

CoSPoF 2017
Congrès annuel de la Société québécoise de science politique 2017

Flux et Frontières. Réponses politiques et identitaires
6ème Congrès International des Associations Francophones de Science Politique

ST : Démocratie et politiques publiques

Démocratisation et efficience sont-ils antinomiques au niveau local ?
Le cas des réformes managériales des administrations publiques locales en Wallonie

Catherine Fallon – SPIRAL – Département de Sciences politiques de l'Université de Liège
Catherine.fallon@ulg.ac.be

La généralisation du recours aux instruments du « New Public Management » (NPM), au nom de l'efficacité, de l'efficience et/ou de de la transparence de l'action publique, impose de reformuler la question du lien entre démocratie et administration (Fallon & Ficet, 2017) : que devient aujourd'hui le lien entre citoyen et autorités politico-administratives dans un espace politique de plus en plus complexe et technocratique, où le contrôle des citoyens sur les autorités par la voie représentative est aujourd'hui souvent contesté ou largement considéré comme défaillant ? Peut il être renforcé par les nouveaux dispositifs de responsabilisation de l'administration ou de participation du public ?

Au niveau local, il est possible d'analyser à nouveau frais le triangle entre politique – administration – citoyens, tel qu'il évolue suite à l'appropriation des nouveaux outils de management public et de mécanismes innovants de participation des citoyens et des usagers. Espace politico-administratif assez peu analysé par les spécialistes de l'action publique, c'est pourtant à ce niveau qu'il est plus facile de développer des approches transversales de gestion publique sur un territoire limité ou de tirer parti d'une proximité plus grande entre autorités publiques, administration et citoyens. Cette contribution propose une analyse critique du déploiement de nouveaux dispositifs qui émergent dans de nombreux secteurs de l'action publique locale en Wallonie (Fallon et al., 2016). Après un court rappel des principes de gestion publique propres au courant européen du NPM (1), cet article analyse en détail un nouvel instrument de programmation stratégique que mobilisent les autorités publiques en Wallonie depuis quelques années, le PST ou Programme Stratégique Transversal (2). Ce dernier est comparé à d'autres dispositifs emblématiques d'une approche participative plutôt que gestionnaire, propres aux politiques de cohésion sociale et de développement local (3). Le travail présente une comparaison entre les qualités de ces instruments mobilisés par les gestionnaires locaux et les principes de transformation de la gestion publique vers un modèle « neo-weberien » efficace et ouvert aux usagers (Pollit & Bouckaert, 2011) (4).

1. Démocratie et New Public Management

Dans leur ouvrage de référence comparant les réformes des services publics engagées dans douze États occidentaux ainsi qu'au sein de la Commission européenne, Pollitt et Bouckaert (2011) isolent plusieurs variables au cœur des trajectoires de réforme des modes de gestion publique inspirées par ce courant : la gestion financière, la gestion du personnel, les formes organisationnelles, la mesure de la performance et la transparence. Les réformes en matière de finances locales transforment le budget en outil de gestion et de planification aux mains des gestionnaires publics, pour favoriser une détermination plus claire des priorités politiques : son organisation en structure à double entrée, proche des instruments comptables propres au secteur privé, facilite la meilleure communication publique pour une meilleure reddition des comptes. Au niveau organisationnel, le courant de réforme cherche à résoudre la tension entre une volonté de spécialisation et un souci de coordination. Les discours prônent encore une « responsabilisation » des agents dans la gestion des projets, une plus grande orientation vers les résultats plutôt que sur le respect des procédures. Ils encouragent aussi l'introduction de systèmes de mesure de la performance, censés assurer un pilotage efficace de l'action publique : ces mesures tendent à focaliser l'attention sur les outputs, qui sont les réalisations directes des agents, plutôt que les outcomes, qui sont les résultats de ces actions sur le groupe bénéficiaire de la politique mais qui sont beaucoup plus difficiles à estimer que les premiers. Ces réformes tendent chacune à favoriser une meilleure efficacité de l'action publique et une communication plus transparente entre administration, responsables politiques et citoyens.

Ces principes gestionnaires sont difficilement comparés aux qualités propres à la démocratie libérale. Ces domaines renvoient à deux ordres normatifs différents : le premier à une rationalité instrumentale orientée vers l'efficacité et l'efficience, et le second à une rationalité en valeur, encadrée par le processus électif de sélection des représentants du peuple. Une approche trop managériale tend à concentrer l'attention de l'administration sur l'efficacité de son action, quitte à négliger la dimension collective de sa mission de service public et de marginaliser la parole des citoyens. Certains défendent néanmoins que certaines dimensions du NPM ne peuvent que contribuer à rapprocher l'action de l'état du citoyen, venant pallier les imperfections des régimes représentatifs par des mécanismes de reporting et transparence, mesure de la performance, dispositifs de participation directe. On retrouve les deux principes de transformation que soulignaient Pollitt 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, couplés avec une augmentation de l'offre de participation des citoyens.

Dans son analyse de la tension entre crise démocratique et nouvelles modalités de gestion publiques, Ficet (2017) propose pour sa part de se référer à trois traits emblématiques des démocraties libérales contemporaines : l'implication des citoyens à l'élaboration des normes ; le contrôle de l'autorité politique et de l'arbitraire potentiel des administrations. Les dimensions propres au contrôle

politico-administratif et à la participation des citoyens peuvent être analysée pour mieux qualifier les transformations en cours.

