

UCL

Université
catholique
de Louvain

Faculté des sciences économiques, sociales, politiques et de communication (ESPO)
Ecole des Sciences Politiques et Sociales (PSAD)

L'autonomie de gestion du directeur général suite à la réforme des grades légaux dans les communes wallonnes : Promesse tenue ?

Mémoire réalisé par
Jonathan Holvoet

Promoteurs
Stéphane Moyson et Christian De Visscher

Lecteur
Miguel Souto Lopez

Année académique 2017-2018
Master en Administration publique

Résumé

La gouvernance locale en Région wallonne a connu une profonde mutation en 2013 avec l'entrée en vigueur de la réforme des grades légaux. Au sein de l'Administration communale se trouve un personnage central : le directeur général. Situé au carrefour entre l'autorité politique et les agents, il doit mettre en œuvre les exigences de la majorité tout en veillant au respect des règles administratives. Ce mémoire s'intéresse à l'autonomie de gestion du directeur général ; personnage à qui la réforme des grades légaux a accordé de nouvelles compétences et de nouveaux outils de gestion. Évoluant dans un univers bercé par des réglementations de plus en plus contraignantes, le directeur général semble avoir peu de marge de manœuvre. De plus, il doit composer avec les moyens humains et financiers mis à sa disposition par l'autorité politique avec qui il doit entretenir une bonne relation. Ce nouveau décret est censé lui conférer une plus grande liberté d'action.

L'objectif de la réforme est de rééquilibrer le rapport de force entre l'autorité administrative et l'autorité politique. La promesse a-t-elle été tenue ? Il s'agit de la question centrale de cette recherche. Pour y répondre, six entretiens semi-directifs ont été conduits avec des directeurs généraux. Ceux-ci ont été interprétés avec la méthode de l'analyse catégorielle qui consiste en un repérage des marqueurs types préalablement établis dans le cadre théorique. Cette démarche qualitative a mis en évidence les relations entre les règles et le pouvoir discrétionnaire ; ainsi qu'entre les facteurs limitants et les mécanismes d'adaptation.

Notre recherche révèle que les directeurs généraux bénéficiaient déjà d'une large autonomie de gestion avant la réforme des grades légaux. Cette liberté d'action a été légèrement accentuée par les nouvelles tâches et les nouveaux outils de gestion accordés au directeur général. Notre investigation indique qu'une bonne relation avec le pouvoir politique est un gage d'autonomie pour les directeurs généraux. Ces derniers sont, en revanche, limités dans leur action par les règles administratives. Ils s'octroient alors un pouvoir discrétionnaire dont le degré d'utilisation varie en fonction des tâches. L'autonomie de gestion des directeurs généraux est également limitée par des facteurs internes et externes à l'organisation. Ils font alors usage de mécanismes d'adaptation qui sont plutôt faibles sur les moyens financiers mais plutôt élevés en matière de gestion du personnel. Enfin, notre recherche montre les limites de l'autonomie de gestion des directeurs généraux sur les décisions importantes (engagement ou licenciement de personnel par exemple) dont le dernier mot revient, in fine, à l'autorité politique.

Remerciements

Je remercie mon promoteur, Monsieur Stéphane Moyson, pour l'aide précieuse apportée dans la réalisation de ce mémoire. Son enthousiasme sur le sujet et son soutien tout au long des étapes de ce travail de recherche ont été une source de motivation. Ses précieux conseils dans le choix des ouvrages m'ont beaucoup aidé dans la rédaction du cadre théorique.

J'adresse un sincère remerciement à mon co-promoteur, Monsieur Christian De Visscher. Son expérience et sa connaissance sur le sujet ont été riches en enseignements à des moments-clés notamment lors de l'élaboration du cadre théorique.

Je remercie l'ensemble des professeurs croisés tout au long de mon cursus à l'Université Catholique de Louvain (site de Mons) dont ce mémoire est l'aboutissement.

J'adresse un remerciement aux directeurs généraux qui ont accepté de répondre à mes questions. Ce travail de recherche n'aurait jamais vu le jour sans leur contribution. Il en est de même pour l'ensemble du personnel de la bibliothèque de l'Université Catholique de Louvain (site de Mons) pour l'aide efficace dans la recherche d'ouvrages.

Je remercie Julie Holvoet, Elodie Molentini, Andrea Willems, Vincent Leduc, Jordan Dutras, Nathalie Morre et Dominique Jamotton pour leur contribution dans la correction orthographique de ce travail. Enfin, j'adresse un remerciement particulier à Alison De Wee pour ses judicieux conseils et son soutien dans les étapes finales de cette recherche.

Table des matières

1. Introduction	5
2. Contextualisation	9
2.1. Le fonctionnement de l'Administration communale	10
2.2. La réforme des grades légaux	12
2.3. Quelle autonomie de gestion pour le directeur général ?	16
3. Cadre théorique	19
3.1. La « street-level bureaucracy »	19
3.2. L'autonomie de gestion (variable dépendante)	22
3.3. Les facteurs du pouvoir discrétionnaire (variables indépendantes)	25
3.4. Les facteurs des mécanismes d'adaptation (variables indépendantes)	28
3.5. Cadre analytique de la recherche	32
4. Méthodologie	34
4.1. Sélection de l'échantillon et présentation des enquêtés	35
4.2. La collecte des données	42
4.3. L'analyse catégorielle	45
5. Résultats	46
5.1. Interviewé n°1	46
5.2. Interviewé n°2	48
5.3. Interviewé n°3	50
5.4. Interviewé n°4	52
5.5. Interviewé n°5	53
5.6. Interviewé n°6	54
6. Discussion	56
6.1. Les relations entre les règles et le pouvoir discrétionnaire	56
6.2. Les relations entre les facteurs limitants et les mécanismes d'adaptation	59
6.3. La vérification des hypothèses	61
7. Conclusion	66
8. Bibliographie	69
9. Annexes	73
9.1. Annexe 1	73
9.2. Annexe 2	93
9.3. Annexe 3	103
9.4. Annexe 4	110
9.5. Annexe 5	115
9.6. Annexe 6	122

1. Introduction

L'Administration publique évolue au rythme de la société. Depuis le début du second millénaire, les réformes se sont multipliées. Certaines ont des retombées directes pour le citoyen, d'autres moins. Cette seconde catégorie est le point de départ de notre recherche. Le choix du sujet de ce mémoire découle de la réforme des grades légaux¹ intervenue en 2013. Ces derniers sont le directeur financier et le directeur général d'une Administration communale. Notre objet d'étude s'est porté sur le directeur général qui occupe une position à la fois stratégique et délicate. En effet, il est le chef du personnel mais il est également l'employé de l'autorité politique. N'interagissant pas directement avec le citoyen, ce travailleur de l'ombre met en œuvre les exigences du pouvoir politique tout en veillant au respect de la légalité des actes posés. Après de nombreuses lectures sur la réforme des grades légaux, le sujet s'est affiné pour tendre vers son autonomie de gestion. Bien avant l'entrée en vigueur de cette transformation de la gouvernance locale en Région wallonne, le directeur général en bénéficiait principalement en matière de gestion des ressources humaines.

Le nom donné à la fonction était révélateur de l'étendue limitée de son autonomie de gestion ; on parlait alors de « secrétaire communal ». Selon la définition reprise dans le dictionnaire du Larousse², un secrétaire est un « *employé chargé de rédiger le courrier de quelqu'un, de classer ses documents, de préparer ses dossiers, etc* » ou il s'agit d'une « *personne qui met par écrit les délibérations d'une assemblée, qui est chargée de son organisation, de son fonctionnement* ». Depuis 2013, la dénomination est plus dynamique. Au-delà de la nouvelle appellation de « directeur général », l'intention de la réforme des grades légaux³ est la suivante : lui donner davantage de liberté d'action. Cela se traduit par de nouvelles compétences (possibilité d'octroyer des sanctions mineures aux agents pour citer un exemple) et la création de nouveaux instruments comme le contrôle interne.

¹ Boverie, M. (2013). La réforme de la gouvernance locale en Wallonie – Réforme des grades légaux et nouveaux outils de gouvernance. *L'Union des Villes et Communes de Wallonie*, 881, 10-12. Retrieved from http://www.uvcw.be/no_index/articles-pdf/5872.pdf.

² Larousse (2018). *Secrétaire*. Retrieved from <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/secr%C3%A9taire/71752>.

³ Boverie, M. (2013). La réforme de la gouvernance locale en Wallonie – Réforme des grades légaux et nouveaux outils de gouvernance. *L'Union des Villes et Communes de Wallonie*, 881, 10-12. Retrieved from http://www.uvcw.be/no_index/articles-pdf/5872.pdf.

La volonté de la réforme des grades légaux⁴ est de rééquilibrer le rapport de force entre l'autorité administrative et l'autorité politique. Les différents scandales qui ont touché plusieurs communes wallonnes (affaires politico-financières à Charleroi⁵, affaire Publifin⁶, etc.), ces dernières années, ont inspiré cette réforme. En élargissant les compétences du directeur général, la philosophie du nouveau décret est de tendre vers un binôme performant travaillant dans un esprit collaboratif. Notre recherche vise à comprendre les effets concrets de cette philosophie, et en particulier : *suite à cette réforme, l'autonomie de gestion du directeur général a-t-elle effectivement augmenté ?* En obtenant plus de liberté, le directeur général peut avoir davantage d'impact sur les décisions prises par le pouvoir politique. Rééquilibrer le rapport de force entre autorité administrative et autorité politique peut conduire à une lutte de pouvoir qui paralyserait l'Administration communale. Sous un angle plus positif, une plus grande autonomie des directeurs généraux peut avoir pour résultat une meilleure gestion de l'Administration communale puisqu'ils deviennent légitimes pour mettre en place un contrôle interne. En d'autres termes, il est crucial de se pencher sur l'autonomie de gestion des directeurs généraux. Deux approches théoriques sont envisagées.

La première est d'affirmer que le directeur général est limité dans son action par les règles administratives. Il s'octroie alors un pouvoir de discrétion. Cette première approche sera développée au travers du concept de « discretionary power » (pouvoir discrétionnaire) développé par Michael Lipsky⁷. La seconde est d'affirmer qu'il est limité dans son action par des facteurs internes et externes à l'organisation, en particulier la disponibilité plus ou moins grande de ressources financières, humaines, organisationnelles, etc. Si ces ressources sont limitées, le directeur général use alors de mécanismes d'adaptation. Cette seconde approche sera détaillée au travers du concept de « coping mechanism » développé par le même auteur qui s'appuie sur des recherches de Richard Lazarus et Folkman⁸.

⁴ *Ibid.*

⁵ Albin, D. (2012). *Acharnement judiciaire à Charleroi*. Retrieved from Le Vif L'express : <http://www.levif.be/actualite/belgique/acharnement-judiciaire-a-charleroi/article-normal-166077.html>.

⁶ Dulczewski, A. (2017). *Vous n'avez pas tout compris à l'affaire Publifin ? On fait le point*. Retrieved from RTBF : https://www.rtb.be/info/belgique/detail_vous-n-avez-pas-tout-compris-a-l-affaire-publifin-on-fait-le-point?id=9521035.

⁷ Lipsky, M. (2010). *Street-level Bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*. New York : Russell Sage Foundation.

⁸ Musheno, M., Tummers, L. (2015). *Coping during public service delivery : Developing a measurement instrument for survey research*. *Erasmus University Rotterdam & University of California, Berkeley*, 1-21. Retrieved from <http://larstummers.com/wp-content/uploads/2012/01/Paper-EGPA-Tummers-Musheno-FINAL.pdf>.

Ces deux approches ont comme point de départ la théorie de la « street-level bureaucracy »⁹. Celle-ci s'intéresse aux agents de première ligne, aux exécutants. Jusqu'à présent, elle a été peu explorée pour les hauts fonctionnaires d'où notre choix de l'appliquer au directeur général. Cette démarche apparaît comme une plus-value pour les recherches scientifiques futures sur le sujet.

Ce mémoire se compose de cinq parties principales : la contextualisation, le cadre théorique, la méthodologie, les résultats et la discussion. Cette structure est complétée par une introduction, une conclusion, une bibliographie et des annexes.

Le premier volet porte sur la contextualisation du sujet d'étude. La première section permet de se familiariser avec l'environnement dans lequel il évolue au quotidien ; à savoir l'Administration communale. Elle offre un aperçu de la manière dont cohabitent les organes représentatifs et les organes administratifs. La seconde section porte sur la réforme des grades légaux, de sa genèse à sa philosophie. Elle dresse un état des lieux des nouveaux outils de gouvernance issus de la réforme ; à savoir la lettre de mission, le contrat d'objectif, le contrôle interne et le comité de direction. La dernière section décrit les missions d'un directeur général, avec l'objectif de connaître ses différentes tâches afin de déterminer, a priori, lesquelles lui accordent – ou non – une autonomie de gestion.

Le cadre théorique, qui est le second volet, comprend cinq sections : la « street-level bureaucracy », l'autonomie de gestion qui est la variable dépendante, les concepts de « discretionary power » (pouvoir discrétionnaire) et de « coping mechanism » (mécanismes d'adaptation) qui sont les variables indépendantes, ainsi que le cadre analytique de la recherche.

⁹ Lipsky, M. (2010). *Street-level Bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*. New York : Russell Sage Foundation.

Le troisième volet traite de la méthodologie. Pour répondre à la question de départ, nous avons procédé en trois étapes : la sélection d'un échantillon représentatif, la collecte des données et l'analyse catégorielle. Notre recherche s'appuie sur une démarche qualitative. Parmi les 262 villes et communes de Wallonie, six directeurs généraux ont été interrogés de façon à mettre en évidence des relations théoriques qui résistent à la variété des contextes (type de commune, type de directeur général) : la recherche s'appuie donc sur un « most different system design »¹⁰.

Une analyse catégorielle¹¹ de ces cas est ensuite mise en œuvre. Elle permet de repérer des marqueurs types préalablement établis dans le cadre théorique, avec l'objectif de déterminer la fréquence et le contexte dans lequel ils apparaissent.

Le quatrième volet présente les résultats. L'analyse des propos de chaque enquêté y est classée en fonction des catégories établies dans le cadre théorique : les règles administratives, le pouvoir discrétionnaire, les facteurs limitants internes et externes à l'organisation, les mécanismes d'adaptation et l'autonomie de gestion.

Le cinquième volet traite de la discussion des résultats. La première section porte sur les relations entre les règles et le pouvoir discrétionnaire. La seconde section présente les relations entre les facteurs limitants et les mécanismes d'adaptation. La vérification des hypothèses constitue la troisième section. Cette discussion des résultats est une étape cruciale de la recherche permettant d'apporter une réponse nuancée à notre question de départ : l'autonomie de gestion du directeur général suite à la réforme des grades légaux dans les communes wallonnes est-elle une promesse tenue ?

¹⁰ Anckar, C. (2008). On the Applicability of the Most Similar Systems Design and the Most Different Systems Design in Comparative Research. *International Journal of Social Research Methodology*, 11 (n°5), pp. 389–401. doi : 10.1080/13645570701401552.

¹¹ Mucchielli, A., Paillé, P. (2016). *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*. Malakoff : Armand Colin.

2. Contextualisation

Avant d'évoquer les hypothèses dans la partie suivante consacrée au cadre théorique, il convient au préalable de se pencher sur le fonctionnement d'une Administration communale. Ce niveau de pouvoir, qui est le plus proche du citoyen, sera présenté au travers de ces organes (représentatifs et administratifs) et de son mode de financement.

Un large chapitre sera ensuite consacré à la réforme des grades légaux. Il s'agit d'un profond remaniement de la gouvernance locale en Région wallonne entré en vigueur en 2013. Cette évolution importante au sein de l'Administration communale sera abordée en décrivant ce nouveau mode de fonctionnement. Celui-ci est notamment basé sur l'importance de tendre vers un binôme performant entre l'autorité politique et l'autorité administrative.

Enfin, cette partie sera ponctuée par un descriptif des missions du directeur général afin d'établir une meilleure compréhension des tâches qui, a priori, lui offrent - ou non - une autonomie de gestion.

2.1. Le fonctionnement de l'Administration communale

Le monde actuel est en pleine évolution. L'Administration communale en Région wallonne n'échappe pas à ce phénomène. Elle a, en effet, connu une mutation importante avec une impulsion amorcée par la réforme des grades légaux en 2013. Avant de se pencher sur l'autonomie de gestion du directeur général, il est utile de dresser un aperçu du fonctionnement de l'Administration communale ; espace dans lequel il évolue. À l'heure actuelle, à la suite des scandales (*cf*r l'affaire Publifin¹² pour citer l'une des plus récentes) qui ont touché des représentants du peuple et des hauts fonctionnaires, une partie de la population a développé un sentiment de méfiance vis-à-vis du monde politique et des organismes publics. Ce manque de confiance envers la gestion des services publics peut s'expliquer par une méconnaissance, de la part des citoyens, au sujet du rôle de leurs représentants et des fonctionnaires qui œuvrent quotidiennement pour le bien-être de la population. C'est pourquoi, il est judicieux de mettre en lumière le niveau de pouvoir que la population côtoie le plus.

Les informations ci-dessous, relatives au fonctionnement de l'Administration communale, proviennent du site internet des pouvoirs locaux¹³ et du manuel pratique de droit communal¹⁴. Notre pays compte 589 communes qui se caractérisent par quatre éléments : le territoire, l'intérêt communal, les organes de décision élus directement ou indirectement, le nombre d'habitants ainsi que leurs caractéristiques sociologiques, économiques et culturelles. Chaque Administration communale comprend deux catégories d'organes : les organes représentatifs (le bourgmestre, le collège communal et le conseil communal) et les organes administratifs (le directeur général, le directeur financier et les agents communaux). Chaque commune a également un Centre Public d'Action Sociale (CPAS). Elle fait partie d'une zone de police locale et d'une zone de secours. Le financement de l'Administration communale est assez complexe. Brièvement, il s'agit du fonds des communes avec une dotation minimale garantie pour chaque commune et une dotation répartie en fonction de divers critères (péréquation fiscale, externalités, logements publics ou subventionnés, densité de population et chef-lieu).

¹² Dulczewski, A. (2017). *Vous n'avez pas tout compris à l'affaire Publifin ? On fait le point*. Retrieved from RTBF : https://www.rtb.be/info/belgique/detail_vous-n-avez-pas-tout-compris-a-l-affaire-publifin-on-fait-le-point?id=9521035.

¹³ Portail des Pouvoirs Locaux. (2015). *Les communes : le fonctionnement*. Retrieved from <https://pouvoirslocaux.wallonie.be/jahia/Jahia/site/dgpl/accueil/pid/915>.

¹⁴ Havard, C. (2016). *Manuel pratique de droit communal en Wallonie*. Bruxelles : La Charte.

