

Démocratisation et efficience sont-elles antinomiques au niveau local?

Le cas des réformes managériales des administrations publiques locales en Wallonie¹

Catherine Fallon
Université de Liège

Résumé : *La généralisation du recours aux instruments du « New Public Management » (NPM), au nom de l'efficacité et de l'efficience de l'action publique, impose de reformuler la question du lien entre démocratie et administration. 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 instruments de gestion stratégique et des dispositifs participatifs. L'étude de l'émergence de ces dispositifs en Wallonie met en évidence de nouveaux modes d'exercice du pouvoir et d'action publique et pose la question de leur inscription dans une logique de renforcement démocratique.*

Mots clé : *Administration publique, gestion stratégique, participation, pouvoirs locaux*

Abstract: *The generalized use of new public management tools, in the name of the efficiency and effectiveness of public action, forces us to question once more the relationship between democracy and administration. At a local level, it is possible to reanalyze the politics-administration-citizens triangle, as it evolves following the appropriation of new strategic management tools and participation mechanisms. The study of the emergence of these new mechanisms in the Walloon region of Belgium highlights new means of exercising power and public action and bring into question their involvement in the logic of democratic reinforcement.*

Keywords: *public administration, strategic management, participation, local government*

La généralisation du recours aux instruments du « New Public Management » (NPM), au nom de l'efficacité, de l'efficience et/ou de la transparence de l'action publique, impose de reformuler la question du lien entre démocratie et

Correspondance à l'auteur : Catherine Fallon, SPIRAL, Département de Sciences politiques de l'Université de Liège; Catherine.fallon@ulg.ac.be

administration (Fallon et Ficet, 2017). Que devient aujourd'hui le lien entre citoyens et autorités politico-administratives? Cette question est pertinente dans un contexte où l'espace politique est de plus en plus complexe et technocratique et où le contrôle des citoyens sur les autorités par la voie représentative est aujourd'hui souvent contesté ou largement considéré comme défaillant. Le lien entre citoyens et autorité politico-administratives peut-il être renforcé par les nouveaux dispositifs de responsabilisation de l'administration ou encore par la 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 gestion publique et de mécanismes innovants de participation des citoyens et des usagers. Cet espace politico-administratif fait l'objet de peu d'études spécialisées en matière d'évaluation, alors que c'est 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, Hansoul et Piron, 2016). Après un court rappel des principes de gestion publique propres au courant européen du NPM, cet article analyse en détail la mise en œuvre d'un nouvel instrument de programmation stratégique que mobilisent les autorités publiques en Wallonie depuis quelques années, le PST ou Programme stratégique transversal, pour le comparer à d'autres dispositifs emblématiques d'une approche participative plutôt que gestionnaire, propres aux politiques de développement local. 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 (Pollitt et Bouckaert, 2011).

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 : son organisation en structure à double entrée, proche des instruments comptables propres au secteur privé, facilite la meilleure communication publique et une meilleure reddition des comptes pour les programmes politiques ciblés. Au niveau organisationnel, le courant de réforme cherche à résoudre la tension entre une volonté de spécialisation des fonctionnaires et un souci de coordination entre les services. 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 extrants, qui sont les réalisations directes des agents, plutôt que sur les résultats auprès des bénéficiaires, plus difficiles à estimer. Ces réformes cherchent à favoriser une meilleure efficacité de l'action publique et une communication plus transparente entre administration, responsables politiques et citoyens. Elles transforment, comme une forme de pouvoir disciplinaire, la culture organisationnelle en imposant d'autres cadrages pour l'action publique et sa problématisation (Chouinard et Milley, 2015).

Ces principes gestionnaires doivent être mis en perspective avec les qualités propres à la démocratie libérale, mais les 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 en marginalisant la parole des citoyens et des publics concernés. Certaines dimensions du NPM peuvent néanmoins contribuer à rapprocher l'action de l'État du citoyen, venant pallier les imperfections des régimes représentatifs par des mécanismes de compte rendu et d'évaluation ainsi que des 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 avec une augmentation de l'offre de participation des citoyens.

Une démarche évaluative sous le seul contrôle de l'administration contribue indirectement à renforcer la structure bureaucratique elle-même ([Dahler-Larsen, 2012](#)) tandis que les processus participatifs ou parlementaires, plus ouverts, renforcent son potentiel démocratique ([Weiss, 1999](#)). Dans son analyse de la tension entre crise démocratique et nouvelles modalités de gestion publique, [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 celui de l'arbitraire potentiel des administrations.

Cette contribution présente une analyse de cette tension entre efficacité gestionnaire et démocratique au niveau de l'action publique locale, niveau de pouvoir trop souvent délaissé par les analystes politiques. C'est à ce niveau qu'il est intéressant d'analyser les dynamiques de transformation des relations entre élus, fonctionnaires et citoyens. 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 rapports 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](#), p. 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. Trois dispositifs récents, qualifiés de managériaux, stratégiques ou participatifs, ont été analysés : ces instruments sont présentés 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. En analysant 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, il est possible de définir pour chaque instrument les tensions spécifiques entre les deux pôles, techniques et politiques. L'analyse de l'instrumentation permet de comparer les caractéristiques des instruments en fonction de leur période d'émergence et de proposer des hypothèses quant aux lignes directrices d'évolutions futures, au niveau local dans notre cas.