Cette contribution propose une analyse de la tension entre efficacité gestionnaire et démocratique au niveau de l'action publique locale. Dans un souci d'approche pragmatique, l'analyse prend appui sur le concept d'instrumentation et d'instrument d'action publique (IAP) compris comme un « dispositif socio-technique qui organise des rapport sociaux spécifiques, entre puissance publique et destinataires, qui sont porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social, et d'une conception précise du mode de régulation envisagé » (Lascoumes et Le Galès 2004 : 13). Les auteurs soulignent l'importance d'analyser, au-delà des fonctions techniques de l'instrument, la définition politique que traduit celui-ci quant à la relation entre gouvernants et gouvernés : ces instruments néo-managériaux sont analysés dans leur matérialité comme des marqueurs des mutations de l'exercice légitime du pouvoir politique, parce que loin d'être neutres, ils traduisent dans leur conception et leur fonctionnement un ensemble de valeurs politiques ainsi qu'un rapport spécifique entre l'État et la société. Il s'agit de dépasser l'analyse de la rationalité technique des instruments pour présenter, au plus près du terrain, le développement de nouvelles pratiques, des discours et valeurs qui les sous-tendent et les légitiment; les stratégies et la rhétorique des acteurs, ainsi que la transformation des cadres organisationnels., et des effets de leur mise en œuvre. En mobilisant cette approche il sera possible de définir pour chaque instrument les tensions spécifiques entre les deux pôles, techniques et politiques.

La question de recherche que nous proposons d'aborder devient alors : peut-on voir émerger de nouveaux modes d'exercice du pouvoir du fait de la généralisation des dispositifs néo-managériaux organisant l'action publique au niveau local, et dans quelle mesure cette nouvelle instrumentation s'inscrit-elle dans une logique démocratique?

2. Rationalisation de la fonction publique locale

Les autorités locales, politiques et administratives, se voient confrontées à une multiplication des injonctions pour une approche stratégique de la gestion publique, tout en encourageant le développement de 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 fonctionnaires dirigeants. 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. Cette section présente un instrument nouveau de gestion stratégique, emblématique des changements en cours, le « Programme Stratégique Transversal¹² » pour dans un second temps poser la question de sa compatibilité avec les transformations du statut des responsables administratifs

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.

locaux développées simultanément par les autorités régionales assurant la tutelle sur les pouvoirs locaux.

a. Le programme stratégique transversal (PST)

Le PST fusionne en un document unique les ambitions politiques reprises dans la déclaration politique communale (projets, budgets, programmation) avec un souci de planification et de gestion des ressources administratives. Le PST prolonge le programme de politique générale communale : il est proposé dans les six mois à dater de l'installation du Conseil, après les élections locales. Chaque objectif stratégique 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 communale elle-même et pour les actions externes qu'elle doit mener à bien.

Les arguments déclarés par le ministre régional de tutelle et la fédération des pouvoirs locaux (UVCW, 2011) en faveur de cette démarche peuvent être résumés comme suit :

1. professionnaliser la gestion par une approche stratégique et une vision globale.
2. Fédérer les plans et programmes existants pour transversaliser l'organisation
3. Fédérer les agents communaux dans des logiques de projet ;
4. Développer une vision à moyen terme pour planifier les ressources.
5. Organiser un dialogue avec le citoyen à différents moments du PST

Les projets repris dans le programme sont définis en fonction d'outils de diagnostics locaux, et leur suivi / évaluation relèvent de la responsabilité administrative. Le PST doit être présenté au Conseil pour approbation, comme une note politique de gouvernement. Dans un second temps, après trois et six ans, son contenu doit être évalué et ajusté, avant de faire l'objet d'une nouvelle publication.

L'approche proposée pour le PST relève d'une ambition managérialiste (Aucoin, 1990). Il ne s'agit pas d'un document purement politique : si le volet politique est rédigé par le Collège communal, la rédaction du programme repose sur un arbitrage entre les projets politiques dont les responsables administratifs ne sont pas exclus. Le PST opère en effet une nette distinction entre le rôle décisionnel du collège communal, qui détermine les objectifs politiques à atteindre et, d'un autre côté, les actions à réaliser en concertation avec les fonctionnaires dirigeants de l'administration, et la mise en œuvre de ceux-ci, qui est du ressort quasi exclusif de l'administration. Les élus sont responsables de la définition du volet politique externe, tandis que les responsables administratifs rédigent le volet interne du document de programmation : les modes de rédaction sont différents mais les contenus doivent s'articuler pour former à terme le « contrat d'objectifs » du fonctionnaire dirigeant. En mettant en exergue la distinction entre volet politique (ou externe) et volet administratif (ou interne), l'approche PST contribue à renforcer l'autonomie des responsables administratifs face au collège tout en améliorant la lisibilité de l'action de l'administration.