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (2004)¹⁵, au travers de son article L1121, stipule que chaque commune est composée d'un collège communal. On y retrouve le bourgmestre et les échevins. Ces derniers peuvent être au minimum deux dans le cas d'une commune de moins de 1000 habitants et jusqu'à dix dans le cas d'une commune de plus de 200 000 habitants. Dans la plupart des communes, on retrouve également le président du conseil de l'action sociale. Le collège communal est responsable devant le conseil communal. Il s'occupe des tâches courantes et il donne l'impulsion de la mise en route des projets repris dans la déclaration de politique générale. Il est notamment compétent pour : « *l'exécution des lois, des décrets, des règlements et arrêtés de l'Etat, des Régions et Communautés, du conseil provincial et du collège provincial, lorsqu'elle lui est spécialement confiée* » (Code de la démocratie locale et de la décentralisation, 2014, article L1123-23)¹⁶; « *de la gestion des revenus, de l'ordonnancement des dépenses de la commune et de la surveillance de la comptabilité* » (Code de la démocratie locale et de la décentralisation, 2014, article L1123-23)¹⁷ ou encore « *de la surveillance des employés salariés par la commune autres que les membres du corps de police locale* ». (Code de la démocratie locale et de la décentralisation, 2014, article L1123-23)¹⁸.

Le conseil communal, en revanche, est composé de l'ensemble des sensibilités politiques puisqu'il rassemble les élus de différents partis, tant de la majorité que de la minorité. « *Le conseil règle tout ce qui est d'intérêt communal ; il délibère sur tout autre objet qui lui est soumis par l'autorité supérieure* » (Code de la démocratie locale et de la décentralisation, 2014, article L1122)¹⁹. Aux côtés de ces organes représentatifs, une commune comprend systématiquement des organes administratifs ; à savoir des agents communaux, un directeur financier et un directeur général. La section suivante dresse un état des lieux de la réforme des grades légaux.

¹⁵ Code de la démocratie locale et de la décentralisation, arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004, confirmé par le décret du 27 mai 2004, porte codification de législation relative aux pouvoirs locaux sous l'intitulé « Code de la démocratie locale et de la décentralisation ». (2004). *Moniteur belge*, 12 août, p.59699.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

2.2. La réforme des grades légaux

Les Administrations communales évoluent dans un univers plus complexe qu'autrefois avec une multiplication des règles administratives, des missions et des tâches déléguées par l'autorité de tutelle²⁰. Cette métamorphose du service public local s'est accélérée avec l'entrée en vigueur de la réforme des grades légaux.

Ce qu'il est, depuis longtemps, convenu d'appeler « la réforme des grades légaux » s'inscrit dans une vaste recomposition de la gouvernance en Wallonie. Il est, en effet, proposé aux villes et communes d'opter pour une gouvernance basée sur davantage de stratégie, sur une dynamique d'évaluation des politiques, sur davantage de transversalité, de synergies et de responsabilité, sur la prévisibilité et la priorisation des actions. (Boverie, 2013, p.11)²¹

Selon Boverie (2013)²², cette transformation est née des différentes bonnes pratiques mises en place dans de nombreuses Administrations communales en Région wallonne. Le législateur a fait en sorte de les généraliser. Elle vise également à harmoniser le statut administratif et pécunier du directeur général et du directeur financier. Cette nouvelle philosophie a engendré une modification de la fonction des grades légaux. Bien qu'il reste toujours le garant du respect des règles administratives, le directeur général intervient désormais formellement dans le processus de gouvernance.

Au rayon des missions des grades légaux, soulignons que le secrétaire communal se voit confier la véritable direction générale des services (d'où son changement de dénomination, plus dynamique, de « directeur général » en lieu et place de secrétaire): missions de coordination, exécution de la stratégie politique, préparation des dossiers, présidence du comité de direction, mise sur pied d'un système de contrôle interne, participation renforcée au recrutement et à l'évaluation du personnel avec possibilité d'infliger lui-même les sanctions disciplinaires mineures, etc. (Boverie, 2013, p.11)²³

²⁰ La Direction générale opérationnelle des Pouvoirs locaux et de l'Action sociale (Service Public de Wallonie).

²¹ Boverie, M. (2013). La réforme de la gouvernance locale en Wallonie – Réforme des grades légaux et nouveaux outils de gouvernance. *L'Union des Villes et Communes de Wallonie*, 881, 10-12. Retrieved from http://www.uvcw.be/no_index/articles-pdf/5872.pdf.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

Boverie (2013)²⁴ explique que la réforme des grades légaux vise à intensifier les interactions, à favoriser les synergies entre l'autorité politique et l'autorité administrative. Elle est nourrie par une volonté de travailler par objectifs. La gestion d'une Administration communale a la particularité d'avoir une impulsion qui est donnée par des citoyens élus (dont la grande majorité ne possède pas de prérequis en matière de règles administratives) et par le directeur général. Ce dernier traduit ensuite les volontés politiques en objectifs opérationnels aux agents administratifs. A contrario, dans la plupart des autres organisations professionnelles, quelle que soit leur forme, les décideurs sont des personnes supposées avoir les compétences requises.

Pour cerner au mieux la relation entre l'autorité politique et l'autorité administrative, il convient de clarifier le lien d'autorité auquel est soumis le directeur général. Comme l'indique l'article L1124-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (2004)²⁵ : « *le DG est tenu de se conformer aux instructions qui lui sont données soit par le conseil, soit par le collège, soit par le bourgmestre selon leurs attributions respectives* ». Cette précision est intéressante dans la mesure où un échevin et un conseiller communal n'ont pas le droit individuellement de donner des consignes au directeur général.

Boverie (2013)²⁶ détaille que la réforme des grades légaux a engendré la création de nouveaux outils de gouvernance tels que la lettre de mission, le contrat d'objectif, le contrôle interne ou encore le comité de direction (CODIR). La lettre de mission encadre le travail du directeur général. Celle-ci lui est remise par le collège communal au début de chaque législature ou lors d'un recrutement. En d'autres termes, la lettre de mission reprend les ambitions et les attentes de la majorité. Elle comprend une série d'éléments dont certains sont obligatoires comme, par exemple, les objectifs à atteindre issus de la déclaration de politique générale ainsi que l'attribution des moyens budgétaires et humains.

Boverie (2013)²⁷ indique que ce premier document est complété par un second tout aussi important : le contrat d'objectifs. Ce document, rédigé par le directeur général, contient notamment la manière dont la stratégie politique sera mise en œuvre au sein de l'Administration communale. En d'autres termes, il explique la façon dont il va décliner les desideratas du collège en initiatives et en projets concrets. Pour atteindre les résultats escomptés, il aura besoin

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Code de la démocratie locale et de la décentralisation, arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004, confirmé par le décret du 27 mai 2004, porte codification de législation relative aux pouvoirs locaux sous l'intitulé « Code de la démocratie locale et de la décentralisation ». (2004). *Moniteur belge*, 12 août, p.59699.

²⁶ Boverie, M. (2013). Focus sur la lettre de mission et le contrat d'objectifs. *L'Union des Villes et Communes de Wallonie*, 881, 32-35. Retrieved from http://www.uvcw.be/no_index/articles-pdf/5872.pdf.

²⁷ *Ibid.*

de moyens financiers et humains dont les précisions sont apportées dans le contrat d'objectifs. Celui-ci contient les modalités d'organisation et de fonctionnement des services communaux. Une fois finalisé, il est soumis au collège qui décide de l'adopter ou de le rejeter. L'avantage de la rédaction d'un contrat d'objectifs est de permettre un échange, une concertation, une négociation entre le collège communal et le directeur général. En quelque sorte, par ce document, ce dernier essaye de trouver un équilibre entre les exigences politiques et administratives. Dès lors, on perçoit mieux le rôle qu'occupe le directeur général au sein d'une Administration communale puisqu'il apparaît comme une courroie de transmission entre les attentes du pouvoir politique et les besoins des agents administratifs. Cette réforme des grades légaux se matérialise par deux principaux nouveaux outils de gouvernance : le comité de direction (CODIR) et le contrôle interne.

Boverie (2013)²⁸ explique que le CODIR réunit les différents chefs de service et le directeur général, ce qui permet une transversalité au sein de l'Administration communale. Avant l'entrée en vigueur de la réforme des grades légaux, les responsables de chaque service se côtoyaient de manière informelle. La mise en place d'un comité de direction, obligatoire dans les communes de plus de 10 000 habitants, a accentué la concertation entre les responsables administratifs de la commune et du CPAS. Le CODIR est présidé par le directeur général. La présence du directeur financier est obligatoire mais elle est facultative pour les chefs des services. Il est important de souligner qu'aucun élu n'est présent au sein du comité de direction. De ce fait, le directeur général est libre de donner ses directives aux chefs de services. D'une commune à l'autre, l'organisation des services est différente mais une Administration communale se compose généralement des services suivants : Travaux, Urbanisme, Etat-civil, Finances, Environnement, Enseignement et Police Administrative. Le CODIR règle tout ce qui relève du fonctionnement quotidien de l'Administration communale (gestion des heures supplémentaires, des congés, de la motivation du personnel, etc.) et veille à l'opérationnalisation de la stratégie du collège communal et du conseil communal. Le CODIR vise à favoriser une circulation fluide de l'information entre les différents services de l'Administration.

²⁸ Boverie, M. (2013). Focus sur le comité de direction. *L'Union des Villes et Communes de Wallonie*, 881, 21-22. Retrieved from http://www.uvcw.be/no_index/articles-pdf/5872.pdf.

Le second outil de gouvernance est le contrôle interne.

Le directeur général est chargé de la mise sur pied et du suivi du système de contrôle interne du fonctionnement des services communaux. Le système de contrôle interne est un ensemble de mesures et de procédures conçues pour assurer une sécurité raisonnable en ce qui concerne : la réalisation des objectifs ; le respect de la législation en vigueur et des procédures ; la disponibilité d'informations fiables sur les finances et la gestion. Le cadre général du système de contrôle interne est soumis à l'approbation du conseil communal. (Code de la démocratie locale et de la décentralisation, 2014, articles L1124-4, par. 4 et L1124-25)²⁹.

Boverie (2015)³⁰ explique que ce système s'appuie sur cinq éléments : un environnement de travail performant, une gestion raisonnable des risques, des mesures de contrôle pour les maîtriser et faire tourner la machine communale, un système d'information et de communication ainsi qu'un système de monitoring via le comité de direction. Le contrôle interne renforce, en quelque sorte, les éléments de bonne gestion déjà présents au sein d'une Administration communale et encourage l'anticipation.

En conclusion, la réforme des grades légaux vise notamment à renforcer le lien entre l'autorité politique et l'autorité administrative. Sur le plan politique, la représentativité du peuple est toujours assurée au travers des élections qui ont lieu tous les six ans. Sur le plan administratif, les grades légaux (directeur financier et directeur général) ont vu une mutation de leur fonction. La section suivante sera consacrée aux missions du directeur général.

²⁹ Code de la démocratie locale et de la décentralisation, arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004, confirmé par le décret du 27 mai 2004, porte codification de législation relative aux pouvoirs locaux sous l'intitulé « Code de la démocratie locale et de la décentralisation ». (2004). *Moniteur belge*, 12 août, p.59699.

³⁰ Boverie, M. (2014). Démystifier le contrôle interne : une formation et des outils pour nos membres. *L'Union des Villes et Communes de Wallonie*, 893, 30-35. Retrieved from http://www.uvcw.be/no_index/articles-pdf/5918.pdf.

2.3. Quelle autonomie de gestion pour le directeur général ?

Les missions d'un directeur général sont variées et sont reprises dans l'article L1124-4 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (2004)³¹. Depuis la réforme des grades légaux en 2013, un nouveau document a fait son apparition : la lettre de mission. Par ce modèle³², qui peut être ajusté en fonction des particularités des communes, l'autorité politique, représentée par le collège communal, charge le directeur général de « *mettre en œuvre loyalement, avec rigueur et compétence ses missions légales {...} ainsi que l'opérationnalisation des projets politiques de la commune {...} selon les moyens budgétaires et les ressources humaines qui lui sont attribuées* » (UVCW, canevas lettre de mission)³³. Le modèle mis à disposition par l'Union des Villes et Communes de Wallonie se compose de trois parties : les missions légales, l'opérationnalisation des projets politiques ainsi que les moyens budgétaires et les ressources humaines alloués au directeur général. Dans le cadre de notre recherche, il est primordial de distinguer les différentes tâches et missions du directeur général afin de déterminer, a priori, lesquelles lui accordent - ou non - un degré de liberté. La description de fonction est assez précise. Le premier point stipule ceci :

Le directeur général est le secrétaire du Conseil et du Collège. De manière générale, il a en charge une série de devoirs institutionnels permettant le bon fonctionnement de l'institution, du Conseil ou du Collège, ainsi que le respect des obligations du service public envers la population. (UVCW, canevas lettre de mission)³⁴.

Parmi les devoirs du directeur général, certains ne lui laissent, a priori, aucune marge de manœuvre : « *il est tenu de se conformer aux instructions qui lui sont données, soit par le conseil, soit par le collège communal, soit par le bourgmestre, selon leurs attributions respectives* » (UVCW, canevas lettre de mission)³⁵. Dans le même temps, il est le garant de la légalité :

³¹ Code de la démocratie locale et de la décentralisation, arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004, confirmé par le décret du 27 mai 2004, porte codification de législation relative aux pouvoirs locaux sous l'intitulé « Code de la démocratie locale et de la décentralisation ». (2004). *Moniteur belge*, 12 août, p.59699.

³² L'Union des Villes et Communes de Wallonie. *Canevas de lettre de mission*. Unpublished document. Retrieved from http://www.uvcw.be/no_index/actualite/5315-82033903015702112014123317333869079138.doc.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

Il donne des conseils juridiques et administratifs au Conseil, au Collège et rappelle, le cas échéant, les règles de droit applicables, mentionne les éléments de fait dont il a connaissance et veille à ce que les mentions prescrites par la législation figurent dans les décisions. Ces avis et conseils sont annexés à la décision du Collège ou du Conseil et transmis au directeur financier. (UVCW, canevas lettre de mission)³⁶.

Le second point de la lettre de mission est intéressant à examiner dans la mesure où il se situe dans une zone grise, au croisement des deux approches étudiées dans ce mémoire. En effet, il est formulé comme suit : « *Conformément aux législations en vigueur, le Directeur général dirige et coordonne les services sous le contrôle du Collège. Sauf les exceptions prévues par la loi, il est le chef du personnel, en ce compris le personnel enseignant* » (UVCW, canevas lettre de mission)³⁷. Un terme est important dans l'extrait ci-dessus, en l'occurrence « contrôle ». Dans la version précédente (avant la réforme des grades légaux) du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (2004)³⁸, il était question d'autorité et non de contrôle. Ce changement terminologique prend tout son sens puisque désormais l'autorité politique est davantage dans la supervision plutôt que dans l'injonction. Indirectement, cela offre un espace d'autonomie au directeur général.

Trois exemples démontrent l'ambiguïté relative à l'autonomie de gestion d'un directeur général. Le premier s'inscrit dans la logique de l'absence de marge de manœuvre comme indiqué dans le document : « *Il veille à faire respecter, par le personnel, les réglementations, droits et devoirs qui s'imposent à lui dans le cadre d'un service public de qualité au bénéfice de toute la population sans discrimination* » (UVCW, canevas lettre de mission)³⁹. Un deuxième exemple de tâches à remplir, dans le même point, abonde dans le sens inverse :

Il veille à une politique de motivation du personnel, notamment en mettant en œuvre les procédures d'évaluation et en organisant l'élaboration et la bonne exécution du plan de formation. Dans ce cadre, il arrête le projet d'évaluation de chaque

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Code de la démocratie locale et de la décentralisation, arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004, confirmé par le décret du 27 mai 2004, porte codification de législation relative aux pouvoirs locaux sous l'intitulé « Code de la démocratie locale et de la décentralisation ». (2004). *Moniteur belge*, 12 août, p.59699.

³⁹ L'Union des Villes et Communes de Wallonie. *Canevas de lettre de mission*. Unpublished document. Retrieved from http://www.uvcw.be/no_index/actualite/5315-82033903015702112014123317333869079138.doc.

membre du personnel et le transmet à l'intéressé et au Collège. (UVCW, canevas lettre de mission)⁴⁰.

Le directeur général bénéficie d'une liberté d'action en matière de motivation du personnel. Cela permet un traitement personnalisé des agents en fonction de leur caractère, de leur parcours professionnel, de leur expérience, de leurs objectifs, etc. Cette marge de manœuvre peut toutefois être limitée par les moyens financiers. Un directeur général pourrait avoir envie de mettre en place une politique de récompense financière pour ceux qu'il considère comme les « bons éléments » mais il peut être bloqué par l'autorité politique qui ne délie pas les cordons de la bourse parce qu'elle ne le peut pas ou ne le souhaite pas. Le dernier exemple de tâches est un mélange de liberté et d'absence de marge de manœuvre portant sur l'un des pouvoirs accordés au directeur général, celui de la sanction. *« Il peut infliger aux membres du personnel (sauf au Directeur général adjoint et au Directeur financier), les sanctions disciplinaires de l'avertissement et de la réprimande, sur rapport motivé du supérieur hiérarchique de l'agent » (UVCW, canevas lettre de mission)⁴¹.*

Enfin, il y a des missions incombant au directeur général qui ne soulèvent aucune contestation quant à l'autonomie qui lui est laissée. En effet, le troisième point de la lettre de mission indique qu'« *il est chargé de la mise sur pied et du suivi du système de contrôle interne du fonctionnement des services communaux* » (UVCW, canevas lettre de mission)⁴². Il peut donc créer des instruments de gestion. Fort logiquement, l'autorité politique adjoint des finalités à atteindre pour les missions sur base des objectifs stratégiques repris dans le Programme de Politique Générale ou du Programme Stratégique Transversal (PST). La liste des missions énumérées dans ce chapitre n'est pas exhaustive. Elle est volontairement réduite à ces tâches dans le but de montrer le paradoxe auquel un directeur général est confronté au quotidien. Si certaines tâches lui offrent une véritable autonomie de gestion, les éléments présentés dans ce chapitre démontrent que celle-ci est aussi très limitée, puisque qu'une partie importante de son travail consiste à veiller au respect des réglementations et à appliquer les décisions de l'autorité politique.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

3. Cadre théorique

3.1. La « street-level bureaucracy »

Notre cadre théorique s'appuie sur une approche développée par Lipsky⁴³ ; à savoir la « street-level bureaucracy ». Cette théorie s'intéresse à la place de l'individu dans le service public. Plus spécifiquement, l'auteur du livre « street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services », publié en 1980 et mis à jour en 2010, se focalise sur ce qu'il appelle les « street-level bureaucrats », c'est-à-dire les agents de première ligne, les exécutants. Avant de détailler la pensée de ce professeur de science politique, il convient d'aborder la séquence d'une politique publique⁴⁴ mise en lumière au travers de la grille de Jones rendue célèbre par son auteur Charles O. Jones. La construction d'une politique publique se déroule en cinq étapes : la définition du problème, la formulation de la politique publique, la décision, la phase de mise en œuvre et la phase d'évaluation. Notre analyse se focalisera sur les étapes de la décision et de la mise en œuvre. La décision est, la plupart du temps, prise par l'autorité politique. La phase de mise en œuvre est exécutée par les agents qui disposent d'une marge de manœuvre. En effet, le droit administratif est évolutif et certaines règles peuvent être interprétées différemment selon la sensibilité de chaque agent.

