

L'ADMINISTRATION DANS UN CONTEXTE DE MODERNITE RADICALE: QUAND LES INSTRUMENTS DE GESTION DOIVENT DEVENIR SOURCE DE REFLEXIVITE

Catherine FALLON¹ et Geoffrey JORIS²

Résumé :

Dans de plus en plus de domaines, la gestion de la chose publique s'opérationnalise dans un contexte de modernité radicale dont les caractéristiques (surinformation, indétermination, hyper-complexité, incertitude croissante et multiple, pluralisme, mobilité accrue des acteurs) imposent aux pouvoirs publics de repenser les conditions de l'exercice de l'autorité, tant du point de vue des dispositifs institutionnels que des référentiels et cadres mobilisés, pour en renforcer la réflexivité.

Nous proposons de dresser une liste de facteurs facilitant une démarche réflexive, à partir de deux études de cas dans le domaine de l'environnement, l'une consacrée au rôle et au fonctionnement de la « SPAQuE », une agence publique fondée afin de gérer la politique de décontamination des sols en Belgique (Région wallonne) et l'autre aux transformations des modalités de décision publique pour certains projets d'aménagement (Permis par décret – PIR). Loin d'être des recettes, ces facteurs poussent l'acteur à se questionner sur la pertinence et les conditions pratiques et spécifiques à son organisation.

¹ C. FALLON, Assistante, Drs. MSc. Ir. Catherine Fallon, Université de Liège, Faculté de droit, Département de Sciences Politiques, Spiral, Catherine.Fallon@ulg.ac.be

² G. JORIS, Aspirant FNRS, Drs., Geoffrey Joris, Université de Liège, Faculté de droit, Département de Sciences Politiques, Spiral, Joris.geoffrey@ulg.ac.be

I. La modernité radicale : un nouveau contexte d'action pour l'administration publique

I.1. Modernité radicale et administrations publiques

De nombreux auteurs se sont penchés sur les processus de transformation des cadres de la modernité³. Sans parler de la fin de la modernité, nous conviendrons que « the world is still modern rather than postmodern [or bypassing modernity], but this modernity is radicalizing itself. »⁴. Apparaît alors un nouveau sens à l'expérience sociale que l'on regrouperait sous le vocable de « modernité radicale » selon Giddens, Beck et Lash⁵.

On observe en effet un processus co-évolutif de remodelation des structures sociales et de transformation des cadres structurels qui contribuent à leur donner une certaine permanence et légitimité. Dans cette perspective, les particularités de chacune des modernités sont explicitées et mises en débat parce qu'elles ont perdu leur caractère d'évidence. Ainsi, la modernité industrielle se caractérise par un certain discours sur la stabilité des cadres et sur l'instauration de frontières stabilisées et légitimées, alors que la modernité radicale se caractériserait par une surinformation et une indétermination, une hyper-complexité et une incertitude croissante et multiple ainsi que par la reconnaissance du pluralisme et d'une plus grande mobilité des acteurs. Les pouvoirs publics, appelés à administrer la chose publique dans ce contexte, sont alors amenés à repenser leurs modes de fonctionnement aux regards de nouveaux critères d'appréciation.

I.2. L'administration réflexive : un concept théorique pour un ancrage pratique

Parler d'administration réflexive revient à replacer l'action administrative en interaction avec l'ensemble des éléments d'un régime dans lequel elle opère et à souligner les processus de structuration à l'oeuvre. Cette vision systémique induit alors un passage permanent de l'interne vers l'externe, et inversement, provoquant des négociations qui permettent d'ouvrir un espace

³ A. GIDDENS, *The consequence of modernity*, Polity, Cambridge, 1990.

⁴ R. LEE, « In search of second modernity : reinterpreting reflexive modernization in the context of multiple modernities », *Theory and Methods*, London, Vol. 47, n°1, 2008, p. 56 et suiv.

⁵ U. BECK, A. GIDDENS, S. LASH, *Reflexive modernization: Politics, tradition and aesthetics in the modern social order*, Stanford University Press, Stanford (Calf.), 1994.

transformatif dans lequel les instruments de l'action publique s'opérationnalisent. Ces mutations imposent alors une transformation des cadres cognitifs, une redéfinition des dimensions normatives et instrumentales ainsi qu'une reconfiguration des structures de pouvoir. En même temps, elles imposent une modification des structures comme des pratiques et donc des instruments de gestion.

Pour mieux comprendre comment les structures administratives se transforment face aux nouvelles exigences induites par la modernité radicale, nous voulons confronter le rôle et le fonctionnement de la « SPAQuE » (SpaQue), une agence publique fondée afin de gérer la politique de décontamination des sols en Belgique (Région wallonne), aux modalités d'ouverture en cours au sein de deux administrations régionales qui lui sont liées, la DGO-3 et de la DGO-4. Plus spécifiquement, les dynamiques de fonctionnement et d'adaptation de la SpaQue seront abordées au travers des transformations des processus de gestion des problématiques "environnement-santé" dans le cadre de la gestion des sols potentiellement pollués en Wallonie, alors que les dynamiques de fonctionnement de la DGO-3 et DGO-4 seront abordées au travers des nouveaux modes de gestion publique des « projets d'intérêt régional » (PIR – Permis par décret).

