – la réforme des grades légaux”, in *Focus sur la commune – 161 fiches pour une bonne gestion communale*, Namur, Union des Villes et Communes de Wallonie, 2013c.

Union des Villes et Communes de Wallonie asbl, “Le programme stratégique transversal communal (PST) Une démarche stratégique pour les villes et communes”, *Mouvement Communal*, 863, hors-série, 2011.

Chevallier J, 2011, « De l'administration démocratique à la démocratie administrative », *Revue française d'administration publique*, 2011/1 n° 137-138, p. 217-227

G. Joris and C. Fallon. 2009. L'administration dans un contexte de modernité radicale: quand les instruments de gestion doivent devenir source de réflexivité. *Pyramides* 18 (2009): 55-72.

C. Fallon and P. Feron. 2014. Quantification des politiques versus démocratisation de l'évaluation : Etude des plans de cohésion sociale en Wallonie. In *Usages des chiffres dans l'action publique territoriale*. Edited by M. Mespoulet. Rennes, France: PUR, in press.

Fallon C. et al., 2013, *Rapport final: Evaluation des processus de mise en œuvre des Plans de Cohésion Sociale*. Ed. Iweps - DiCS

Ch. Hood, « Relationships between Ministers/politicians and public servants: public services bargains old and new » in B. G. Peters et D. Savoie (ed.), *Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service*, McGill-Queens, 2000, pp. 178-204; (en annexe)

Matagne G., E. Radoux & P. Verjans, “La composition du collège communal après la réforme du Code wallon de la démocratie locale”, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2094, 2011.

Ch. Pollitt et G. Bouckaert, *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2011, pp. 75-125

Wayenberg E, Reuchamps M., Kravagna M. & Fallon C.. 2015 (Forthcoming) , Policy analysis at local level : steering from below ?, In Brans M & Aubin D., Policy Analysis in Belgium; The International Library of Policy Analysis, Book Series