Les deux questions de recherche que nous proposons d'aborder deviennent alors : 1) voit-on émerger de nouveaux modes d'exercice du pouvoir politique et administratif du fait de la généralisation de dispositifs de pilotage et d'évaluation de l'action publique au niveau local et 2) dans quelle mesure cette nouvelle instrumentation s'inscrit-elle dans une logique participative et démocratique?

Le matériel empirique mobilisé pour cette étude résulte de travaux récents menés par l'auteur et son équipe en ce qui concerne les pouvoirs locaux wallons. Une étude de cas a été réalisée par l'auteur sur une longue période (2013–2016) dans une commune rurale de Wallonie², laquelle avait mis en place de façon volontaire un PCS (Plan de cohésion sociale), un PCDR (Programme communal de développement rural) et un PST (Programme stratégique transversal) : elle a permis de rassembler des informations diversifiées et fortement contextualisées grâce à des activités d'analyse organisationnelle, observation participante, suivi des projets, ainsi que la participation aux réunions internes et publiques liées aux plans, des discussions avec les élus, les fonctionnaires, les usagers et les citoyens associés aux plans. Cette étude de cas a été complétée par une série d'entretiens avec l'administration régionale, ainsi qu'avec des fonctionnaires dirigeants et des élus locaux dans les communes wallonnes engagées dans un PST³ (Pirson, 2015). L'auteur a aussi participé à une évaluation ex-post de la mise en œuvre des plans locaux de cohésion sociale (PCS) en Wallonie (Fallon, Italiano, Thiry et Das-sargues, 2013; Fallon et Feron, 2017) : réalisée à travers six études de cas et huit groupes de discussion avec les fonctionnaires responsables de ces plans, cette évaluation a permis de mettre en évidence, au plus près de la vision des acteurs concernés, élus, fonctionnaires et bénéficiaires, les initiatives innovantes en matière d'évaluation participative de l'impact des PCS.

Les sections suivantes présentent d'abord les processus de rationalisation que cette nouvelle instrumentation tend à renforcer au niveau des administrations locales, avant d'en détailler les dispositifs participatifs proposés à différents moments de l'action publique.

RATIONALISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE LOCALE EN WALLONIE (BELGIQUE)

Au niveau régional wallon, les processus de gestion budgétaire imposent aux pouvoirs locaux une reddition détaillée des comptes et des indicateurs-clés sur l'évolution de la situation budgétaire et de la gestion des ressources humaines de l'entité. Par contre, les approches stratégiques et les pratiques d'évaluation des politiques sont encore limitées et peu institutionnalisées (Jacob, Varone et Genard, 2007). Mais depuis quelques années, les autorités locales, politiques et administratives, se voient confrontées à une multiplication d'injonctions pour une approche plus stratégique de l'action publique, encourageant le développement de démarches évaluatives. Ces démarches gestionnaires et stratégiques sont diffusées à travers des injonctions réglementaires, des programmes de financement des autorités régionales ainsi que des bureaux de consultants. Cette section présente un dispositif nouveau de gestion stratégique, emblématique des changements en cours, le « Programme stratégique transversal », et pose la question de sa compatibilité avec les transformations du statut des responsables administratifs locaux, pour dans un second temps mettre en évidence les éléments d'appropriation de ces instruments.

Le Programme stratégique transversal (PST)

Le PST fusionne en un document unique les ambitions de la déclaration politique communale⁴ (projets et programmation) avec un souci de planification et de gestion des ressources administratives et budgétaires, pour les six années de la législature. Il présente un diagnostic et les objectifs stratégiques, précisant le cadre opérationnel et le système de suivi des résultats, à la fois pour l'administration communale elle-même et pour les actions externes à réaliser.

Le ministre régional de tutelle ainsi que la fédération des pouvoirs locaux⁵, déclarent vouloir renforcer la professionnalisation de ces derniers : la rédaction et la mise en place d'un PST devraient encourager la planification des ressources, une gestion par projets, une évaluation continue des performances, ainsi qu'un dialogue informé avec les citoyens (UVCW, 2011).

Les projets repris dans le programme sont définis sur base de diagnostics locaux, entre élus et fonctionnaires, et leur suivi et évaluation relèvent de la responsabilité administrative. L'approche proposée pour le PST relève aussi d'une ambition managériale (Aucoin, 1990) : le volet politique est rédigé par le Collège des élus locaux, mais le programme d'actions repose sur un arbitrage entre les projets politiques et les ressources disponibles pour les réaliser. C'est aux fonctionnaires dirigeants de l'administration de rédiger le volet opérationnel à partir des objectifs stratégiques proposés par les élus : entre volet politique et volet administratif, les modes de rédaction sont différents, mais les contenus doivent s'articuler pour former à terme le « contrat d'objectifs » de l'administration.

Ces réformes modifient aussi la gestion interne de l'administration. La logique de gestion de projet se matérialise notamment par la déclinaison en mesures, actions et tâches à réaliser pour chacun des axes stratégiques de même

que par le développement de tableaux de bord pour organiser un suivi partagé. Dans un souci de reddition des comptes, le PST doit faire l'objet d'une évaluation après trois et six ans : des indicateurs de performance, au niveau des réalisations autant que des résultats, devraient aussi assurer une visibilité de l'action publique au niveau local.