Par une étude des documents officiels et une analyse qualitative des processus décisionnels (entretiens semi-directifs), nous mettrons, dans un premier temps, en évidence les processus et les procédures mis récemment en place par les autorités. Après une mise en perspective des instruments étudiés, nous identifierons alors des facteurs qui semblent faciliter une démarche réflexive.

II. Administrer dans un contexte de modernité radicale: quand les instruments de gestion doivent devenir source de réflexivité

II.1. Les permis par décret (PIR) : un instrument de gestion en contrepoids à la réflexivité

Plus que tous les autres, le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire est devenu en Région Wallonne une thématique sujette à redéfinition politique permanente. Elle est cependant marquée par deux tendances assez stables dans le temps : la décentralisation des compétences et l'ouverture des processus décisionnels. Deux mouvements qui contribuent à renforcer la réflexivité par une meilleure contextualisation et une attention au pluralisme des rationalités.

Cependant, la pratique a montré les limites de fonctionnement des processus décisionnels de ce régime de décentralisation. D'un côté, les communes sont confrontées à des contraintes sérieuses en matière de ressources. De l'autre, les responsables politiques estiment que la proximité des institutions communales et de leurs citoyens ne les place pas nécessairement dans une position d'indépendance leur permettant de dépasser une confrontation, inévitable, entre l'intérêt général/régional et l'intérêt local voire particulier.

En même temps, les acteurs politiques soulignent les limites des processus participatifs et affirment que la participation bloque la réalisation de certains projets. Ils estiment, en effet, que les acteurs, souvent mal informés, pressés par le temps, sollicités par d'autres centres d'intérêts, réagissent en fonction de leurs habitudes, selon des modes routiniers qu'ils s'efforcent tant bien que mal d'adapter à une situation nouvelle. Afin de proposer une solution aux blocages, les acteurs politiques ont estimé qu'une réflexion devait être menée en vue de repenser le régime participatif de l'aménagement du territoire.

En s'inspirant de plusieurs décrets flamands⁶, le Gouvernement wallon, sous l'impulsion conjointe du vice-président, Ministre du logement, des transports et du développement territorial, ainsi que du Ministre de l'agriculture, de la ruralité, de l'environnement et du tourisme, a déposé, début 2008, un projet de décret relatif aux autorisations d'intérêt régional⁷. L'objet de ce décret consiste à permettre la ratification, par le Parlement wallon, de certains permis d'urbanisme, d'environnement ou de certains permis uniques, relatifs à des projets ayant été reconnus par le Gouvernement wallon comme relevant de l'intérêt régional.

Pratiquement, le mécanisme d'octroi se divise en trois phases successives. Il est tout d'abord nécessaire que le Gouvernement, sous sa propre initiative ou sur la proposition du fonctionnaire délégué, reconnaisse l'intérêt régional du projet et ce préalablement au dépôt de la demande de permis par le Gouvernement (phase 1). Le Gouvernement est alors invité à déposer une demande de permis et ce suivant les modalités classiques prévues dans le CWATUP (phase 2). Après cette étape d'instruction, le Gouvernement dépose devant le Parlement wallon une demande de reconnaissance de l'intérêt régional et l'octroi du permis en tant que tel. Cette reconnaissance

⁶ Décret du 14 décembre 2001, décret du 19 mars 2002, décret du 27 juin 2003, décret du 13 février 2004, décret du 7 mai 2004, décret du 17 décembre 2004.

⁷ M.B. 25.07.2008.

du permis d'urbanisme prend la forme d'un décret à part entière reprenant l'intitulé exact du permis tel que déposé par le Gouvernement (phase 3). Le « décret PIR » prend alors la forme d'une liste de permis limitativement énumérés et dont toute modification doit faire l'objet d'une procédure parlementaire.

II.2. Analyse critique du décret PIR

L'analyse plus pointue du texte final et des débats autour de l'avant-projet de décret, nous amène à nous interroger tant sur la forme que sur le fond. Si les premières remarques relèvent d'un discours technique dont l'intérêt n'est ici que limité, les interrogations et remarques politiques nous semblent contribuer à mettre en évidence une « approche compréhensive »⁸ du nouveau régime participatif mis en place par les PIR.

II.2.1. Une redéfinition du cadre participatif

Dans le schéma proposé par les PIR, l'étape participative prend la forme d'un débat parlementaire. Ce nouveau cadre d'action renforcerait, selon le Gouvernement, la protection juridique des riverains⁹ tout en permettant une forme de représentation des intérêts. L'intervention du Parlement induirait alors une plus grande transparence et une participation étendue.