Ces réformes modifient aussi la gestion interne de l'administration, en l'inscrivant davantage dans une logique de gestion par projets en fonction du contrat d'objectifs signé entre le directeur général et le Collège. La construction du plan est empreinte d'une culture de responsabilisation et de suivi stratégique des politiques publiques à tous les niveaux de l'administration et en premier lieu dans le chef des hauts fonctionnaires qui sont spécifiquement impliqués dans l'atteinte des résultats et performances de l'administration. Une logique de gestion de projet est ainsi mise en avant, en parallèle dans le PST et dans le contrat d'objectif qui lie le directeur général aux représentants politiques. Elle se matérialise notamment par la déclinaison en mesures, actions et tâches à réaliser de chacun des axes stratégiques de même que par le développement de tableaux de bord (un tableau de bord général et des tableaux de bord spécifiques par mesure) et d'outils informatiques de suivi partagé des différentes étapes des politiques publiques mises en œuvre. Si une certaine autonomie est donc accordée au directeur général pour gérer ses agents, un contrôle est toutefois être organisé au travers de la mise en place de tableaux de bord et d'indicateurs de performance qui assurent une lisibilité de l'action publique et devraient participer au développement d'une véritable culture de l'évaluation au niveau local. Le conditionnel reste néanmoins de mise : à ce stade, la mise en place de PST a rarement abouti à la construction de tableaux de bord. Par ailleurs, au niveau local, peu de communes ont déjà développé à ce jour une véritable culture de l'évaluation, que ce soit pour s'assurer l'effectivité ou l'efficacité de leurs actions.

b. La réforme par contractualisation de la fonction publique

Ce nouveau dispositif doit être analysé dans le contexte de la réforme « des grades légaux » qui a été mise en place en même temps que le PST et qui a pour ambition transformer le statut des dirigeants locaux pour moderniser le fonctionnement des administrations locales : en témoignent plusieurs nouveaux instruments de gestion, tels que le comité de direction, le contrat d'objectifs et la lettre de mission, mais aussi la récente instauration d'une procédure d'évaluation régulière des fonctionnaires dirigeants. Ce faisant, la réforme transforme le lien entre fonctionnaires dirigeants et politiques. Le directeur général se voit proposer une lettre de mission et doit signer un contrat d'objectifs, qui l'engage pour la durée de la législature et sur base duquel il sera évalué. Ces outils de la réforme, tels que le contrat d'objectifs et la lettre de mission transmises par le collège au dirigeant pour qu'il puisse rédiger le dit-contrat, cherchent à encourager une gestion stratégique au niveau des administrations locales : ils intègrent les objectifs politiques, mais aussi les autres missions qui sont confiées au directeur général ainsi que les moyens budgétaires et ressources humaines qui leur sont affectées.

Un élément marquant de la réforme est l'introduction d'une procédure d'évaluation du directeur général, réalisée tous les trois ans, en référence à la description de fonction et la lettre de mission, mais aussi sur la base de la qualité des actions mises en œuvre par le directeur en vue d'atteindre les objectifs

qui lui ont été fixés, en ce compris la manière dont il organise et fait fonctionner son administration. Un tel instrument contractuel (qui se généralise depuis quelques années au niveau de l'administration fédérales et régionales) introduit dans un modèle de coopération politico-administratif traditionnellement schafférien des inflexions propres au type managérialiste (Hood, 2000). 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). Il ne s'agit pas tant de rétablir la primauté du gouvernement sur la bureaucratie, comme cherchent à le faire certains thuriféraires d'un renouvellement de la démocratie, que d'affirmer la primauté des principes managériaux sur la bureaucratie, en pronant de nouvelles pratiques de gestion inspirées du secteur privé pour une meilleure efficacité et efficience, et un rapprochement des usagers. Toutes les communes n'ont pas encore intégré l'intégralité de ces réformes.

Les directeurs généraux sont chargés de la coordination des services et responsables de la gestion des ressources : nombre d'entre eux conçoivent le PST, et plus particulièrement son volet interne, comme un instrument de gestion leur permettant d'encourager le décloisonnement et la coordination de l'action des différents services administratifs dont ils ont la charge. La réforme impose la mise en place d'un comité de direction, comme organe administratif collégial et lieu d'échange interactif entre les responsables de l'administration pour renforcer la transversalité entre les services locaux, de créer. Il s'agit de renforcer la transversalité administrative alors que la transversalité politique est déjà bien présente au niveau du collège. Pour améliorer l'intégration entre acteurs politiques et administratifs, la réforme propose la mise en place d'un comité de pilotage regroupant les membres du collège communal et ceux du comité de direction pour la rédaction et le suivi du PST: de tels groupes de travail rassemblant des responsables politiques et agents administratifs de différents services, voire d'autres partenaires, devraient dynamiser les actions et assurer un suivi opérationnel transversal au fil du temps tandis que les instances dirigeantes, telles que le comité de direction, le collège, voire le conseil communal, restent en charge des évaluations stratégiques, annuelles ou à mi-législature.

Ces réformes organisationnelles constituent une étape supplémentaire dans la démarche de transversalisation de l'action publique locale.

3. Participation des usagers pour une démocratisation de l'action publique

L'approche managériale de l'administration publique défend l'idée d'une écoute active des usagers, invoquant l'idée que la définition des besoins publics et la programmation des actions ne peut résulter du seul processus électoral : il s'agit d'organiser une écoute directe et continue des « usagers », ainsi qu'une concertation avec les parties prenantes et avec la population. Cette tonalité participative reste marginale dans la démarche de programmation du PST : une petite minorité de communes

seulement a organisé des consultations des partenaires locaux ou de la population. Mais le PST s'inscrit dans une ligne d'outils et d'instruments de gestion publique tels que *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 comme le PST, avec des objectifs définis localement sur base d'un diagnostic initial, mais ils présentent en plus la caractéristique d'être gérés en coopération avec les habitants dans une logique participative.