La réforme par contractualisation de la fonction publique

En mettant en exergue la distinction entre volet politique (ou externe) et volet administratif (ou interne), l'approche PST est censée renforcer l'autonomie des responsables administratifs tout en améliorant la lisibilité de l'action de l'administration. Si l'autonomie gestionnaire du directeur général est renforcée, elle s'accompagne d'une obligation d'évaluation et de reddition des comptes. Ce nouveau dispositif doit être analysé dans le contexte de la réforme du statut des fonctionnaires dirigeants qui a été mise en place en même temps que le PST et qui a pour ambition de moderniser le fonctionnement des administrations locales en transformant la collaboration entre fonctionnaires dirigeants et politiques. Le directeur général négocie un contrat d'objectifs qui l'engage pour la durée de la législature et sur base duquel il sera évalué et qui intègre les objectifs politiques dans l'ensemble de ses missions ainsi que les moyens budgétaires et ressources humaines qui leur sont affectés (moyens et ressources).

Un élément marquant de la réforme est le projet d'introduction d'une procédure d'évaluation du directeur général, réalisée tous les trois ans, en référence à la description de fonction et à sa lettre de mission, sur la base de la qualité des actions menées en vue d'atteindre les objectifs fixés⁶. Un tel instrument contractuel introduit des inflexions proprement managériales dans un modèle de coopération politico-administratif fondé sur un partage de pouvoir caractéristique d'un système consociatif (Hood, 2000). La réforme impose aussi une nouvelle coordination des services pour renforcer la transversalité des politiques par 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 améliorer l'intégration entre acteurs politiques et administratifs, la réforme propose la mise en place d'un comité de pilotage associant les élus locaux pour la rédaction et le suivi du PST.

Cette réforme des grades légaux, comme l'instauration du PST, marque 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 des élus sur la bureaucratie, que d'affirmer la primauté des principes managériaux sur la bureaucratie, dans une logique d'efficacité et d'efficacité, avec un rapprochement limité envers les usagers au nom de la qualité des services.

L'appropriation du PST par les communes pilote

En tant qu'outil de planification et de gestion stratégique, le PST s'est imposé assez facilement et de nombreuses communes pilotes se sont portées volontaires pour le mettre en œuvre dès 2013 :

En termes de gestion en tant que telle, c'est quand même un outil qui me paraît fondamental. Bon, je ne vais pas dire que c'est presque inventer l'eau chaude, mais c'est quand même étonnant qu'on n'ait pas eu ce type de démarche plus tôt. Comment gérer une commune si on ne sait pas les objectifs qui sont vraiment importants pour les décideurs, si on ne sait pas les moyens qu'on a alloués, et si on ne sait pas si on aura la capacité interne de gérer les choses? (un DG)

L'implémentation du PST a contribué à clarifier les rôles entre le pôle stratégique des élus et le pôle administratif :

Le PST aura permis de remettre un petit peu chacun à sa place, chacun dans son domaine; le politique continue à faire de la politique et prendre les décisions mais que l'exécution revienne bien à l'administration et pas de temps en temps, l'un comme l'autre, qui a tendance à changer un petit peu de route. (un DG)

En même temps, l'élaboration du PST permet de conscientiser les élus sur les contraintes propres à l'administration tandis que cette dernière prend conscience des objectifs à plus long terme définis par le politique. Cet aspect se révèle particulièrement bien dans les propos d'un DG :

Donc je pense que eux (le politique), ça leur permet de se rendre compte de notre réalité de terrain et que nous, on sait pas toujours tout faire, qu'il faut pouvoir se donner de temps en temps des délais. Et à l'inverse, je crois que l'administration s'est rendu compte aussi, ben que, le politique, il était là pour gérer. Il a des envies, il veut réaliser des choses. Mais je suis pas sûre que tout le monde savait ce qu'on avait envie de réaliser ici. Donc ça été un échange un peu, de dire : « voilà nos difficultés de terrain, voilà ce dont on a besoin et de l'autre côté « voilà ce qu'on voudrait ». Donc c'est vrai qu'on a essayé de faire matcher tout ça.

La réforme du statut des fonctionnaires dirigeants a renforcé leurs ressources en même temps que leurs responsabilités : l'interférence des autorités politiques dans leurs affaires en devient moins légitime. Il se forme un partenariat entre administration et élus : l'administration est invitée à co-construire le PST et ce faisant, elle contribue à conseiller le politique en amont des décisions, ce qui est nouveau pour certaines communes.

Le PST est bien un outil de pilotage à l'attention de l'administration elle-même. Auparavant, le seul document censé guider l'action de l'administration était le « Programme de politique générale », document de quelques pages qui n'établissait pas de ligne directrice claire pour l'administration : ce document était perçu comme une formalité sans signification concrète pour l'administration. A contrario, dans le cadre du PST, les différents agents sont appelés à recentrer leurs activités sur des objectifs à atteindre.