Le recours au Parlement comme organe participatif et de médiation n'est pas neutre. En effet, il impose une remise en question des principes autonomistes à la source même des politiques de décentralisation. Cette reconfiguration n'est cependant pas étonnante puisque « (...) dans le contexte de transformations profondes que connaissent nos sociétés, la résolution des conflits (...) appelle de plus en plus des modes de médiation visant à intervenir en tiers là où les individus ou groupes d'individus (sont perçus comme) n'arriv(a)nt plus à interpréter correctement ce qu'ils vivent (...). »¹⁰ Dans ce contexte, la médiation prend tout son sens comme dispositif de

⁸ Par « approche compréhensive » nous entendons : une approche de déconstruction des cadres de l'action publique en vue de faire émerger les idées, les intérêts et les institutions participant à la structuration du régime instrumental mis en place. Voir Y. MENY, P. MULLER, J. QUERMONNE, *Les politiques publiques en Europe*, Briche, Paris, 1995.

⁹ C. const., n° 94/2003, 2 juillet 2003, pt B.20.2.

¹⁰ E. VOLCKRICK, « Les dispositifs de médiation et la question du tiers », p. 133, in J.-P. LEBRUN, E. VOLCKRICK, *Avons-nous encore besoin d'un tiers*, Paris, Ed. Eres, Coll. Humus. 2005.

régulation sociale fondé sur une logique de dialogue entre les parties. Cependant, dans le cadre des PIR, les mécanismes mis en place fusionnent le tiers (le Parlement) aux acteurs (les agents locaux). Cette consolidation tend alors à rendre caduque toute possibilité de médiation. Qui plus est, le recours au Parlement comme organe médiateur demeure anecdotique. En effet, le rôle du Parlement tend, dans nos démocraties contemporaines, à se réduire à un simple entérinement des propositions définies sur la base d'accords convenus au Gouvernement. Dès lors, le Parlement wallon risque de devenir un lieu de tensions irréductibles. L'organe de médiation semble donc dans la pratique se déplacer vers les partis politiques s'affrontant dans un espace symbolique qu'est le Gouvernement. Or, dans une société pluraliste et individualiste, ces systèmes de partis ne permettent que dans une mesure limitée un système de représentation des intérêts. On a donc tout lieu de remettre en cause tant le fond que la forme de la médiation établie par les PIR.

II.2.2. Une redéfinition du référentiel d'action

La dynamique instaurée par les PIR entend modifier le processus de délégation en fondant un nouvel équilibre entre planification (poursuite de l'intérêt régional) et gestion de projet (un permis en particulier). Une révision des modalités d'action entre les deux niveaux ne peut réussir sans la construction d'un bagage cognitif partagé se matérialisant par des outils de gestion communs.¹¹ Dans cette logique systémique, le plan impose de dépasser les logiques institutionnelles tout comme les logiques environnementales de l'action collective.

La dynamique plan (intérêt général) - projet (intérêt particulier) ne peut cependant se produire que lorsque le plan joue le rôle de cadre, de référentiel ou de « règles du jeu » auxquels les acteurs se confrontent afin de négocier les modalités d'application concrètes et locales de projets particuliers. Le mécanisme des PIR, en fusionnant et centralisant le niveau de planification et de gestion de projet ne peut mettre en place une telle logique.

¹¹ L. THEVENOT, « L'action en plan », *Sociologie du travail*, Paris, 3/95, 1995, p. 411.

II.3. La Spaque et la réforme de l'administration publique : entre réflexivité et NPM

II.3.1. La configuration d'un nouveau domaine d'intervention

La nécessité de gérer une problématique nouvelle (environnement-santé) dans un contexte ouvert et incertain a permis aux acteurs politiques de définir un nouveau cadre de coopération transversal par rapport aux découpages administratifs. C'est dans ce cadre que fut créée la CIMES ou Conférence Interministérielle Mixte Environnement Santé (2003)¹², afin de favoriser une gestion coordonnée des politiques d'environnement et de santé. Cet accord inter-institutionnel a permis d'élaborer de nouvelles formes de coopération entre administrations. La Région wallonne a aussi mis en place un groupe de travail chargé de suivre les projets santé-environnement (2005) en associant les différents décideurs de la politique et en favorisant une gestion concertée et conjointe des dossiers par les différents services de l'administration.