Les études sont très nombreuses quant à la mise en place de processus de participation divers, ouverts aux publics et censés créer, au sein d'un ordre politico-administratif anonyme et excluant, des espaces locaux de délibération et de formation d'une volonté collective (Fallon & Ficet 2017). Les pratiques délibératives et participatives ne sont pas nouvelles. Historiquement, c'est d'abord dans l'urbanisme qu'ont émergé des formes innovantes de démocratie participative, surtout dans une logique de proximités : les expériences participatives se sont surtout développées dans les projets de rénovation urbaine ou pour l'implication des associations et des riverains dans les projets d'aménagement (Talpin 2013). Dans les années 70, la politique de la ville a favorisé les lieux participatifs au niveau des quartiers, et créé des espaces de convivialité loin des pesanteurs bureaucratiques ou des tendances rationalisatrices. A cette époque, la participation n'a de sens qu'à l'échelle des rapports interindividuels, nécessairement locaux : les citoyens sont en même temps reconnus comme disposant de compétences spécifiques, d'une connaissance des problèmes locaux différente de celle des experts et qu'il importe de mobiliser dans l'action publique. Si l'élus conserve le monopole de la décision, la participation a aussi pour objectif d'accroître la proximité entre élus et citoyens, et d'intéresser la population aux questions locales dans un souci de lutte contre le « crise de la représentation ». Depuis lors se sont développées – mais pas encore généralisées – des techniques participatives internes aux services de l'administration et des techniques particulières de mise en relations avec les administrés et leurs représentants, les discours politiques proposant le recours aux dispositifs de participation à la fois pour à la fois améliorer les services publics et restaurer le lien social (Chevallier 2011). La question aujourd'hui posée est celle de leur contribution réelle à une plus-value démocratique ?

a. Le Plan communal de développement durable (PCDR)

Le *Plan communal de développement durable* (PCDR) prend ses racines dans un décret de 1991 (Godart & Deconinck 2003) qui définit l'opération de développement rural comme « un processus participatif, mené par une commune, au service du milieu rural », par lequel « les mandataires, la population, les associations, les acteurs économiques, sociaux, culturels et environnementaux élaborent et mettent en œuvre une stratégie pour leur territoire »². La population doit être consultée dans un premier temps pour enrichir puis pour commenter les résultats du diagnostic socio-économique et

² Art. 2, § 1^{er}, du décret wallon du 11 avril 2014 relatif au développement rural (*Moniteur belge*, 2 juin 2014).

environnemental initial : comme pour le PST, la stratégie doit proposer une vision stratégique, pour un horizon de dix ans cette fois, mais aussi définir une stratégie de développement énoncée sous forme d'objectifs propres à la commune rurale considérée et, enfin, présenter un tableau récapitulatif détaillant les différents projets et objectifs, la planification temporelle et les intervenants financiers³.

La procédure de définition du plan et des projets qui le constituent est particulièrement originale : elle doit se faire 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). Les travaux de cette commission sont orchestrés par une agence externe, spécialisée dans l'organisation de processus participatifs. Le PCDR repose bien sur une participation ascendante des habitants qui sont chargés de proposer les axes de développement en mobilisant une vision à dix ans. Ces processus de participation avec la CLDR sont orchestrés quatre à six fois par an, tout au long du plan. Des groupes de travail (GT) peuvent aussi être mis en place avec des membres de la CLDR et des habitants des quartiers directement concernés. L'administration communale n'est pas associée dans la procédure de gestion stratégique : elle se contente de gérer les marchés et d'assurer le suivi des réalisations de projets. Par contre le Collège est assez étroitement associé à la dynamique : un de ses membres préside la CLDR. Le Collège (et Conseil) reste l'autorité politique, qui doit approuver tout nouveau projet présenté par la CLDR.

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... »* (entretien avec 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. »* (entretien avec un fonctionnaire dirigeant).

Les procédures d'élaboration et de suivi d'un PCDR et d'un PST coïncident aussi sur plusieurs points : réalisation d'un diagnostic préalable, consultation de la population, opérationnalisation des objectifs et planification temporelle formalisées sous forme de tableaux de bord. Tous ces éléments concordent avec une vision davantage managériale de la gouvernance publique. Toutefois, l'originalité fondamentale du PCDR est de rendre obligatoire un dispositif complexe de coproduction avec un groupe de citoyens tout au long du plan. Pour ce faire, le décret impose le recours à des « quasi-professionnels » qui seraient agréés en matière de participation, de communication et de gestion de projet. Dans le cas du PST, par contre, le recours à des experts extérieurs n'est pas imposé, ce qui devrait favoriser l'appropriation, par les agents communaux, de la logique d'approche stratégique, de gestion par projet et d'évaluation propre au PST. Les agents communaux sont donc censés disposer de multiples

³ Art. 13 du décret wallon du 11 avril 2014 relatif au développement rural.