L'élaboration du PST semble à la fois séparer les fonctions politique et administrative et renforcer la qualité de la communication entre ces deux pôles : la préparation du PST est le fruit de concertations entre le collège, les fonctionnaires dirigeants et, dans certains cas, avec les responsables de services. Comme le met

en exergue un DG, la mise en place d'un PST met en évidence une articulation politique/administration où les services administratifs gagnent en visibilité :

Ça a changé aussi les relations entre le DG et l'administration puisque ce dialogue tripartite a eu lieu à ce moment-là. Le DG qui était toujours au courant je dirais des décisions politiques ou qui participe aux décisions politiques voit arriver maintenant un nouveau partenaire qui est son administration et qui est amenée beaucoup plus tôt dans la discussion autour d'objectifs politiques. Et donc entre le DG et l'administration, il y a aussi une relation qui était bilatérale qui devient tripartite et ça a aussi influencé par rapport au DG. Pas seulement par rapport au politique mais par rapport au DG puisque ici il y a plutôt la création d'une équipe plutôt que une relation hiérarchique verticale comme il existait auparavant. Cette relation transversale est une nouveauté. (un DG)

L'élaboration d'un PST consiste à fédérer les agents communaux autour du projet commun en leur conférant la responsabilité des actions qui les concernent. Les agents sont enjoins de s'approprier ces actions prioritaires et dans certaines communes, ce sont les agents des services eux-mêmes qui les ont rédigés comme le montre cet extrait :

Ce n'est pas le comité (de pilotage) qui va écrire les fiches puis les donner aux gens, je ne pense pas que c'est une bonne manière de fonctionner parce que les gens ne se sentent pas concernés. Là, ils (les agents) ont écrit les fiches eux-mêmes, ils ont défini le plan d'action, ils l'ont intégré, ils savent que ça fait partie de leur travail. (un DG)

Cet investissement des agents dans la préparation et le pilotage du PST favorise le décloisonnement des services, non seulement par une amélioration des communications interservices, mais aussi en définissant les projets de manière plus transversale en incluant le politique, la direction et les services administratifs :

La préparation du PST a quand même eu le mérite de réunir un peu plus de personnes que ce qu'on fait d'habitude. En fait, ça n'arrive pas souvent que les employés aient une vision globale, parce que souvent, c'est relativement cloisonné. Donc c'était pas mal de réunir tout le monde et voilà. (un DG)

Le PST impose de développer pour chaque action un indicateur spécifique, qualitatif ou quantitatif pour évaluer le degré d'atteinte des objectifs. Cette traduction d'objectifs en indicateurs de performance est difficile, que ce soit pour les élus ou pour l'administration, qui ne disposent pas des compétences nécessaires pour faire face à une nouvelle manière de penser la qualité de l'action publique. L'administration tend à se concentrer sur des indicateurs de réalisation, à savoir une analyse sur les prestations fournies relativement facile à interpréter.

Pour certains, on a essayé de mettre des indicateurs, mais ça c'était très difficile et donc ça, je ne pense pas qu'il y ait beaucoup de communes qui sont parvenues à mettre des indicateurs sur tout. Moi je pense que je vais plus fonctionner au niveau du taux de réalisation de mes fiches, ce sera mon indicateur. (un DG)

Les mêmes problèmes sont mis en avant pour ce qui relève de la contractualisation des fonctionnaires dirigeants. Par exemple, la rédaction de la lettre de mission, que doit transmettre le collège des élus au fonctionnaire dirigeant, est très souvent déléguée à ce dernier, ce qui rend floue la frontière entre pilotage stratégique (autorités politiques) et pilotage opérationnel (dirigeants administratifs).

La lettre de mission c'est le collège communal qui doit le remettre à son DG, pffffff ils disent « tu ne sais pas me la faire? Tu sais pas me la remettre et on corrigera? » Je dis : « oui mais demandez-la moi d'abord, pourquoi est-ce qu'ils ne me la demandent pas? » C'est pour ça que je vous disais la formation, la sensibilisation de la partie politique pour moi constitue un préalable qui n'a pas existé. (un DG)

Chaque commune ayant sa propre réalité locale, la mise en œuvre du PST ne s'est pas déroulée de la même manière ni avec la même intensité dans toutes les communes. Les entretiens menés auprès des communes pilotes qui ont rédigé un PST montrent que cette opération a permis des avancées telles que « l'orientation sur les objectifs, le décloisonnement des services, la planification des ressources budgétaires et humaines, la priorisation et l'attitude proactive » (Pirson, 2015, p. 28). Alors que les grandes communes avaient déjà mis en place une gestion plus transversale de l'action locale par la création d'organes collégiaux, les communes les plus petites ont rencontré davantage de difficultés, ne disposant souvent pas de l'expertise nécessaire pour réformer leurs méthodes de gestion ou n'arrivant pas à convaincre les services de la plus-value d'une gestion par projets.

Enfin quand même entre la petite commune où le bourgmestre est venu lui expliquer lui-même ce qu'il avait écrit lui-même dans son PST et la ville de La Louvière qui a désigné un directeur de la stratégie avec une cellule stratégie, on est dans deux mondes complètement différents hin... les DG dans les petites communes font un peu de tout que ça fait un peu peur pour eux quoi. Mais voilà j'ai pas vraiment d'avis clair et net sur le fait que ça devrait être obligatoire mais les petites communes hin je les plains en tout cas. (un DG)

La mise en œuvre de ces outils de planification et d'évaluation nécessite « une évolution non seulement des pratiques et outils de pilotage, mais également des habitudes prises et plus généralement de la culture politique en place, processus qui s'inscrit dans la durée » (Emery et Giauque, 2005, p. 130). En modifiant les rôles des dirigeants et des gestionnaires, un outil comme le PST induit un changement culturel profond ce qui peut ralentir la dynamique de réforme.

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 peuvent 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.