II.3.2. Une administration flexible et responsable

Pour la question des sols pollués, l'acteur de mise en œuvre de la politique est incontestablement la Spaque, société anonyme à fonds publics placée sous la tutelle du Ministre wallon de l'environnement. En effet, quand le Ministre de l'environnement demande à son administration d'intégrer la dimension de la santé dans le dispositif d'évaluation et de priorisation des sites, la Spaque met au point un outil d'évaluation des risques sanitaires,

¹² Conformément à l'engagement pris en 1994, lors de la 2ème conférence internationale « Environnement-santé » de l'OMS, les Ministres belges en charge de la santé et de l'environnement ont déposé un projet de plan dans le courant de l'année 2002. Le Plan d'Action National Environnement Santé (NEHAP) a été définitivement adopté le 3 avril 2003. Une des premières réalisations du NEHAP (recommandation 1) est la signature de l'Accord de coopération le 28 avril 2004 par les 11 Ministres de l'environnement et de la santé belges et la mise en place de la CIMES ou Conférence Interministérielle Mixte Environnement Santé, qui a pour objectif essentiel de favoriser une gestion coordonnée des politiques d'environnement et de santé en rassemblant les différents Ministres de tutelle dont les compétences se rapportent à la gestion de l'environnement et de la santé. En vue de gérer de manière opérationnelle le NEHAP et la CIMES, une « task force » inter-administration a été construite permettant alors la rencontre des différents fonctionnaires en charge de ces dossiers en dehors de toute interférence avec les cabinets ministériels.

qu'elle applique aux sites et sur base duquel elle a développé un modèle de gestion intégrée des risques. L'agence s'est alors positionnée comme un centre de compétence non contesté.

Pour assurer une meilleure communication en la matière, le Gouvernement conjoint RW/CF a par ailleurs défini un « arbre décisionnel » au sein duquel la Spaque assure non seulement le suivi de la communication entre les autorités, mais également avec les autorités locales et les riverains. Il s'agit d'une véritable rupture. Alors que, traditionnellement, toute communication de la Spaque vers les riverains passait par le filtre du Ministre de l'environnement et du Gouvernement wallon, maintenant le Gouvernement charge la Spaque d'informer simultanément le Ministre de l'Environnement, les autorités locales et les riverains des travaux à exécuter, des études de caractérisation et d'éventuelles mesures de précaution à prendre. A cette fin, l'agence développe des instruments de gestion inspirés du secteur privé, avec des logiques de planification stratégique et de suivi des résultats. Elle peut déployer des moyens plus flexibles et plus efficaces que les autres administrations. Ceci est particulièrement remarquable dans le domaine de la communication avec le public, mais aussi pour engager des experts en fonction des axes qu'elle privilégie. Cette gestion efficace lui permet de conforter un statut de compétence et d'expertise face aux autres administrations plus classiques dont elle se démarque par l'originalité de ses méthodes gestionnaires.

La Spaque fait preuve d'une forte adaptabilité car elle dispose de moyens suffisants pour mettre en œuvre une politique, d'assez d'autonomie pour en négocier les conditions de mise en œuvre et d'assez de souplesse pour organiser un processus de communication en fonction de ses besoins. Le contrat de gestion passé entre le Gouvernement et la Spaque renforce cette autonomie car il permet de mobiliser rapidement les compétences nécessaires. La délimitation de la mission de l'agence est alors fluide, réappropriée par le responsable en fonction des objectifs ou des enjeux qu'il sélectionne. En ce sens, le directeur de l'agence endosse une responsabilité très personnelle de « chef de projet ». La Spaque est alors capable de gérer des problématiques nouvelles et complexes tout en intégrant les contraintes inhérentes au contexte local et à un pluralisme social.

II.4. Approche comparée des PIR et de la Spaque

Les redéfinitions actuelles des structures de la modernité contribuent à la redéfinition des cadres normatifs et institutionnels dont la légitimité est mise

à l'épreuve par une individualisation et un pluralisme grandissant sans que le rôle des structures sociales comme instrument du « vivre en commun » soit remis en question. La redéfinition des modes de gestion, tout comme des institutions publiques, est alors d'autant plus impérative que leur nécessité est légitimée. L'émergence de la modernité radicale pose alors des questions fondamentales. Premièrement, elle nous invite à nous interroger sur les formes possibles de la régulation sociale. Et deuxièmement, elle nous invite à nous interroger sur la place que l'on doit accorder à l'individualité et à la contextualisation dans les modalités de gestion de la chose publique.

Si les instruments étudiés semblent répondre à ces interrogations, les réponses qui sont données vont dans des sens différents, voire opposés. En effet, la Spaque entend prendre en considération *ab initio* la pluralité, la diversité et l'indétermination des acteurs, légitimant ainsi l'adaptabilité de ses instruments. La modernité radicale devient alors une fenêtre d'opportunité plus qu'une contrainte. Dans le cas des PIR, les pouvoirs publics développent une attitude relativement opposée. En effet, la diversité et la subjectivité des acteurs sont perçues comme une contrainte portant sur l'action publique. Il convient dès lors de simplifier et de décontextualiser au maximum les projets d'urbanisme.