compétences (rédaction de diagnostics, évaluations, gestion de projets, etc.) pour administrer l'ensemble des étapes du processus, alors que, en pratique, ils disposent rarement de l'expertise nécessaire. Cette divergence entre PCDR et PST pose néanmoins la question de l'encadrement à fournir aux fonctionnaires afin qu'ils puissent mener à bien une réflexion de type stratégique. Certaines communes ont eu recours à des consultants externes pour rapatrier dans le processus l'expertise propre au secteur privé.

b. Le Plan de cohésion sociale (PCS)

Le *Plan de cohésion sociale* (PCS) est un instrument régional de financement qui co-finance 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, en partenariat avec le secteur associatif, les problèmes et besoins du territoire en matière d'emploi, de logement, de santé et de cohésion intergénérationnelle ou interculturelle, avant de proposer un plan d'actions. Celles-ci sont souvent proposées et gérées par des partenaires locaux et non par la commune, dans une logique de « réseau » territorial. Le plan initial doit être rédigé dans une logique stratégique et transversale, et construit puis évalué en partenariat, avec les associations et les bénéficiaires finaux. Grâce à ce diagnostic, les responsables communaux définissent les actions à mettre en œuvre et les partenariats à établir pour réaliser ces actions. La coordination, la mise en œuvre et le reporting des actions contenues dans le PCS sont assurés par un chef de projet, qui doit réaliser un état d'avancement annuel et une évaluation plus large la dernière année de mise en œuvre du plan, en analysant, pour chaque action, l'adéquation entre les objectifs de l'action et les résultats obtenus. En outre, l'un des enjeux de l'évaluation des PCS réside dans la dimension dite « participative » de ceux-ci. La participation citoyenne étant une notion centrale de la philosophie des PCS, il s'est agi de la promouvoir à travers toutes les étapes de mise en œuvre du dispositif, en ce compris son évaluation.

Cette évaluation participative a été organisée avec une partie des bénéficiaires et des partenaires associatifs, pour mesurer l'impact des actions sur la cohésion sociale et le bien-être tel qu'ils sont perçus au niveau local : les procédures méthodologiques imposaient l'organisation de tables rondes, coordonnées par les chefs de projet, pour analyser avec les bénéficiaires dans quelle mesure les projets du PCS avaient modifié leurs indicateurs de bien-être (Charliet et al. 2014).

Cette évaluation participative avait pour objectif d'informer les responsables politiques avant la nouvelle programmation pour prendre en compte ces résultats dans le nouveau diagnostic (Fallon & Feron 2013). Si ce processus d'évaluation a été fort critiqué, on ne peut pas en conclure cependant que cette évaluation fut inutile ou sans effet, car la dynamique a été appréciée comme une expérience

positive par l'administration et les élus : « *Ca a 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 – Fallon et al. 2013). Cet exercice d'évaluation participative se distingue en effet de l'évaluation gestionnaire (celle qui est présente dans le PST) en poursuivant simultanément une finalité pratique et une finalité émancipatrice. La finalité pratique a pour but une meilleure utilisation des résultats de l'évaluation : en y participant, les stakeholders sont sensés s'approprier les résultats plus facilement. La finalité émancipatrice insiste davantage sur le caractère « endoformateur » de l'évaluation dont la notion d'apprentissage collectif est centrale (Plottu & Plottu 2009). Le but principal de ce mode d'évaluation participative est donc de rompre avec l'approche traditionnelle souvent qualifiée d'« évaluation gestionnaire », dont le but premier, dans sa version instrumentale, vise principalement à aiguiller le décideur politique dans ses décisions. Les approches dites participatives ou pluralistes relèvent plutôt d'une logique démocratique, - dont le but ultime est l'accroissement de la possibilité de débat et d'intervention des citoyens dans le champ des politiques publiques – en tension avec la logique de l'efficacité décisionnelle (Corcuff 1993) : l'intégration de la pluralité des systèmes de valeurs dont les acteurs sont porteurs interdit en effet la construction d'un jugement unique sur l'action et encourage l'intégration de l'évaluation au sein de la définition politique même, par des processus itératifs d'ajustements et de déplacements.

Le dispositif PCS semble bien en concordance avec les préceptes issus du NPM : détermination par les élus locaux des objectifs et actions à réaliser ; mise en œuvre du plan par l'administration locale selon une logique de gestion par projets ; mise en place d'une démarche évaluative et d'un pilotage de l'action publique ; association des acteurs locaux à chaque étape du processus (en ce compris son évaluation).

Ces deux exemples de dispositifs, PCDR et PCS, démontrent que la démarche participative au niveau local est possible mais elle rencontre encore à la fois des tâtonnements et des oppositions : la mobilisation de ces principes participatifs génère des résistances tantôt du côté du collège communal, qui n'admet pas une autorité politique alternative et qui repousse les ingrédients de la démocratie directe, et tantôt du côté de l'administration, parce que ces processus sont coûteux en temps et en ressources et qu'ils demandent de disposer de compétences spécifiques (dynamique de groupe, communication) encore peu présentes dans l'administration.

4. Discussion

Au fil des décennies, les communes se sont transformées, avec une augmentation de la variété 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. 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* » (entretien avec un fonctionnaire dirigeant).