Des espaces locaux de participation 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 se sont développés d'abord autour des 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. Les citoyens sont alors 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 la « crise de la représentation ». Depuis lors se sont développées des techniques participatives internes aux services de l'administration, avec l'objectif à la fois d'améliorer les services publics et de restaurer le lien social (Chevallier, 2011). Cette tonalité participative reste marginale dans la démarche de programmation stratégique du PST, mais elle est mobilisée dans d'autres instruments sectoriels d'action publique locale tels que le Programme communal de développement durable (PCDR), ou le Plan de cohésion sociale (PCS). Ces deux plans, comme le PST, développent une démarche stratégique, avec des objectifs définis localement sur base d'un diagnostic initial, mais ils présentent en plus la caractéristique d'être gérés avec les habitants dans une logique participative. La question aujourd'hui posée est celle de leur contribution réelle à une plus-value démocratique.

Le Programme communal de développement durable (PCDR)

Le Programme communal de développement durable (PCDR) définit les lignes directrices d'un programme d'investissement financé par la Région wallonne (Godart et Deconinck, 2003), à travers « un processus participatif... (par lequel) les mandataires, la population, les associations, les acteurs économiques, sociaux, culturels et environnementaux élaborent et mettent en œuvre une stratégie pour leur territoire⁷. La population doit être consultée dans un premier temps pour enrichir puis pour commenter les résultats du diagnostic socio-économique et environnemental initial et encadrer les évaluations des réalisations. Comme pour le PST, le programme 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 et de projets, avec une planification temporelle et budgétaire⁸.

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.) dans une logique de participation ascendante des habitants

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, avec le soutien d'une agence externe, spécialisée dans l'organisation de processus participatifs. Un élu local assure la présidence. L'administration communale assume le suivi des réalisations de projets, après approbation par l'assemblée communale.

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 pression, 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. (un DG).

Les procédures d'élaboration et de suivi d'un PCDR et d'un PST coïncident sur plusieurs points : réalisation d'un diagnostic préalable, définition et opérationnalisation des objectifs; planification temporelle formalisée sous forme de tableaux de bord précisant les indicateurs de réalisation et de résultats. 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 et particulièrement lors du développement de celui-ci. Cette première étape peut durer près de deux années et impose un diagnostic très détaillé, une identification participative des objectifs stratégiques et une définition ex-ante détaillée de tous les projets. Pour ce faire, le décret impose le recours à des « quasi-professionnels » qui sont 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 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 la question de l'encadrement à fournir aux fonctionnaires afin qu'ils puissent mener à bien une approche stratégique et des dispositifs participatifs.

Le Plan de cohésion sociale (PCS)

Le Plan de cohésion sociale (PCS) est un instrument régional de financement qui cofinance des programmes d'intervention orchestrés par les communes, dans une

logique de renforcement de l'égalité des chances et des conditions (Wayenberg, Reuchamps, Kravagna et Fallon, 2016).

Le plan est défini sur base d'un diagnostic qui identifie, en partenariat avec le secteur associatif local, les problèmes et besoins du territoire en matière d'emploi, de logement, de santé et de cohésion intergénérationnelle ou interculturelle. Les orientations stratégiques et les actions 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. La coordination, la mise en œuvre et le compte rendu des actions sont assurés par un chef de projet qui est fonctionnaire communal, chargé de réaliser un état d'avancement annuel et une évaluation plus large la dernière année, 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 est une notion centrale de la philosophie des PCS : elle est mise en avant aussi au moment de son évaluation, laquelle est 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 (Charlier, Reginster, Ruyters et Vanden Dooren, 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 et coll., 2013). Si ce processus d'évaluation a été fort critiqué, la dynamique a néanmoins été appréciée comme une expérience positive par l'administration et les élus : « Ça a permis de crédibiliser les actions qui avaient été critiquées par le politique. Ça a aussi permis, en tant que nouvelle chef de projet, de légitimer mon travail » ; « [...] Mais elle nous a obligés 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 ils ont vu ce que les bénéficiaires ont répondu. Ils ont réfléchi... » (témoignages de chefs de projet – Fallon et coll., 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 parties prenantes sont censées 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 et 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.

Ces deux exemples de dispositifs, PCDR et PCS, démontrent que la démarche participative au niveau local est possible, même pour organiser l'évaluation de l'action publique, mais qu'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 toujours de voir limiter son pouvoir d'initiative et qui repousse alors les ingrédients de la démocratie directe et tantôt du côté de l'administration, qui ne dispose pas des compétences (dynamique de groupe, communication) pour organiser ces processus par ailleurs coûteux en temps et en ressources et qui tend à dénoncer l'adéquation de l'expertise des citoyens.

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, Radoux et Verjans, 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 wallonne : « La plupart des outils que j'ai mentionnés émanent en réalité de la Région wallonne. Le plus bel exemple maintenant est le PST. Le PST, c'est un magnifique outil. Chaque commune l'utilise à nouveau comme elle le souhaite » (un DG).

L'approche par les dispositifs d'action publique permet de mettre en évidence les évolutions des modes de gestion au niveau des pouvoirs locaux dans une logique socio-historique (Lacouette Fougère et Lascoumes, 2013). Notre 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 non seulement ses effets spécifiques, mais aussi ses effets politiques et les relations de pouvoir qu'il génère. 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. Les procédures encadrant des projets d'investissement relèvent de la gestion classique, suivant un schéma administratif linéaire et séquentiel, sous l'impulsion politique, en mobilisant des processus de participation limités à l'information des riverains d'un projet dessiné par d'autres, sans mobiliser de dynamiques participatives ni de moments d'évaluation. De nouveaux instruments tendent à transformer ces pratiques et trois d'entre eux ont été présentés. 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 (PCDR, PST, PCS) mobilisent tous une approche stratégique par projets, mais ils ne sont pas tous aussi exigeants que le PCS en matière d'évaluation ou que le PCDR pour la participation des citoyens.