Plus fondamentalement, les approches développées par la Spaque et les PIR se raccrochent à des compréhensions différentes de l'Etat. En effet, les instruments de gestion développés par la Spaque se rapprochent des logiques proposées par l'Etat réflexif car relevant d'une volonté de fonder l'action sur la base d'une convention entre les différents acteurs prenant part au processus de gestion, imposant alors la vision d'un Etat mobilisateur de ressources et légitimé par la recherche d'engagements directs¹³. Les PIR quant à eux peuvent être considérés, comme des instruments législatifs et réglementaires, organisant un rapport au politique basé sur l'idée que seul l'Etat est le garant du bien commun et trouvant sa légitimité par l'imposition d'une compréhension de l'intérêt général défini par des mandataires démocratiquement élus¹⁴. En ce sens ils développent une vision plus proche de l'Etat social ou « organisateur ». Au travers ces deux visions, c'est aussi à une perception différente de l'expertise sous-tendant et légitimant les

¹³ P. LASCOUMES, « La Gouvernamentalité : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir », *Le portique*, Paris, 13-14-2004, 2004, pp. 1-15.

¹⁴ P. LASCOUMES, *Op. Cit.*, 2004.

décisions publiques que les deux instruments font référence.¹⁵ En effet, l'expertise sous-tendant les modes de gestion développés par la Spaque relève plutôt d'une approche pragmatico-politique¹⁶, alors que celle sous-tendant les PIR s'apparente à une approche décisionniste¹⁷.

Malgré cette relative opposition entre les outils de gestion mobilisés par la Spaque et les PIR, cela ne signifie pas que les outils de management développés par l'un et l'autre sont à promouvoir ou à déconseiller. Il n'est alors pas question de recettes toutes faites mais bien la volonté de mettre en évidence des espaces de négociation dont l'importance stratégique nous

¹⁵ J. HABERMAS, *La technique et la science comme « idéologie »*, Paris, Gallimard, 1973.

¹⁶ Le modèle pragmatico-politique défendu par Habermas suppose une perpétuelle négociation entre le technicien et le non-technicien. Ici, l'interaction entre les experts et les décideurs se fait sans arrêt. Il n'y a pas de limite prédéfinie au niveau des objectifs et des moyens, car tout est systématiquement objet de négociation. Ce modèle ne considère pas la technique comme un pur instrument mais aussi comme une organisation et une attitude face à des questions humaines. Il existe donc une multiplicité de langages, de grilles d'analyse différentes pouvant s'appliquer à une situation particulière. De cette manière, on reconnaît que l'ensemble des personnes concernées ont un avis à donner, tant au niveau de la définition de la problématique que dans la résolution de celle-ci. Ce modèle permet également d'être sensible à un concept nouveau, celui d'« être hybride » développé par Bruno Latour. Certains phénomènes sociaux ne sont plus strictement compartimentés, mais « voyagent » entre différentes sphères (politique, scientifique, sociale). C'est la nature même de ces phénomènes qui semble à l'origine de cette hybridation.

¹⁷ Selon le modèle décisionniste, l'expert demandera au « client » quels sont ses objectifs. Une fois connues les finalités et les valeurs du client, l'expert, grâce à ses connaissances, trouvera les moyens les plus adéquats pour atteindre ces objectifs. Ce modèle distingue donc entre décideurs et techniciens. Les uns déterminent les fins, les autres les moyens. Max Weber, dans sa conférence sur le Savant et le Politique, a lié cette manière de voir avec une théorie de la rationalité. Un plan d'action est rationnel quand les moyens correspondent aux objectifs choisis. Mais les objectifs ne peuvent être choisis rationnellement, puisqu'ils relèvent des valeurs : le fonctionnaire administre tandis que le politique pose des choix. Le lieu de la rationalité serait alors le choix des moyens. La faiblesse de ce modèle est de présupposer qu'une fois que l'on a déterminé les finalités, le choix des moyens reste indifférent. Ce qui revient à ignorer que le choix des moyens techniques détermine toute une organisation sociale et n'est donc pas indifférent par rapport aux valeurs et aux fins poursuivies. Il semble donc que le modèle décisionniste soit un leurre, et que les vertus démocratiques de celui-ci aient finalement peu de poids face à l'importante inertie qu'entraîne la mise en œuvre de moyens réputés « techniques » et apolitiques.

semble empiriquement fondée. En effet, l'Histoire regorge d'exemples d'anachronismes ou d'archaïsmes qui ont contribué à une adaptation des structures publiques à un contexte en mutation, tout comme il existe des exemples d'innovations ou de ruptures dont les impacts et l'inadaptation au contexte d'implantation ont contribué à un décalage entre l'action publique et son environnement. Les analyses de méthodes ouvertes de coordination au niveau européen regorgent d'exemples de « recettes » archaïques nationales plus efficaces que de laborieuses innovations suivant les canons de la Nouvelle Gestion Publique inadaptées au contexte¹⁸. Il convient donc d'identifier des facteurs facilitant une réflexion des acteurs sur les modes de gestion et non de donner des « recettes » désincarnées.