L'approche par les dispositifs d'action publique permet de mettre en évidence les évolutions des modes de gestion au niveau des pouvoirs locaux. Cette analyse a été menée au plus près des pratiques, en tenant compte du contexte concret dans lequel les acteurs entretiennent des interactions et mobilisent des intermédiaires : observer un « instrument en action » permet de mettre en évidence ses effets spécifiques, mais aussi ses effets politiques et les relations de pouvoir qu'il génère ; les formes de légitimation qui y sont liées ; les débats autour de sa création ; son évolution ; les modifications apportées, les controverses. Suivre le changement d'un instrument permet de mettre à jour une dynamique de changement de politique (qui échapperait aux approches classiques).

Les dispositifs imposés aux acteurs locaux pour la mise en œuvre de leurs politiques sont porteurs d'une certaine logique imposée par l'autorité régionale. Le tableau N°1 schématise les modes de fonctionnement des dispositifs tels qu'ils ont été détaillés dans les sections précédentes. Ils sont mis en perspective avec des instruments plus classiques : les procédures d'action publique pour des projets subsidiés (voirie) et des projets non subsidiés (parc éolien) relèvent de la gestion classique, suivant un schéma linéaire et séquentiel, avec des ambitions stratégiques assez faibles et en mobilisant des processus de participants par projet relevant surtout de l'information des riverains d'un projet dessiné par d'autres, sans mobiliser de dynamiques participatives ni de moments d'évaluation. Depuis plus de 25 ans, le PCDR impose aux communes participantes une gestion différente : stratégique et participative, mais sans évaluation. Depuis quelques années, les dispositifs de gestion émergents mobilisent tous une approche stratégique par projet mais ils ne sont pas tous aussi exigeants que le PCS en matière d'évaluation ou de participation des citoyens.

Ces quelques exemples montrent que le processus de mise en œuvre du PST doit être replacé dans le cadre plus large des changements qui affectent actuellement le mode de gouvernance des administrations locales. En effet, les autorités communales se voient de plus en plus souvent contraintes (ou encouragées, suivant les cas) à développer leurs actions dans une logique stratégique. Cette approche stratégique de la gestion publique implique que les responsables locaux réalisent des diagnostics permettant d'identifier les caractéristiques locales pertinentes du problème à gérer, s'inscrivent dans une dynamique de gestion de projet consistant à mobiliser et à affecter les différentes ressources disponibles de façon adéquate, et procèdent à l'évaluation de la bonne gestion et de l'impact des actions réalisées avant d'établir la programmation suivante. Tous ces éléments témoignent d'une

managérialisation accrue de la gouvernance locale en Région wallonne, transformation qui renouvelle fondamentalement la manière de construire une politique publique dans une logique stratégique et, dans une moindre mesure, participative.

Tableau 1 : Les Dispositifs : Approche stratégique / participative :

P participatif C consultatif T transversal G gestionnaire	Stratégique : Diagnostic	Stratégique : Planification	Gestion de la Mise en œuvre	Evaluation
Projet local (ex : éolien)	Non	Non Consultation	Gestionnaire	Non
Investissements subsidiés (ex : voirie)	Oui	Oui	Gestionnaire	Non
Programme politico- administratifs (PST)	Oui (P)	Oui, T	T	(G)
Action sociale (PCS)	P	Oui, T	Gestionnaire	P
PCDR (aménagement)	P, T	P, T	P, T	Non

L'analyse a permis des premières sections a permis de mettre en évidence certaines questions posées par 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. Ces réformes s'inscrivent aussi dans une logique d'extension de la participation, que ce soit plus de réponses aux usagers, via une culture de qualité ou des processus de consultation publique, voire de co-construction de projets de développement local.

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 nouveaux instruments analysés ci-dessus favorisent pour certains une extension de l'implication des citoyens mais aussi une délimitation plus stricte de l'autonomie politique des responsables élus et un approfondissement de l'autonomie administrative.

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 peut 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) mais 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 production politique. 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 couts (en temps ou en ressources humaines) auxquels l'administration ne peut pas toujours faire face.

Le mode de fonctionnement du PST ne prend tout son sens qu'en référence à la réforme des compétences dévolues à la haute administration locale : le dispositif mobilise une approche stratégique relativement managériale, que la réforme de l'administration contribue à renforcer tout en redéfinissant les processus de coopération entre hauts fonctionnaires et représentants. Si au départ, les deux groupes définissent de façon coordonnée le programme politique et les moyens pour le réaliser, d'autre part, l'évaluation régulière de l'avancement du plan relève d'une logique d'« accountability » ou de reddition des comptes : l'administration doit justifier son activité devant l'autorité tandis que le DG doit justifier les résultats de son action, à titre personnel, en regard du contrat d'objectif signé en début de législature.

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'efficience des services publics. Ces réformes qui renforcent les dynamiques participatives pourraient favoriser la mise en place d'une démocratie renouvée suite à ces nouvelles formes de coopération entre administration et population pour favoriser une association des citoyens dans les processus administratifs qui les concernent. Le citoyen se présente moins « assujetti » à l'administration et davantage porteur de droits exigibles, réels et concrets, dont il demande de plus en plus le respect dans sa singularité. 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).