Les trois dispositifs déploient des programmations stratégiques et opérationnelles sur base de diagnostics initiaux et imposent un suivi des réalisations :

- Depuis les années 1990, le PCDR a provoqué une ouverture remarquable à la participation des citoyens, depuis le diagnostic jusqu'à la mise en œuvre des projets, mais cette réforme ne concerne que des politiques ciblées;
- Les PCS imposent une évaluation de l'impact des actions menées au niveau local et cette évaluation doit être réalisée de façon participative, comme toutes les autres étapes du plan;
- L'instauration du PST provoque une révolution managériale interne de l'administration et redessine les processus de coopération entre les élus et les fonctionnaires; mais l'attention aux citoyens reste limitée à une logique de transparence renforcée de la reddition des comptes et d'une mise en visibilité des processus de gestion de projets.

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, en mobilisant une logique stratégique, adaptée au contexte local, et, dans une moindre mesure, participative.

L'analyse des dispositifs démontre une appropriation des nouveaux outils de management public et de mécanismes innovants de participation des citoyens et des usagers, en résonance avec les deux principes de transformation que soulignaient [Pollitt et Bouckaert \(2011\)](#) dans leur présentation de l'état neo-weberien : l'intégration des principes du managérialisme, pour plus d'efficacité et d'efficience, et une logique d'extension de la participation. Ces réformes favorisent-elles une plus-value démocratique? Les nouveaux instruments analysés ci-dessus organisent pour certains non seulement une extension de l'implication des citoyens,

mais aussi une délimitation plus stricte de l'autonomie politique des responsables élus et un renforcement de la discrétion administrative. Les interactions au sein du triangle entre administration – politique – citoyen sont donc reconfigurées.

Il a été montré ci-dessus que le PST a pour ambition d'assurer une nouvelle coordination entre administration publique et responsables politiques et que la réalisation de cet objectif a redéfini les responsabilités respectives des autorités administratives et des politiques élus, déléguant de nouvelles responsabilités aux fonctionnaires dirigeants tout en leur imposant une obligation plus stricte d'évaluation et de reddition des comptes. Quelques années plus tôt, une première réforme du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation (CDLD) s'attela à relégitimer le lien entre le bourgmestre et la population par un processus électif qui atténua les effets de tête de liste et donc le contrôle des partis (Matagne et coll., 2011) mais la réforme récente du Code renforce l'autorité des responsables administratifs non seulement 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 politiques : les élus locaux sont généralement en communication assez étroite avec les usagers et les bénéficiaires des politiques qu'ils ont eux-mêmes 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 politiques et administratifs qu'essaie de favoriser le PST rencontre un réel frein du Collège des élus qui tient à maintenir ses positions de pouvoir aussi au sein de l'administration.

Par exemple, le PST est censé favoriser la compréhension de l'action politique par les citoyens. Les communes publient leur PST en ligne, tantôt intégralement, tantôt dans une version résumée des objectifs stratégiques. Tout en améliorant la visibilité de l'action publique, les élus communaux sont conscients qu'ils s'exposent davantage aux critiques de leurs électeurs, dans une logique de reddition des comptes, mais aussi de l'opposition. Celle-ci dispose, lors de l'évaluation du PST, d'un tableau de bord reprenant les réalisations de la législature, au regard des objectifs déclarés :

C'est aussi se mettre à nu pour un politique parce que c'est annoncer clairement les projets qu'il veut mettre en œuvre et donc c'est aussi une base sur laquelle il pourra être évalué et donc parfois certains politiques préfèrent avancer sans trop se dévoiler pour ne pas être face à un échec. (un DG)

Les nouvelles exigences de participation imposées par les autorités régionales entraînent des coûts (en temps ou en ressources humaines) auxquels l'administration ne peut pas toujours faire face. Chevallier (2011) souligne l'importance du renforcement du lien entre administration et citoyen, particulièrement au niveau local : le renforcement des dynamiques participatives pourrait favoriser la mise en place d'une démocratie renouée où le citoyen se présente moins « assujéti » 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. Mais la question reste posée pour les fonctionnaires, d'une possible intégration dans la rationalité gestionnaire des structures politico-administratives de ces nouveaux processus de coopération avec les citoyens locaux, que ce soit dans un souci de meilleure gestion, quand la participation des citoyens renforce la qualité de l'action publique, ou pour gérer l'affrontement avec des options divergentes lors des conflits d'implantations. Ils doivent de plus en plus intégrer dans les procédures de décision un (ou plusieurs) moment délibératif associant les publics concernés en amont de celle-ci pour faire remonter vers les décideurs des informations quant aux demandes des usagers.

L'administration se voit donc enjoindre d'améliorer son accessibilité, mais aussi sa transparence, tantôt en interne, envers les institutions de l'État lui-même, tantôt à l'externe, vers les citoyens. Les autorités régionales, qui subsidient en grande partie les programmes analysés et qui exercent une certaine tutelle sur les administrations locales, imposent de plus en plus la définition d'objectifs mesurables et la mise en place de tableaux de bord avec des indicateurs d'avancement, de réalisation et de résultats, pour accompagner la mise en place des plans stratégiques, multipliant les possibilités de contrôle des représentants sur l'administration. Cette augmentation des contraintes en matière de transparence et d'évaluation de la performance pourrait apporter 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. Cette dimension externe, voire démocratique, de la transparence 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. Une telle logique de transparence met l'accent d'abord sur les résultats et les performances de la gestion publique, mais sert si peu les intérêts directs des citoyens qu'il pourrait, paradoxalement, contribuer à la détérioration de la confiance des citoyens envers l'État (O'Neill, 2002).