III. L'administration réflexive ou comment assurer l'apprentissage plutôt que de compter sur la chance ?

Au travers des instruments que nous venons d'étudier, nous aimerions mettre en évidence les facteurs nous semblant favoriser une démarche réflexive de la part des acteurs administratifs. Ces facteurs, loin d'être des éléments isolés des uns des autres, sont amenés à se combiner afin de contribuer à une « synergie managériale » construisant une démarche réflexive.

Variable n°1 : organiser le rapport de l'administration au politique

La confrontation des deux études de cas nous semble plaider pour une relative autonomie des organismes publics par rapport au politique afin d'assurer l'efficacité et l'efficience de leur gestion. Cela ne signifie cependant pas que ces structures ne peuvent faire l'objet d'aucun contrôle. En effet, la reconnaissance d'une forme d'indépendance est un avantage que le politique ne peut accorder sans contrepartie. Cette indépendance conditionnée peut s'incarner par l'instauration d'un « contrat de gestion ». Ce dernier est tout d'abord un signe ostensible de la reconnaissance de l'indépendance d'une structure tout comme il est un instrument tant de contrainte que de défense.

Au-delà de l'identification des rôles, le contrat de gestion permet de délimiter les sphères d'activité des acteurs et de les légitimer. Le contrat

¹⁸ Un exemple parmi des milliers : Frølich N., 2006, "The contribution of cultural theory to understanding the embeddedness of arguments in the implementation process. The case of university reform", *Innovation*, Vol. 19, No. 2, 2006, pp. 189-207.

devient alors non seulement un instant mais également un espace d'intéressement et d'enrôlement. Il est l'occasion de définir et de répartir les tâches d'orientation stratégique (rôle politique) et celles d'exécution (rôle administratif). Cela revient dans la pratique à définir le régime de responsabilité et à limiter les interférences possible qui sont à la source de perte tant d'efficacité que d'efficience. En ce sens, le contrat de gestion entend offrir une réponse structurelle à une « dépendance des ressources » des organismes publics à l'égard du monde politique¹⁹. En effet, l'environnement dans lequel les organismes publics sont appelés à interagir constitue une contrainte sur le fond comme sur la forme de l'action organisationnelle. Le contrat de gestion permet alors de temporiser ces contraintes et offre à l'organisme une sphère d'autonomie lui permettant de structurer son action et d'en assurer la qualité. Le moment de la négociation du contrat de gestion assure ainsi la redéfinition des modalités de l'action publique en fonction des contingences ou des priorités politiques, afin d'assurer une adéquation entre ressources mobilisées et objectifs stratégiques.

Variable n°2 : mener une réflexion en termes de règles de gestion

Gérer des organismes indépendants ne peut se faire sans une réflexion sur les instruments de gestion habilités à construire et véhiculer le sens dans l'organisation. Autrement dit, il est nécessaire de mettre en place des instruments de pilotage permettant de suivre l'exécution des décisions. Ces instruments sont alors appelés à éviter une « ambiguïté du succès »²⁰ ou encore les « pièges de compétence »²¹. C'est en ce sens que ces instruments doivent permettre non seulement l'identification des référentiels mobilisés mais doivent permettre également de favoriser leur diffusion, leur compréhension et finalement l'adhésion des acteurs.

La gestion par « contrat » en déterminant, sous un impératif de négociation, des objectifs à atteindre par l'organisme dans un espace temporel déterminé, pousse les acteurs à mener une réflexion en termes de mobilisation des

¹⁹ J. PFEFFER, G. R. SALANCIK, *The external control of organization: a resource dependence perspective*, New-York., Harper & Row, 1978.

²⁰ « L'ambiguïté du succès » est une situation dans laquelle il est impossible d'identifier clairement les liens de causalité entre des actions et des succès en raison d'un changement permanent des objectifs et des instruments.

²¹ Les pièges de compétence sont des améliorations de procédure dont les avantages sont limités pour l'organisme et qui ne lui confèrent pas d'avantage comparatif.

ressources. A terme, cela favorise un management par résultat facilitant par la suite l'avènement d'un management par la qualité totale.