L'administration se voit donc enjoindre d'améliorer sa transparence et son accessibilité, doublant de plus en plus les procédures formelles de décision par un moment délibératif associant les publics concernés en amont de celle-ci pour faire remonter vers les décideurs des informations quant aux demandes des usagers. Il est possible d'observer deux tendances en termes de procédures. Des expériences participatives ou délibératives se sont multipliées, donnant lieu à de nouvelles interactions entre citoyens et appareil politico-administratif par le truchement d'outils autres que purement gestionnaires : les analystes n'hésitent pas à questionner le potentiel démocratique de ces pratiques. D'autre part, certaines réformes managériales invoquent l'augmentation de transparence qu'elles génèrent, comme en soutien à l'information des citoyens et pour un enrichissement des débats politiques. Les exigences de transparence portées par les réformes néo-managérialistes sont doubles : elles sont tantôt orientée vers les institutions de l'État lui-même, tantôt à l'externe, vers les citoyens. La dimension externe, voire démocratique, renvoie à la capacité des citoyens à influencer les processus gouvernementaux grâce à un accès facilité à l'information gouvernementale et aux instances décisionnelles, pour in fine améliorer la qualité de la gestion publique, leur confiance dans cette dernière et la légitimité de l'État. Mais, ces communications favorisent d'abord les mécanismes de transparence technique pour montrer au citoyen la qualité et l'efficacité de la gestion publique dans une logique de redevabilité administrative. Il met l'accent d'abord sur les résultats et les performances de la gestion publique, mais sert si peu les intérêts des citoyens qu'il pourrait, paradoxalement, contribuer à la détérioration de la confiance des citoyens envers l'État.

Au sein de l'instrumentation de l'action publique locale en Wallonie, tant le PCDR que le PCS sont des plans qui associent étroitement les acteurs locaux tout au long du processus décisionnel local. Le PST, pour sa part, offre également la possibilité d'associer les citoyens, mais selon une logique différente. En effet, la commune n'est pas seule pour réaliser son PST et des partenaires paraloaux (CPAS, intercommunales, régies communales autonomes, zones de police, etc.) peuvent ainsi être parties prenantes au sein du processus. Plus largement, une commune pourrait très bien choisir de gérer ses projets en coopérant avec des comités consultatifs communaux. Le choix, dans le cadre d'un PST, de faire appel ou non à des acteurs locaux demeure donc une décision politique et n'est, à l'heure actuelle, pas rendue obligatoire (contrairement aux PCS et aux PCDR, pour lesquels l'instauration d'une véritable dynamique bottom-up est exigée).

Les moyens mobilisés au niveau local permettent des enquêtes et consultations (dont les classiques enquêtes de voisinage dans le cadre des permis d'environnement ou d'urbanisme) mais aussi des processus de co-construction : budgets participatifs, jurys citoyens, etc. La logique du PCDR relève bien de cette vision de co-construction d'un plan d'action, même si les représentants élus en portent toujours la responsabilité formelle : en effet, ils ne peuvent pas mener une politique sans l'accord de la commission qui a présidé à la construction du programme.

Les responsables administratifs ne manquent pas de souligner les coûts de la participation, le supplément de complexité et le ralentissement du processus de décision (Moynihan 2003) et les difficultés à convaincre les acteurs du secteur de la nécessité d'ouvrir celui-ci, quitte à menacer leurs propres positions. Il est bon de souligner un facteur souvent sous-estimé : les résistances locales de la population et la non-participation (Jacquet 2017). Les populations ne sont pas toujours désireuses de s'engager dans des processus de délibération relatifs à l'action publique et le fonctionnement concret des instruments participatifs tend à privilégier certains groupes qui disposent de capital culturel ou d'une expérience militante (Talpin 2013). Moins de 1% de la population participe à ces dispositifs et la plupart sont déjà investis dans d'autres espaces, associatifs, partisans ou scolaires (Talpin 2013 : 25) ; ils sont généralement peu représentatifs de la population, par exemple avec une sous-représentation de jeunes ou de classes populaires. Ces dispositifs participatifs peinent à redistribuer le pouvoir de décision au niveau local : l' élu tend à se présenter comme l'unique détenteur de l'intérêt général, ce qui ne favorise pas la co-décision.

La participation directe reste encore un objet marginal au sein des pouvoirs locaux. Par contre, l'augmentation des contraintes en termes de transparence et d'évaluation de la performance apporte elle-aussi une certaine plus-value démocratique mais dans un sens différent (Ficet 2017) : ces outils généralisent la circulation des informations concernant les activités de l'administration pour éventuellement favoriser leur mise en débat au sein de la société locale. Ils multiplient aussi les possibilités de contrôle des représentants sur l'administration, témoignant de l'émergence d'une logique de contrôle de la performance s'exprimant par la mise en place d'indicateurs d'avancement, de réalisation et de résultats pour accompagner la logique de gestion par projets. Les pouvoirs subsidiaires imposent de plus en plus la mise en place de tableaux de bord pour accompagner la mise en place de plans stratégiques et la définition d'objectifs mesurables.

Conclusion

Les réformes de la gestion politico-administrative des communes wallonnes transforment profondément les modes de coopération entre les responsables locaux et avec les citoyens, mais les effets ne peuvent pas être analysés en utilisant directement les cadres d'analyse disponibles au niveau national, parce que les dynamiques interactionnelles entre les acteurs peuvent se révéler beaucoup plus intenses et complexes au niveau local. C'est en analysant les dispositifs d'action publique locaux d'une façon contextualisée et concrète, au plus près de leur action, qu'il est possible de mettre en évidence les rapports de pouvoir qu'ils maintiennent ou modifient.

Si la plupart des dispositifs étudiés démontrent une ambition de managérialisation de la gestion locale pour une meilleure efficacité de celle-ci, la question d'un potentiel renforcement démocratique du régime de gestion publique local à travers ces réformes demande d'étudier au plus près ces trois

qualités emblématiques des démocraties libérales contemporaines : participation des citoyens, contrôle de l'autorité politique et de l'arbitraire de l'administration.

Si la participation des citoyens a été sollicitée depuis des dizaines d'années au cours d'enquêtes publiques accompagnant les projets d'aménagement et d'urbanisme, les dispositifs aujourd'hui multiplient les procédures imposant une co-construction des plans et projets en partenariats avec des citoyens et/ou des associations locales, pour favoriser à la fois la qualité des actions et leur appropriation par les utilisateurs. Mais leur mise en œuvre effective reste encore relativement difficile. D'une part, ces dispositifs participatifs exigent des nouvelles compétences au sein de l'administration, dans une logique d'intervention sociale plus que technique, et ils peuvent alourdir les procédures parfois au détriment d'une certaine efficacité. D'autre part, une très faible proportion seulement des citoyens choisit d'y participer et ce, de façon intermittente.

Les dispositifs de managérialisation contribuent à renforcer la lisibilité de l'action publique : les plans d'action sont établis en coopération entre administration et représentants, à partir d'états des lieux et d'objectifs qui doivent faire l'objet de débats au Conseil et d'une information publique. Loin l'image classique de la « grande muette », l'administration cherche davantage à communiquer sur ses activités et ses résultats, dans une logique de reddition des comptes autant que d'information à l'attention de leurs usagers et du public qu'il cherche à constituer pour soutenir son action. Les réformes du statut des fonctionnaires dirigeants ont pour effet de renforcer leur prise sur leur propre administration ainsi qu'une autonomie plus large pour leur orientations opérationnelles, dans une logique d'efficacité et d'efficience, qui pourrait augmenter leur pouvoir discrétionnaire : celui-ci reste néanmoins sous contrôle politique à travers les nouvelles obligations d'évaluation et de contrôle des responsables politiques et la logique contractuelle plutôt que hiérarchique qui oriente cette nouvelle relation politico-administrative.

L'analyse de l'évolution récente de l'instrumentation des dispositifs de gestion de l'action publique au niveau local montre l'émergence d'un régime associant un nombre plus important d'acteurs et une redéfinition des processus de communication entre citoyens, administrations et représentants, signe d'un rééquilibrage des rapports de pouvoir.

Ces transformations s'organisent aujourd'hui à **petits pas et sans bruit, entre autres parce que ce niveau de l'action publique intéresse moins les analystes politiques.**

Bibliographie :

Aucoin P., 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.

Charlier J., Reginster I., Ruyters C., Vanden Dooren L., 2014, « Indicateurs complémentaires au PIB: L'indice des conditions de bien-être (ICBE) », Editeur IWEPS, via le site <https://www.iweps.be/>

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

Corcuff P., 1993, « Un O.V.N.I. dans le paysage français ? Éléments de réflexion sur l'évaluation des politiques publiques en France », *Politix*, 1993, n°24, pp.190-209

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

Fallon C. et al., 2016, « Programme stratégique transversal (PST) et gouvernance locale en Wallonie », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2016/14 (n° 2299), p. 5-52

Fallon C. et Feron P., 2017, « Quantification des politiques versus démocratisation de l'évaluation : Etude des plans de cohésion sociale en Wallonie ». In Mespoulet M. (Ed.) « Usages des chiffres dans l'action publique territoriale », Rennes, France: PUR

Fallon C. et J.Ficet (ed.), 2017, *Crise de la démocratie et nouveau management public : discours, pratiques, instruments*. Academia – L'Harmattan – Coll. ABSP

Ficet J., 2017, « Nouveau management public et démocratie. Une approche par les instruments », in Fallon C. et J.Ficet (ed.), « Crise de la démocratie et nouveau management public : discours, pratiques, instruments ». Academia – L'Harmattan – Coll. ABSP

Godart M-F et Deconinck M., 2003, « Développement territorial en milieu rural : quelques exemples en région Wallonne », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2003/5 décembre, p. 909-924

Hood C., 2000, « 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)

Jacquet V., 2017, « Délibérer ou ne pas délibérer ? La (non-)participation dans les dispositifs délibératifs tirés au sort », Thèse défendue à l'UCL en vue de l'obtention du grade de Docteur en sciences politiques et sociales.

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

Lascoumes, P. et Le Galès, P. (Eds.) (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.

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

Plottu B. & Plottu E., 2009, « Contraintes et vertus de l'évaluation participative », *Revue française de gestion*, 2009, Vol.35(192), pp. 31-44

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

Savoir/Agir 2013/3 (n° 25), p. 23-30.

Talpin J., 2013, « La démocratie participative marginalisée par le pouvoir local »,

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

Wayenberg E, Reuchamps M., Kravagna M. & Fallon C.. 2016, "Policy analysis at local level : steering from below ?", In Brans M & Aubin D. (Ed.), "Policy Analysis in Belgium", *The International Library of Policy Analysis, Book Series*