Certains analystes en viennent à mettre en doute le potentiel démocratique de ces pratiques.

Les moyens mobilisés au niveau local permettent non seulement des enquêtes et des 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. Par exemple, la procédure participative du PCDR, très formalisée, relève bien de cette vision de co-construction d'un plan d'action – dont les représentants élus portent toujours la responsabilité formelle. Le PCS aussi associe les acteurs locaux tout au long du processus décisionnel local, instaurant une véritable approche ascendante, et ce

jusqu'à associer les bénéficiaires à l'évaluation de l'impact de ses réalisations. Dans le cadre du PST, par contre, le choix de faire appel ou non à des acteurs locaux reste aujourd'hui une décision politique, le processus participatif n'étant pas formellement obligatoire.

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 responsables 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. 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); ils sont généralement peu représentatifs de la population, par exemple avec une sous-représentation de jeunes ou de classes populaires. Ces dispositifs participatifs, s'ils renforcent la prise en compte d'un plus large pluralisme dans l'action publique, 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.

CONCLUSION

Les réformes de la gestion politico-administrative des communes wallonnes transforment profondément les modes de coopération entre les responsables locaux politiques et administratifs 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 du terrain, 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 des 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 de nouvelles compétences et des ressources 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 : les réticences peuvent être fortes, contestant la logique même de l'ouverture pour assurer le maintien d'une gestion légale rationnelle orchestrée de façon purement bureaucratique. D'autre part, une très faible proportion seulement des citoyens choisit d'y participer, et ce, de façon intermittente (Jacquet, 2017). Et c'est au niveau infrapolitique, celui des pratiques individuelles concrètes des citoyens, au niveau des tensions organisationnelles dans les administrations, que les modalités de ces réticences se donnent à voir, alors que les principes mobilisés par ces dispositifs ne sont pas contestés (LeBourhis et Lascoumes, 2014).

Les dispositifs de managérialisation contribuent à renforcer la lisibilité de l'action publique, ce qui devrait permettre des débats mieux informés. L'administration cherche davantage à communiquer sur ses activités et ses résultats, dans une logique de reddition des comptes qui pourrait avoir l'effet de renforcer le contrôle politique. De nouveaux dispositifs participatifs lui sont imposés, pour associer à son action un public qu'il peine à constituer. 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 leurs orientations opérationnelles, dans une logique d'efficacité et d'efficacité, 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 habille aujourd'hui à nouveaux frais la relation entre responsables politiques et administratifs au niveau local.

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, mais non sans résistance, et pourtant sans bruit, entre autres parce que ce niveau de l'action publique intéresse moins les analystes politiques.

NOTES

- 1 Cet article a fait l'objet d'une présentation orale au cours du CoSPoF 2017 – Congrès annuel de la Société québécoise de science politique 2017, « Flux et Frontières. Réponses politiques et identitaires – ST : Démocratie et politiques publiques »
- 2 Il s'agit d'une commune rurale de petite taille (4500 habitants; administration locale occupant 50 équivalents temps plein) dont le niveau socio-économique est très légèrement supérieur à la moyenne régionale; située à 50 km de deux villes majeures, elle présente une démographie croissante.

- 3 Pour la période 2013–2018, la mise en place d'un Programme stratégique transversal se faisait sur base volontaire, mais avec le soutien de la Région wallonne et de l'UVCW (Boverie, Maître, et Van Driessche, 2013a) : le dispositif sera rendu obligatoire pour la mandature 2019–2014, suite à la modification du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation (CDLD).
- 4 Équivalent du niveau municipal.
- 5 Union des Villes et Communes de Wallonie ou UVCW.
- 6 Si la loi (CDLD) prévoit cette évaluation, aucune commune ne l'a mise en œuvre à ce jour.
- 7 Art. 2, § 1^{er}, du décret wallon du 11 avril 2014 relatif au développement rural (*Moniteur belge*, 2 juin 2014).
- 8 Art. 13 du décret wallon du 11 avril 2014 relatif au développement rural.

BIBLIOGRAPHIE

- Aucoin, P. (1990). Administrative reform in public management: Paradigms, principles, paradoxes and pendulums. *Governance*, 3(2), 115–137. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1990.tb00111.x>
- Boverie, M., Maître, A. et Van Driessche, L. (2013a). Gouvernance – Fiche 2 – Le PST : Programme stratégique transversal communal. Dans *Focus sur la commune – 161 fiches pour une bonne gestion communale*. Namur: Union des Villes et Communes de Wallonie.
- Charlier, J., Reginster, I., Ruyters, C. et Vanden Dooren, L. (2014). *Indicateurs complémentaires au PIB : L'indice des conditions de bien-être (ICBE)*. Éditeur IWEPS. Récupéré de <https://www.iweeps.be/>
- Chevallier, J. (2011). De l'administration démocratique à la démocratie administrative. *Revue française d'administration publique*, 1(137–138), 217–227. <https://doi.org/10.3917/rfap.137.0217>
- Chouinard, J. A. et Milley, P. (2016). From new public management to new political governance: Implications for evaluation. *CJPE*, 30(1), 1–22. <https://doi.org/10.3138/cjpe.30.1.1>
- Corcuff, P. (1993). Un O.V.N.I. dans le paysage français ? Éléments de réflexion sur l'évaluation des politiques publiques en France. *Politix*, 6(24), 190–209. <https://doi.org/10.3406/polix.1993.1596>
- Dahler-Larsen, P. (2012). *The evaluation society*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Emery, Y. et Giauque, D. (2005). *Paradoxes de la gestion publique*. Paris: L'Harmattan.
- Fallon, C., Italiano, P., Thiry, A. et Dassargues, A. (2013). *Rapport final : Évaluation des processus de mise en œuvre des Plans de Cohésion Sociale*. Éditeur Iweeps – DiCS.
- Fallon, C., Hansoul, F. et Piron, D. (2016). Programme stratégique transversal (PST) et gouvernance locale en Wallonie. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 14(2299), 5–52. <https://doi.org/10.3917/cris.2299.0005>
- Fallon, C. et Feron, P. (2017). Quantification des politiques versus démocratisation de l'évaluation : Étude des plans de cohésion sociale en Wallonie. Dans M. Mespoulet (éds.), *Usages des chiffres dans l'action publique territoriale*. Rennes, France: PUR.

- Fallon, C. et Ficet, J. (éds.). (2017). *Crise de la démocratie et nouveau management public : discours, pratiques, instruments*. Louvain-la-Neuve, Belgique: Academia – L'Harmattan – Coll. ABSP.
- Ficet, J. (2017). Nouveau management public et démocratie. Une approche par les instruments. Dans C. Fallon et J. Ficet (éds.), *Crise de la démocratie et nouveau management public : discours, pratiques, instruments*. Louvain-la-Neuve, Belgique: 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*, 5(décembre), 909–924. <https://doi.org/10.3917/reru.035.0909>
- Hood, C. (2000). Relationships between Ministers/politicians and public servants: Public services bargains old and new. Dans B. G. Peters et D. Savoie (éds.), *Governance in the twenty-first century: Revitalizing the public service* (pp. 178–204). Montréal, QC: McGill-Queen's University Press.
- Jacob, S., Varone, F. et Genard, J. L. (éds.). (2007). *L'évaluation des politiques au niveau régional*. Bruxelles: Peter Lang, Coll. Action publique.
- 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.
- Lacouette Fougère, C. et Lascoumes, P. (2013). L'évaluation : un marronnier de l'action gouvernementale ? *Revue française d'administration publique*, 4(148), 859–875. <https://doi.org/10.3917/rfap.148.0859>
- Lascoumes, P. et Le Galès, P. (Eds.). (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po.
- LeBourhis, J. P. et Lascoumes, P. (2014). Les résistances aux instruments de gouvernement. Essai d'inventaire et de typologie des pratiques. Dans C. Halpern et coll. (éds.), *L'instrumentation de l'action publique : Controverses, résistances, effets* (pp. 493–520). Presse de Sciences Po.
- Matagne, G., Radoux, E. et Verjans, P. (2011). La composition du collège communal après la réforme du Code wallon de la démocratie locale. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 9(2094), 5–35. <https://doi.org/10.3917/cris.2094.0005>
- Moynihan, D. P. (2003). Normative and instrumental perspectives on public participation: Citizen summits in Washington, D.C. *The American Review of Public Administration*, 33(2), 164–188. <https://doi.org/10.1177/0275074003251379>
- O'Neill, O. (2002). *A question of trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pirson, L. (2015). *Implémentation du projet pilote PST dans les communes wallonnes selon le paradigme de la Nouvelle Gestion Publique : critiques, limites et paradoxes*. Master Thesis en Science politique : administration publique (U.Liege), sous la direction de Fallon C.
- Plottu, B. et Plottu, E. (2009). Contraintes et vertus de l'évaluation participative. *Revue française de gestion*, 35(192), 31–44. <https://doi.org/10.3166/rfg.192.31-44>
- Pollitt, C. et Bouckaert, G. (2011). *Public management reform, a comparative analysis* (pp. 75–125). Oxford: Oxford University Press.

- Talpin, J. (2013). La démocratie participative marginalisée par le pouvoir local. *Savoir/Agir*, 3(25), 23–30. <https://doi.org/10.3917/sava.025.0023>
- 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. et Fallon, C. (2016). Policy analysis at local level: steering from below? Dans M. Brans et D. Aubin (éds.), *Policy analysis in belgium*. The International Library of Policy Analysis, Book Series.
- Weiss, C. H. (1999). The interface between evaluation and public policy. *Evaluation*, 5(4), 468–486. <https://doi.org/10.1177/135638909900500408>

PRÉSENTATION D'AUTEUR

Catherine Fallon est ingénieure civile et docteure en sciences politiques et sociales. Elle est chargée de cours au département de science politique de l'université de Liège, où elle dirige l'unité de recherche SPIRAL. Ses travaux actuels portent sur l'analyse et l'évaluation des politiques publiques et l'innovation dans l'administration publique, avec une attention particulière dans le domaine des politiques scientifiques en Belgique, la gestion des risques et la planification d'urgence. Elle codirige le Certificat interuniversitaire en évaluation des politiques publiques.