De même, puisque la gestion par contrat n'a sens que si elle s'incarne dans une approche évaluative et compréhensive, elle permet d'engendrer un apprentissage en « double boucle » permettant de « (...) contrôler et de corriger le comportement, (...) (et donc) de déterminer ce qu'est un comportement approprié. L'apprentissage en double boucle oblige le système à contester ses propres hypothèses et les valeurs sous-jacentes, et risque fondamentalement de modifier les termes de sa propre organisation. »²²

Enfin, il nous semble important que ces réflexions organisationnelles ne se traduisent pas dans la pratique par une « construction en parallèle » de l'administration. En effet, depuis les années 1990, nous assistons en Région wallonne à un large mouvement de création d'agences, exerçant des pans entiers de compétences jusque-là octroyées aux administrations traditionnelles, le tout en parallèle au système administratif. Cependant, en créant de telles agences, le monde politique a contribué à déforer la légitimité des structures administratives traditionnelles. Loin de contribuer à la réflexivité de l'administration, de tels mécanismes participent au blocage général des structures et des mentalités en focalisant l'énergie nécessaire au changement sur des controverses stériles.

Variable n°3 : mettre la politique de communication au coeur de la démarche réflexive

La communication, tant externe qu'interne, est une fonction nouvelle pour les organismes publics qui tend à prendre des proportions (financières et temporelles) très importantes. Cependant la communication est souvent employée comme un simple outil sans aucune réflexion sur son utilisation, son sens ou sur le contexte dans lequel elle prend place. Il est cependant essentiel de mieux comprendre les enjeux auxquels elle entend répondre et de mieux comprendre les objectifs qu'elle entend poursuivre. Il convient alors de déterminer un nouveau paradigme pour la communication qui dépasserait les interprétations fonctionnalistes et les interprétations interprétativistes. En effet, si les fonctionnalistes avancent que les institutions « peu(vent) être décrites en termes de système ouvert car elles

²² M. J. HATCH, *Théorie des organisations*, De Boeck, Paris, Coll. Management, 2007, pp. 389-390.

forment un tout organisé poursuivant un (ou plusieurs) objectif(s) général(aux), composé(s) de multiples parties interconnectées qui sont influencées et ont un impact sur l'environnement. (...) »²³, les interprétativistes avancent quant à eux que les institutions peuvent également être comprises comme des constructions intellectuelles dont la perception participe grandement à la motivation, à la cohérence et finalement à la productivité des acteurs qui la composent. Ces deux interprétations loin d'être opposées sont complémentaires et forcent les administrateurs à donner tout son sens aux politiques de communication, en organisant de façon efficace les trois missions de la communication : faire connaître, faire comprendre et faire adhérer les acteurs.

Variable n°4 : mener une réflexion sur les cadres et les conditions du changement institutionnel

Une institution est un système social différencié avec des comportements précis orientés vers le traitement d'un problème social, caractérisé par des normes, des valeurs, des critères particuliers organisant l'accès aux ressources, et des sanctions qui permettent d'assurer la permanence des frontières et la légitimité du système différencié. Mais une institution ne peut se maintenir que si le contexte social la soutient et lui attribue des ressources. Quand le contexte change, l'institution doit s'adapter, transformer sa structure interne et renégocier son identité et ses frontières en tenant compte des modes de légitimation acceptables pour son environnement. Modifier les cadres des pratiques administratives n'est pas chose aisée parce que ces institutions sont avant tout des relations de pouvoir et leur raison d'être est de réduire les zones d'incertitude. Or tout changement provoque une réorganisation des relations de pouvoir et crée de l'incertitude. La stabilité est donc plus encouragée que le changement. Cependant, conserver des pratiques idiosyncrasiques peut se révéler coûteux tant sur le plan cognitif (perte du sens), matériel (accès aux ressources est plus difficile) que social (perte des rapports de confiance). Si les institutions changent néanmoins, c'est parce que les acteurs avantagés dans l'ancienne configuration ont perdu de leur pouvoir, ou parce que l'institution subit un choc exogène. Comprendre le changement des institutions oblige donc à prendre en considération les facteurs tant exogènes qu'endogènes.

²³ P. BOISTEL, *Gestion de la communication d'entreprise*, Hermes, Coll. Ressources humaines, Paris, 2007, p. 38.

Il convient également d'appréhender la dynamique du changement institutionnel à travers ses mutations et ses crises, privilégiant une approche centrée sur les processus de construction et de rupture de compromis entre les différents acteurs, qui sont autant de « bricolages » essentiels pour la révision de règles formelles et l'adoption de nouvelles pratiques.

Di Maggio et Powell²⁴ identifient trois mécanismes de transformation institutionnelle : par la contrainte, par la circulation de nouvelles pratiques, ou par la transformation professionnelle des acteurs. Le dernier a l'avantage de reposer sur le parti du renforcement de capacité des acteurs par une dynamique de professionnalisation en créant un *ethos* professionnel se traduisant par des pratiques transmises et imitées, des règles formelles, mais aussi des normes et un cadre conventionnel qui permettent la justification. Une telle optique demande aussi un investissement majeur dans la transformation des processus administratifs et une renégociation de la distribution des compétences et des responsabilités. Elle est inévitable pour transformer une organisation globalement pléthorique et rétive aux changements, en une administration souple et flexible, la plus contextualisée et la plus pluraliste possible pour correspondre aux publics multiples, mais suffisamment coordonnée pour garantir la poursuite des missions de service public face à l'explosion de la complexité sociale et institutionnelle. Le rôle des acteurs est alors primordial à prendre en considération car ce sont eux qui sont les porteurs du changement. Il convient alors de mettre à la tête des organisations les personnes présentant les bons profils afin d'éviter tout « apprentissage superstitieux »²⁵ engendrant un déphasage grandissant entre les acteurs dirigeants, les fonctionnaires, les structures dans lesquelles ils sont amenés à se mouvoir, et les attentes tant sociales que politiques auxquelles l'organisme public est appelé à répondre.