Cet éclaircissement apporté, Lipsky soutient, dans son ouvrage « street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public service » (2010)⁴⁵, que la mise en œuvre de la politique publique tient largement des exécutants, c'est-à-dire des agents de première ligne. Pour faire un parallèle avec la grille de Jones, ces derniers doivent être considérés comme des décideurs. Dans cet écrit, nous avons volontairement appliqué cette théorie au directeur général dans le but de démontrer qu'il participe à l'élaboration de la décision dans divers domaines tels que la sanction des agents, la réalisation d'un contrat d'objectif, l'intervention dans la politique de motivation et d'évaluation du personnel ou encore la création d'instruments de gestion comme le contrôle interne. Le fait d'appliquer cette théorie au plus haut fonctionnaire communal apparaît comme une plus-value, comme une originalité dans la mesure où elle a été jusqu'ici principalement appliquée aux agents de première ligne. Ceux-ci ayant la particularité d'être en contact direct avec le citoyen ce qui n'est pas le cas du directeur général.

⁴³ Lipsky, M. (2010). *Street-level Bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*. New York : Russell Sage Foundation.

⁴⁴ Pradella, S. (2017). *Analyse et évaluation des politiques publiques*. Unpublished Document. Université Catholique de Louvain, Mons.

⁴⁵ Lipsky, M. (2010). *Street-level Bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*. New York : Russell Sage Foundation.

Selon Lipsky (2010)⁴⁶, les agents de première ligne sont les policiers, les travailleurs sociaux, les enseignants, etc. Ajoutons le personnel des administrations et les agents de terrain d'une série d'organismes. L'actualité récente, au travers des scandales qui ont touché l'industrie agro-alimentaire⁴⁷, a également mis à l'avant-plan les agents de l'AFSCA. Ces agents de première ligne représentent une catégorie d'acteurs qui bénéficient d'une marge de manœuvre relative à l'octroi de prestations publiques ou de sanctions. Ce degré de liberté est le pouvoir discrétionnaire qui est un concept développé par Lipsky (2010)⁴⁸. Il soutient que ces exécutants doivent appliquer les règles, respecter les lois et les politiques publiques décidées par les représentants du peuple. Or, dans certaines conditions, ces agents de première ligne contournent les règles en utilisant leur pouvoir discrétionnaire.

Le directeur général est un haut fonctionnaire de l'Administration communale. Il n'est donc pas un agent de première ligne. Lipsky (2010)⁴⁹ définit trois caractéristiques pour qualifier un exécutant. Le directeur général en remplit deux sur trois ; à savoir le fait qu'il travaille dans un service public et qu'il exerce des tâches spécifiques. En revanche, il ne travaille pas en contact, en interaction avec le citoyen ce qui est le cas d'une partie de son personnel. Peu de recherches existent sur les managers intermédiaires ou les hauts fonctionnaires d'où notre choix assumé de mobiliser cette théorie au travers de ce mémoire.

Publicly provided education, health care, social care and social benefits were initially rare, but grew in importance through the late 19th and early 20th centuries. The gradual process of change did two things : it brought into the public sector kinds of workers who already expected a large extent of autonomy (as in the case of doctors) ; and it created tasks that seemed to need to involve a high degree of discretion (as in the case of child protection work). Many of the issues about street-level discretion have been set in a context in which there are varied and contested claims about the extent to which the actors are professionals rather than bureaucrats. Such issues belong very much to the late 20th century – the era when Lipsky coined the expression « street-level bureaucracy (Buffat et al., 2016, p.7)⁵⁰

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ RTBF. (2018). *Scandale de la viande Veviba : tout ce qu'il faut savoir*. Retrieved from

https://www.rtb.be/info/societe/detail_scandale-de-la-viande-tout-ce-qu-il-faut-savoir?id=9861748.

⁴⁸ Lipsky, M. (2010). *Street-level Bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*. New York : Russell Sage Foundation.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Buffat, A., Hill, M., Hupe, P. (2016). *Understanding street-level bureaucracy*. Bristol : Policy press.

Dans la citation reprise ci-dessus, Aurélien Buffat, Michael Hill et Peter Hupe (2016)⁵¹ expliquent la naissance du concept de « street-level bureaucracy » qui remonte à la fin du 20^e siècle. Il découle du développement des politiques publiques dans différents domaines tels que l'éducation, les soins de santé, la sécurité, etc. La multiplication des politiques publiques a été bénéfique à certaines catégories d'acteurs qui souhaitaient obtenir davantage d'autonomie. Dans cet extrait, les auteurs font référence aux médecins. De plus, ce processus de changement a conduit à l'émergence de nouvelles tâches impliquant la nécessité d'un niveau élevé de discrétion comme dans le cas des travailleurs en charge de la protection de l'enfance.

Trente ans après la première parution de son livre, Lipsky (2010)⁵² pense toujours que « *the decisions of street-level bureaucrats, the routines they establish, and the devices they invent to cope with uncertainties and work pressures, effectively become the public policies they carry out* » (Lipsky, 2010, p. xiii)⁵³. Cette pensée peut s'interpréter de la façon suivante : Lipsky (2010)⁵⁴ pense que les dispositifs inventés par les agents de première ligne pour faire face aux incertitudes et aux pressions découlant de leur travail deviennent les politiques qu'ils exécutent. En d'autres termes, ils deviennent acteur de la mise en œuvre. Il met également en lumière le fait que les personnes qui entrent dans le service public le font avec l'engagement de servir la communauté. Ils ont de grands idéaux sur le service public dont l'équité des citoyens mais ils sont vite rattrapés par la réalité du terrain. L'analyse de Lipsky (2010)⁵⁵ montre le paradoxe des agents de première ligne opprimés par l'univers de la bureaucratie (règles, hiérarchie, structure, etc) et qui bénéficient pourtant d'une autonomie au travers d'un pouvoir discrétionnaire.

En résumé, sa pensée est d'affirmer que les exécutants ont un idéal élevé du service public, qu'ils sont des acteurs de la mise en œuvre d'une politique publique mais qu'ils évoluent dans un univers bercé par la pression de la hiérarchie et des réglementations. En mobilisant la théorie de la « street-level bureaucracy », l'autonomie de gestion du directeur général sera étudiée au travers de deux angles : le pouvoir discrétionnaire et les mécanismes d'adaptation.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Lipsky, M. (2010). *Street-level Bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*. New York : Russell Sage Foundation.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

3.2. L'autonomie de gestion (variable dépendante)

L'objectif de cette recherche est de déterminer l'étendue de l'autonomie de gestion du directeur général. De quoi s'agit-il ? Avant l'entrée en vigueur de la réforme des grades légaux, le secrétaire communal avait comme mission principale de faire fonctionner l'Administration communale. Le curseur était placé au niveau de la gestion administrative. Le nouveau décret a apporté une évolution importante puisqu'il lui a octroyé de nouvelles tâches comme la possibilité d'infliger des sanctions mineures aux agents, de créer des outils de gestion, etc. Il jouit d'une marge de liberté dans certains cas bien précis évoqués dans les sections consacrées à la réforme des grades légaux et aux missions du directeur général.

Un directeur général dispose d'une autonomie de gestion quand il est libre de déterminer ses propres actions. Notre théorie est d'affirmer qu'elle est limitée par les **règles administratives** d'une part et par des **facteurs internes et externes à l'organisation** d'autre part. L'autonomie de gestion d'un directeur général sera la variable dépendante de notre recherche qui vise à en mesurer l'étendue. Nous avons identifié deux éléments permettant au directeur général de retrouver une liberté d'action : l'usage d'un pouvoir discrétionnaire vis-à-vis des règles administratives et l'utilisation de mécanismes d'adaptation vis-à-vis des facteurs limitants internes et externes à l'organisation. Ces deux dimensions opérationnalisent la variable dépendante de notre recherche.

a) la nature du pouvoir discrétionnaire

Les règles administratives ne laissent, a priori, aucune marge de manœuvre au directeur général. Or, notre première approche vise à affirmer qu'il dispose néanmoins d'un pouvoir discrétionnaire dans l'application des règles administratives. Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (2004)⁵⁶ balise les rôles et fonctions de l'autorité politique et de l'autorité administrative. Les agents des différents services communaux sont soumis aux impératifs des articles budgétaires et à la législation en la matière. Par ailleurs, ils doivent respecter des règles strictes en matière de subventions et de marchés publics auxquels l'Administration communale est confrontée presque quotidiennement. Contrairement au secteur privé, le secteur public est « victime » d'une lenteur procédurale. Il y a donc un laps de temps conséquent entre le moment où la décision est prise et la concrétisation du projet.

⁵⁶ Code de la démocratie locale et de la décentralisation, arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004, confirmé par le décret du 27 mai 2004, porte codification de législation relative aux pouvoirs locaux sous l'intitulé « Code de la démocratie locale et de la décentralisation ». (2004). *Moniteur belge*, 12 août, p.59699.

Intéressons-nous, à présent, à l'élaboration d'une définition de cette marge de manœuvre dont disposent les exécutants : « *Le pouvoir discrétionnaire désigne en droit le pouvoir reconnu de l'administration d'agir en se fondant sur sa propre appréciation, au-delà donc d'une simple application des règles mais en restant néanmoins dans un cadre légal* » (Vincent Dubois (2012, p.4)⁵⁷. Cette première approche met en évidence l'une des caractéristiques du pouvoir discrétionnaire, à savoir l'appréciation. Lipsky (2010)⁵⁸ et d'autres penseurs comme Buffat, Hill & Hupe (2016)⁵⁹ se sont penchés sur les autres sens principaux du pouvoir discrétionnaire. Selon eux, la deuxième acception est le fait de prendre une décision en dernier ressort sans la supervision d'une hiérarchie. Le troisième sens étant le fait de prendre une décision en créant ses propres normes quand il n'existe aucune règle préétablie.

La nature du pouvoir discrétionnaire est un concept multidimensionnel. La paternité revient à Michaël Lipsky (2010)⁶⁰. Il qualifie la discrétion comme étant un moyen pour les agents de première ligne de déterminer leurs actions face aux pressions de leur environnement. Pour cela, ils vont développer ce qu'il appelle des routines pour traiter le citoyen équitablement. L'auteur rappelle que la plupart du temps, les travailleurs vont accepter la légitimité de l'autorité. Ce pouvoir de discrétion peut avoir, dans certains cas, une connotation négative quand l'exécutant refuse de travailler ou freine le traitement des dossiers. En résumé, ils disposent d'une liberté de juger comme bon leur semble pour autant que le cadre légal soit respecté.

⁵⁷ Dubois, V. (2012). Le rôle des street-levels bureaucrats dans la conduite de l'action publique en France. *HAL*. Retrieved from file:///C:/Users/jonathan/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/8VNM3WEJ/GEAP_Intro_Dubois.pdf.

⁵⁸ Lipsky, M. (2010). *Street-level Bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*. New York : Russell Sage Foundation.

⁵⁹ Buffat, A., Hill, M., Hupe, P. (2016). *Understanding street-level bureaucracy*. Bristol : Policy press.

⁶⁰ Lipsky, M. (2010). *Street-level Bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*. New York : Russell Sage Foundation.

b) la nature des mécanismes d'adaptation

La seconde approche découle des nouveautés de la réforme des grades légaux avec l'octroi de nouvelles compétences au directeur général. Il bénéficie de nouveaux instruments et outils comme le contrat d'objectifs, le comité de direction ou encore le contrôle interne. De plus, des compétences autrefois exclusivement réservées au pouvoir politique se sont élargies au directeur général qui est désormais compétent en matière de sanctions administratives mineures. Cette liberté d'action qui lui est promise par la réforme des grades légaux est néanmoins limitée par les **moyens humains**, les **moyens financiers** et **l'entente avec le pouvoir exécutif**. Nous regroupons ces trois éléments sous la catégorie « facteurs limitants internes et externes à l'organisation ». Cette seconde approche a comme objectif de comprendre comment le directeur général fait face à ces contraintes. Nous mobilisons, au travers de ce second aspect du cadre théorique, un second concept-clef de la « street-level bureaucracy » : celui de « coping mechanism » (mécanismes d'adaptation).

À l'origine, le concept de « coping » relève du domaine de la psychologie. La paternité du concept de « coping » revient à Lazarus et Folkman qui le définissent comme suit : « *L'ensemble des efforts cognitifs et comportementaux destinés à maîtriser, réduire ou tolérer les exigences internes ou externes qui menacent ou dépassent les ressources d'un individu* » (Lazarus et Folkman, as cited in *Le Travail humain*, Mariage, 2001)⁶¹. Pour réduire le stress découlant de son travail, un individu va utiliser une série de mécanismes d'adaptation. Muscheno & Tummers (2015)⁶² expliquent que Lipsky a adapté ce concept de « coping » en s'appuyant sur le travail de Richard Lazarus et Folkman. Ses recherches vont démontrer que l'une des raisons pour laquelle un exécutant va faire face à la pression est l'insuffisance des ressources organisationnelles (moyens humains et financiers). Face à cette situation difficile, l'individu va utiliser trois techniques : la maîtrise, la tolérance ou la réduction. *Les recherches de Hill, Hupe, Winter et Lipsky (as cited in Coping during public service delivery : developing a measurement instrument for survey research, Muscheno et Tummers, 2015)*⁶³ mettent en évidence différents types de mécanismes d'adaptation comme l'acceptation ou la confrontation, le détachement ou le soutien émotionnel ainsi que le fait d'établir des priorités.

⁶¹ Mariage, A. (2001). Stratégies de coping et dimension de la personnalité : étude dans un atelier de couture. *Le travail humain*, 1 (64), pp.45-59. Doi 10.3917/th.641.0045.

⁶² Musheno, M., Tummers, L. (2015). Coping during public service delivery : Developing a measurement instrument for survey research. *Erasmus University Rotterdam & University of California, Berkeley*, 1-21. Retrieved from <http://larstummers.com/wp-content/uploads/2012/01/Paper-EGPA-Tummers-Musheno-FINAL.pdf>.

⁶³ *Ibid.*

3.3. Les facteurs du pouvoir discrétionnaire (variables indépendantes)

Quelles sont les conditions de l'usage du pouvoir discrétionnaire ? Quelles sont ses sources ? Hill (*as cited in Buffat, Hill & Hupe, 2016, p.18*)⁶⁴ explique ceci : « *there is an intrinsic relationship between rules, 'which specify the duties and obligations of officials', and discretion, 'which allows them freedom of choice of action'* ». Il établit qu'il existe un lien entre les règles (qui définissent les devoirs et les obligations des fonctionnaires) et la discrétion qui leur permet de choisir librement leur action. La discrétion est une liberté qu'une personne s'accorde en fonction de règles préétablies qu'elle choisit de contourner. Davis (*as cited in Buffat, Hill & Hupe, 2016, p.18*)⁶⁵ propose la définition suivante : « *a public officer has discretion wherever the effective limits on his power leave him free to make a choice among possible courses of action and inaction* ». Il prétend qu'un fonctionnaire a une discrétion partout où les limites effectives de son pouvoir le laissent libre de choisir parmi les moyens d'action et d'inaction possibles. Dworkin (*as cited in Buffat, Hill & Hupe, 2016, p.18*)⁶⁶ dresse une métaphore pour qualifier la discrétion en parlant de « hole of the donut » que l'on peut traduire littéralement par le « trou du beignet » en proposant ceci : « *in other words, discretion, both as granted and as used, is the effective decisional room for manoeuvre that a public official has in a context in which rules and regulations exist* ». Il affirme que le pouvoir discrétionnaire, tel qu'il est accordé et tel qu'il est utilisé, est la marge de manœuvre décisionnelle effective dont dispose un agent public dans un contexte où des règles et des règlements existent.

L'analyse de Lipsky (2010)⁶⁷ va encore plus loin. L'utilisation du pouvoir discrétionnaire varie en fonction de trois types de facteurs. Le premier est lié à l'individu au travers de plusieurs éléments comme l'âge, le sexe, la socialisation au travail, l'expérience professionnelle, etc. Le second facteur est d'ordre organisationnel via les ressources disponibles, le mode de fonctionnement d'un service public, etc. Enfin, le dernier facteur est institutionnel qui se traduit notamment par le système politique. Pour rappel, le pouvoir discrétionnaire est une latitude laissée aux agents de première ligne dans un contexte où des règles existent. Ce n'est pas parce qu'il existe qu'il est forcément utilisé. L'auteur de l'ouvrage « *street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services* » affirme que la discrétion est un phénomène hautement dépendant de la tâche et que plusieurs causes expliquent pourquoi certaines tâches

⁶⁴ Buffat, A., Hill, M., Hupe, P. (2016). *Understanding street-level bureaucracy*. Bristol : Policy press.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Lipsky, M. (2010). *Street-level Bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*. New York : Russell Sage Foundation.

impliquent une discrétion faible ou élevée. Il soutient que les agents de première ligne manquent de temps, d'informations et de ressources pour effectuer leurs tâches. Le degré (faible ou élevé) d'utilisation du pouvoir discrétionnaire s'explique, tout d'abord, par le type de tâches à accomplir par l'exécutant. Deuxièmement, le cadre réglementaire et les règles au sein de l'organisation ont une influence sur le degré de discrétion utilisé. Enfin, les mécanismes de contrôle jouent un rôle sur l'étendue du pouvoir discrétionnaire.

Compte tenu de cette littérature, nous avançons notre **première hypothèse**. Elle consiste à affirmer que le directeur général fera usage de son pouvoir discrétionnaire quand son autonomie de gestion est limitée par les règles administratives parce qu'il a une obligation de résultats vis-à-vis du pouvoir politique. Prenons l'exemple de la réalisation d'un projet. Le délai de concrétisation varie en fonction de son mode de financement⁶⁸ : subventions, fonds propres ou emprunts.

Imaginons la construction d'un espace de jeux subventionné en partie par la Région Wallonne. Le dossier relatif au projet doit passer par le service des Sports. Il est ensuite envoyé à l'autorité de tutelle avant de revenir à l'Administration communale. La législation et les règles de procédure doivent être suivies par le directeur général et les services compétents en la matière. Nous soutenons qu'il peut faire usage de son pouvoir discrétionnaire pour demander au service concerné d'anticiper les étapes, ceci dans le but de gagner en performance dans le traitement des dossiers tout en restant dans le cadre légal. Cet exemple montre la manière dont le pouvoir discrétionnaire peut être utilisé, mais pour quelles raisons l'est-il ? Le directeur général pourrait l'utiliser pour favoriser la synergie avec le pouvoir politique dans le cas positif ou, a contrario, de montrer son indépendance vis-à-vis des règles administratives et du collège communal.

⁶⁸ Direction générale des Pouvoirs locaux et de l'Action sociale. (2017). *Manuel des Subventions non réglementées pour les Pouvoirs locaux*. Retrieved from http://pouvoirslocaux.wallonie.be/jahia/webdav/site/dgpl/shared/homepageMarilyn/Manuel%20des%20subventions_v031117.pdf.

Nous soutenons également le fait qu'un directeur général fera usage de son pouvoir discrétionnaire en cas de désaccord avec les projets décidés par le collège communal. Il pourrait y faire obstruction par des mécanismes de contrôles poussés dans le cadre de la préparation des dossiers. Prenons l'exemple d'une autorité politique qui souhaiterait construire une salle polyvalente sur fonds propres pour une somme conséquente. Le directeur général met en garde le collège de l'impact financier d'une telle décision pour les années à venir. Certes, il s'agit d'un choix politique et il n'a pas à intervenir dans ce domaine sauf pour rappeler les règles de droits applicables. Dans un souci d'intérêt général, il pourrait alors dresser des priorités au service en question pour geler le projet.

3.4. Les facteurs des mécanismes d'adaptation (variables indépendantes)

Comme toutes entreprises ou associations, une Administration communale a besoin de moyens humains et financiers pour fonctionner. Havard (2016)⁶⁹, au travers de son manuel pratique de droit communal en Wallonie, nous éclaire à ce sujet. Le descriptif, repris ci-dessous, est également inspiré d'un chapitre sur le budget des communes repris sur le site internet des Pouvoirs Locaux⁷⁰. Dans une Administration communale, les moyens humains sont les employés (contractuel ou statutaire) et les ouvriers. Pour être exhaustif, il y a également le personnel de l'enseignement communal. Chaque année, les recettes et les dépenses sont estimées dans un budget voté par le conseil communal.

Ces prévisions sont réparties en service ordinaire (globalement, gestion courante de la commune et recettes/dépenses récurrentes) et en service extraordinaire (globalement, projets annuels de travaux, d'investissements...non récurrents, qui seuls peuvent être financés par le recours à des emprunts), et regroupent les recettes/dépenses selon ces natures. (Portail des Pouvoirs Locaux, 2010)⁷¹.

D'après la **seconde hypothèse** de notre recherche, lorsque le directeur général est limité par des facteurs internes et externes à l'organisation il fait alors usage de mécanismes d'adaptation parce qu'il a une obligation de résultats vis-à-vis du pouvoir politique. Parmi les facteurs limitants internes et externes à l'Administration communale, nous avons identifié l'entente avec le pouvoir politique, les moyens humains et les moyens financiers. Pour ce dernier volet, il est intéressant d'approfondir la connaissance sur le budget communal au volet ordinaire. Selon le site internet des Pouvoirs locaux⁷², les recettes proviennent principalement de prestations (par exemple la vente de mobiliers) et de transferts (par exemple la perception des taxes par un autre niveau de pouvoir) au service ordinaire. Les dépenses sont de quatre ordres : le personnel, les frais de fonctionnement, les transferts (par exemple vers le CPAS) et la dette.

Dans la première approche étudiée dans ce mémoire, le directeur général applique les décisions de l'autorité politique dans le respect des règles. Cela se traduit notamment par la lettre de mission transmise par le collègue au directeur général. La première ouverture de la réforme en matière d'autonomie apparaît au travers du contrat d'objectifs.

⁶⁹ Havard, C. (2016). *Manuel pratique de droit communal en Wallonie*. Bruxelles : La Chartre.

⁷⁰ Portail des Pouvoirs Locaux. (2010). *Le budget des communes*. Retrieved from <https://pouvoirslocaux.wallonie.be/jahia/Jahia/site/dgpl/accueil/pid/931>.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Ibid.*

Le contrat d'objectifs contient la description des missions légales du directeur général et qui ressortent du programme de politique générale, ainsi que tout autre objectif quantifiable et réalisable relevant de ses missions. Il décrit la stratégie de l'organisation de l'administration au cours de la législature pour réaliser les missions et atteindre les objectifs visés à l'alinéa 1^{er}, et les décline en initiatives et projets concrets. Il contient une synthèse des moyens humains et financiers disponibles et/ou nécessaires à sa mise en œuvre. Le contrat d'objectifs est rédigé par le directeur général sur base et dans les six mois de la réception de la lettre de mission que lui aura remis le collège communal à l'occasion du renouvellement intégral du conseil communal ou du recrutement du directeur général. (Code de la démocratie locale et de la décentralisation, 2004, L1124-1)⁷³.

Par ce document, le directeur général opérationnalise les desideratas de l'autorité politique en demandant les moyens humains et financiers nécessaires. Il formule une série de demandes qui sont approuvées ou recalées par le collège communal. Ce contrat d'objectif fait référence à l'un des trois facteurs limitants que nous avançons, à savoir l'entente avec le pouvoir politique. Deux cas de figures existent : la présence préalable du directeur général ou du collège au sein de l'Administration communale. Selon Havard (2016)⁷⁴, la durée de leur mandat diffère : le pouvoir politique est en place pour une durée déterminée ; à savoir six ans ou moins en cas de vote de méfiance. Le directeur général est un fonctionnaire. Ce poste s'inscrit, a priori, dans un plus long terme que la législature sauf en cas de démission ou de licenciement.

Peu importe le cas de figure, l'autorité administrative et l'autorité politique doivent s'entendre. La réforme des grades légaux abonde dans ce sens avec une volonté de renforcer le binôme et promet plus de liberté au directeur général qu'auparavant. En cas de conflit ou d'injonctions trop pressantes du pouvoir politique, il utilisera des mécanismes d'adaptation. Nous soutenons qu'il pourra le faire au travers d'une limitation des exigences de l'autorité politique, en sélectionnant ou en hiérarchisant des projets.

La volonté de mobiliser la théorie du « coping mechanism » est d'apporter un éclaircissement sur la façon dont un directeur général ajuste son travail face à des facteurs limitant son autonomie de gestion. Intéressons-nous aux moyens humains en prenant l'exemple de la motivation du personnel. Il doit composer une mélodie harmonieuse pour les différents services,

⁷³ Code de la démocratie locale et de la décentralisation, arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004, confirmé par le décret du 27 mai 2004, porte codification de législation relative aux pouvoirs locaux sous l'intitulé « Code de la démocratie locale et de la décentralisation ». (2004). *Moniteur belge*, 12 août, p.59699.

⁷⁴ Havard, C. (2016). *Manuel pratique de droit communal en Wallonie*. Bruxelles : La Charte.

en impliquant l'ensemble de son personnel via une politique motivante. Pour certains, cela passera par l'aspect financier. Pour d'autres, cela se fera au travers d'un changement de poste ou de service, par le fait d'accorder une réduction de temps de travail pour le bien-être de l'agent, etc. De plus, au-delà de motiver son personnel, le directeur général doit veiller à avoir du personnel de qualité pour mener à bien les projets décidés par l'autorité politique. Vu la complexité de la législation, il a besoin de collaborateurs compétents et formés. Les profils universitaires sont recherchés mais cela a un prix puisqu'on ne paie pas un agent de niveau A au même barème qu'un agent de niveau inférieur. Par conséquent, le directeur général bénéficie d'une liberté sur la gestion de son personnel mais il a besoin de moyens financiers pour parvenir à le motiver. Or, la crise économique de 2008 est venue changer les choses. De plus, les dépenses de transferts vers le CPAS, les zones de police et les zones de secours ont considérablement augmenté ces dernières années. Nous supposons, par ailleurs, que la taille de la commune a une influence sur ce critère au travers de la théorie suivante : plus une commune est grande, plus elle dispose de moyens financiers. Ce critère influencera le choix des directeurs généraux à interroger dans le cadre de l'enquête de terrain.

Il doit penser à la stratégie à adopter pour faire face à cette situation. Deux options s'offrent à lui : l'acceptation ou la confrontation. Nous affirmons qu'un directeur général peu expérimenté aura tendance à accepter plus facilement les exigences de sa hiérarchie. Sa capacité d'affronter le collège communal serait amoindrie par le fait qu'il craint pour sa place dans la mesure où son travail est évalué par l'autorité politique. Sa relation avec son environnement, ç'est-à-dire le pouvoir exécutif et son personnel, aura également une influence sur la façon dont il aborde cette insuffisance de moyens financiers. Sur cet aspect, nous pensons que la taille d'une commune oriente la position adoptée par le directeur général. Dans une petite commune (moins de 20 000 habitants), il aura une relation forte avec son personnel. À l'inverse, celle-ci sera plus faible dans le cas d'une grande commune (plus de 20 000 habitants). L'idée développée est qu'un directeur général d'une petite commune ira davantage à la confrontation avec l'autorité politique. Grâce au soutien de son personnel, ce dernier peut donner la consigne de « freiner » les dossiers. Prenons l'exemple d'une demande de permis d'urbanisme, le service en question dispose de deux options : travailler en respectant les règles administratives ou anticiper l'étape suivante pour gagner du temps. Ne pas enfreindre la règle mais la contourner est une manière pour le directeur général d'avoir du pouvoir sur sa hiérarchie, à savoir le collège communal.

La question des moyens financiers, que nous considérons comme un facteur limitant son autonomie de gestion, peut freiner l'une des missions qu'il doit remplir ; à savoir l'exécution

des axes politiques fondamentaux du programme de politique générale. Nous formulons la théorie qu'un directeur général évoluant dans une commune ayant des moyens financiers limité devra hiérarchiser les projets. Dans le même ordre d'idées, l'absentéisme du personnel peut être un frein au bon fonctionnement de l'administration. Etant le chef du personnel, le directeur général peut notamment proposer à ses équipes de suivre des formations pour être au courant des dernières réglementations. Dans le cas d'un manque de moyens financiers, le directeur général utilisera la stratégie de la priorisation en sélectionnant une série d'employés.

Il peut également prendre du détachement par rapport à cette insuffisance de moyens financiers en se disant que de toute façon les projets avanceraient moins vite et, par conséquent, que la concrétisation prendrait plus de temps. L'impact de ce retard serait minime dans la mesure où la pérennité de son poste ne dépend pas d'une élection comme c'est le cas pour l'autorité politique. Il peut également rechercher du soutien émotionnel chez ses condisciples afin d'établir une comparaison avec les moyens financiers d'autres communes similaires.

3.5. Cadre analytique de la recherche

Bien qu'il ne remplisse pas tous les critères d'un agent de première ligne (peu d'interactions directes avec les citoyens), le directeur général bénéficie d'un pouvoir discrétionnaire dans l'exercice de sa fonction. Il est difficile d'en faire une définition unique puisqu'il s'agit d'un concept multidimensionnel. Toutefois, une concordance s'établit autour de plusieurs éléments :

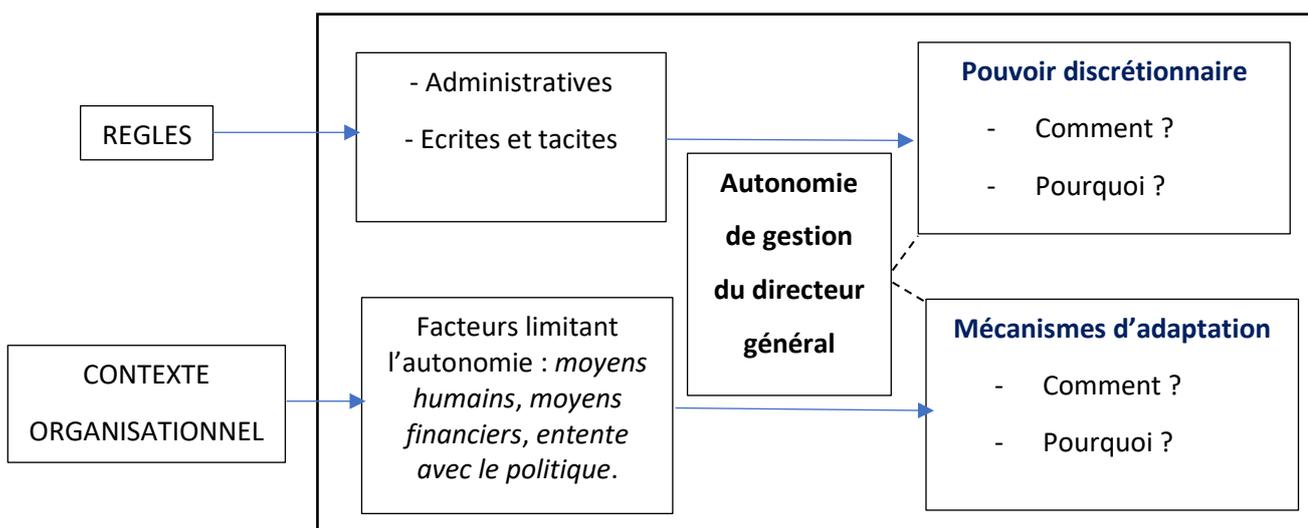
- le fait que ce pouvoir s'exerce en présence de règles établies.
- ce n'est pas parce qu'il existe qu'il est automatiquement utilisé.
- il varie en fonction de différents facteurs d'ordre individuels, organisationnels ou institutionnels.
- l'usage peut être faible ou élevé en fonction des tâches à accomplir, du cadre réglementaire de l'organisation et des mécanismes de contrôle.

Nous avons décrit une série de situations dans lequel le directeur général serait susceptible de faire usage de son pouvoir discrétionnaire et nous émettons l'hypothèse suivante : **lorsque l'autonomie de gestion du directeur général est limitée par les règles administratives il fait alors usage de son pouvoir discrétionnaire parce qu'il a une obligation de résultats vis-à-vis du pouvoir politique.**

Par ailleurs, le directeur général bénéficie d'une autonomie de gestion dans certaines de ses missions. Il a donc le loisir de créer des règles, d'instaurer des instruments de gestion, d'être en charge de la gestion du personnel ou encore de la planification et l'organisation des tâches des services. Courroie de transmission entre le pouvoir politique et les agents administratifs, il interagit quotidiennement dans son travail et doit faire face à des contraintes internes et externes à l'organisation.

Trois facteurs limitants ont été identifiés : les moyens humains (le personnel communal), les moyens financiers et l'entente avec le pouvoir politique. Pour retrouver une autonomie de gestion, le directeur général adopte des mécanismes d'adaptation qui permettent de maîtriser, de réduire ou de tolérer ces contraintes. Divers moyens existent comme la limitation des exigences de l'autorité politique en sélectionnant ou en hiérarchisant des projets, l'acceptation ou la confrontation avec l'autorité politique, le détachement ou le soutien émotionnel.

Nous avons décrit une série de situations dans lequel le directeur général serait susceptible de faire usage de ces mécanismes d'adaptation et nous émettons l'hypothèse suivante : **lorsque le directeur général est limité par des ressources internes et externes à l'organisation il fait alors usage de mécanismes d'adaptation parce qu'il a une obligation de résultats vis-à-vis du pouvoir politique.**



4. Méthodologie

Ce troisième volet du mémoire porte sur l'enquête de terrain. Six directeurs généraux ont été interrogés. Comme ce sujet d'étude a été peu exploré jusqu'à présent, la démarche qualitative est apparue la plus judicieuse. Elle a notamment l'avantage d'approfondir les connaissances sur cette fonction dépoussiérée suite à la réforme des grades légaux. Cette méthode est enrichissante parce qu'elle permet de collecter les informations à la source, d'obtenir des données primaires par le biais d'entretiens. Les sections suivantes aborderont la sélection de l'échantillon et la présentation des enquêtés, la collecte des données ainsi que l'analyse catégorielle.

4.1. Sélection de l'échantillon et présentation des enquêtés

Pour obtenir des données exhaustives, une recherche doit s'appuyer sur un échantillon représentatif de la population concernée. La population de notre recherche se compose des directeurs généraux des 262 villes et communes de Wallonie. L'échantillon se compose de six directeurs généraux sélectionnés de façon à faire varier au maximum un ensemble de six critères. Ceux-ci touchent à l'individu mais également à l'environnement dans lequel il évolue.

L'échantillon comprend autant d'hommes que de femmes. La parité a été respectée dans ce critère lié au genre d'un individu ; qui est on ne peut plus classique. Le second marqueur est l'âge d'un directeur général. Il s'agit d'un élément important car il permet de mettre en lumière son expérience. L'intérêt pour le parcours d'un directeur général a été le troisième choix car il informe sur la formation initiale de l'individu ; et le secteur (privé ou public) dans lequel il a évolué de la sortie de ses études jusqu'à son entrée en fonction au poste de directeur général.

Quatrièmement, la taille de la commune est apparue comme une donnée importante : certaines sont petites (moins de 10 000 habitants), d'autres moyennes (entre 10 000 et 20 000 habitants) et les dernières sont grandes (plus de 20 000 habitants). Initialement, une quatrième classification était envisagée (plus de 50 000 habitants) mais les directeurs généraux des grandes villes wallonnes ont décliné nos demandes d'interviews. Cinquièmement, le niveau de revenu par habitant est un indicateur pertinent pour mesurer les moyens financiers d'une commune.

Enfin, le sixième critère est lié à la couleur politique des partis présents au sein de la majorité. Pour rappel, le directeur général interagit avec les élus dans le cadre de son travail. L'ensemble de ces critères ont conduit à établir une liste de dix enquêtés. Le choix s'est porté sur six directeurs généraux avec l'équilibre suivant : 3 hommes et 3 femmes ; 2 petites communes, 2 moyennes communes et 2 grandes communes ; 3 communes « favorisées » et 3 communes « défavorisées » sur le plan des ressources financières.

Notre échantillon comprend six directeurs généraux qui évoluent dans des contextes différents. Au côté de ces critères, de multiples données étaient inconnues chez les enquêtés comme l'étiquette politique du directeur général, sa relation avec son pouvoir politique et ses agents, l'impact de son parcours professionnel sur son travail, son caractère, l'ambiance de travail, sa faculté d'adaptation aux imprévus, son rapport au respect des règles administratives, etc.

Nous avons donc opté pour une sélection raisonnée en fonction de critères dont l'information était publique. Notre étude de cas s'appuie sur le concept de « falsification » développé par Karl Popper⁷⁵. Il met en lumière le critère de réfutation pour juger de la validité d'une théorie.

Selon ce critère, l'observation d'un seul fait expérimental ne corroborant pas la théorie réfute celle-ci. Notons bien que cela sous-entend 1/ le caractère inductif de la science et 2/ une complétude et une universalité de la théorie en cause. Si on admet ces deux aspects, si un seul fait contrevient à la théorie, elle est nécessairement fausse. Une connaissance qui donne cette possibilité de réfutation peut être considérée comme scientifique, car elle donne la possibilité d'un contrôle de sa validité très puissant. (Juignet, 2015)⁷⁶.

Dans le cadre de notre recherche, les six enquêtés évoluent dans des contextes très différents. Or, comme détaillé dans la partie suivante consacrée aux résultats, on retrouve toujours les mêmes variables indépendantes dans les différents entretiens : le pouvoir discrétionnaire associé aux règles et les mécanismes d'adaptation associé aux facteurs limitants internes et externes à l'organisation). En d'autres termes, notre recherche s'appuie sur un « most different system design »⁷⁷. Un tel design permet de renforcer la validité des relations identifiées entre l'autonomie de gestion des directeurs généraux (c'est-à-dire, leur pouvoir discrétionnaire et leurs mécanismes d'adaptation) et ses facteurs, car ces relations résistent alors à la variété des contextes dans lesquels elles ont été mises en évidence.

⁷⁵ Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12 (n°2), pp. 219-245. DOI: 10.1177/1077800405284363.

⁷⁶ Juignet, P. (2015). Karl Popper et les critères de la scientificité. *Philosophie, science et société*. Retrieved from <https://philosciences.com/philosophie-et-science/methode-scientifique-paradigme-scientifique/112-karl-popper-et-les-criteres-de-la-scientificite>.

⁷⁷ Anckar, C. (2008). On the Applicability of the Most Similar Systems Design and the Most Different Systems Design in Comparative Research. *International Journal of Social Research Methodology*, 11 (n°5), pp. 389-401. doi : 10.1080/13645570701401552.

Toutes les réponses fournies dans le cadre des entretiens ont été anonymisées. Tout d’abord, pour davantage de clarté, la présentation des enquêtés est réalisée sous la forme d’un tableau. Les informations relatives à la taille de la commune et au revenu par habitant ont été volontairement généralisées afin de garder le caractère confidentiel des réponses. Les chiffres relatifs à la population sont arrêtés au 1^{er} janvier 2018⁷⁸. À titre d’exemple, une commune ayant 13.400 habitants est classée dans la catégorie moyenne.

Le raisonnement est identique concernant le revenu par habitant. Les derniers chiffres datent de l’année 2015⁷⁹ avec une moyenne du revenu par habitant s’élevant à 17.698 €. Par exemple, une commune ayant un revenu moyen par habitant de 20.000 € est classée au-dessus de la moyenne. Il convient de préciser que ce n’est pas l’unique critère pour déterminer la santé financière d’une commune puisque d’autres éléments entrent en ligne de compte tel que le précompte immobilier. L’objectif de ce critère est de situer l’environnement dans lequel évoluent les directeurs généraux sur le plan des moyens financiers.

⁷⁸ SPF Intérieur. (2018). *Statistiques de population – chiffres de population au 1^{er} janvier 2018*. Retrieved from <http://www.ibz.rn.fgov.be/fr/population/statistiques-de-population/>.

⁷⁹ STABEL. (2015). *Quel est le revenu moyen dans votre commune ? (Carte)*. Retrieved from <https://www.lecho.be/monargent/budget/Quel-est-le-revenu-moyen-dans-votre-commune-carte/9947100?ckc=1&ts=1528642079>.

	Taille de la commune	Âge	Parcours professionnel	Revenu/Habitant	Coalition ⁸⁰
Interviewé n°1	Moyenne	+/- 45 ans	L'interviewé a débuté dans le secteur privé avant de rentrer dans le secteur public. Il a pris ses fonctions de directeur général en 2010.	Au-dessus de la moyenne	MR/CDH
Interviewé n°2	Petite	+/- 45 ans	L'interviewé a débuté dans le secteur privé avant de rentrer dans le secteur public. Il a pris ses fonctions de directeur général en 2013 au moment de la réforme des grades légaux.	En-dessous de la moyenne	PS/Mouvement citoyen local
Interviewé n°3	Grande	+/- 50 ans	L'interviewé a travaillé dans le secteur public dans différentes fonctions. Il a pris ses fonctions de directeur général en décembre 2014, soit peu après l'entrée en vigueur de la réforme des grades légaux.	En-dessous de la moyenne	PS
Interviewé n°4	Grande	+/- 60 ans	L'interviewé a fait sa carrière au sein de la commune. Il a gravi les échelons pour devenir secrétaire	Au-dessus de la moyenne	MR/Mouvement citoyen local

⁸⁰ Union des Villes et Communes de Wallonie asbl. (2018). *Les 262 communes wallonnes en fiches*. Retrieved from <http://www.uvcw.be/communes/>.

			communal par promotion. Il a une carrière de plus de 20 ans au poste de directeur général.		
Interviewé n°5	Petite	+/- 50 ans	L'interviewé est entré comme rédacteur. Il a gravi les échelons en passant les concours. Il a une carrière de plus de 20 ans au poste de directeur général.	En-dessous de la moyenne	IC
Interviewé n°6	Moyenne	+/- 40 ans	L'interviewé a commencé sa carrière comme assistant au sein d'université. Il a ensuite passé l'examen de recrutement pour le poste de directeur général qu'il réussit. Il évolue dans la commune à ce poste depuis 17 ans.	Au-dessus de la moyenne	PS/MR

Le premier interviewé est directeur général d'une commune de taille moyenne. Il a suivi une formation en sciences politiques et administratives. Il a un parcours professionnel varié. Ayant débuté sa carrière dans le secteur privé, il a ensuite connu un passage par le secteur public en tant que secrétaire dans un CPAS. Il occupe désormais le poste de directeur général depuis 2010, soit avant la réforme des grades légaux. Lors de l'entretien, le directeur général a clairement évoqué une appartenance à un parti politique présent dans la coalition au pouvoir. Enfin, la commune a un revenu par habitant élevé, le plus haut de l'échantillon. Cette personne sera dorénavant nommée « interviewé n°1 ».

Le second interviewé est directeur général d'une commune de petite taille. Il possède une licence en philologie germanique. Avant d'entrer dans le service public, il a débuté par une carrière dans le secteur privé en tant qu'agent commercial pendant près de 20 ans. Il a entamé une reconversion de carrière en reprenant des études en sciences administratives. Ayant réussi un concours de recrutement, il devient directeur général en 2013 ; au moment de la réforme des grades légaux. Ce directeur général évolue dans une commune où le revenu par habitant est faible. Cette personne sera dorénavant nommée « interviewé n°2 ».

Le troisième interviewé est directeur général d'une commune de grande taille. Juriste de formation, il a toujours travaillé dans le secteur public mais a changé d'emploi à plusieurs reprises. Après avoir effectué des remplacements de courte durée au poste de directeur général, il occupe cette fonction depuis 2013, soit au moment de la réforme des grades légaux. Il évolue dans une commune où le revenu par habitant est faible, le plus bas de l'échantillon. Cette personne sera dorénavant nommée « interviewé n°3 ».

Le quatrième interviewé est directeur général d'une commune de grande taille. Il est licencié en droit et a toujours travaillé dans le secteur public. Evoluant dans la même commune depuis ses débuts, il a commencé en tant que rédacteur avant de devenir chef de bureau. Ayant réussi l'accession par promotion, il a endossé le rôle de secrétaire communal en 1990 et possède donc une solide expertise de la fonction. Il évolue dans une commune où le revenu par habitant est élevé, bien au-dessus de la moyenne. Cette personne sera dorénavant nommée « interviewé n°4 ».

Le cinquième interviewé est directeur général d'une commune de petite taille. Diplômé de l'enseignement secondaire, il a toujours travaillé au sein de la même administration, d'abord en tant que rédacteur avant de suivre des cours de droit administratif. Ayant réussi l'examen de recrutement pour le poste de secrétaire communal en 1995, il a endossé cette fonction très

jeune ; à peine âgé de 28 ans. Il possède donc une solide expérience de la fonction. Il évolue dans une commune où le revenu par habitant est proche de la moyenne. Cette personne sera dorénavant nommée « interviewé n°5 ».

Le sixième interviewé est directeur général d'une commune de taille moyenne. Il est diplômé de l'enseignement universitaire. Après un passage comme assistant au sein d'une université, il travaille depuis 17 ans au sein de la même administration. Ayant réussi l'examen de recrutement pour le poste de secrétaire communal en 2001, il entre en fonction à l'âge de 27 ans. Il évolue dans une commune où le revenu par habitant est légèrement au-dessus de la moyenne. Cette personne sera dorénavant nommée « interviewé n°6 ».

4.2. La collecte des données

L'objet d'étude de ce mémoire a été peu exploré jusqu'à présent. Les données exploitables sont rares à l'exception d'articles rédigés périodiquement par des directeurs généraux eux-mêmes ou par des membres de l'ASBL « Union des Villes et Communes de Wallonie ». Ces publications se retrouvent sur le site internet de cette association sous l'onglet « gouvernance locale »⁸¹. Notre collecte de données, explicitée dans cette section, s'appuie sur des éléments issus du manuel de recherche en sciences sociales de Quivy et Van Campenhoudt⁸². Elle est également enrichie de notions apprises au cours de méthodes de recherche en sciences sociales⁸³.

Nous avons opté pour la collecte des données primaires en interrogeant des directeurs généraux. Le choix s'est porté sur des entretiens individuels. Trois types d'entretiens étaient envisageables : le non-directif, le semi-directif et le directif. Le premier et le troisième étaient inappropriés car l'objet de la recherche, dans son premier volet (le pouvoir discrétionnaire), impliquait une série de questions subtiles. En effet, l'objet de ce mémoire porte notamment sur le respect des règles administratives. Il était délicat de poser les questions directement au risque que nos interlocuteurs pratiquent la langue de bois. De ce fait, le thème ne pouvait pas être avancé clairement lors de l'entretien. Nous avons donc opté pour l'entretien semi-directif. Il offre l'avantage d'évoquer une série de thématiques par le biais de questions ouvertes. Ce choix a permis à l'enquête de conserver la direction de l'interview. Six directeurs généraux ont été interrogés sur leur lieu de travail. Le premier entretien a eu lieu en décembre 2017 et le dernier s'est déroulé en juin 2018. Les entretiens ont duré entre 50 minutes et 70 minutes. La volonté initiale était de ne pas les submerger de questions vu leur emploi du temps chargé.

Pour opérer un choix parmi les 262 possibilités, des recherches ont été entreprises sur les sites internet de nombreuses communes. Dans un premier temps, l'objectif était de trouver autant d'hommes que de femmes. La première sélection a conduit à établir une liste de quatorze noms. Elle a été réduite via la sélection de communes de différentes tailles.

⁸¹ L'Union des Villes et Communes de Wallonie. (2018). *Gouvernance locale*. Retrieved from <http://www.uvcw.be/articles/list14.htm>.

⁸² Quivy, R., Van Campenhoudt, L. (2006). *Manuel de recherches en sciences sociales*. Paris : Dunod.

⁸³ Moens, F. (2015). *Méthodes de recherche en sciences sociales*. Unpublished Document. Université Catholique de Louvain, Mons.

Grâce à des informations collectées sur le réseau « LinkedIn », nous avons affiné notre échantillon en fonction du parcours professionnel. Chaque enquêté a été contacté par courriel. Grâce au site internet des communes, il était facile de trouver les adresses e-mails des directeurs généraux ou de leur secrétariat. Les deux premières tentatives ont été couronnées de succès. Les quatre suivantes sont restées sans réponses.

Une nouvelle sélection a été réalisée sur base de la même philosophie, mais les réponses se sont avérées négatives. Vu la réticence des directeurs généraux des villes de plus de 50 000 habitants, le critère relatif à la taille des communes a été modifié. Quatre nouvelles demandes d'interview ont été formulées ; avec succès cette fois. Les six personnes interrogées ont accepté que l'entretien soit enregistré ; ce qui a permis à l'enquêteur de garder une copie fort utile pour la retranscription de la conversation. Pour des raisons de confidentialité, il a été convenu de supprimer les enregistrements une fois le travail de l'enquêteur terminé.

Douze questions ont été posées à chaque enquêté. Celles-ci étaient réparties en deux blocs afin d'être en adéquation avec les concepts théoriques mobilisés au travers de ce mémoire : le pouvoir discrétionnaire et les mécanismes d'adaptation. Cette façon de procéder est aussi en accord avec la méthode de l'analyse catégorielle⁸⁴ qui a été mise en œuvre pour l'interprétation des entretiens. Muni d'un carnet de notes, de quoi écrire et d'un smartphone qui a servi d'enregistreur vocal, l'enquêteur a posé une première question générale permettant de mieux connaître l'enquêté. Cette première approche a permis de mettre en confiance l'interviewé et de fournir des informations sur sa personnalité et son parcours professionnel. La majorité des interviewés étaient loquaces, ils ont parlé d'autant plus librement sachant que l'enregistrement de l'entretien serait supprimé, et que les réponses seraient anonymisées par l'enquêteur. Dans cet esprit, les propos de tous les directeurs généraux, hommes et femmes confondus, seront rapportés au masculin.

L'ordre des questions a été soigneusement pensé afin de terminer par les plus sensibles. L'enquêteur a ponctué l'entretien par une question sur la réforme des grades légaux. Une fois l'interview terminée, il vérifie que l'enregistrement a bien fonctionné avant de prendre congé. Les six enquêtés ont émis le souhait de lire le mémoire. La demande a été acceptée par l'enquêteur qui fournira une copie de sa recherche.

⁸⁴ Mucchielli, A., Paillé, P. (2016). *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*. Malakoff : Armand Colin.

Le tableau ci-dessous dresse un récapitulatif des questions posées :

Présentez-vous-en quelques mots ?
La réforme des grades légaux a octroyé plus d'autonomie au directeur général. Vous êtes notamment chargé de mettre en place le contrôle interne. Comment avez-vous accueilli le fait d'avoir plus de tâches qu'auparavant ?
Comment se déroule la concertation avec le collège communal pour l'atteinte des objectifs ? Bénéficiez-vous d'une liberté d'action ?
Le pouvoir politique souhaite réaliser une série de projets. Comment dressez-vous des priorités ? Pourquoi le faites-vous de cette façon ?
Quelle est votre politique en matière de motivation du personnel ?
L'autonomie de gestion d'un directeur général est plus importante qu'auparavant. Pour mener à bien vos nouvelles missions, êtes-vous freiné par l'insuffisance de moyens financiers et/ou humains à votre disposition ?
L'une de vos missions est l'opérationnalisation des projets politiques de la commune. Comment atteignez-vous vos objectifs en fonction des contraintes liées aux règles administratives ? Que faites-vous pour gagner en efficacité ? Avez-vous des exemples pour illustrer vos propos ?
Comment qualifieriez-vous la relation avec le collège ? Avez-vous déjà rencontré une situation où vous devez faire face à l'insistance d'un échevin qui souhaite que son projet passe en priorité ? Comment avez-vous réagi ou comment réagiriez-vous si la situation se présentait ?
La réforme de la gouvernance locale, visant notamment à instaurer des bonnes pratiques, a engendré de nouvelles règles administratives. Que peut faire un directeur général pour alléger cette lourdeur administrative ?
Un agent souhaite faire une petite entorse aux règlements pour gagner en efficacité. Quels types de sanction envisagez-vous ou envisageriez-vous lorsqu'un agent ne respecte pas une procédure administrative ?
Comment réagissez-vous quand vous êtes en désaccord avec le pouvoir politique ?
Que pensez-vous de la réforme des grades légaux ?

4.3. L'analyse catégorielle

Cette recherche s'appuie sur l'analyse catégorielle des entretiens. Ce choix a été guidé, en amont, lorsque le cadre théorique a été façonné avec la définition des catégories suivantes ; à savoir les **règles**, le **pouvoir discrétionnaire**, les **facteurs limitant internes et externes à l'organisation**, les **mécanismes d'adaptation** et l'**autonomie de gestion**.

En fait, ce qu'il faut voir, c'est que dans les recherches où il y a utilisation de catégories déjà constituées, celles-ci n'existent que parce qu'une analyse a déjà eu lieu. Bref, le travail essentiel de catégorisation est déjà fait. Le travail d'interprétation scientifique, dans ce type de recherche, se situe donc en amont (Mucchielli et Paillé, 2016)⁸⁵.

Le traitement des données a constitué une partie importante de la recherche. Celui-ci a débuté par la retranscription des entretiens à partir des enregistrements vocaux, suivi d'un repérage des marqueurs types. L'objectif consistant à déterminer la fréquence et le contexte dans lesquels ils étaient utilisés.

Le résultat est déjà là sous la forme des postulats théoriques à vérifier, de la grille catégorielle à appliquer, de l'interprétation à valider. L'essentiel de l'analyse qualitative n'est pas le fait du chercheur qui va tenter de repérer des notions déjà bien construites à l'intérieur de son corpus, elle est l'œuvre du travail antérieur ou de celui de ses prédécesseurs, en particulier ceux qui ont articulé la théorisation qu'il s'apprête à mettre à l'épreuve, ceux qui ont généré les catégories pertinentes, ceux qui ont proposé les multiples sens à donner aux phénomènes (Mucchielli et Paillé, 2016)⁸⁶.

Les entretiens avec les enquêtés ont été menés selon cette logique avec un questionnaire construit en fonction des catégories déterminées dans le cadre théorique de ce mémoire.

⁸⁵ Mucchielli, A., Paillé, P. (2016). *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*. Malakoff : Armand Colin.

⁸⁶ *Ibid.*

5. Résultats

5.1. Interviewé n°1

L'interviewé n°1 a tendance à suivre les **règles**. Selon lui, elles sont contraignantes mais il considère qu'elles sont indispensables au bon fonctionnement de l'Administration.

Il y a deux freins à la performance en matière de règles : la loi sur les marchés publics mais qui est positive parce qu'elle évite de dépenser de l'argent public de manière disproportionnée et il y a aussi les inscriptions budgétaires. Ces règles administratives, je ne sais pas les contourner. (Interviewé n°1, 2017, annexe1).

Il explique que toutes les communes sont logées à la même enseigne dans ce domaine. Ce constat, il l'a dressé en fonction de ses expériences professionnelles au sein de plusieurs administrations. Malgré son attachement au respect des procédures, l'interviewé n°1 avoue avoir utilisé son **pouvoir discrétionnaire** en pratiquant l'inaction.

Lorsque je suis arrivé au sein de cette administration, c'était loin d'être évident avec le pouvoir politique jusqu'au jour où je leur ai prouvé que si je voulais freiner, ça allait freiner au niveau de l'Administration. (Interviewé n°1, 2017, annexe1).

Il affirme également qu'il ferait de l'obstruction si l'extrême droite arrivait au pouvoir dans sa commune. Ces deux extraits de l'entretien montrent qu'il a la volonté de respecter les règles mais qu'il est en mesure de les contourner dans des conditions bien particulières. Le pouvoir discrétionnaire est plutôt fort dans le chef de l'interviewé n°1.

Pour remplir ses missions, il considère bénéficier d'une large **autonomie de gestion**. Il dispose des moyens financiers et humains nécessaires pour réaliser ses tâches et ses objectifs. Il explique qu'une bonne relation avec le pouvoir politique est indispensable ; et elle doit être de même avec le personnel communal. Toutefois, il considère que ses agents peuvent être un **facteur interne limitant** sa capacité d'action. Il prend l'exemple suivant pour étayer sa pensée :

Dans le secteur public, quelqu'un qui fait juste son boulot, il peut rester là une carrière sans être pour autant un super élément motivé. Dans le secteur privé on va lier cela à des évaluations, à des primes et donc il y a quelque part une certaine recherche de la performance permanente. L'expression favorite que j'entends dans l'administration : Pourquoi est-ce qu'on va changer ? On a toujours fait comme ça ». (Interviewé n°1, 2017, annexe1).

Il considère également son pouvoir politique comme un **facteur interne limitant** sa liberté d'action sur le plan de la décision finale.

Entre ce qui est dans le texte du Code de la Démocratie locale où on dit : « vous êtes le patron de l'administration » et les faits, ça n'a rien de comparable. Un patron qui ne peut pas engager du personnel et qui ne peut pas en virer, ce n'est pas un patron. J'organise un examen, le politique ne vote pas le principe d'organisation d'un examen, je ne peux même pas l'organiser. Le collègue engagerait quelqu'un alors que j'ai remis un avis négatif, je serais obligé de travailler avec. Je demande qu'on vienne virer quelqu'un et le politique me dirait : « celui-là on l'aime bien on le garde ». Comment puis-je rester chef du personnel dans une configuration pareille ? L'entente du binôme politique/grades légaux, c'est la clé de la réussite. (Interviewé n°1, 2017, annexe1).

L'interviewé n°1 est conscient qu'il ne peut pas influencer sur le pouvoir politique car ce sont des personnes élues démocratiquement. La décision finale leur revient et il respecte cela. En revanche, il est en mesure de mettre en place des **mécanismes d'adaptation** face aux réticences de son personnel. Il explique avoir dressé des priorités lors de son entrée en service, l'une d'entre elles était la réorganisation des services.

J'ai proposé un fonctionnement de l'administration que j'estimais de rêve sur papier. Pour mettre en place ce nouvel organigramme, il a fallu modifier les statuts et j'ai donc eu besoin de l'autorisation du collègue. Il me fallait aussi des moyens financiers parce que l'organigramme tel que je l'avais souhaité comprenait des chefs de bureaux administratifs de niveau universitaire. (Interviewé n°1, 2017, annexe1).

5.2. Interviewé n°2

L'interviewé n°2 a un rapport plutôt particulier aux **règles**. Il est plutôt favorable à les contourner dans certains cas mais il est intransigeant sur d'autres.

Tout dépend de quel type d'entorse au règlement on parle, mais si c'est pour gagner en efficacité, je ne prends pas de sanctions contre l'agent. Pour moi, un règlement est figé. Quand il est écrit, on n'imagine jamais tous les cas de figure qui peuvent se présenter. Maintenant si l'entorse au règlement, c'est ne pas faire d'appel d'offre pour acheter un ordinateur évidemment que là il y aura une sanction. (Interviewé n°2, 2018, annexe 2).

L'usage du **pouvoir discrétionnaire** est élevé dans le chef de l'interviewé n°2. Il a clairement indiqué avoir contourné les règles administratives en se fondant sur sa propre appréciation.

Je prends l'exemple d'une personne qui exerce une activité saisonnière. La demande d'un permis d'urbanisme prend plus de temps que l'activité en elle-même. Dans ce cas précis, j'ai fermé les yeux. On a fait comme si on n'avait pas reçu la demande. Ce n'est pas bien mais il y a toujours deux choses dans mon esprit : la légalité et ma conscience. Parfois on est obligé de faire comme si on n'avait rien vu, c'est sans doute une décision que j'ai prise parce que je ne suis pas juriste de formation. (Interviewé n°2, 2018, annexe 2).

Il considère que le personnel peu qualifié est un **facteur interne limitant** son autonomie, à l'instar d'un manque de moyens financiers. Cette personne évolue dans une commune avec un revenu par habitant faible, bien en-dessous de la moyenne.

Comme la commune est pauvre, on ne sait rien faire sur fonds propres. La part des subsides dans nos investissements représentent 50 à 60 %. En termes de personnel, on est trop par rapport à la taille de la commune. (Interviewé n°2, 2018, annexe 2).

L'interviewé n°2 affirme être tributaire du pouvoir subsidiant (ressource externe à l'organisation) pour la réalisation de nombreux projets. En revanche, il a une bonne **capacité d'adaptation** notamment pour éradiquer l'ingérence du pouvoir politique en matière de personnel communal.

J'ai des moyens humains mais pas forcément ceux dont je rêverais. J'ai réussi à convaincre le collège de mettre en œuvre des procédures pour constituer des

réserve de recrutement. Au moins, les gens sont maintenant engagés sur base d'examens. J'ai également mis en place un décloisonnement des services afin d'instaurer de la polyvalence chez les agents. (Interviewé n°2, 2018, annexe 2).

L'interviewé n°2 bénéficie d'une forte **autonomie de gestion** grâce à une bonne relation avec le pouvoir politique.

Dans la grande majorité des cas, je suis suivie. Je n'interviens souvent qu'en matière de personnel, on travaille vraiment en collaboration. Le politique tient compte des remarques que je formule et moi je sais où je dois m'arrêter dans la discussion. Je sais très bien que ce n'est pas à moi de prendre les décisions et de les juger. (Interviewé n°2, 2018, annexe 2).

5.3. Interviewé n°3

L'interviewé n°3 est plutôt favorable au respect des **règles**.

Quand je constate des choses irrégulières, je l'indique à mon autorité politique. Je suis conseiller juridique du collège et un conseiller donne des avis. Il y a quelquefois où le collège a pris des décisions où je n'étais pas favorable mais voilà s'il n'y a pas d'illégalité, ok je suis. Un juriste qui commet des illégalités, c'est comme un prof de français qui commet des fautes d'orthographe. Surtout qu'il y a moyen, contrairement à ce que l'on croit, de trouver une solution juridiquement acceptable dans 90 % des cas qui aboutit au même résultat. J'ai toujours trouvé des solutions juridiquement correctes pour un résultat identique. C'était peut-être un peu plus long, mais cela aboutissait au même résultat. (Interviewé n°3, 2018, annexe 3).

Il a plutôt un fort usage de son **pouvoir discrétionnaire** notamment via l'anticipation qui permet un contournement des règles.

Je pratique beaucoup l'anticipation et je demande la même chose à mes services. En matière de voirie, par exemple, pour les plans PIC (voirie) on travaille déjà sur les plans PIC suivants. Avec ce système de tableau de bord, quand on booste les choses, les services ont déjà fini la plupart de leurs crédits vers octobre et donc ils comment déjà à travailler sur les dossiers de l'exercice suivant et moi, de l'autre côté, je fais le budget suffisamment tôt pour le faire passer au mois de novembre et l'avoir exécutoire pour le conseil de janvier. (Interviewé n°3, 2018, annexe 3).

C'est également le cas pour des situations qu'il juge manifestement illégales.

Je n'ai pas à remplacer le collègue mais il m'est déjà arrivé de refuser de signer un permis déclaré irrecevable. Le collègue a quand même voulu le délivrer mais j'ai refusé de signer parce que là je risquais une infraction pénale et cela je ne le veux pas. (Interviewé n°3, 2018, annexe 3).

Les **facteurs internes limitant** son autonomie sont les moyens humains et financiers. Il pointe également un **facteur externe** qui est le niveau de pouvoir régional.

On entretient les voiries régionales alors que ce n'est pas de notre ressort. Cela nécessite du personnel et cela coûte de l'argent à la commune. Du coup, on a des projets qu'on ne sait pas faire. Si on pouvait engager plus, on ferait davantage mais

il est clair que si j'engage plus, je vais plomber notre budget ordinaire dont la majeure partie est consacrée aux frais de personnel. (Interviewé n°3, 2018, annexe 3).

L'interviewé n°3 a mis en place une série de **mécanismes d'adaptation** dont un renforcement de l'encadrement du personnel et la création d'un service dédié aux subventions.

Il y a un parrainage qui est fait dès le départ pour les nouveaux membres du personnel, il y a une formation accueil pour les nouveaux membres du personnel, on a relancé les évaluations, on a travaillé deux ans pour faire un profil de fonctions individualisé par poste de travail. Quand je suis arrivé, chaque service commandait son matériel donc j'ai mis en place un service centralisé pour les achats courants qui est informatisé donc ce qui me permet de voir ce qui sort et ce qui rentre. (Interviewé n°3, 2018, annexe 3).

Il bénéficie d'une **autonomie de gestion** dans de nombreux domaines sauf quand il s'agit de prendre la décision finale.

Dans les textes, on nous accorde plus de liberté mais dans les faits ce n'est pas comme ça. En matière de gestion du personnel par exemple, la décision finale de muter quelqu'un, de licencier quelqu'un, de supprimer ou de créer un service revient au collègue. Si vous avez un collègue intrusif, vous pouvez dire tout ce que vous voulez mais vous n'aurez jamais le dernier mot. (Interviewé n°3, 2018, annexe 3).

5.4. Interviewé n°4

L'interviewé n°4 a tendance à suivre les **règles**. Il les juge contraignantes.

Les règles, elles nous sont imposées donc je ne vois pas très bien comment on peut faire pour les alléger si ce n'est en recrutant des personnes supplémentaires pour faire face à la charge de travail qui nous est demandée. Par rapport au secteur privé, on n'a pas la même souplesse au niveau des engagements de personnel et de la répartition des moyens. (Interviewé n°4, 2018, annexe 4).

Il a faible usage de son pouvoir discrétionnaire. Il est utilisé au travers d'un non-respect de la lettre de mission et du contrat d'objectif. « *Il y a un formalisme qui nous est imposé et on n'est pas encore dedans mais on y travaille* ». Son autonomie de gestion est limitée par une série de ressources internes telles que les moyens humains et financiers mais également le pouvoir subsidiant (ressource externe).

Je manque surtout de moyens humains parce que l'on manque de moyens financiers. La motivation du personnel, c'est très difficile parce que l'on n'a pas beaucoup de marge de manœuvre. (Interviewé n°4, 2018, annexe 4).

Il dispose d'une large autonomie dans son travail sauf au niveau de la décision finale.

La réforme n'a pas donné plus d'autonomie au directeur général. Les facteurs limitants ne sont pas liés au décret fixant notre statut mais ils sont liés aux contraintes extérieures. On a donné aussi au pouvoir politique, en professionnalisant la fonction, plus de pouvoir. Les politiciens ont un traitement maintenant. Avant, il avait un jeton de présence. (Interviewé n°4, 2018, annexe 4).

En fin de compte, c'est le pouvoir politique qui décide. S'il ne met pas les moyens financiers pour donner le préavis, je ne sais rien faire mais cela ne fait pas l'objet d'une querelle. J'ai des collègues qui sont en permanence en tension/conflit avec le pouvoir politique ce qui n'est pas le cas ici. C'est probablement lié à mon tempérament. (Interviewé n°4, 2018, annexe 4).

5.5. Interviewé n°5

L'interviewé n°5 est favorable au respect des **règles** car elles permettent de gagner en efficacité.

Le dossier doit être bien ficelé pour le collège et pour le conseil afin d'éviter d'avoir des soucis. Il doit l'être d'autant plus quand il est lié à une demande de subsides car il faut éviter que cette autorité nous le renvoie en disant « ça ne va pas » car on n'a pas l'avis de légalité. Les règles sont contraignantes mais il faut les respecter. En respectant la légalité, on évite les recours dans le cas où il y a des tiers qui sont susceptibles d'intervenir. Quand le dossier n'est pas bien ficelé, vous laissez des portes ouvertes à des soucis. Un marché public, il y a de la concurrence qui est là, il y a maintenant des gens qui font un business en engageant un juriste pour trouver les failles dans le cahier de charges, il y en a qui font de l'argent avec cela. (Interviewé n°5, 2018, annexe 5).

Il a un faible usage de son **pouvoir discrétionnaire** utilisé au travers de la lecture des règlements.

Vous pouvez lire trois ou quatre fois le nouveau décret, il n'y en a pas deux qui ont la même interprétation du texte. Jusqu'où doit-on aller ? Et à partir du moment où un texte n'est pas clair, ce ne sont plus que des interprétations. (Interviewé n°5, 2018, annexe 5).

Les moyens humains et financiers sont des **facteurs internes limitants** sa liberté d'action.

Je n'ai pas beaucoup de personnel. J'en ai même de moins en moins parce que les chefs de service qui partent à la retraite ne sont pas remplacés donc on doit être solidaire, se serrer les coudes mais l'administration elle doit fonctionner donc on n'a pas 50 façons de faire. Les moyens humains et financiers sont un frein et cela l'est de plus en plus parce que les communes sont de plus en plus sollicitées. (Interviewé n°5, 2018, annexe 5).

Son **autonomie de gestion** est plutôt importante.

Je ne considère pas que j'ai plus d'autonomie qu'auparavant parce qu'on est dans un poste où vous avez quand même beaucoup d'autonomie parce que vous avez une obligation de résultats, les dossiers doivent être prêts dans les délais, ils doivent être présentés à temps. Mon politique ne s'ingère pas dans ma gestion du personnel mais quand il y a un souci j'en parle. (Interviewé n°5, 2018, annexe 5).

5.6. Interviewé n°6

L'interviewé n°6 a tendance à respecter les **règles**.

On essaye d'être toujours là pour rendre possible ce qui est souhaité dans les limites de la légalité. Dans nos métiers, il y a aussi des actes techniques. On est là aussi pour exécuter des décisions légitimement prises par des personnes élues. Que ça plaise ou que cela ne plaise pas, on doit les exécuter et là l'important c'est d'enlever de l'affect, de l'émotion pour pouvoir faire le métier, c'est-à-dire exécuter la décision sans se tourmenter parce que l'on n'est pas forcément d'accord. (Interviewé n°6, 2018, annexe 6).

Il a plutôt un fort usage de son **pouvoir discrétionnaire**.

Un directeur général doit avoir le courage de ne pas faire bêtement ce qui est imposé. Et donc avoir le courage de paramétrer des choses qui correspondent à l'ADN de sa structure et avoir le courage d'assumer cela. On va nous imposer un Plan Stratégique Transversal, si on fait un PST ici il sera à notre sauce. C'est respecter toujours la légalité mais en construisant un modèle qui correspond au besoin de la structure, à l'ADN de la structure. (Interviewé n°6, 2018, annexe 6).

Si l'on veut vraiment faire du contrôle interne ou de l'audit interne, il faut vraiment les ressources (du personnel) et cela ce n'est pas possible. Les contraintes budgétaires des communes aujourd'hui ne permettent pas nécessairement de vraiment faire cela. (Interviewé n°6, 2018, annexe 6).

Selon lui, les moyens humains et financiers **limitent l'autonomie** d'un directeur général.

J'ai une insuffisance quantitative de personnel. Les contraintes budgétaires nous freinent dans la façon de fonctionner, de bien mettre les choses en place dans des tas de choses que l'on pourrait faire, même dans le matériel. On n'a pas de chèques-repas, on a que le traitement ici. Il y a des communes qui offrent les chèques repas, les assurances hospitalisation, nous on ne sait rien offrir et là c'est un peu embêtant. (Interviewé n°6, 2018, annexe 6).

L'interviewé n°6 fait preuve d'une **grande adaptabilité** en ayant mis en place un système managérial basé sur le principe d'une entreprise libérée.

Il y a deux ans et demi, j'ai développé un projet managérial. C'est un projet qui est basé sur des notions extrêmement importantes : confiance, autonomie, sens, souplesse et responsabilité. Donc le projet, c'est vraiment de donner un maximum d'autonomie à nos collaborateurs, de mettre le sens du travail au cœur et de mettre l'humain au cœur. Donc on est à l'opposé d'un système basé sur le contrôle, on est sur un système basé sur l'autonomie et la confiance. Plus on a une structure qui est aplatie, plus elle est souple et plus elle a facile à s'adapter au contre-temps parce que l'on ne passe pas par 14 intermédiaires pour faire quelque chose de nouveau. (Interviewé n°6, 2018, annexe 6).

Il bénéficie d'une **autonomie de gestion** importante.

Personnellement, j'ai toujours eu de l'autonomie notamment en ce qui concerne la gestion des ressources humaines et le recrutement parce que l'on peut remettre un avis. Moi je n'empiète pas sur le terrain des choix politiques et inversement, le collègue me laisse piloter l'exécution des décisions. Pour être respecté, il faut être respectable. (Interviewé n°6, 2018, annexe 6).

Cette première analyse offre une vue d'ensemble de la position de chaque enquêté sur les concepts développés dans le cadre théorique de ce mémoire. L'objectif de ce décryptage catégoriel était double : comprendre leur rapport au respect de la légalité dans le cadre de l'usage du pouvoir discrétionnaire et décrypter les techniques utilisées pour s'adapter aux ressources limitant leur autonomie de gestion. Dans la section suivante, ces tendances individuelles feront l'objet d'une comparaison permettant de mettre en évidence les similitudes et les divergences dans les propos recueillis.

6. Discussion

6.1. Les relations entre les règles et le pouvoir discrétionnaire

L'enquête de terrain s'est d'abord intéressée à la manière dont un directeur général met en œuvre la stratégie politique dans le respect des règles administratives. Ce premier aspect relève des marchés publics mais aussi de toutes autres procédures en lien avec l'autorité de tutelle ou le pouvoir subsidiant. Les interviewés n°1 et n°4 soulignent qu'ils sont pieds et poing liés dans ce domaine en évoquant précisément la loi sur les marchés publics qui devient de plus en plus coercitive. Leur pensée est identique sur les autres réglementations qui sont devenues plus techniques et plus compliquées au fil du temps. Selon eux, il est impossible de contourner ces règles légales. D'un côté, ils les jugent indispensables pour assurer le bon fonctionnement de l'Administration. De l'autre, ils affirment qu'elles sont un frein à son efficacité. Ce constat n'est, cependant, pas partagé par l'interviewé n°5. Ce dernier estime que le respect des règles est, au contraire, un gage de performance. Il prend l'exemple d'un projet réalisé par son administration qui a fait l'objet d'un recours. Il explique que le dossier n'avait pas été correctement ficelé dans le respect des procédures relatif à un marché public, ceci ayant ramené le projet à la case départ et occasionné une perte de temps considérable.

Selon les enquêtés, la multiplication des décrets et des règlements crée une surcharge de travail. Dans le même ordre d'idées, ils expliquent que les textes juridiques sont de moins en moins précis laissant une plus grande marge à l'interprétation. Contrairement aux interviewés n°1 et n°4, l'interviewé n°3 y voit une ouverture de les contourner. Ce dernier affirme qu'il est possible de trouver des solutions juridiquement acceptables dans 90 % des cas mais que cet écart nécessite une procédure plus longue. L'interviewé n°6 abonde dans le même sens en précisant qu'il ne faut pas appliquer à la lettre ce qui est imposé dans les balises légales. Selon lui, il est même nécessaire d'adapter les règles à sa structure car les règlements sont figés à un instant T ; et que dès lors ils ne prévoient jamais tous les cas de figure. C'est notamment pour cette raison que le législateur propose de nouveaux décrets permettant de corriger les erreurs du passé.

L'interviewé n°2 est à la croisée des chemins. Il a un rapport particulier aux règles puisqu'il considère que certaines doivent être respectées à la lettre (l'exemple évoqué est celui des marchés publics) mais que d'autres peuvent être contournées. Ces premières constatations laissent entrevoir une possibilité de sortir des sentiers battus via l'utilisation du pouvoir discrétionnaire. Pour rappel, l'une des caractéristiques de ce concept développé par Lipsky (2010)⁸⁷ est la liberté que s'accorde un agent d'agir en se fondant sur sa propre appréciation. L'interviewé n°1 affirme qu'il serait prêt à faire de l'obstruction si l'extrême droite arrive au pouvoir dans sa commune. Cela se traduirait par un blocage des dossiers à son niveau. Il évoque notamment le fait de pas rendre d'avis de légalité. Il s'agit d'une position personnelle liée à ses convictions puisqu'il affirme être prêt à perdre son travail peu importe les projets que mènerait ce parti. Certes, la situation évoquée est hypothétique mais elle montre qu'un pouvoir discrétionnaire pourrait être utilisé dans une situation bien particulière.

L'interviewé n°2 affirme avoir sciemment contourné une règle administrative. L'élément qui a poussé cette personne à agir de la sorte est lié à la réglementation en matière d'urbanisme. Celle-ci a récemment évolué avec l'instauration du CoDT (Code du Développement Territorial) en lieu et place du Cwatup (Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine). Ce nouveau règlement a considérablement rallongé le délai pour l'octroi de certains permis. Cette personne s'est fondée sur sa propre appréciation en fermant les yeux sur le fait de ne pas délivrer un permis pour une activité saisonnière.

Cette entorse au respect des règles administratives et la possibilité de faire de l'obstruction évoquée à l'instant démontrent que certains directeurs généraux s'accordent une marge de manœuvre quand se pose un dilemme entre la légalité et leur conscience. Tous les intervenants sont conscients de ce pouvoir de blocage, en quelque sorte un peu à l'instar d'un droit de véto. Il ressort des entretiens que cette marge de liberté n'est utilisée que lors de situations particulières. La plupart du temps, les enquêtés suivent les règles administratives qui leur sont imposées quoi qu'il en coûte sur le plan de l'efficacité.

L'analyse des entretiens a, par ailleurs, mis en lumière l'existence de moyens ingénieux instaurés pour contourner les balises légales. Ceux-ci ayant deux objectifs : permettre au directeur général de répondre à son obligation de résultats vis-à-vis du pouvoir politique et améliorer la performance de l'Administration communale. Les interviewés n°1, n°3, n°4 et n°6

⁸⁷ Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy : Dilemmas of the individual in Public Services*. New York : Russell Sage Foundation.

soulignent qu'ils encouragent leurs agents à faire preuve d'initiative pour lutter contre la lourdeur administrative. Deux éléments ressortent : l'anticipation et la planification. L'interviewé n°1 explique qu'il demande à ses services de travailler avec une étape d'avance sur chaque dossier subsidié. Dans son Administration communale, l'interviewé n°3 a mis en place un système de tableaux de bords. Celui-ci permet aux agents des services de s'entraider et d'anticiper les dossiers de l'exercice suivant. L'interviewé n°6 a instauré une déstructuration des procédures pour octroyer davantage d'autonomie aux agents. Il a favorisé le décloisonnement des services afin de favoriser la transversalité.

Quatre des six personnes interviewées sont sorties du cadre réglementaire en matière de lettre de mission, de contrat d'objectif et d'évaluation. La tendance est claire à ce sujet : il s'agit des enquêtés qui étaient déjà en fonction au poste de secrétaire communal avant la réforme des grades légaux. Selon eux, il n'était pas nécessaire d'ajouter une couche de formalisme. Ces enquêtés ont comme point commun d'être nommés et, probablement, de se sentir protégés. De plus, ces quatre personnes partagent une autre similitude : une longévité de leur relation avec le pouvoir politique. Les deux personnes ayant pris leurs fonctions après l'entrée en vigueur du nouveau décret ont, cependant, respecté les prescriptions indiquées dans la réforme des grades légaux. Ce nouvel exemple montre l'usage d'une liberté d'action par rapport aux règles administratives que s'accordent certains directeurs généraux.

Dans le cadre de son travail, le directeur général doit composer avec des règles administratives de plus en plus contraignantes. Il doit également faire face aux exigences du pouvoir politique. À ce propos, l'unanimité est de mise dans le chef des interviewés. Selon eux, ils ne remettent pas en cause les choix politiques même s'ils sont en désaccord avec ceux-ci. L'élément qui est le plus étonnant dans les réponses est le suivant : ils prétendent ne pas s'immiscer sur ce terrain pour autant que la décision soit légale. Dans le cas contraire, les interviewés précisent qu'ils adressent une série de remarques techniques et/ou juridiques pour se couvrir en cas de problèmes par la suite. Seul un interviewé a formellement indiqué qu'il n'exécuterait pas une décision prise par le pouvoir politique si elle est manifestement illégale. La philosophie partagée par les différents enquêtés est résumée par l'interviewé n°6 qui confie qu'un directeur général exécute des actes techniques que cela lui plaise ou non. Selon lui, une façon d'y arriver est de faire abstraction de l'affect, de l'émotion vis-à-vis de son pouvoir politique.

6.2. Les relations entre les facteurs limitants et les mécanismes d'adaptation

L'enquête de terrain s'est ensuite penchée sur les ressources internes et externes à l'organisation limitant l'autonomie de gestion du directeur général. Le premier élément mis en avant par l'ensemble de nos interlocuteurs est la relation avec le pouvoir politique. L'interviewé n°5 explique l'ambiguïté à laquelle est confronté le directeur général dans son environnement de travail. Il occupe une position de chef vis-à-vis des agents de l'administration mais il est lui-même un employé. En effet, il est soumis à l'autorité du pouvoir politique. Cela peut paraître évident à première vue : les enquêtés ont unanimement confirmé qu'une synergie avec l'autorité politique est indispensable pour décliner les objectifs stratégiques en projets concrets. Cela ne veut pas dire pour autant qu'il faille forcément que l'autorité administrative et l'autorité politique soient les meilleurs amis du monde. L'interviewé n°6 estime que le conflit est utile dans certains cas, notamment quand il s'agit de la défense du personnel. Il précise également que pour être respecté, il faut être respectable. L'idée sous-jacente est qu'aucune partie ne doit empiéter sur l'autre. L'interviewé n°1 rejoint ce point de vue en affirmant qu'il a la chance de travailler en parfaite collaboration avec son pouvoir politique mais qu'il lui arrive de recadrer le bourgmestre et les échevins quand il le faut. L'interviewé n°4 informe que sa relation avec l'autorité politique est horizontale et non verticale. Enfin, nos interlocuteurs affirment qu'ils ont été confrontés à des tentatives de pression ou d'ingérence du pouvoir politique dans la gestion de l'Administration communale. Dans cette situation, nos interlocuteurs ont fait un rappel à l'ordre.

Le second frein à l'autonomie, selon nos interlocuteurs, est le personnel communal. Le directeur général, bien qu'il soit employé aux yeux de l'autorité politique, a dans ses compétences la gestion des ressources humaines. Il doit veiller au bien-être et la motivation de son personnel. Pour y parvenir, il doit composer avec une série de contraintes. L'interviewé n°1 explique qu'il a proposé à son collègue une réorganisation des services pour gagner en transversalité, en efficacité. Il a reçu rapidement l'accord de son autorité politique tant sur le projet que sur les moyens financiers nécessaires à la mise en place de ce nouveau système de gestion. Cette situation est une exception dans le cadre de l'enquête menée sur le terrain. Les autres enquêtés ont expliqué qu'ils avaient peu de marge de manœuvre en matière de motivation du personnel.

Ainsi, l'un des interviewés affirme que son personnel est réfractaire au changement. Ce même interlocuteur confie qu'il a eu beaucoup de mal à mettre en place un décloisonnement de ses services et à demander la polyvalence à ses agents. Il exprime également être limité dans la réalisation des objectifs en raison du manque de personnel qualifié. Il évoque l'exemple de la nécessité de recruter un architecte pour le service urbanisme. Cet engagement n'est pas envisageable en raison de l'absence de moyens financiers. Il affirme que cette situation pose de gros problèmes dans la gestion journalière du service avec des dossiers incomplets qui entraîne une augmentation des délais pour l'octroi de divers permis.

La réticence au changement est partagée par l'interviewé n°4 qui explique que l'approche par projets déstabilise ses agents. Habitué à suivre les règles par habitude, ce nouveau mode de fonctionnement fait sortir le personnel de sa zone de confort. L'interviewé n°3 évoque des contraintes financières en matière de motivation personnel. Il indique qu'il a mis en place une nouvelle gestion des ressources humaines au sein de son administration notamment avec un parrainage des nouveaux agents ; et la création de profils de fonction afin de permettre à chaque agent de connaître précisément ses tâches. Il a également instauré une politique de nominations des agents mais il est limité par son pouvoir politique, lui-même bloqué par l'insuffisance de moyens financiers.

6.3. La vérification des hypothèses

La **première hypothèse** formulée dans le cadre théorique de ce mémoire est la suivante : lorsque l'autonomie de gestion du directeur général est limitée par les règles administratives il fait alors usage de son pouvoir discrétionnaire parce qu'il a une obligation de résultats vis-à-vis du pouvoir politique. L'analyse des entretiens révèle que les directeurs généraux respectent les règles administratives. L'efficacité n'est pas une fin en soi. Dans le cadre de son travail, le directeur général doit atteindre les résultats fixés par l'autorité politique. Pour répondre aux exigences du collège communal, traduites ou non dans la lettre de mission, les enquêtés n'enfreignent pas les réglementations que ce soit les marchés publics ou les procédures de subventionnement. De ce fait, nous affirmons que le directeur général ne fait pas usage de son pouvoir discrétionnaire pour atteindre ses objectifs à n'importe quel prix. Au-delà, ce résultat suggère que les enquêtés ne sont pas motivés par l'argent. En effet, la réforme des grades légaux prévoit une revalorisation salariale en cas d'évaluation positive du collège communal - une évaluation qu'il ne recevront peut-être pas s'ils privilégient le respect des règles par rapport aux exigences du pouvoir politique. Ce résultat est cohérent, par exemple, avec toute la littérature consacrée à la « motivation pour le service public »⁸⁸.

Intéressons-nous aux deux autres théories formulées en lien avec le pouvoir discrétionnaire. La première est la suivante : nous soutenions qu'un directeur général ferait usage de son pouvoir discrétionnaire pour demander au service de gagner en performance dans le traitement des dossiers tout en restant dans le cadre légal. Notre recherche montre une tendance à l'utilisation d'alternatives dans le traitement administratif des dossiers mais qui restent toujours en accord avec le cadre légal. Pour atteindre les objectifs demandés par l'autorité politique, deux méthodes sont principalement utilisées : l'anticipation et la planification. La majorité des enquêtés encouragent leurs agents à faire preuve d'initiative, d'inventivité pour contourner les procédures. Le degré de discrétion est faible dans ce premier cas puisque la légalité n'est pas enfreinte.

Nous soutenions qu'un directeur général fera usage de son pouvoir discrétionnaire en cas de désaccord avec les projets décidés par le collège communal. L'enquête de terrain fait apparaître que les directeurs généraux ne remettent pas en cause les choix du collège communal. Ils respectent les orientations prises par le pouvoir politique même en cas de désaccord, pour autant

⁸⁸ Perry, J., & Vandenberg, W. (2013). Public Service Motivation Research: Achievements, Challenges, and Future Directions. *Public Administration Review*, 75(5), 692-699. doi : 10.1111/puar.12430.

que la législation soit respectée. Le degré de discrétion est nul dans le cas de cette seconde théorie.

À ce stade de l'analyse, l'hypothèse a plutôt tendance à être infirmée. En revanche, notre recherche a fait ressortir des situations où le pouvoir discrétionnaire est utilisé. Les personnes interrogées sont conscientes d'avoir ce pouvoir de blocage qui peut perturber le fonctionnement de l'Administration communale. Selon eux, il ne doit être utilisé qu'en dernier recours notamment quand se présente un dilemme entre la conscience et la légalité. La non-délivrance d'un permis et le boycott sont deux éléments mis en évidence par l'analyse des entretiens. Contourner les règles volontairement est un acte réfléchi pour ces personnes. Il est, par ailleurs, étonnant de constater que certains directeurs généraux n'hésitent pas à se mettre en danger en contournant les règles alors qu'ils n'en retirent aucun bénéfice si ce n'est d'être en accord avec leur conscience.

L'enquête montre que l'usage du pouvoir discrétionnaire est aussi bien réalisé par un homme que par une femme. Le fait d'être nouveau dans la fonction ou expérimenté à ce poste n'a aucune incidence. Cependant, la formation initiale de l'individu est un facteur influençant l'utilisation du pouvoir de discrétion. En effet, on remarque que les deux enquêtés qui ont enfreint les règles n'ont pas une formation de juriste. Leur rapport à la légalité est donc différent des autres qui ont suivi un cursus en lien avec le droit.

L'usage de cette liberté d'action vis-à-vis des règles administratives varie en fonction de l'individu. Il ressort de l'enquête de terrain que les directeurs généraux nommés au sein de leur commune s'octroient une marge de manœuvre vis-à-vis des textes légaux. L'analyse des entretiens indique que ces personnes sortent plus aisément du cadre réglementaire. L'exemple évoqué lors de l'analyse est l'absence de formalisme relatif à la lettre de mission, au contrat d'objectif et à l'évaluation. Cette largesse s'explique par la relation de confiance qui s'est installée entre l'autorité administrative et l'autorité politique depuis plusieurs années, la plupart du temps au-delà d'une législature. Ce n'est évident pas le cas des deux autres enquêtés qui ont respecté le formalisme imposé par la réforme des grades légaux car ils sont entrés en service à ce moment-là.

À la lecture de ces nouveaux éléments, notre première réponse sur la validation de l'hypothèse est nuancée. Nous avançons que l'usage du pouvoir discrétionnaire varie en fonction de facteurs d'ordre individuel et organisationnel. Il est nul quand il s'agit de respecter les règles en matière de marchés publics et de procédures de subventionnement. Il est faible quand il s'agit de gagner

en performance dans le traitement des dossiers. Il est fort dans des situations précises notamment quand se pose un cas de conscience.

La **seconde hypothèse** formulée dans le cadre théorique de ce mémoire stipule ceci : lorsque le directeur général est limité par des facteurs internes et externes à l'organisation il fait alors usage de mécanismes d'adaptation parce qu'il a une obligation de résultats vis-à-vis du pouvoir politique. Dans la partie théorique de ce mémoire, trois facteurs limitants ont été identifiés : les moyens humains, les moyens financiers et l'entente avec le pouvoir politique. L'enquête de terrain révèle un élément surprenant ; à savoir que les moyens humains sont considérés comme une forte contrainte. Ils peuvent être de plusieurs ordres : un personnel réfractaire au changement, un personnel peu qualifié, un personnel démotivé, une insuffisance quantitative de personnel ou encore une organisation interne des services inefficace.

Pour atteindre ses objectifs, le directeur général a besoin d'agents compétents, formés et efficaces. Il doit également veiller au bien-être de son personnel. Notre recherche fait apparaître que les enquêtés utilisent des mécanismes d'adaptation face à ces contraintes. Quand ils ont pris leurs fonctions, les enquêtés ont dressé des priorités, soumises ensuite au collège communal. Notre recherche montre que ces initiatives (une réorganisation des services, la constitution de réserve de recrutement, le renforcement de l'encadrement avec un parrainage des agents dès leur prise de fonction ou encore un changement radical de philosophie avec la mise en place d'un système managérial inspiré de l'entreprise libérée) sont acceptées par l'autorité politique. Sur ce premier facteur limitant, les enquêtés usent de tous les moyens possibles pour retrouver une autonomie de gestion avec une liberté d'action accordée par le collège communal.

Sur le plan des moyens financiers, il ressort de l'analyse que les communes disposent de moins en moins de possibilités de répartir les recettes. En effet, les dépenses de transfert augmentent constamment ce qui a un impact sur les dépenses de personnel et de fonctionnement. La marge de liberté du pouvoir politique s'est donc amenuisée au fil des années. L'enquête de terrain montre que les communes bénéficiant de plus de recettes ne sont pas forcément celles qui octroient le plus de moyens financiers. Notre recherche fait apparaître qu'un enquêté a créé un service spécifique pour la recherche de subventions. Il s'agit là du seul moyen évoqué pour s'adapter aux contraintes budgétaires.

Il s'agit davantage d'une volonté de l'autorité politique. L'enquête révèle que les directeurs généraux privilégient l'acceptation de la situation à la confrontation. Cela paraît une réaction

logique dans la mesure où ils favorisent une bonne entente avec le collègue avec lequel ils collaborent au quotidien.

Nous terminerons cette partie par deux citations qui font apparaître un lien entre les moyens humains, les moyens financiers et l'entente avec le pouvoir politique :

Entre ce qui est dans le texte du Code de la Démocratie locale où on dit : « vous êtes le patron de l'administration » et les faits, ça n'a rien de comparable. Un patron qui ne peut pas engager du personnel et qui ne peut pas en virer, ce n'est pas un patron. J'organise un examen, le politique ne vote pas le principe d'organisation d'un examen, je ne peux même pas l'organiser. Le collègue engagerait quelqu'un alors que j'ai remis un avis négatif, je serais obligé de travailler avec. Je demande qu'on vienne virer quelqu'un et le politique me dirait : « celui-là on l'aime bien on le garde ». Comment puis-je rester chef du personnel dans une configuration pareille ? L'entente du binôme politique/grades légaux, c'est la clé de la réussite. (Interviewé n°1, 2017, annexe1).

La réforme n'a pas donné plus d'autonomie au directeur général. Les facteurs limitants ne sont pas liés au décret fixant notre statut mais ils sont liés aux contraintes extérieures. On a donné aussi au pouvoir politique, en professionnalisant la fonction, plus de pouvoir. Les politiciens ont un traitement maintenant. Avant, il avait un jeton de présence. (Interviewé n°4, 2018, annexe 4).

Ces extraits mettent en lumière que la volonté de la réforme des grades légaux de rééquilibrer le rapport de force entre l'autorité politique et l'autorité administrative n'est pas traduite dans les faits.

Finalement, notre réponse sur la validation de cette seconde hypothèse est nuancée. Nous affirmons que le directeur général bénéficie d'une liberté d'action pour s'adapter face aux contraintes découlant des moyens humains. En revanche, toujours sur ce premier aspect, tous les enquêtés ne sont pas égaux sur la gestion de leur personnel notamment en matière d'engagements et de sanctions. En matière de moyens financiers, l'usage de mécanismes d'adaptation est faible car ceux-ci sont de moins en moins importants en raison de l'augmentation des dépenses et la baisse des revenus. Enfin, les enquêtés ont peu d'emprise sur le pouvoir politique si ce n'est le fait de freiner le fonctionnement de l'Administration. Ils privilégient donc une bonne relation en allant à la confrontation le moins souvent possible.

En conclusion, la réforme des grades légaux a-t-elle effectivement promu l'autonomie de gestion des directeurs généraux, en particulier leur pouvoir de discrétion vis-à-vis des règles et leur faculté d'adaptation aux contraintes de l'organisation communale dans laquelle ils évoluent ?

D'une part, les directeurs généraux sont soumis à une forte contrainte des règles. Notre recherche montre que leur autonomie de gestion est inexistante quand il s'agit d'appliquer une réglementation que ce soit en matière de marchés publics ou de procédures émanant de l'autorité de tutelle. En revanche, le pouvoir discrétionnaire est utilisé dans des situations précises. L'usage est lié à deux facteurs. Le premier est d'ordre individuel notamment quand se pose un cas de conscience, soit quand les règles sont jugées absurdes ou quand les valeurs de la personne ne correspondent pas à un parti politique. Le second est d'ordre organisationnel via la promotion d'initiatives chez les agents, et le fait de favoriser l'anticipation des dossiers pour gagner en efficacité. Cela peut également se traduire par un non-respect du formalisme en matière de rédaction d'une lettre de mission ou du contrat d'objectif. Ce dernier document, lié à la réforme des grades légaux, a la finalité de favoriser l'échange entre l'autorité administrative et l'autorité politique. Or, l'enquête de terrain a montré que les personnes ayant rempli ces documents n'ont pas reçu davantage d'autonomie.

D'autre part, les directeurs généraux sont soumis à des contraintes internes à l'organisation. Notre enquête montre qu'ils disposent d'une faible marge de manœuvre dans la gestion du personnel. Des possibilités existent comme une réorganisation des services, la constitution de réserve de recrutement ou encore l'instauration d'un système managérial inspiré de l'entreprise libérée. Les résultats des entretiens ont mis en lumière le pouvoir de décision toujours déterminant de l'autorité politique. Il apparaît néanmoins que les directeurs généraux bénéficient d'une plus grande autonomie dans la direction générale des services au travers du comité de direction et de la mise sur pied d'un système de contrôle interne. Sur ce point, la réforme des grades légaux a tenu sa promesse. Elle leur a octroyé un peu plus d'autonomie de gestion notamment dans le cas d'un pouvoir politique intrusif et autoritaire.

Notre recherche a surtout mis en évidence une réalité importante : l'importance de tendre vers un binôme performant entre l'autorité administrative et l'autorité politique. L'étendue de l'autonomie de gestion des directeurs généraux dépend de son entente avec le pouvoir politique. Celle-ci doit être cordiale sans être trop familière car les deux parties doivent se respecter pour ne pas empiéter sur le terrain de l'autre.

7. Conclusion

Ce mémoire de fin d'études s'est intéressé à l'autonomie de gestion du directeur général suite à la réforme des grades légaux dans les communes wallonnes. Intervenu en 2013, cette réforme est censée conférer davantage de liberté d'action au directeur général via l'octroi de nouvelles compétences et de nouveaux outils de gestion. L'autonomie de gestion des directeurs généraux a-t-elle effectivement augmenté suite à cette réforme ? C'est la question de recherche à laquelle ce mémoire a tenté d'apporter une réponse nuancée. Pour ce faire, deux approches théoriques ont été envisagées pour étudier l'autonomie de gestion des directeurs généraux. La première est d'affirmer que leur action est encadrée par les règles administratives vis-à-vis desquelles ils peuvent alors s'octroyer un pouvoir discrétionnaire. La seconde est d'affirmer qu'ils peuvent faire usage de mécanismes d'adaptations vis-à-vis de facteurs externes et internes à l'organisation qui s'imposent à lui. Ces deux approches ont un point de convergence : la théorie de la « street-level bureaucracy »⁸⁹ qui s'intéresse aux agents de première ligne. Une contribution théorique de ce mémoire est d'avoir appliqué cette approche à un haut fonctionnaire alors que, jusqu'à présent, on recense peu d'études sur ce sujet dans la littérature. Pour répondre à notre question de recherche, nous avons opté pour une démarche qualitative avec la réalisation de six entretiens. Les résultats de l'enquête de terrain ont été interprétés selon la méthode de l'analyse catégorielle⁹⁰ qui consiste en un repérage des marqueurs types préalablement établis dans le cadre théorique.

Ce mémoire a montré que la réforme des grades légaux n'a pas eu l'impact escompté. Notre recherche révèle, tout d'abord, que les nouvelles tâches (participation active au recrutement du personnel et possibilité d'infliger des sanctions mineures aux agents) et les nouveaux outils de gestion (contrôle interne, comité de direction et contrat d'objectif) accordés aux directeurs généraux leur confèrent une plus grande liberté d'action. Par exemple, l'enquête fait apparaître qu'un directeur général a instauré un système managérial basé sur l'autonomie des agents selon le principe d'une entreprise libérée. Elle a mis en lumière qu'un interviewé a créé des réserves de recrutement ou encore qu'un autre a favorisé la circulation de l'information au sein de son Administration communale au travers du comité de direction. Toutefois, notre recherche montre que les directeurs généraux bénéficiaient déjà d'une large autonomie de gestion avant l'entrée

⁸⁹ Lipsky, M. (2010). *Street-level Bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*. New York : Russell Sage Foundation.

⁹⁰ Mucchielli, A., Paillé, P. (2016). *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*. Malakoff : Armand Colin.

en vigueur de cette transformation de la gouvernance locale en Région wallonne. La recherche a également fait ressortir que les enquêtés entretiennent une bonne relation avec leur pouvoir politique, ce qui constitue un gage d'autonomie. Notre recherche a surtout mis en évidence le contexte dans lequel évolue un directeur général. D'une part, il se doit de respecter les règles administratives. D'autre part, il doit faire face à des contraintes internes et externes à l'organisation. Ces aspects lui laissent, a priori, peu de marge de manœuvre. La discussion de nos hypothèses a toutefois mis en évidence quelques espaces de liberté d'action. Premièrement via l'usage du pouvoir discrétionnaire. Il est faible quand il s'agit de gagner en performance dans le traitement de dossiers et il est fort lorsque les enquêtés sont confrontés à des cas de conscience. Deuxièmement via l'utilisation de mécanismes d'adaptation. Le rôle de ces mécanismes est faible en matière de moyens financiers car ceux-ci sont de plus en plus tributaires de facteurs externes aux communes. Il est plus élevé quand il s'agit d'agir en matière de gestion du personnel.

Peu explorée jusqu'à présent, nous avons opté pour une théorie novatrice en appliquant la « street-level bureaucracy »⁹¹ à des hauts fonctionnaires. Lipsky (2010)⁹² explique que la mise en œuvre de la politique publique revient aux exécutants. Or, le directeur général n'est pas un agent de première ligne, notamment parce qu'il ne remplit pas l'une de leurs trois caractéristiques ; à savoir le fait d'être en contact direct avec le citoyen. En mobilisant les concepts de « discretionary power » (pouvoir discrétionnaire) et de « coping mechanism », nous avons démontré que les directeurs généraux participent à l'élaboration de la décision dans plusieurs domaines tels que la sanction des agents, l'intervention dans la politique de motivation des agents ou encore la réalisation d'un contrat d'objectifs qui rencontre à la fois les exigences du politique et de l'Administration - y compris, donc, au niveau des hauts fonctionnaires. De futures recherches seront utiles pour affiner la nature et les facteurs du pouvoir discrétionnaire et des mécanismes d'adaptations des managers publics.

⁹¹ Lipsky, M. (2010). *Street-level Bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*. New York : Russell Sage Foundation.

⁹² *Ibid.*

Tous les managers publics communaux n'ont pas été étudiés, dans cette recherche. De futurs travaux pourraient s'intéresser au collègue communal afin d'inverser l'angle de la perception. Est-ce que l'autorité politique considère que le directeur général bénéficie d'une trop grande autonomie ? Nous avons également occulté un personnage important dans notre recherche : le directeur financier. Quelle est son influence sur l'autonomie de gestion du directeur général, plus spécifiquement sur les moyens financiers que nous avons considérés comme un facteur limitant ? Une autre piste de réflexion serait de se pencher sur l'autonomie de gestion des directeurs généraux évoluant au sein d'un CPAS.

Etant donné ces résultats, il apparaît clairement que l'objectif de la réforme n'a pas été atteint puisque le rééquilibrage des forces a été faible. Le législateur pourrait dès lors vouloir revoir sa copie en proposant une nouvelle mouture accordant un pouvoir de décision plus important au directeur général. Nous pensons, par exemple, à lui octroyer une autonomie totale pour engager ou licencier les agents. De plus, il serait judicieux d'alléger les règles administratives qui apparaissent comme un frein à l'efficacité. Ajoutons que l'on pourrait confier l'évaluation d'un directeur général à un jury extérieur ; ce qui augmenterait son indépendance. L'autorité de tutelle pourrait, par exemple, gérer cette question. Elle devrait être un acteur de la simplification administrative notamment en matière de subventionnement. Un allègement dans ce domaine donnerait la possibilité aux autorités administratives et politiques d'une Administration communale d'établir une meilleure prévision des dépenses. Pour plus d'autonomie encore, les responsables politiques communaux pourraient déléguer l'attribution des sanctions au directeur général. Ces différentes implications pratiques permettraient de rééquilibrer considérablement le rapport de force entre l'autorité administrative et l'autorité politique et profiter ainsi au maximum des bienfaits de l'autonomie de gestion des directeurs généraux. Notre recherche prouve que la collaboration entre le directeur général et l'autorité politique n'est pas nécessairement optimale en théorie, parce qu'une partie a autorité sur l'autre – même si les entretiens suggèrent que collègues et directeurs s'accommodent bien de ces difficultés dans la pratique.

8. Bibliographie

Albin, D. (2012). *Acharnement judiciaire à Charleroi*. Retrieved from Le Vif L'express : <http://www.levif.be/actualite/belgique/acharnement-judiciaire-a-charleroi/article-normal-166077.html>.

Anckar, C. (2008). On the Applicability of the Most Similar Systems Design and the Most Different Systems Design in Comparative Research. *International Journal of Social Research Methodology*, 11 (n°5), pp. 389–401. doi : 10.1080/13645570701401552.

Boverie, M. (2014). Démystifier le contrôle interne : une formation et des outils pour nos membres. *L'Union des Villes et Communes de Wallonie*, 893, 30-35. Retrieved from http://www.uvcw.be/no_index/articles-pdf/5918.pdf.

Boverie, M. (2013). Focus sur la lettre de mission et le contrat d'objectifs. *L'Union des Villes et Communes de Wallonie*, 881, 32-35. Retrieved from http://www.uvcw.be/no_index/articles-pdf/5872.pdf.

Boverie, M. (2013). Focus sur le comité de direction. *L'Union des Villes et Communes de Wallonie*, 881, 21-22. Retrieved from http://www.uvcw.be/no_index/articles-pdf/5872.pdf.

Boverie, M. (2013). La réforme de la gouvernance locale en Wallonie – Réforme des grades légaux et nouveaux outils de gouvernance. *L'Union des Villes et Communes de Wallonie*, 881, 10-12. Retrieved from http://www.uvcw.be/no_index/articles-pdf/5872.pdf.

Buffat, A., Hill, M., Hupe, P. (2016). *Understanding street-level bureaucracy*. Bristol : Policy press.

Code de la démocratie locale et de la décentralisation, arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004, confirmé par le décret du 27 mai 2004, porte codification de législation relative aux pouvoirs locaux sous l'intitulé « Code de la démocratie locale et de la décentralisation ». (2004). *Moniteur belge*, 12 août, p.59699.

Direction générale des Pouvoirs locaux et de l'Action sociale. (2017). *Manuel des Subventions non réglementées pour les Pouvoirs locaux*. Retrieved from http://pouvoirslocaux.wallonie.be/jahia/webdav/site/dgpl/shared/homepageMarilyn/Manuel%20des%20subventions_v031117.pdf.

Dubois, V. (2012). Le rôle des street-levels bureaucrates dans la conduite de l'action publique en France. *HAL*. Retrieved from file:///C:/Users/jonathan/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/8VNM3WEJ/GE AP_Intro_Dubois.pdf.

Dulczewski, A. (2017). *Vous n'avez pas tout compris à l'affaire Publifin ? On fait le point*. Retrieved from RTBF : https://www.rtb.be/info/belgique/detail_vous-n-avez-pas-tout-compris-a-l-affaire-publifin-on-fait-le-point?id=9521035.

Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12 (n°2), pp. 219-245. DOI: 10.1177/1077800405284363.

Havard, C. (2016). *Manuel pratique de droit communal en Wallonie*. Bruxelles : La Chartre.

Juignet, P. (2015). Karl Popper et les critères de la scientificité. *Philosophie, science et société*. Retrieved from <https://philosciences.com/philosophie-et-science/methode-scientifique-paradigme-scientifique/112-karl-popper-et-les-criteres-de-la-scientificite>.

Larousse (2018). *Secrétaire*. Retrieved from <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/secretaire/71752>.

Lipsky, M. (2010). *Street-level Bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*. New York : Russell Sage Foundation.

L'Union des Villes et Communes de Wallonie. *Canevas de lettre de mission*. Unpublished document. Retrieved from http://www.uvcw.be/no_index/actualite/5315-82033903015702112014123317333869079138.doc.

L'Union des Villes et Communes de Wallonie. (2018). *Gouvernance locale*. Retrieved from <http://www.uvcw.be/articles/list14.htm>.

Mariage, A. (2001). Stratégies de coping et dimension de la personnalité : étude dans un atelier de couture. *Le travail humain*, 1 (64), pp.45-59. Doi 10.3917/th.641.0045.

Moens, F. (2015). *Méthodes de recherche en sciences sociales*. Unpublished Document. Université Catholique de Louvain, Mons.

Mucchielli, A., Paillé, P. (2016). *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*. Malakoff : Armand Colin.

- Musheno, M., Tummers, L. (2015). Coping during public service delivery : Developping a measurement instrument for survey research. *Erasmus University Rotterdam & University of California, Berkeley*, 1-21. Retrieved from <http://larstummers.com/wp-content/uploads/2012/01/Paper-EGPA-Tummers-Musheno-FINAL.pdf>.
- Perry, J., & Vandenabeele, W. (2013). Public Service Motivation Research: Achievements, Challenges, and Future Directions. *Public Administration Review*, 75(5), 692-699. doi : 10.1111/puar.12430.
- Portail des Pouvoirs Locaux. (2010). *Le budget des communes*. Retrieved from <https://pouvoirslocaux.wallonie.be/jahia/Jahia/site/dgpl/accueil/pid/931>.
- Portail des Pouvoirs Locaux. (2015). *Les communes : le fonctionnement*. Retrieved from <https://pouvoirslocaux.wallonie.be/jahia/Jahia/site/dgpl/accueil/pid/915>.
- Pradella, S. (2017). *Analyse et évaluation des politiques publiques*. Unpublished Document. Université Catholique de Louvain, Mons.
- Quivy, R., Van Campenhoudt, L. (2006). *Manuel de recherches en sciences sociales*. Paris : Dunod.
- RTBF. (2018). *Scandale de la viande Veviba : tout ce qu'il faut savoir*. Retrieved from https://www.rtb.be/info/societe/detail_scandale-de-la-viande-tout-ce-qu-il-faut-savoir?id=9861748.
- SPF Intérieur. (2018). *Statistiques de population – chiffres de population au 1^{er} janvier 2018*. Retrieved from <http://www.ibz.rn.fgov.be/fr/population/statistiques-de-population/>.
- STABEL. (2015). *Quel est le revenu moyen dans votre commune ? (Carte)*. Retrieved from <https://www.lecho.be/monargent/budget/Quel-est-le-revenu-moyen-dans-votre-commune-carte/9947100?ckc=1&ts=1528642079>.
- Union des Villes et Communes de Wallonie asbl. (2018). *Les 262 communes wallonnes en fiches*. Retrieved from <http://www.uvcw.be/communes/>.

Entretiens :

Christophe Lannois, directeur général de la commune de Châtelet, le lundi 14 mai 2018 dans les locaux de l'Administration communale.

Françoise Septon, directrice générale de la commune d'Anhée, le lundi 4 juin 2018 dans les locaux de l'Administration communale.

Frédéric Piraux, directeur général de la commune d'Ham-sur-Heure-Nalinnes, le jeudi 21 décembre 2017 dans les locaux de l'Administration communale.

Gilles Custers, directeur général de la commune de Pont-à-Celles, le mardi 12 juin 2018 dans les locaux de l'Administration communale.

Josiane Balon, directrice générale de la commune de Gembloux, le mercredi 30 mai 2018 dans les locaux de l'Administration communale.

Singrid Philippe, directrice générale de la commune de Viroinval, le mardi 9 janvier 2018 dans les locaux de l'Administration communale.