Dans ce contexte, il convient de regarder de manière critique toutes propositions visant à l'éventualité d'organiser une école fédérale ou régionale d'administration publique. En effet, certains affirment que la

²⁴ P. J. DI MAGGIO, POWELL W., « The Iron Case Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review*, Columbus, vol.48, n°2, 1983, pp. 147-160.

²⁵ L'apprentissage superstitieux est une forme d'apprentissage se produisant lorsque les liens de causalité entre des actions et des succès ne font l'objet « d'incentives » dont les raisons d'être ou d'explications sont mal précisées et inadéquates. Cette situation provoque alors une situation délicate puisque les acteurs récompensés prennent confiance en eux et en leurs profils comportementaux alors que ces derniers sont en inadéquation avec les objectifs impartis à l'organisation.

création d'une telle école offrirait une réponse structurelle à une forme de dépendance des organismes publics par rapport à ses acteurs. En effet, en se basant sur les théories de l'écologie des populations²⁶, les partisans d'une telle école pensent pouvoir insuffler une « variation » dans la population permettant alors aux organismes publics de sélectionner dans leur environnement global les acteurs présentant les profils d'aptitude recherchés. Si les modalités d'une telle école doivent faire l'objet de discussions sérieuses quant à ses tenants et aboutissants, ses avantages nous semblent inadéquats compte tenu du contexte de la modernité radicale. En effet, les services publics n'ont pas besoin d'une école qui forme des élites (approche instrumentale et fonctionnaliste) mais d'un espace de communication entre personnes internes à l'administration et acteurs extérieurs puisque le but est avant tout « d'accompagner les processus de transformation » plutôt que de laisser l'administration opérer en « système clos » les modifications tant internes qu'externes nécessaires à sa survie.

IV. Conclusions

La modernisation réflexive comme processus de transformation des cadres structurants de la modernité remet en question les pratiques administratives en imposant la prise en considération des incertitudes, des hétérogénéités, des ambivalences, du pluralisme, et des conséquences inattendues. Ce changement ne conditionne pas seulement la qualité des services publics mais aussi leur survie même. Cependant, la réflexivité ne se décrète pas mais doit faire l'objet d'un engagement de tous les instants et une mobilisation de tous les acteurs. Elle devient alors un instrument et un espace d'intéressement et d'enrôlement des acteurs dans un projet mobilisateur qui est appelé à se traduire par des comportements et des attitudes concrètes donnant un sens à l'expérience sociale.

C'est à cette réflexion sur la teneur de la réflexivité que nous avons tenté de contribuer. A travers deux études de cas nous avons identifié des facteurs

²⁶ La théorie de l'écologie des populations est la théorie selon laquelle les organisations dépendent de leur environnement pour les ressources qu'elles utilisent. En ce sens, les partisans de la théorie de l'écologie des populations se rapprochent des tenants de la théorie de la dépendance. Cependant, les deux écoles se distinguent par rapport à leur positionnement. En effet, si les tenants de la théorie de la dépendance se positionnent vis-à-vis des ressources depuis l'organisation, les tenants de la théorie de l'écologie des populations quant à eux se positionnent du côté de l'environnement. Voir E.K. WIECK, *The social psychology of organizing*, Addison-Wesley, Reading, Mass., 1979.

facilitant une démarche réflexive. Loin d'être des recettes ces facteurs poussent l'acteur à se questionner sur la pertinence et les conditions pratiques et spécifiques à son organisation. Ces facteurs de réflexivité portent autant sur les structures institutionnelles, sur les instruments de pilotage que sur les comportements des acteurs. Loin d'être indépendants les uns des autres, ils se renforcent mutuellement permettant alors d'offrir aux acteurs les conditions nécessaires à la construction et au déploiement d'une démarche réflexive.

Liste des abréviations

| | |
|---------------|--|
| PIR | Projet d'intérêt régional |
| DGO-4 | Direction générale opérationnelle de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie |
| CWATUP | Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine |
| CIMES | Conférence interministérielle mixte environnement santé |
| NEHAP | National Environmental Health Action Plan |
| RW | Région wallonne |
| CF | Communauté française |
| DGO-3 | Direction générale opérationnelle de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement |