

## PROGRAMME STRATÉGIQUE TRANSVERSAL (PST) ET GOUVERNANCE LOCALE EN WALLONIE

Catherine Fallon, François Hansoul, Damien Piron

CRISP | « [Courrier hebdomadaire du CRISP](#) »

2016/14 n° 2299 | pages 5 à 52

ISSN 0008-9664

Article disponible en ligne à l'adresse :

-----  
<http://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2016-14-page-5.htm>  
-----

Pour citer cet article :

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

Distribution électronique Cairn.info pour CRISP.

© CRISP. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Courrier hebdomadaire

n° 2299 • 2016

# **Programme stratégique transversal (PST) et gouvernance locale en Wallonie**

**Catherine Fallon  
François Hansoul  
Damien Piron**

**CRISP**

## **Courrier hebdomadaire**

Rédacteur en chef : Cédric Istasse

Assistante éditoriale : Fanny Giltaire

Le *Courrier hebdomadaire* est soutenu par l'Administration générale de l'Enseignement et de la Recherche scientifique de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Il est également publié avec l'aide financière du Fonds de la recherche scientifique-FNRS.

Une version numérique du *Courrier hebdomadaire* est disponible en *pay per view* (au numéro) et en accès gratuit pour les abonnés sur le site portail de CAIRN (<http://www.cairn.info>).

Le numéro simple : 6,90 euros – le numéro double : 12,40 euros

Abonnement : 235,00 euros

Souscription, commandes et informations :

CRISP – Place Quetelet, 1A – 1210 Bruxelles

Tél : 32 (0)2 211 01 80 – Fax : 32 (0)2 219 79 34

<http://www.crisp.be> – [info@crisp.be](mailto:info@crisp.be)

IBAN BE51 3100 2715 7662 – Swift BBRUBEBB

Éditeur responsable : Jean Faniel – Place Quetelet, 1A – 1210 Bruxelles

Tous droits de traduction, d'adaptation ou de reproduction par tous procédés, y compris la photographie et le microfilm, réservés pour tous pays.

ISSN 0008 9664

# TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
1. LE PROGRAMME STRATÉGIQUE TRANSVERSAL (PST) : PRÉSENTATION GÉNÉRALE	7
1.1. La programmation stratégique dans les communes wallonnes : du Contrat d'avenir local au PST	7
1.2. Forme et contenu du PST	10
1.3. La procédure d'élaboration et de suivi du PST	12
1.3.1. Constat initial	12
1.3.2. Élaboration	13
1.3.3. Mise en œuvre	15
1.3.4. Suivi et évaluation	15
1.4. Les quatre principes fondateurs du PST	17
1.4.1. Transversalité	17
1.4.2. Planification	18
1.4.3. Transparence	19
1.4.4. Pilotage et évaluation	19
2. LA RÉFORME DES GRADES LÉGAUX EN RÉGION WALLONNE ET SES INTERACTIONS AVEC LE PST	21
2.1. De nouvelles attributions pour les titulaires de grades légaux	21
2.1.1. Le directeur général	22
2.1.2. Le directeur financier	23
2.2. Le comité de direction	24
2.3. Le contrat d'objectifs et la lettre de mission	25
2.4. La procédure d'évaluation des grades légaux	27
2.5. Réforme des grades légaux et PST : une nouvelle articulation des interactions entre les grades légaux et le pouvoir politique	29
3. VERS UNE TRANSFORMATION DES MODES DE GOUVERNANCE LOCALE EN RÉGION WALLONNE ?	30
3.1. Les principes du <i>New Public Management</i>	30
3.2. La réception des idées du NPM en Belgique et en Wallonie	32
3.2.1. Au niveau fédéral : la réforme Copernic	33
3.2.2. Au niveau de la Région wallonne : des initiatives circonscrites au Plan Marshall	35
3.3. La gouvernance locale face aux principes du NPM	37
3.3.1. Des expériences diversifiées de gestion stratégique	39
3.3.2. L'adoption d'outils de pilotage dans le secteur public communal	41
CONCLUSION	45
ANNEXE : LE PST 2012-2018 DE LA VILLE DE NAMUR	47



## INTRODUCTION

Dans sa déclaration de politique régionale 2009-2014, l'exécutif wallon Demotte II (PS/Écolo/CDH) affirme son intention de s'appuyer sur les pouvoirs locaux pour « faire de la Wallonie un modèle de gouvernance »<sup>1</sup>. Dans cette optique, le gouvernement encourage notamment les communes wallonnes à se doter chacune d'un « plan stratégique communal », dont l'objectif est de coordonner et de fédérer « les différentes politiques sectorielles de la vie communale »<sup>2</sup>.

Afin de soutenir et d'accompagner un certain nombre de communes pilotes dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de ce qui sera par la suite renommé un « programme stratégique transversal » (PST)<sup>3</sup>, le gouvernement wallon, sous l'impulsion de son ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville, Paul Furlan (PS), lance un appel à candidatures auprès de toutes les communes wallonnes le 21 janvier 2013<sup>4</sup>. À l'issue du processus de sélection, 24 communes sont choisies pour mettre en place et pour expérimenter ce nouvel instrument de gestion communale, au cours d'une expérience pilote appelée à s'étendre tout au long de la législature communale 2012-2018.

Le présent *Courrier hebdomadaire* retrace les développements qui ont présidé à la mise en place de cette expérience pilote actuellement en cours en Région wallonne et livre une première analyse des transformations engendrées par la mise en œuvre de cet outil dans les communes concernées<sup>5</sup>. Le premier chapitre présente l'ensemble des éléments concourant à l'élaboration d'un PST, ainsi que les principaux objectifs de celui-ci. Le deuxième chapitre resitue le PST parmi les récentes réformes initiées dans le domaine de la gouvernance locale en Région wallonne, et plus particulièrement la révision du statut et du rôle des grades légaux au sein des communes, des centres publics d'action sociale (CPAS) et des provinces amorcée par deux décrets wallons du 18 avril 2013<sup>6</sup>. Il convient en effet de questionner la place du PST par rapport aux préceptes et changements

---

<sup>1</sup> Parlement wallon, « Déclaration de politique régionale wallonne [2009-2014]. "Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire" », DOC 8, n° 1, 16 juillet 2009, p. 230.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 247.

<sup>3</sup> Parlement wallon, *Compte rendu intégral. Séance publique de commission. Commission des Affaires générales et du Tourisme*, CRIC 24, 6 novembre 2012, p. 12 : réponse du ministre wallon des Pouvoirs locaux et de la Ville, Paul Furlan, à une question orale d'Olga Zrihen sur « le programme stratégique transversal communal ».

<sup>4</sup> « Programme stratégique transversal communal (PST). L'appel à candidatures est lancé! », <http://furlan.wallonie.be>, 24 janvier 2013.

<sup>5</sup> Cette étude est basée sur les textes officiels et sur le contenu des débats parlementaires relatifs à la réforme des grades légaux et à la mise en place des PST au niveau des communes wallonnes, ainsi que sur les nombreux rapports de l'Union des villes et communes de Wallonie (UVCW), qui s'est montrée très prolifique sur ce sujet. L'analyse prend également appui sur une série d'entretiens réalisés par les auteurs auprès d'acteurs du Service public de Wallonie (SPW), de l'UVCW, des bourgmestres, directeurs généraux et directeurs financiers de sept communes de la province de Liège, ainsi que sur quinze entretiens menés avec les directeurs généraux de communes pilotes par Laura Pirson (cf. L. PIRSON, *Implémentation du projet pilote PST dans les communes wallonnes selon le paradigme de la Nouvelle gestion publique : critiques, limites et paradoxes*, mémoire de maîtrise en science politique, ULg, 2015).

<sup>6</sup> Décret wallon du 18 avril 2013 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, *Moniteur belge*, 22 août 2013 ; décret wallon du 18 avril 2013 modifiant certaines dispositions de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, *Moniteur belge*, 22 août 2013.

préconisés par cette réforme, qui s'est donné pour objectif explicite de « jeter les bases d'une modernisation du fonctionnement [des] administrations locales » par « l'implémentation d'un nouveau schéma organisationnel »<sup>7</sup>. Enfin, le troisième chapitre analyse les réformes administratives entreprises par différents niveaux de pouvoir en Belgique (fédéral, wallon et local) au regard des principes du *New Public Management* mobilisés lors des réformes administratives dans de nombreux pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

---

<sup>7</sup> Parlement wallon, *Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation*, DOC 744, n° 1, 29 janvier 2013, p. 2.

# 1. LE PROGRAMME STRATÉGIQUE TRANSVERSAL (PST) : PRÉSENTATION GÉNÉRALE

---

Le premier chapitre du présent *Courrier hebdomadaire* vise à offrir une présentation générale du programme stratégique transversal (PST). Dans cette optique, il se compose de quatre sections distinctes. Après un bref historique de la genèse du PST (1.1), tant la forme que le contenu de celui-ci sont exposés en détail (1.2). Une attention particulière est ainsi portée aux différents types d'objectifs qui composent le PST, ainsi qu'à l'articulation entre les volets interne (administration générale) et externe (politiques publiques) de cet outil. Les quatre étapes (constat, élaboration, mise en œuvre et évaluation) qui jalonnent la procédure d'élaboration et de suivi d'un PST sont présentées dans la section 1.3. Les quatre principes fondateurs inscrits au cœur de cette démarche stratégique (transversalité, planification, transparence, évaluation) sont enfin discutés dans la section 1.4.

## 1.1. LA PROGRAMMATION STRATÉGIQUE DANS LES COMMUNES WALLONNES : DU CONTRAT D'AVENIR LOCAL AU PST

Si le gouvernement wallon intègre pour la première fois le principe de la réalisation d'un « plan stratégique communal »<sup>8</sup> dans sa déclaration de politique régionale 2009-2014, l'idée d'élaborer et d'instaurer un outil de « programmation stratégique »<sup>9</sup> au sein des communes wallonnes n'est toutefois pas neuve.

En 1999, le gouvernement wallon Di Rupo I (PS/Fédération PRL FDF MCC/Écolo) présente le Contrat d'avenir pour la Wallonie (CAW)<sup>10</sup>. Ce document précise les grands axes sur lesquels les mandataires wallons entendent agir afin d'accélérer le redressement et le redéploiement de leur région. L'instauration d'une démarche de type stratégique dans l'élaboration et dans le suivi des politiques publiques figure alors au cœur de cette politique de développement régional. Les gestionnaires wallons constatent toutefois assez rapidement qu'il n'est pas réaliste de vouloir faire aboutir un programme d'une telle

---

<sup>8</sup> Parlement wallon, « Déclaration de politique régionale wallonne [2009-2014] », *op. cit.*, p. 247.

<sup>9</sup> Par « programmation stratégique », nous entendons une démarche alliant la réalisation d'un diagnostic préalable, la définition d'objectifs à moyen et long termes, une priorisation de ceux-ci, ainsi qu'un pilotage et une évaluation de la mise en œuvre du programme ainsi élaboré (cf. *infra*).

<sup>10</sup> D.-P. DECOSTER (dir.), *Vers des contrats d'avenir locaux. Élaborer et réussir sa stratégie de développement communal*, Charleroi, ULB-IGEAT/Région wallonne, 2003, p. 13.

ambition sans s'adjoindre le concours d'une série d'autres acteurs, tels que les pouvoirs locaux<sup>11</sup>.

En 2003, la Région wallonne décide donc d'intégrer les pouvoirs locaux à la réflexion stratégique qu'elle tente d'instaurer. Pour ce faire, elle encourage chaque commune à mettre en place un « contrat d'avenir local »<sup>12</sup> : ce document doit leur permettre de mener une réflexion de type stratégique quant à leur devenir, tout en envisageant ce projet de développement en fonction des priorités retenues par le pouvoir régional wallon. Le projet ne rencontre pas le succès escompté. Toutefois, de nombreuses composantes du contrat d'avenir local initialement imaginé sont incorporées, dix ans plus tard, dans la démarche d'institutionnalisation du programme stratégique transversal (PST). Tel est, par exemple, le cas des concepts de « constat », de « démarche d'évaluation », de « priorisation des objectifs », ainsi que de la décomposition de ceux-ci en axes opérationnels et en actions concrètes.

Dans le même temps, l'Union des villes et communes de Wallonie (UVCW) plaide, tout au long de la décennie 2000, pour l'instauration d'un outil de gestion stratégique au sein des pouvoirs locaux. Cette revendication est notamment portée par l'UVCW dans les memoranda qu'elle remet en 2004 et 2009 aux autorités wallonnes<sup>13</sup>. L'UVCW souhaite toutefois éviter que cet outil ne prenne la forme d'une planification aussi complexe que le contrat d'avenir local.

Au lendemain des élections régionales du 7 juin 2009, Paul Furlan (PS) quitte la présidence de l'UVCW pour devenir ministre wallon des Pouvoirs locaux et de la Ville au sein du gouvernement Demotte II (PS/Écolo/CDH). Il décide alors d'entamer une vaste réflexion portant sur une éventuelle généralisation d'un dispositif de planification stratégique à l'ensemble des communes wallonnes : le PST. Il décide de procéder en deux temps. Dans un premier temps, la démarche sera développée dans le cadre d'une expérience pilote s'étendant tout au long de la législature communale 2012-2018, au cours de laquelle une vingtaine de communes seront chargées d'expérimenter le dispositif. Dans un deuxième temps, en fonction des résultats d'une évaluation de cette expérience, l'utilisation de cet instrument pourrait devenir obligatoire pour l'ensemble des communes wallonnes. Selon le projet initial, cette généralisation devrait intervenir au cours de la législature communale à venir (à savoir 2018-2024). Certains acteurs rencontrés soulignent toutefois que ce délai pourrait s'avérer difficile à respecter en pratique.

Le processus est enclenché au lendemain des élections communales du 14 octobre 2012<sup>14</sup>. En janvier 2013, le gouvernement wallon lance un appel à candidatures auprès de toutes les communes wallonnes. Dans le même temps, il crée un comité de sélection chargé du choix des communes pilotes. On y retrouve des membres du cabinet du ministre P. Furlan, ainsi que de la Direction générale opérationnelle des Pouvoirs locaux, de l'Action sociale et de la Santé (DGO5). Des responsables de la Direction générale opérationnelle des Routes et des bâtiments (DGO1), habituée à travailler en collaboration avec la DGO5

<sup>11</sup> J.-C. VAN CAUWENBERGHE, « Préface », dans D.-P. DECOSTER (dir.), *Vers des contrats d'avenir locaux*, op. cit., p. 10.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>13</sup> Cf. UVCW, *Mémorandum 2004. La commune : l'autorité proche, le service adéquat*, Namur, 2004 ; UVCW, *Mémorandum 2009. La commune, l'efficacité de la proximité*, Namur, 2009.

<sup>14</sup> J. FANIEL, « Les résultats des élections communales du 14 octobre 2012 en Wallonie », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2204-2205, 2013, p. 5-106.

et responsable de matières essentielles pour les projets locaux d'investissement<sup>15</sup>, participent aussi à la sélection. Enfin, l'UVCW et le Centre régional d'aide aux communes (CRAC) sont également associés à la démarche. Les plans de gestion que ce dernier impose aux communes en difficultés financières incitent en effet celles-ci à rentrer dans une dynamique de planification proche de celle du PST.

Au total, 132 communes font part de leur intérêt pour la démarche. Au terme du processus, 24 communes<sup>16</sup> sont désignées parmi les 87 communes ayant finalement déposé un dossier de candidature en vue de participer à l'expérience pilote<sup>17</sup>. Selon les précisions apportées par le ministre, cinq critères ont été retenus en vue de la formation d'un panel se voulant le plus hétérogène possible : la taille de la commune, le degré d'engagement dans des démarches de type stratégique, le caractère rural ou urbain, la situation géographique et la soumission ou non à un plan de gestion<sup>18</sup>.

Les 24 communes sélectionnées s'engagent à respecter diverses exigences. Outre la mise en place d'un PST au sein de leur administration communale, elles acceptent de publier ce dernier, de partager et de diffuser leur expérience auprès de l'ensemble des autres communes, et de participer activement aux ateliers organisés par un comité d'accompagnement spécialement créé à cet effet. En outre, les communes qui n'ont pas été retenues demeurent également associées à la démarche. À titre d'illustration, plusieurs rencontres avec des communes pilotes sont organisées afin que ces dernières puissent partager les enseignements tirés de leur propre expérience.

La proportion des communes ayant initialement affiché leur intérêt pour cette démarche est donc importante (132 sur 262). En corollaire, cela signifie cependant qu'une proportion à peu près équivalente de communes a également choisi de ne pas s'engager dans une telle voie. Les raisons d'un tel choix sont de trois ordres. Tout d'abord, les communes réticentes à la mise en œuvre du PST insistent sur la difficulté technique de prévoir l'évolution des recettes communales avec suffisamment de précision à long terme, ce qui rendrait selon elles l'élaboration d'un tel document difficilement concevable. Ensuite, de nombreux directeurs généraux et bourgmestres, principalement issus de communes de petite taille, ne voient pas de véritable plus-value dans la mise en place d'un PST. Ils estiment en effet que le dialogue et la réflexion stratégique que ce document vise à instaurer sont d'ores et déjà présents au sein de leur propre administration communale. Enfin, beaucoup de responsables locaux considèrent le PST comme une couche supplémentaire sur ce que certains acteurs rencontrés ont pu qualifier de « lasagne administrative ». Ils ont par conséquent décidé de ne pas s'y investir.

---

<sup>15</sup> La DGO1 octroie, notamment, des subsides aux pouvoirs locaux pour des investissements liés à l'aménagement de voiries et d'espaces publics.

<sup>16</sup> Il s'agit en l'occurrence de Chapelle-lez-Herlaimont, Fauvillers, Floreffe, Gembloux, Hannut, Herbeumont, Houyet, La Hulpe, La Louvière, Liège, Limbourg, Marche-en-Famenne, Modave, Namur, Ottignies-Louvain-la-Neuve, Péruwelz, Sambreville, Soignies, Thuin, Tournai, Viroinval, Walcourt, Wanze et Wavre.

<sup>17</sup> M. BOVERIE, « Programme stratégique transversal communal (PST). L'opération pilote est lancée », *Mouvement communal*, n° 878, 2013, p. 24.

<sup>18</sup> Parlement wallon, Réponse du 2 mai 2013 du ministre wallon des Pouvoirs locaux et de la Ville, Paul Furlan, à la question écrite n° 200 du 25 mars 2013 de Mariel Targnion, [www.parlement-wallonie.be](http://www.parlement-wallonie.be).

## 1.2. FORME ET CONTENU DU PST

Reposant avant tout sur une volonté de « modernisation de la gestion des communes »<sup>19</sup> et s'inspirant ouvertement du modèle de la « gestion d'entreprise »<sup>20</sup>, le PST s'inscrit dans le prolongement du programme de politique générale (PPG) – anciennement appelé « déclaration de politique communale » –, dont il se veut une présentation détaillée et plus aboutie.

Le PPG, dont l'adoption est rendue obligatoire par l'article L1123-27, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD)<sup>21</sup>, énumère les principaux projets politiques portés par le collège communal pour l'ensemble de la législature. Il convient à cet égard de relever que le projet du ministre de dispenser les communes disposant d'un PST de la rédaction d'un PPG ne s'est pas concrétisé. L'ensemble des communes wallonnes, y compris celles qui ont rédigé un PST, ont donc bel et bien dû adopter un PPG. Dans pareil cas, les deux instruments coexistent et le PPG constitue une base de travail en vue de la rédaction ultérieure du PST<sup>22</sup>.

Par ailleurs, l'élaboration d'un PST repose également sur la réalisation d'un « constat » préalable quant à la situation générale de la commune. Élaboré par l'administration communale en association avec les mandataires politiques, les entités para-locales, voire les citoyens, ce « diagnostic » doit permettre aux décideurs locaux de fixer leur vision politique à l'aide de l'ensemble des informations et indicateurs à leur disposition. Afin de faciliter le travail des communes quant à la compilation et au traitement des données nécessaires à cet exercice, un portail informatique a récemment été développé : WalStat<sup>23</sup>. Fruit d'une étroite collaboration entre l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS) et la DGO5, ce portail vise à centraliser l'ensemble des informations disponibles sur les statistiques locales en Wallonie : démographie, taux de chômage, nombre de kilomètres de voirie, nombre d'enfants scolarisés, état du marché immobilier, etc. La centralisation de l'ensemble de ces données sur un seul et même portail a nécessité la mise en place d'un dialogue important entre les différentes administrations régionales wallonnes. Les données mises directement à disposition des communes permettent à ces dernières de broser rapidement un tableau des évolutions marquantes, de leurs points forts pour objectiver l'ampleur des enjeux.

<sup>19</sup> Parlement wallon, *Compte rendu*, CRI 10, 25 janvier 2012, p. 9 : réponse du ministre wallon des Pouvoirs locaux et de la Ville, Paul Furlan, à une question d'André Bouchat sur « la mise en place du programme stratégique transversal communal ».

<sup>20</sup> P. FURLAN, « Préface. Programme stratégique transversal communal », *Mouvement communal*, n° 863 (numéro hors-série : « Le programme stratégique transversal communal (PST). Une démarche stratégique pour les villes et communes »), 2011, p. 4.

<sup>21</sup> L'article L1123-27, alinéa 1<sup>er</sup>, du CDLD dispose que, « dans les trois mois après l'élection des échevins, le collège soumet au conseil communal un programme de politique générale couvrant la durée de son mandat et comportant au moins les principaux projets politiques ». Cet article figure déjà dans la première version du CDLD, c'est-à-dire le décret wallon du 22 avril 2004 (*Moniteur belge*, 12 août 2004).

<sup>22</sup> Parlement wallon, *Compte rendu intégral. Séance publique de commission. Commission des Affaires générales et du Tourisme*, CRIC 79, 19 février 2013, p. 20 : réponse du ministre wallon des Pouvoirs locaux et de la Ville, Paul Furlan, à une question orale de Jean-Paul Wahl sur « le programme stratégique transversal communal ».

<sup>23</sup> WalStat, portail d'informations statistiques locales sur la Wallonie : [www.walstat.iweeps.be](http://www.walstat.iweeps.be).

Lorsque cet état des lieux est réalisé et que le PPG est adopté, le PST peut alors être élaboré. Concrètement, chacun des grands axes stratégiques contenus dans le PPG y est décliné en objectifs opérationnels puis en actions et en moyens d'actions.

Dans le cadre d'un PST, deux types d'objectifs sont donc distingués : les objectifs stratégiques et les objectifs opérationnels. Les premiers traduisent la vision des autorités communales quant au devenir de la commune au terme de la mandature, voire à plus long terme. Ils visent à répondre à la question « Que voulons-nous être ? »<sup>24</sup>. Une fois définis, ces objectifs stratégiques sont ensuite déclinés en objectifs opérationnels qui, pour leur part, visent à répondre à la question « Que voulons-nous faire ? »<sup>25</sup>. À ce niveau, il s'agit donc de définir les différents projets qui permettront, à terme, de réaliser les objectifs stratégiques initialement déterminés. Enfin, ces différents objectifs opérationnels sont eux-mêmes décomposés en actions concrètes venant préciser la manière dont l'autorité communale entend réaliser chacun des objectifs opérationnels qu'elle s'est assignée.

Par ailleurs, le PST se divise en deux grandes parties. D'une part, un volet externe, consacré au développement des politiques communales que le collège entend mettre en place. D'autre part, et il s'agit là d'une nouveauté importante, un volet « administration générale » dédié, quant à lui, à « l'organisation interne de la commune et des services communaux »<sup>26</sup>.

Le volet externe du PST est la traduction du projet porté par le collège communal. Par conséquent, il est considéré par l'ensemble des acteurs comme un document essentiellement politique. Néanmoins, ce volet comporte également une composante administrative forte. En effet, un des objectifs fondamentaux du PST est de parvenir à instaurer une concertation suivie entre le collège et l'administration communale quant à la faisabilité des projets portés par les mandataires politiques. Ce faisant, il vise à induire un plus grand « réalisme » de l'action communale, en faisant prendre conscience aux mandataires politiques du caractère limité des ressources de la commune qu'ils dirigent. Si donc l'administration communale ne participe pas directement au choix des objectifs à poursuivre, elle se voit par contre étroitement associée à la réflexion sur la manière d'atteindre ceux-ci, notamment pour ce qui a trait à la gestion des ressources communales (finances, compétences et ressources humaines, infrastructures, etc.).

Pour sa part, le volet interne du PST ambitionne l'amélioration de l'organisation et du fonctionnement de l'administration communale. Il détermine donc la manière par laquelle l'administration entend mettre en œuvre de façon concrète les objectifs politiques présentés dans le volet externe du PST. À cet égard, de nombreux directeurs généraux appréhendent ce volet davantage comme un document administratif, par le biais duquel ils pourront désormais mener une véritable réflexion quant à la gestion des services administratifs dont ils ont la charge, tout en demeurant sous le contrôle du collège communal. En outre, le directeur général dispose également de la faculté de proposer des objectifs et actions

---

<sup>24</sup> M. BOVERIE, B. SOMERS, J. THOMAS, *Le programme stratégique transversal communal : guide pratique pour définir ses objectifs et indicateurs*, Bruxelles, Politeia, 2013, p. 29.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>26</sup> « Vade-mecum », *Mouvement communal*, n° 863 (numéro hors-série : « Le programme stratégique transversal communal (PST). Une démarche stratégique pour les villes et communes »), 2011, p. 11.

propres au fonctionnement de l'administration communale, c'est-à-dire sans lien direct avec le volet externe du PST.

Enfin, la réalisation d'un PST implique aussi de procéder à un suivi régulier quant à son état d'avancement. L'objectif de cette étape consiste à vérifier si les actions définies dans le PST ont été réalisées dans les délais initialement prévus et, dans le cas contraire, à identifier les problèmes rencontrés ainsi que des solutions éventuelles.

La mise en œuvre d'un PST implique également de prévoir une ou plusieurs évaluations du programme en cours de mandature, dans le but de mesurer l'atteinte ou non des objectifs opérationnels et de s'assurer que ceux-ci participent bel et bien à l'accomplissement des objectifs stratégiques<sup>27</sup>. Par conséquent, les documents que la Région wallonne a mis à la disposition des communes pilotes insistent sur l'importance de définir des indicateurs explicites dès les premiers stades de l'élaboration du document, afin de permettre le suivi et l'évaluation du PST. Pour ce faire, deux types d'indicateurs sont nécessaires : des indicateurs de réalisation ou d'avancement pour les actions, afin de permettre un suivi régulier de celles-ci, d'une part, et des indicateurs de résultat, pour vérifier si les objectifs opérationnels définis ont bien été atteints, d'autre part.

Concrètement, une fiche de renseignements est rédigée pour chaque objectif opérationnel. Celle-ci indique le volet et l'objectif stratégique dans lequel l'objectif opérationnel en question s'insère, puis détaille ce dernier plus amplement. On y retrouve donc les responsables politiques mais aussi administratifs en charge de l'objectif fixé, les éventuels partenaires nécessaires à sa réalisation, une première estimation de son coût budgétaire, l'(es) indicateur(s) de résultat choisi(s), les échéances à respecter et la liste des actions à mener dans ce cadre. Ensuite, chacune des actions à réaliser fait l'objet d'une fiche particulière. Y sont mentionnés les agents responsables, les éventuels partenaires, un plan de travail, une estimation du coût budgétaire de l'action et de ses sources de financement, ainsi que son état d'avancement. En annexe, le présent *Courrier hebdomadaire* reproduit, à titre d'illustration, le contenu concret de ces fiches pour la ville de Namur.

### 1.3. LA PROCÉDURE D'ÉLABORATION ET DE SUIVI DU PST

Après avoir exposé les différents éléments constitutifs et le contenu d'un PST, il convient de revenir sur la manière dont ce document s'élabore, ainsi que sur les acteurs impliqués dans cette procédure. Une fois que les autorités communales décident de prendre part à un tel processus, la démarche à suivre peut être schématisée en quatre grandes phases : le constat, l'élaboration du PST, sa mise en œuvre et son évaluation.

#### 1.3.1. Constat initial

Dans un premier temps, un état des lieux de la situation de l'entité communale doit être réalisé afin que le collège puisse déterminer ses objectifs stratégiques et opérationnels

---

<sup>27</sup> M. BOVERIE, B. SOMERS, J. THOMAS, *Le programme stratégique transversal communal*, op. cit., p. 75-79.

en toute connaissance de cause. Toutefois, l'intention n'est pas ici de procéder à un diagnostic complet et détaillé de la réalité communale : un tel diagnostic risquerait en effet d'exiger plusieurs années de travail. En l'occurrence, il s'agit plutôt pour le collège de demander à l'administration et à ses partenaires éventuels de vérifier, sur la base des données dont elle dispose, si « les opportunités et les risques qui fondent la définition d'un objectif stratégique sont bien réels »<sup>28</sup>.

Cet état des lieux est double, à la fois interne et externe. Interne, tout d'abord, car il s'agit d'évaluer les ressources dont dispose l'administration pour réaliser les actions qui seront inscrites dans le PST (moyens financiers, humains, etc.). Externe, ensuite, car il s'agit également de prendre la situation particulière de la commune en considération. Afin d'accomplir cette tâche, les administrations communales disposent de nombreuses sources d'information. Pensons notamment à l'ensemble des diagnostics réalisés dans le cadre de plans et de programmes préexistants, à l'instar du programme communal de développement rural (PCDR) ou du plan de cohésion sociale (PCS), mais aussi à la plate-forme WalStat développée par l'IWEPS. Il est à noter que certaines communes pilotes ont également choisi de procéder à la réalisation d'analyses Atouts-Faiblesses-Opportunités-Menaces (AFOM, ou plus communément, SWOT – *Strengths-Weaknesses-Opportunities-Threats*) de leur territoire. Dans d'autres communes, il a été demandé aux services administratifs de réaliser un bilan de la précédente législature ou encore de réaliser une synthèse analytique des budgets et des comptes communaux.

### 1.3.2. Élaboration

Dans un deuxième temps, le collège communal doit choisir les objectifs stratégiques qui seront intégrés dans le PST, sur la base du constat posé et du PPG adopté. Cela implique que certaines actions prévues dans le PPG peuvent ne pas se retrouver dans le PST. En effet, si la phase de diagnostic préalable démontre que, au vu des moyens dont dispose la commune, le PPG n'est pas réalisable dans sa totalité, le collège devra alors sélectionner les actions qu'il entend voir se matérialiser au cours des six années de la législature communale.

Ces objectifs stratégiques sont ensuite déclinés en plusieurs objectifs opérationnels, eux-mêmes décomposés en actions concrètes et en moyens d'action. Une étroite collaboration entre le collège communal et les services administratifs est donc requise. Elle doit permettre de sensibiliser les mandataires locaux aux contingences pratiques inhérentes à la mise en œuvre de leurs projets (coût, délais, etc.).

Cette façon de procéder modifie les interactions qui se tissent entre le collège communal et l'administration. En effet, si le collège demeure l'autorité chargée de fixer les objectifs stratégiques et opérationnels ainsi que les actions qui en découlent, une telle dynamique requiert toutefois que l'administration informe les autorités politiques de ce qu'elle est en mesure de réaliser, en fonction des délais qui lui sont imposés et au vu des moyens financiers et humains dont elle dispose. Ce nouveau mode de fonctionnement vise à inciter le collège à prioriser la réalisation de certaines actions au détriment d'autres, lorsque

---

<sup>28</sup> M. BOVERIE, B. SOMERS, J. THOMAS, *Le programme stratégique transversal communal, op. cit.*, p. 46.

les ressources de la commune ne permettent pas la concrétisation de l'ensemble des projets initialement suggérés.

Pour permettre ce dialogue, l'UVCW conseille, dans son vade-mecum à destination des communes, d'instaurer un comité de pilotage regroupant les membres du collège, le directeur général, le directeur financier et les responsables administratifs des différents services (directeurs de département, chefs de service, etc.)<sup>29</sup>. Si ce conseil semble avoir été suivi dans l'ensemble des communes pilotes, des variations peuvent toutefois être observées dans la composition de cet organe. Ainsi, certaines communes ont choisi d'y inclure un maximum d'agents communaux, alors que d'autres ont préféré au contraire conférer à ce comité une taille plus restreinte.

En ce qui concerne plus spécifiquement le volet interne du PST, il est à noter qu'il s'agit là d'une véritable réflexion menée, en interne, par les membres de l'administration communale afin de chercher à améliorer le fonctionnement des services administratifs. Ce volet relève d'une approche stratégique dans la gestion et l'organisation même de l'administration, processus auquel celle-ci se voit d'ailleurs étroitement associée. La rédaction de cette partie du plan nécessite une analyse transversale des objectifs ainsi que des ressources. Les communes pilotes ont mis en place des plates-formes de travail *ad hoc* ou des comités de pilotage associant des membres du collège et de l'administration. Pour certaines communes, qu'elles soient petites ou grandes, un tel organe collégial préexistait au PST et à la réforme des grades légaux (cf. *infra*), mais pas pour d'autres<sup>30</sup>. Le subside (10 000 euros) octroyé par la Région a permis aux communes pilotes de mobiliser du personnel supplémentaire pour rédiger le PST. Dans certains cas, le collège a choisi de faire appel à un consultant externe.

Lorsque le contenu du PST est définitivement arrêté, le document peut alors être adopté par le conseil communal. Alors que le projet initial prévoyait l'organisation d'une consultation des partenaires de la commune (CPAS, intercommunales, zone de police, etc.) et des citoyens avant l'adoption définitive du PST, cette option ne semble pas avoir été celle retenue par les communes pilotes dans la pratique. Relevons à cet égard que, si nombre de communes pilotes ont établi des contacts avec leurs partenaires éventuels, elles sont toutefois peu nombreuses à avoir orchestré une véritable consultation populaire autour de leur PST. En effet, seule la Ville de Liège a tenté d'impulser une telle dynamique, en adressant à l'ensemble de ses citoyens un questionnaire leur demandant d'identifier les enjeux qu'ils estimaient prioritaires. Il semblerait donc qu'en raison de la proximité des précédentes élections communales – à savoir seulement six mois après le scrutin du 14 octobre 2012 –, peu de bourgmestres ont jugé utile de procéder une nouvelle fois à une large consultation de leur population. De plus, le planning d'adoption du PST par les conseils communaux des communes pilotes était très serré, puisqu'il s'agissait d'établir la feuille de route de la nouvelle législature : une telle consultation aurait sans doute encore retardé l'adoption du PST.

---

<sup>29</sup> « Vade-mecum », *op. cit.*, p. 13.

<sup>30</sup> L. PIRSON, *Implémentation du projet pilote PST dans les communes wallonnes selon le paradigme de la Nouvelle gestion publique*, *op. cit.*

### 1.3.3. Mise en œuvre

Une fois le PST adopté, débute alors un troisième temps : celui de sa mise en œuvre. Si le collège communal est l'un des principaux responsables de ce document et s'assure de sa mise en œuvre tout au long de la législature, c'est d'abord l'administration qui doit assurer cette mise en œuvre. En conséquence, le PST doit trouver des porteurs au niveau de l'administration. En tant que responsable de l'administration et chef du personnel, le directeur général (anciennement dénommé secrétaire communal, cf. *infra*) supervise la mise en œuvre du PST par ses agents, selon une logique de gestion de projet. Chaque action prévue dans le PST se voit ainsi attribuer un porteur administratif, c'est-à-dire un agent qui est directement responsable de sa bonne réalisation et dont l'évaluation sera partiellement basée sur les actions entreprises pour atteindre les objectifs définis dans le PST, au même titre que pour les autres missions dont il a la charge.

Une telle façon de procéder a d'ailleurs été considérée, tant par l'UVCW que par de nombreux directeurs généraux, comme une source de motivation potentielle pour les différents agents communaux, qui se retrouvent davantage impliqués au sein du projet politique de la commune<sup>31</sup>.

Le directeur financier est quant à lui responsable de la bonne planification financière du programme.

Le comité de pilotage du PST occupe également une place centrale dans cette phase. Ce comité permet en effet à tous les acteurs qui le composent de se concerter et de s'informer mutuellement de l'état d'avancement des différentes actions prévues<sup>32</sup>.

### 1.3.4. Suivi et évaluation

Conjointement à cette phase de mise en œuvre du PST, une quatrième étape doit rapidement être initiée : celle du suivi et de l'évaluation. Dans le but de pouvoir juger de la qualité de la mise en œuvre du PST et de s'assurer que celle-ci se déroule effectivement selon les modalités prévues, il est nécessaire d'en faire un bilan régulier : les délais initialement prévus sont-ils respectés ? Le porteur administratif de l'action a-t-il rencontré certaines difficultés, etc. ? À cette fin, des indicateurs d'avancement sont incorporés dans le document, et ce dès la phase de rédaction. Ils doivent permettre aux membres du comité de pilotage de disposer d'un tableau de bord reprenant l'ensemble des actions planifiées et leurs développements respectifs<sup>33</sup>. Ce tableau de bord permet de suivre les actions en tenant compte, pour chacune, de sa dynamique propre et des points critiques qui auront été identifiés dans la fiche initiale (compétences, budget, moments-clés, partenariats, etc.). En effet, chaque action ne nécessite par le même suivi au même moment.

En plus de ce suivi régulier de l'état d'avancement des différentes actions, il est également nécessaire de mesurer si ces dernières produisent les effets escomptés et permettent

---

<sup>31</sup> « Vade-mecum », *op. cit.*, p. 9.

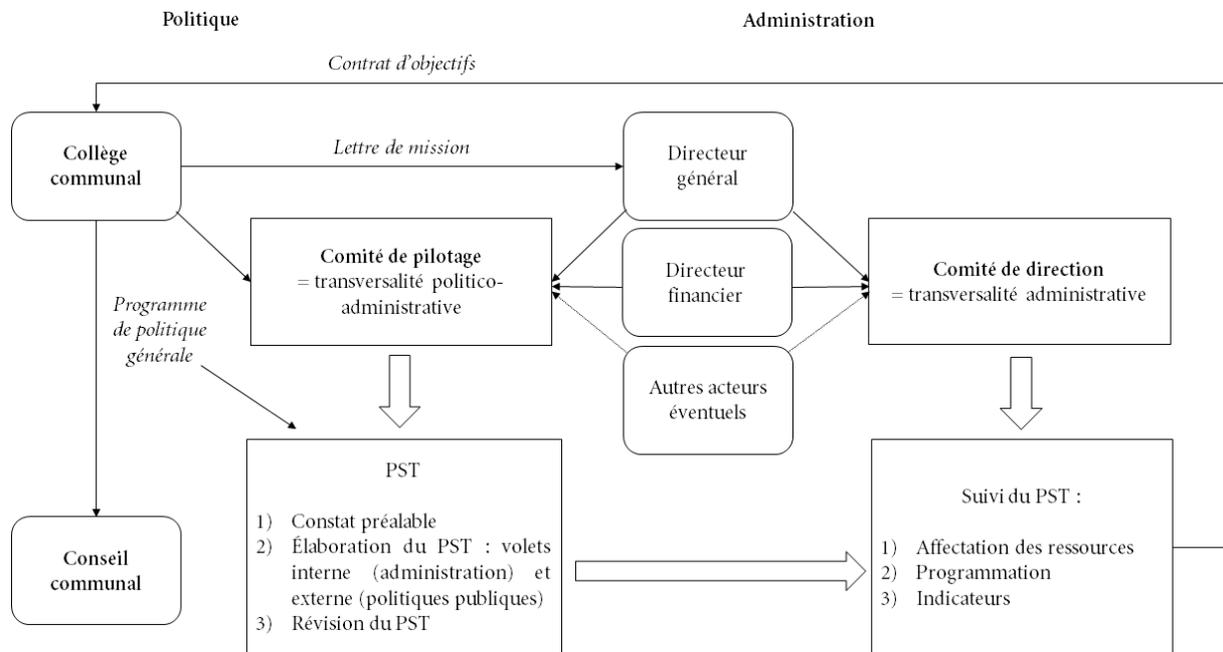
<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>33</sup> M. BOVERIE, B. SOMERS, J. THOMAS, *Le programme stratégique transversal communal*, *op. cit.*, p. 75.

d'atteindre les objectifs opérationnels initialement fixés. De même, il convient de s'assurer que ces objectifs opérationnels contribuent bel et bien à la réalisation des objectifs stratégiques préalablement définis. Cet objectif peut, entre autres, être atteint au travers de la définition d'indicateurs de résultat.

Une évaluation plus approfondie doit également être réalisée régulièrement, idéalement sur une base annuelle (par exemple, lors des travaux budgétaires), et à tout le moins tous les deux ou trois ans. Les résultats de l'évaluation du PST et de son suivi régulier pourraient ainsi conduire à une actualisation de son contenu. Il s'agit en effet d'un principe de base de gestion stratégique, qui ne peut toutefois être pleinement opérationnel que si les acteurs ont acquis une certaine culture de l'évaluation leur permettant de tirer les enseignements des résultats des politiques avant d'éventuellement les ajuster. Or, si les nombreux rapports publiés par l'IWEPS tendent à démontrer que la Région wallonne a multiplié les expériences dans ce domaine depuis le début des années 1990, la culture administrative locale n'a par contre pas encore intégré ces exigences d'évaluation. En effet, les structures locales ne disposent généralement ni des compétences, ni des ressources nécessaires pour mener ces exercices d'évaluation à bien et en tirer parti<sup>34</sup>.

Schéma 1. Procédure d'élaboration et de suivi d'un PST



<sup>34</sup> C. DE VISSCHER, F. VARONE (dir.), *Évaluer les politiques publiques. Regards croisés sur la Belgique*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 2001, p. 134 ; P. FYALKOWSKI, D. AUBIN, « L'évaluation des politiques publiques en Wallonie », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2190, 2013, p. 5-43.

## 1.4. LES QUATRE PRINCIPES FONDATEURS DU PST

Se voulant un canevas souple et évolutif susceptible de s'adapter au mieux à la réalité des communes wallonnes, le PST aspire à la modernisation, voire, pour reprendre les mots du ministre P. Furlan, à la « professionnalisation »<sup>35</sup> de la gestion communale. Dans cette optique, cet instrument a été conçu pour agir sur quatre niveaux : la transversalité, la planification, la transparence et l'évaluation.

### 1.4.1. Transversalité

Le PST vise le « décloisonnement de l'action de l'administration et de l'action locale dans son ensemble »<sup>36</sup> en imposant une meilleure communication au sein même de l'entité communale, mais aussi entre la commune et ses partenaires éventuels (CPAS, intercommunales, province, etc.). À cet égard, l'amélioration du dialogue et de la cohérence entre les différents services composant les administrations communales est relevée comme une nécessité par plusieurs directeurs généraux. Si, sur ce point, la réalité semble fortement varier d'une commune à l'autre, le PST est vu par nombre d'entre eux comme un outil susceptible d'améliorer la communication entre les agents communaux. Ces directeurs généraux attendent dès lors de lui qu'il contribue à perfectionner le fonctionnement global de l'ensemble de leurs administrations.

En effet, l'un des principaux objectifs du PST est de parvenir à fédérer l'ensemble des politiques sectorielles communales (mobilité, logement, énergie, développement rural, etc.) dans un document unique et cohérent. Le PST a ainsi pour vocation de regrouper l'ensemble des plans et programmes déjà existants au sein de la commune : plan communal de mobilité (PCM), programme communal de développement rural (PCDR), schéma de structure communal (SSC), agenda local 21 (AL21), plan d'ancrage communal du logement (PACL), etc. Chacun de ces plans et programmes est en effet généralement circonscrit autour d'une thématique particulière. Dans un souci de transversalité, le PST intègre les actions prévues par chacun d'entre eux dans un document unique, afin de permettre l'émergence de certaines stratégies et réflexions plus globales qui ne pourraient probablement pas émerger à partir d'un PCM ou d'un PCDR considérés isolément, par exemple.

Par ailleurs, la mise en place d'un PST rend également crucial l'établissement d'un dialogue substantiel entre les autorités politiques et administratives. Ce fonctionnement en « binôme »<sup>37</sup> est réellement central pour l'établissement et pour le bon fonctionnement d'un PST, qui est un document aussi bien politique qu'administratif. Comme on l'a vu, il regroupe en effet les objectifs politiques portés par le collège communal (volet externe) et une réflexion de l'administration sur sa propre transformation (volet interne).

---

<sup>35</sup> P. FURLAN, « Préface. Programme stratégique transversal communal », *op. cit.*, p. 4.

<sup>36</sup> « Vade-mecum », *op. cit.*, p. 9.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 29.

### 1.4.2. Planification

Deuxièmement, le PST se présente comme un outil de planification permettant d'élaborer une réflexion à moyen et à long termes sur le devenir de la commune. L'objectif recherché étant de parvenir à construire un document reprenant l'état d'avancement de l'ensemble des projets qui seront mis en place tout au long de la législature, le PST ne peut pas être conçu sans prendre en considération les ressources – financières, mais aussi humaines – dont dispose la commune<sup>38</sup>. Partant, le collège communal va être amené à hiérarchiser les différentes actions qu'il entend mener en fonction des moyens disponibles. En effet, comme cela a déjà été précisé, tout en offrant une vision globale des actions politiques souhaitées par le collège, le PST doit aussi fixer l'ordre de priorité ainsi que le cadre budgétaire des actions.

De ce point de vue, le PST participe à une réflexion plus vaste sur l'apport d'une gestion pluriannuelle au niveau communal, notamment en termes de programmation budgétaire. Cette réflexion est notamment impulsée par la nouvelle réglementation européenne en la matière. En effet, la directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011<sup>39</sup>, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014, requiert que les pouvoirs publics (en ce compris les pouvoirs locaux) établissent désormais un cadre budgétaire pluriannuel. Celui-ci doit être établi pour une période minimale de trois ans et comporter les éléments suivants : *primo*, les objectifs budgétaires pluriannuels à atteindre en termes de déficit public et de dette publique ; *secundo*, les projections budgétaires en recettes et en dépenses à politiques inchangées ; *tertio*, une description des politiques envisagées à moyen terme et de leur impact sur les finances des administrations publiques ; *quarto*, une évaluation de l'effet que les politiques envisagées sont susceptibles d'exercer sur la soutenabilité à long terme des finances publiques<sup>40</sup>. Cette directive a depuis lors été traduite dans plusieurs circulaires budgétaires régionales wallonnes à l'attention des pouvoirs locaux<sup>41</sup>.

Le PST s'inscrit dans une logique similaire de gestion de projet<sup>42</sup>, propre aux modes de gestion stratégique des organisations. En proposant un inventaire des objectifs à atteindre durant l'ensemble de la législature – c'est-à-dire pour une période de six ans – et des moyens nécessaires pour ce faire, il contribue en effet à la généralisation d'une dynamique de gestion pluriannuelle au niveau local.

---

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>39</sup> Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, *Journal officiel de l'Union européenne*, L 306, 23 novembre 2011.

<sup>40</sup> Art. 9 de la directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

<sup>41</sup> Cf. notamment la circulaire du 25 septembre 2014 relative à l'élaboration des budgets des communes et des CPAS de la Région wallonne à l'exception des communes et des CPAS relevant des communes de la Communauté germanophone pour l'année 2015 (*Moniteur belge*, 15 octobre 2014), ainsi que la circulaire du 16 juillet 2015 relative à l'élaboration des budgets des communes de la Région wallonne à l'exception des communes de la Communauté germanophone pour l'année 2016 (*Moniteur belge*, 3 août 2015).

<sup>42</sup> Sur ce sujet, cf. également *infra*, section 2.3.

### 1.4.3. Transparence

Troisièmement, le PST est aussi un instrument placé au service de la transparence de l'action locale, tant vis-à-vis de l'opposition politique qu'envers le citoyen lambda. En effet, l'effort de planification inhérent à l'établissement d'un PST offre à ces acteurs une vision globale de l'ensemble des projets que l'autorité politique entend mettre en place tout au long de la mandature.

Si cette transparence accrue de l'action communale est vue par certains bourgmestres comme un risque, voire comme une arme placée dans les mains de l'opposition, de nombreux acteurs locaux nous ont toutefois indiqué y voir au contraire un outil au service d'une lisibilité accrue de l'action publique. L'objectif recherché est en effet qu'au travers d'exercices réguliers de communication sur le contenu et le degré de réalisation de son PST, l'autorité communale puisse préciser les difficultés qu'elle a rencontrées dans la mise en œuvre de celui-ci, de même que leur origine éventuelle : non-obtention d'un subside escompté, changement dans la réglementation d'autres niveaux de pouvoir (européen, fédéral, régional), etc.

Dans une telle perspective, le non-accomplissement d'une action initialement prévue ne doit donc pas obligatoirement être considéré comme un échec. Pour l'autorité locale, l'enjeu est bien plus de parvenir à conscientiser ses citoyens quant aux problèmes qu'elle est susceptible de rencontrer lors de la réalisation de certaines de ses missions. De cette manière, elle peut ainsi mieux faire connaître les contraintes législatives, financières, techniques et humaines auxquelles elle est soumise<sup>43</sup>.

Jusqu'à présent, seul le budget communal faisait mention, en son volet extraordinaire, des nouvelles actions que l'autorité locale entendait mettre en place. Dans la pratique, celui-ci n'est bien souvent réalisé que partiellement, sans que le non-accomplissement de certains projets ne fasse l'objet d'explications complémentaires. En énonçant clairement et dès le début de la législature les politiques publiques que les autorités communales entendent mener et en institutionnalisant une communication régulière de l'état d'avancement des travaux, le PST participe ainsi à une plus grande transparence et à une lisibilité accrue de l'action des pouvoirs locaux.

### 1.4.4. Pilotage et évaluation

Comme indiqué ci-dessus, la nature transversale et pluriannuelle du PST nécessite l'organisation d'évaluations régulières, qui peuvent prendre deux formes différentes : d'une part, un suivi annuel de l'état d'avancement des différentes actions entreprises et prévues et, d'autre part, une réflexion, organisée à mi-législature, portant sur la contribution effective de ces différentes actions à l'atteinte des objectifs stratégiques et opérationnels fixés dans le PST.

Cependant, les communes qui disposent actuellement d'un PST semblent éprouver de grosses difficultés à mettre en place une telle procédure de pilotage. En effet, le bon

---

<sup>43</sup> « Vade-mecum », *op. cit.*, p. 8.

fonctionnement de celle-ci repose principalement sur la capacité des administrations concernées à disposer d'un outil de gestion de l'information adapté à une structure de gestion transversale par projet et à construire des indicateurs d'avancement et de résultats leur permettant de procéder aux différentes évaluations attendues. En raison d'un manque d'expérience en la matière, rares sont jusqu'à présent les communes qui sont parvenues à libeller ces indicateurs. En conséquence, la procédure de pilotage et d'évaluation s'en trouve généralement réduite.

De plus, les programmes informatiques proposés par le Conseil régional de la formation (CRF) ou l'Intercommunale de mutualisation informatique et organisationnelle (IMIO) aux communes pilotes pour les accompagner dans le suivi et l'évaluation de leur PST n'ont pas semblé correspondre aux nouveaux besoins de pilotage de celles-ci. Certaines communes ont donc choisi de faire appel à des programmes différents, tandis que d'autres ont décidé de développer leur propre outil informatique.

En matière d'évaluation, il s'agit de mettre en évidence la contribution des actions entreprises pour améliorer les performances de la commune, en ligne avec les priorités établies suite au constat initial. Alors que le suivi lié au pilotage du PST s'intéresse surtout à la réalisation des actions et au travail administratif, l'étape d'évaluation doit mettre en évidence les résultats de ces actions (ont-elles eu l'effet escompté ?), voire leur impact à plus long terme. Une telle démarche est encore très rare dans notre pays, et encore plus au niveau local : à l'heure actuelle, les administrations ne maîtrisent encore que rarement les outils propres à l'évaluation de l'action publique<sup>44</sup>.

En conclusion, il apparaît que les difficultés rencontrées dans la phase de construction des indicateurs pertinents, le manque d'expertise dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques observable au niveau local, ainsi que les insuffisances du programme informatique initialement développé sont autant d'obstacles qui empêchent actuellement les communes pilotes de mettre pleinement en œuvre la procédure de suivi initialement envisagée.

---

<sup>44</sup> L. ALBARELLO, D. AUBIN, C. FALLON, B. VAN HAEPEREN (dir.), *Penser l'évaluation des politiques publiques*, Louvain-la-Neuve, De Boeck, 2016.

## 2. LA RÉFORME DES GRADES LÉGAUX EN RÉGION WALLONNE ET SES INTERACTIONS AVEC LE PST

---

Le 18 avril 2013, la Région wallonne a adopté deux décrets – tous deux entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre de la même année – réformant le statut et la dénomination des grades légaux au sein des communes situées sur son territoire<sup>45</sup>. Suite à cette réforme, l'ancien secrétaire communal est désormais dénommé directeur général, tandis que l'ancien receveur communal porte le titre de directeur financier. Ce changement d'appellation vise plus généralement à traduire « le renforcement du rôle managérial et la réaffirmation du rôle de chef du personnel » du directeur général, de même qu'à souligner « le renforcement du rôle du receveur local par le biais de sa compétence en matière d'avis de légalité »<sup>46</sup>.

Plus largement, la réforme des grades légaux ambitionne une « modernisation du fonctionnement [des] administrations locales »<sup>47</sup>. Cet objectif s'est traduit notamment par l'instauration de nouveaux instruments de gestion, tels que le comité de direction, le contrat d'objectifs et la lettre de mission, mais aussi au travers de l'instauration d'une procédure d'évaluation des titulaires des grades légaux<sup>48</sup>. Ce deuxième chapitre expose ces différentes nouveautés, et les met en perspective avec le PST.

### 2.1. DE NOUVELLES ATTRIBUTIONS POUR LES TITULAIRES DE GRADES LÉGAUX

Au-delà du changement d'appellation de leur fonction, la réforme de 2013 confère avant tout de nouvelles responsabilités aux titulaires des grades légaux concernés. Ainsi, le directeur général se voit confier la mission « d'assurer une gestion plus dynamique au sein

---

<sup>45</sup> Décret wallon du 18 avril 2013 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, *Moniteur belge*, 22 août 2013 ; décret wallon du 18 avril 2013 modifiant certaines dispositions de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, *Moniteur belge*, 22 août 2013.

<sup>46</sup> A. L. DURVIAUX, D. FISSE, *Droit de la fonction publique locale : Bruxelles, Flandre, Wallonie*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 71.

<sup>47</sup> Parlement wallon, *Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation*, DOC 744, n° 1, 29 janvier 2013, p. 2.

<sup>48</sup> Il est à noter que certains de ces éléments ont posé des problèmes lors de leur mise en œuvre (cf. *infra*, section 2.3) et que des révisions sont en cours au niveau des instances wallonnes : un nouveau décret pourrait être adopté en 2017 pour intégrer autrement la réforme des grades légaux et les obligations en matière de gestion stratégique au niveau de l'administration locale.

des pouvoirs locaux »<sup>49</sup>. Cette mission se traduit notamment par de nouvelles compétences en matière de recrutement, de gestion et d'évaluation du personnel. Quant au directeur financier, il devient à cette occasion le « “gardien” de la légalité et de la logique économique et financière de l'administration »<sup>50</sup> et voit sa compétence de contrôle *a posteriori* remplacée par une compétence d'avis préalable.

Cet élargissement des missions et des responsabilités confiées aux titulaires de ces grades légaux s'est par ailleurs accompagné d'un nouveau statut pécuniaire<sup>51</sup>, qui établit les échelles de traitement en fonction du nombre d'habitants. Les montants ont été adaptés pour atteindre une « revalorisation barémique significative justifiée par des compétences précisées, des missions élargies, des responsabilités accrues ainsi que la mise en œuvre d'une évaluation effective »<sup>52</sup>. Dans un premier temps (c'est-à-dire jusqu'à la première évaluation favorable), cette augmentation pouvait toutefois être limitée à un montant de 2 500 euros<sup>53</sup>. Cette revalorisation est généralement justifiée par le fait que la réforme institutionnalise un nouveau mode de management par objectifs et par projet, qui occasionne un accroissement des responsabilités et exige un renforcement des compétences des fonctionnaires dirigeants au niveau local.

L'accroissement de compétences observé dans le chef tant du directeur général que du directeur financier renforce le rôle de ce tandem dans la gestion journalière de la commune. Au niveau de l'administration communale, ce binôme est d'ailleurs devenu le moteur principal de la mise en œuvre et du suivi du PST.

### 2.1.1. Le directeur général

La réforme des grades légaux mise en œuvre en 2013 en Région wallonne confie de nouvelles responsabilités au directeur général. Celles-ci ont notamment trait à « son rôle renforcé de chef du personnel », de même qu'à « sa qualité de directeur général des services »<sup>54</sup>. En tant que chef du personnel, le directeur général est désormais étroitement associé au recrutement et à l'évaluation du personnel à sa charge. Le directeur général se voit également confier de nouvelles compétences en matière disciplinaire : il détient désormais le pouvoir d'infliger des sanctions disciplinaires mineures – l'avertissement et la réprimande – « aux membres du personnel rémunérés par la commune et dont la nomination est attribuée aux autorités communales »<sup>55</sup>, à l'exception du directeur général adjoint (le cas échéant) et du directeur financier. Une telle décision du directeur général n'est toutefois effective qu'à condition de ne pas être évoquée par le collège dans les quinze jours suivant sa notification<sup>56</sup>.

Pour ce qui a trait aux attributions en lien avec son statut de responsable des services communaux, le directeur général est désormais chargé de la mise en œuvre et de

<sup>49</sup> Circulaire du 16 décembre 2013 relative à la réforme du statut des titulaires des grades légaux, p. 22.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 19-20.

<sup>52</sup> G. CUSTERS, *Statuts et missions des grades légaux dans les communes et CPAS*, Braine, Vanden Broele, 2014, p. 182.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>54</sup> Circulaire du 16 décembre 2013 relative à la réforme du statut des titulaires des grades légaux, p. 22.

<sup>55</sup> Art. L1215-8, al. 1<sup>er</sup> et 2, du CDLD.

<sup>56</sup> Art. L1215-8, al. 3 et 5, du CDLD.

l'évaluation de la « politique de gestion des ressources humaines »<sup>57</sup> au sein de son administration. À ce titre, il est notamment responsable de la direction et de la coordination des services communaux<sup>58</sup>. Au travers de cette réforme, le directeur général se voit donc confier un rôle central en termes de management et de gestion des ressources humaines. En la matière, il est à noter que le CDLD a également rendu obligatoire l'établissement d'un organigramme, dont la rédaction est confiée au directeur général<sup>59</sup>.

À ce niveau, nombre de directeurs généraux conçoivent d'ailleurs le PST, et plus particulièrement son volet interne, comme un instrument de gestion leur permettant d'encourager le décloisonnement et la coordination de l'action des différents services administratifs dont ils ont la charge.

### 2.1.2. Le directeur financier

L'élargissement du rôle du directeur financier constitue l'un des aspects les plus fondamentaux de la réforme du statut des titulaires de grades légaux en Région wallonne<sup>60</sup>. En effet, le contrôle *a posteriori* jusqu'alors exercé par celui-ci sur la régularité des mandats de paiement émis par la commune fait désormais place à une compétence d'avis préalable, obligatoire ou rendue d'initiative en fonction du montant de la dépense concernée<sup>61</sup>.

Ainsi, le directeur financier est chargé par le CDLD de « remettre, en toute indépendance, un avis de légalité écrit préalable et motivé sur tout projet de décision du conseil communal ou du collège communal ayant une incidence financière ou budgétaire supérieure à 22 000 euros »<sup>62</sup>. L'opportunité de rendre un tel avis sur les projets de décision de moindre incidence budgétaire est par contre laissée à sa discrétion. Sur le plan théorique, ces nouvelles compétences sont d'ailleurs de nature à transformer l'équilibre politico-administratif communal, en faisant du directeur financier un acteur désormais central du processus décisionnel local.

À cet égard, de nombreux acteurs estiment également que cette nouvelle compétence d'avis préalable du directeur financier est de nature à induire un plus grand « réalisme » dans l'action des pouvoirs locaux. L'implication de cet acteur, qui devient un véritable conseiller financier de la commune en amont de la procédure d'élaboration des politiques publiques, contribue en effet à rationaliser la prise de décision budgétaire. De fait, cette réforme est de nature à inciter les acteurs à une réflexion prévisionnelle efficace des ressources de la commune, notamment au travers de la planification pluriannuelle de l'utilisation de celles-ci.

Cet effort de planification et de priorisation est également encouragé à travers la rédaction d'un PST. En effet, les services de l'administration communale sont chargés de la

---

<sup>57</sup> Art. L1124-4, § 1<sup>er</sup>, al. 3, du CDLD.

<sup>58</sup> Art. L1124-4, § 2, du CDLD.

<sup>59</sup> Art. L1211-2 du CDLD.

<sup>60</sup> A. L. DURVIAUX, D. FASSE, *Droit de la fonction publique locale*, op. cit., p. 91.

<sup>61</sup> Il est à noter que le directeur financier conserve néanmoins la charge de la tenue de la comptabilité communale avec le collège et sous son autorité.

<sup>62</sup> Art. L1124-40, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, du CDLD.

réalisation d'une première estimation du coût budgétaire de l'ensemble des projets repris dans le PST<sup>63</sup>. Il leur incombe donc d'estimer le coût de chaque action, mais aussi de détailler les modes de financement envisagés afin de prendre en compte le plus précisément possible l'ensemble des impacts financiers de la décision. Notons toutefois que, en pratique, cette demande s'avère difficilement réalisable dans les délais de rédaction d'un PST (six mois). Ce constat a d'ailleurs amené certains acteurs à s'interroger quant à un possible allongement de ce délai. Le logiciel comptable de la Région wallonne, eComptes, devrait en outre évoluer de façon à permettre le suivi budgétaire des projets.

Le directeur financier dispose en outre d'une responsabilité financière quant au PST. En effet, il doit conseiller le collègue et faire les propositions adéquates afin d'aboutir à une planification financière adéquate des actions envisagées.

## 2.2. LE COMITÉ DE DIRECTION

Conçu à l'occasion de la réforme des grades légaux de 2013 et institutionnalisé par l'article L1211-3 du CDLD, le comité de direction est un organe administratif collégial visant à régler « les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services administratifs »<sup>64</sup>. Son objectif est de « renforcer la transversalité entre les services locaux, de créer un lieu d'échange interactif entre les responsables de l'administration »<sup>65</sup>.

Ce comité se compose du directeur général, qui en assure la présidence, du directeur financier, du directeur général adjoint (le cas échéant), ainsi que de tout membre du personnel « que le directeur général choisit parmi ceux qui remplissent des fonctions reliées à la qualité de responsable du service »<sup>66</sup>. La mise en place de ce comité de direction demeure facultative pour les communes dont le nombre d'habitants est inférieur ou égal à 10 000<sup>67</sup>.

Alors qu'une transversalité de type « politique » était déjà assurée auparavant par l'intermédiaire des réunions du collège communal, le comité de direction tente pour sa part d'instituer une nouvelle forme de transversalité, que nous qualifierons de transversalité « administrative ». Or, nous avons souligné dans le premier chapitre de ce *Courrier hebdomadaire* que la transversalité est également l'un des objectifs majeurs du PST, qui prévoit à cette fin la mise en place d'un comité de pilotage regroupant les membres du collège communal et ceux du comité de direction. Dans la pratique, le PST s'est généralement vu adjoindre des « comités de pilotage », dont la composition peut être très souple, rassemblant des responsables politiques et agents administratifs de différents services, voire d'autres partenaires, afin de dynamiser des actions et d'assurer un suivi opérationnel transversal au fil du temps. Les instances dirigeantes, telles que le comité de direction, le collège, voire le conseil communal, restent en charge des évaluations stratégiques, annuelles ou à mi-législature.

---

<sup>63</sup> « Vade-mecum », *op. cit.*, p. 24.

<sup>64</sup> Art. L1211-3, § 2, du CDLD.

<sup>65</sup> Circulaire du 16 décembre 2013 relative à la réforme du statut des titulaires des grades légaux, p. 35-36.

<sup>66</sup> Art. L1211-3, § 1<sup>er</sup>, du CDLD.

<sup>67</sup> Art. L1211-3, § 3, du CDLD.

Au travers de la création d'un nouvel espace de dialogue entre le collège communal et l'administration, le PST ambitionne donc de renforcer l'intégration entre acteurs politiques et administratifs. Ce faisant, il constitue une étape supplémentaire dans la démarche de transversalisation de l'action publique locale.

En d'autres termes, le comité de direction vise à renforcer la transversalité entre services administratifs, tandis que le comité de pilotage du PST s'avère quant à lui être un lieu d'échange interactif entre les responsables politiques et administratifs de la commune.

### 2.3. LE CONTRAT D'OBJECTIFS ET LA LETTRE DE MISSION

En vertu de l'article L1124-1 du CDLD, le directeur général doit désormais établir un contrat d'objectifs lors de son recrutement, ainsi que lors de chaque renouvellement intégral du conseil communal<sup>68</sup>. L'objectif de ce contrat d'un type particulier est de « clarifier, après concertation et donc dialogue au sein du comité de direction, les tâches dévolues à chacun » et d'ainsi assurer « la cohérence de l'action de l'autorité politique et de l'administration »<sup>69</sup>.

Concrètement, la base du contrat d'objectifs est la lettre de mission. Celle-ci constitue l'acte par lequel le collège communal « exprime de manière unilatérale les attentes du politique à l'égard du directeur général en termes de réalisation des objectifs politiques que se sont assignés les élus à l'égard du citoyen »<sup>70</sup>. Elle comporte la description de la fonction, les objectifs à atteindre, les moyens budgétaires et les ressources humaines qui y sont allouées, ainsi que l'ensemble des missions confiées au directeur général par le CDLD<sup>71</sup>. Une fois cette lettre de mission reçue, le directeur général dispose de six mois pour rédiger son contrat d'objectifs. Celui-ci constitue une proposition « d'opérationnalisation »<sup>72</sup> des objectifs politiques fixés par le collège communal dans la lettre de mission. Ce document décrit donc la stratégie que le directeur général entend mettre en place au sein de son administration pour atteindre, au cours de la législature, les objectifs qui lui ont été fixés, en déclinant ces derniers en initiatives et en projets concrets<sup>73</sup>.

Il est intéressant de noter que, à l'instar de la procédure d'élaboration et de suivi d'un PST, la mise en place d'un dialogue substantiel entre l'autorité politique et l'administration est perçue comme un élément essentiel de cette démarche. En effet, une circulaire du 16 décembre 2013 précise que le terme de « contrat » est employé « pour mettre en avant le souhait de concertation nécessaire entre l'autorité politique et le directeur général (au nom de l'administration) (...). Il s'agit ici d'un “contrat” au sens “politique” : la politique concertée du binôme “autorité politique/administration” »<sup>74</sup>.

<sup>68</sup> Art. L1124-1, al. 3, du CDLD.

<sup>69</sup> Parlement wallon, *Projet de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation*, DOC 744, n° 1, 29 janvier 2013, p. 2.

<sup>70</sup> Circulaire du 16 décembre 2013 relative à la réforme du statut des titulaires des grades légaux, p. 37.

<sup>71</sup> Art. L1124-1, al. 7, du CDLD.

<sup>72</sup> Circulaire du 16 décembre 2013 relative à la réforme du statut des titulaires des grades légaux, p. 39.

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 40.

<sup>74</sup> *Ibidem*.

Cependant, sur le plan pratique, la rédaction d'une lettre de mission s'avère difficile pour les nombreux collègues communaux wallons qui ne disposent pas d'un cabinet. Dans un tel cas, le collègue dépend en effet de l'administration communale pour rédiger le document qui fixe les futures missions du directeur de l'institution. Dans certaines communes, le directeur général procède d'ailleurs lui-même à la rédaction de sa propre lettre de mission. Aucune sanction n'est en outre prévue dans l'éventualité où le collègue s'abstiendrait de transmettre la lettre de mission à son directeur général – rendant de ce fait la rédaction d'un contrat d'objectifs impossible.

Il n'est dès lors guère surprenant de constater que très peu de communes ont effectivement procédé à la mise en place de ces outils<sup>75</sup>. Cette situation résulte notamment du fait que l'octroi de la revalorisation barémique au profit des titulaires de grades légaux n'a pas été conditionné à la mise en œuvre de l'ensemble de la procédure prévue, en ce compris l'adoption de la lettre de mission et du contrat d'objectifs.

La formation des grades légaux est également un élément à prendre en considération pour expliquer le caractère plus ou moins parcellaire de la mise en œuvre de la structure imaginée par le gouvernement wallon. La mise en œuvre d'une telle procédure requiert en effet énormément de temps et nécessite de surcroît des compétences spécifiques en matière de gestion de projet et d'organisation. Elle semble toutefois mieux se dérouler lorsqu'un directeur général déjà sensibilisé à de telles méthodes – par exemple, au cours de sa formation universitaire – est en place.

L'instauration d'une école d'administration publique dédiée à la formation du personnel des administrations de la Région wallonne et de la Communauté française est à cet égard révélatrice d'une prise de conscience de l'importance de ces mécanismes d'acculturation par les autorités régionales et communautaires. En effet, en ce qui concerne plus spécifiquement les pouvoirs locaux, la mise en place d'un « certificat de management public local » et de formations continues destinées aux titulaires de grades légaux et aux chefs de service est théoriquement prévue pour 2016 au plus tard par l'article 5 de l'accord de coopération instaurant cet établissement<sup>76</sup>. Plusieurs responsables du SPW espèrent que ce certificat et ces formations contribueront à la généralisation de l'emploi des lettres de mission et des contrats d'objectifs au sein des communes wallonnes.

Le PST, en tant qu'instrument d'institutionnalisation de la coopération entre les autorités politiques et administratives de la commune, s'avère également être un adjuvant poussant en ce sens. Les items appropriés du PST peuvent en effet être reversés comme éléments de la lettre de mission et dans le contrat d'objectifs. Il n'est dès lors guère étonnant que plusieurs directeurs généraux de différentes communes pilotes indiquent voir leur PST, et principalement son volet interne, comme l'équivalent de leur contrat d'objectifs.

Ceci peut s'expliquer par le fait que le PST s'inscrit dans l'esprit de la réforme des grades légaux, qui, à travers des outils tels que la lettre de mission et le contrat d'objectifs, cherche à encourager une gestion stratégique au niveau des administrations locales. Bien sûr, la lettre de mission telle qu'initialement définie par le CDLD doit prendre en compte les

---

<sup>75</sup> A. L. DURVIAUX, D. FISSE, *Droit de la fonction publique locale*, op. cit., p. 103.

<sup>76</sup> Accord de coopération du 10 novembre 2011 entre la Communauté française et la Région wallonne créant une École d'administration publique commune à la Communauté française et à la Région wallonne, *Moniteur belge*, 2 février 2012.

objectifs politiques, mais aussi les autres missions qui sont confiées au directeur général<sup>77</sup> ainsi que les moyens budgétaires et ressources humaines qui leur sont affectées, et tous ces éléments sont opérationnalisés dans le contrat d'objectifs rédigé par le directeur général et approuvé par le collège et le conseil.

Si toutes les communes n'ont donc pas encore adopté leur lettre de mission ou leur contrat d'objectifs, le PST semble néanmoins y avoir initié une dynamique qui s'en approche. En effet, dans le cadre du projet pilote des PST, les autorités proposaient que le PPG soit transformé non seulement en lettre de mission mais déjà en programmation stratégique, tandis que la partie « objectif opérationnel » du PST constituerait le contrat d'objectifs, présentant une déclinaison concertée en terme de pilotage et d'affectation des ressources : « la concertation du binôme autorité politique/administration doit être constante sur les deux phases »<sup>78</sup>. L'évaluation des expériences menées au sein des communes pilotes devrait permettre d'actualiser et de préciser le périmètre de ces outils lors de la prochaine réforme du décret.

## 2.4. LA PROCÉDURE D'ÉVALUATION DES GRADES LÉGAUX

Selon les termes de la circulaire du 16 décembre 2013, il est apparu essentiel aux yeux du gouvernement wallon « que les fonctionnaires dirigeants d'une collectivité locale qui évaluent l'ensemble du personnel soient eux-mêmes soumis à évaluation, et ce à l'instar de ce qui est pratiqué à tous les autres niveaux de pouvoir »<sup>79</sup>. L'objectif de cette évaluation est d'apprécier le mode de fonctionnement général du titulaire du grade légal, de même que la mesure dans laquelle celui-ci a atteint les objectifs qui lui étaient attribués<sup>80</sup>.

Le dispositif mis en place confie au collège communal le soin de procéder à l'évaluation. À l'heure actuelle, une certaine ambiguïté subsiste toutefois à ce niveau. En effet, si le CDLD fait uniquement mention du collège, l'arrêté réglant les conditions et les modalités de cette évaluation vise, quant à lui, le collège communal élargi à deux membres désignés par la fédération des titulaires de grades légaux concernée, dont la présence est en outre rendue obligatoire « à chaque stade de la procédure »<sup>81</sup>. Face à cette contradiction apparente, c'est donc la pratique qui s'avérera déterminante, à moins que le gouvernement wallon ne décide de trancher par décret en faveur de l'une ou de l'autre option.

---

<sup>77</sup> Par exemple en matière de « contrôle interne » pour assurer la réalisation des objectifs et le respect de la législation, cf. la circulaire du 16 décembre 2013 relative à la réforme du statut des titulaires des grades légaux (annexe 3, p. 3).

<sup>78</sup> Circulaire du 16 décembre 2013 relative à la réforme du statut des titulaires des grades légaux (annexe 4, p. 3-4 : « Articulation entre les outils dans le cadre d'un PST »).

<sup>79</sup> Circulaire du 16 décembre 2013 relative à la réforme du statut des titulaires des grades légaux, p. 10.

<sup>80</sup> A. L. DURVIAUX, D. FISSE, *Droit de la fonction publique locale, op. cit.*, p. 147.

<sup>81</sup> Art. 4, § 6, de l'arrêté du gouvernement wallon du 11 juillet 2013 fixant les règles d'évaluation des emplois de directeur général, directeur général adjoint et directeur financier communaux (*Moniteur belge*, 22 août 2013). Il est à noter que cette dernière option a été retenue dans la circulaire du 16 décembre 2013 relative à la réforme du statut des titulaires des grades légaux, qui précise que le collège peut également « s'adjoindre les services d'un expert externe aux fins de l'éclairer ».

Selon les termes du décret, le directeur général, le directeur général adjoint (le cas échéant) et le directeur financier sont évalués tous les trois ans à l'issue d'un entretien d'évaluation<sup>82</sup>. Cette évaluation porte sur la qualité, le rythme, les méthodes et les attitudes de travail de la personne concernée<sup>83</sup>. Dans le cas du directeur général, l'évaluation se base notamment sur la description de fonction, mais aussi sur « la qualité des actions mises en œuvre en vue d'atteindre les objectifs précisés dans le contrat d'objectifs »<sup>84</sup>. Afin que puisse être menée à bien cette procédure d'évaluation, l'adoption d'un contrat précisant les objectifs assignés au directeur général s'avère donc indispensable.

La procédure d'évaluation se clôt par l'octroi d'une des mentions suivantes : excellent, favorable, réservé ou défavorable. L'article 6 de l'arrêté du gouvernement wallon du 11 juillet 2013 prévoyait en outre initialement que l'octroi d'une mention « excellent » aurait entraîné l'octroi d'une bonification financière, tandis qu'en cas de deux évaluations « défavorables » successives, le conseil communal aurait disposé de la possibilité de notifier au directeur général concerné une proposition de licenciement pour inaptitude professionnelle<sup>85</sup>. Enfin, l'attribution d'une évaluation « réservée » ou « défavorable » aurait eu pour conséquence de maintenir le traitement en l'état jusqu'à la prochaine évaluation, une évaluation intermédiaire ayant lieu respectivement six mois et un an après l'attribution de ces mentions. Cet article a toutefois fait l'objet d'une annulation par le Conseil d'État, au motif que « l'arrêté attaqué n'organis[ait] que de manière imparfaite et surtout incomplète, les conséquences des différentes évaluations pouvant intervenir et port[ait] ainsi atteinte au droit légalement reconnu et inconditionnel des grades légaux de bénéficier d'une augmentation biennale »<sup>86</sup>. Pour être valide, une telle décision aurait donc dû être adoptée au moyen d'un décret régional, et non d'un arrêté de gouvernement.

Si le PST peut faciliter la rédaction d'une lettre de mission et d'un contrat d'objectifs par la proximité de contenu existant entre ces différents documents, il peut également être un élément intervenant dans l'évaluation même du directeur général. Dans une telle hypothèse, le directeur général ne devrait toutefois pas être évalué sur l'atteinte ou non des objectifs et actions repris dans le PST, mais plutôt sur la manière avec laquelle il a tenté de mener ceux-ci à bien. En effet, de nombreuses contraintes externes peuvent interférer sur le travail du directeur général et ainsi faire en sorte qu'une action ou un objectif aboutisse ou non. L'évaluation tentera donc plutôt d'apprécier la compétence du directeur général à mettre en place les éléments nécessaires à l'atteinte des objectifs qui lui ont été fixés, en ce compris la manière dont il organise et fait fonctionner son administration. Relevons enfin que, en l'absence d'évaluation formelle du collège, la mention « favorable » – qui permet l'avancement normal de la carrière – est attribuée par défaut au grade légal concerné. Dans la pratique, de nombreuses communes semblent d'ailleurs avoir privilégié cette solution « automatique ».

<sup>82</sup> Art. 1<sup>er</sup> de l'arrêté du gouvernement wallon du 11 juillet 2013 fixant les règles d'évaluation des emplois de directeur général, directeur général adjoint et directeur financier communaux (*Moniteur belge*, 22 août 2013).

<sup>83</sup> *Ibidem*.

<sup>84</sup> *Ibidem*. Ne disposant pas d'un contrat d'objectifs, le directeur financier est quant à lui évalué au regard des missions reprises dans sa description de fonction ainsi que dans le rapport relatif à son entretien de planification (Circulaire du 16 décembre 2013 relative à la réforme du statut des titulaires des grades légaux, p. 11).

<sup>85</sup> A. L. DURVIAUX, D. FISSE, *Droit de la fonction publique locale, op. cit.*, p. 143-144.

<sup>86</sup> Conseil d'État (section du contentieux administratif), Arrêt n° 231.189, 12 mai 2015, p. 13.

## 2.5. RÉFORME DES GRADES LÉGAUX ET PST : UNE NOUVELLE ARTICULATION DES INTERACTIONS ENTRE LES GRADES LÉGAUX ET LE POUVOIR POLITIQUE

Poursuivant l'objectif de moderniser le fonctionnement des administrations locales, la récente réforme des grades légaux jette les bases d'un nouveau schéma organisationnel local, tant en attribuant de nouvelles compétences aux directeurs généraux et financiers qu'en formalisant de nouveaux outils de gouvernance tels que le comité de direction, le contrat d'objectifs et la lettre de mission.

Le directeur financier se voit ainsi attribuer un rôle central dans le processus décisionnel local en tant que véritable gardien de la légalité financière et de la logique économique de l'administration. Dans le même temps, le directeur général, en plus de voir ses attributions de gestionnaire des ressources humaines de la commune renforcées, devient l'interlocuteur privilégié du collège communal pour toutes les questions relatives à la mise en œuvre administrative de ses objectifs politiques. En définitive, la réforme semble donc *a priori* renforcer le poids du binôme administratif directeur général/directeur financier dans l'équilibre politico-administratif de la commune.

En tant que nouveau dispositif de gouvernance locale, le PST participe d'ailleurs de ce nouveau schéma organisationnel. Il semblerait, tout d'abord, qu'il puisse potentiellement exercer une fonction intégratrice de divers éléments contenus dans la réforme des grades légaux initiée en Région wallonne au cours de l'année 2013. Par son volet interne, le PST se présente en effet comme un instrument de gestion placé à la disposition du directeur général afin de lui permettre d'exercer au mieux – et sous le contrôle du collège communal – ses fonctions de chef du personnel et de gestionnaire des ressources de la commune. De plus, la recherche d'un plus grand réalisme de l'action communale (via l'action du directeur financier notamment) et d'une transversalité accrue dans le fonctionnement des services communaux (par l'instauration de comités de direction ou de pilotage) sont des objectifs partagés par le PST et la réforme des grades légaux.

Par son contenu, le PST permet également d'amorcer une dynamique proche de celle imaginée par les gestionnaires wallons au travers du binôme lettre de mission/contrat d'objectifs qui, jusqu'à présent, semble éprouver des difficultés à se concrétiser dans la pratique. En effet, le PST est le fruit d'une importante concertation entre autorités politiques et administratives. Il initie ainsi une forme de coopération entre le collège et l'administration. Le PST pourrait donc être envisagé comme un cadre processuel de définition du contenu des lettres de mission et des contrats d'objectifs.

Enfin, il peut aussi constituer un élément faisant partie intégrante de la procédure d'évaluation du directeur général, telle que prévue dans la législation actuelle.

### 3. VERS UNE TRANSFORMATION DES MODES DE GOUVERNANCE LOCALE EN RÉGION WALLONNE ?

---

La démarche inscrite au cœur du PST et la réforme des grades légaux participent assurément d'une conception davantage managériale des modes de gouvernance locale en Région wallonne. Toutefois, certains aspects de cette vision – inspirée principalement de préceptes issus du secteur privé – étaient déjà en germe dans certains plans et programmes antérieurs. Après avoir présenté les divers éléments concourant à ce que nous qualifions ici de « managérialisation » de la gouvernance publique locale wallonne, ce chapitre revient sur deux autres plans locaux véhiculant ces principes : le programme communal de développement rural (PCDR) et le plan de cohésion sociale (PCS).

#### 3.1. LES PRINCIPES DU *NEW PUBLIC MANAGEMENT*

D'inspiration anglo-saxonne, le paradigme du *New Public Management* (NPM) – que certains traduisent en français sous le libellé de Nouvelle gestion publique (NGP)<sup>87</sup> – considère qu'il n'existe pas de distinction fondamentale entre les modes de gestion applicables aux entreprises privées et aux institutions publiques. Les tenants de cette approche estiment donc que les principes, techniques et pratiques qui ont prouvé leur efficacité dans le secteur privé peuvent et même doivent être importés dans le secteur public, par le biais de réformes administratives rendues nécessaires par des impératifs d'économie, d'efficacité et d'efficience<sup>88</sup>.

Dans un ouvrage de référence comparant les réformes des services publics engagées dans douze États occidentaux ainsi qu'au sein de la Commission européenne, Christopher Pollitt et Geert Bouckaert isolent cinq variables au cœur des trajectoires de réforme des modes de gestion publique inspirées par ce courant : la gestion financière, la gestion du

---

<sup>87</sup> C. DE VISSCHER, F. VARONE, « La nouvelle gestion publique “en action” », *Revue internationale de politique comparée*, volume 11, n° 2, 2004, p. 177-185.

<sup>88</sup> J.-M. EYMERI-DOUZANS, « Les réformes administratives en Europe : logiques managériales globales, acclimatations locales », *Pyramides*, n° 15, 2008, p. 72.

personnel, les formes organisationnelles, la mesure de la performance et la transparence<sup>89</sup>. Cette section présente brièvement chacun de ces éléments.

Sur le plan financier, les réformes préconisées par le NPM induisent une modification radicale de la conception dominante du rôle du budget dans la conduite des politiques publiques. Elles visent en effet à transformer celui-ci en un véritable outil de gestion et de planification aux mains des gestionnaires publics, en lieu et place de l'allocation annuelle des ressources évoluant de façon incrémentale qu'il a souvent tendance à être en pratique. Cette préoccupation peut avoir plusieurs motivations, parfois concurrentes : une meilleure détermination des priorités politiques, une amélioration du processus de reddition des comptes, voire, dans certain cas, une limitation des dépenses publiques. Les pratiques révèlent la transition d'une gestion budgétaire basée sur les transactions monétaires effectives (« comptabilité en base caisse ») vers une gestion comptable semblable à celle en vigueur dans le secteur privé, qui prend appui sur les droits et obligations budgétaires des pouvoirs publics (« comptabilité en droits constatés »).

Pour leur part, les réformes engagées dans le domaine de la gestion du personnel sont guidées par le souci d'introduire une véritable politique de gestion des ressources humaines au sein des administrations publiques. La philosophie générale de ces réformes tend à une suppression des « privilèges » inhérents au statut des fonctionnaires, inspirée par un souhait de réduire la distinction entre secteurs public et privé. Ces processus ambitionnent entre autres une « flexibilisation » de la carrière et du travail, une « responsabilisation » des agents dans la gestion des projets, une plus grande orientation vers les résultats plutôt que sur le respect des procédures, une attention plus importante sur les compétences au détriment de la qualification. À titre d'illustration, on observe ainsi une nette tendance à la contractualisation de l'emploi public et à une remise en cause du système de carrière plane et unique, de même qu'à une mise sous tension des régimes de retraite spécifiques au secteur public. Les déclinaisons les plus extrêmes du NPM promeuvent également l'ouverture des postes de la haute fonction publique à des managers issus du secteur privé, de même que l'introduction de modalités de paiement liées à la performance (« *performance-related-pay* »), ainsi que des dynamiques de promotion liées aux résultats atteints et/ou à l'orientation client.

En termes organisationnels, le contenu des réformes mises en œuvre dans les pays étudiés oscille entre une volonté de spécialisation et un souci de coordination. D'une part, les principes d'efficacité et d'efficience sont mobilisés pour légitimer une spécialisation de l'action publique, par une délégation de missions spécifiques à des agences relativement autonomes. Le taux d'agencification, exprimé en pourcentage du nombre d'agents publics travaillant dans des agences, peut ainsi atteindre un niveau élevé. Il est par exemple de 80 % aux Pays-Bas<sup>90</sup>. Une telle décentralisation doit donc être contrebalancée par un renforcement de la coordination entre les entités (administrations « classiques »),

---

<sup>89</sup> Pour plus de précisions sur ces questions, cf. l'ouvrage de référence de C. POLLITT, G. BOUCKAERT, *New Public Management: A Comparative Analysis*, 3<sup>e</sup> édition, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 75-125.

<sup>90</sup> B. VAN HAEPEREN, S. CIPRIANO, « Les agences dans le paysage de la fonction publique wallonne », *IWEPS Discussion Paper*, n° 1003, 2010.

organisations parastatales voire privées chargées de délivrer un service public défini) qui composent désormais le paysage public<sup>91</sup>.

Une quatrième caractéristique des réformes inspirées par le NPM concerne l'introduction de systèmes de mesure de la performance, censés assurer un pilotage efficace de l'action publique et favoriser une communication transparente sur celle-ci vis-à-vis des responsables politiques ou des citoyens. Il convient à cet égard de distinguer les *outputs*, qui sont les réalisations directes des agents, et les *outcomes*, qui sont les résultats de ces actions sur le groupe bénéficiaire de la politique. Il est généralement plus aisé de mesurer l'action des agents que les résultats d'une politique. Des systèmes de mesure de la performance mal construits portent donc en eux les germes de la « myopie gestionnaire ». Cette expression caractérise les situations dans lesquelles une focalisation excessive sur certains indicateurs de performance d'une politique publique détourne le gestionnaire (public ou non) des objectifs réellement visés par celle-ci.

Cette remarque nous amène à une cinquième et dernière dimension : la transparence administrative, qui vise à faire de l'administration une organisation ouverte garantissant aux usagers le droit à l'information. La mobilisation des nouveaux moyens de communication a accéléré ce processus et encouragé les administrations à abandonner leur « culture du secret », tout en respectant leurs obligations en matière de protection des données privées.

Le NPM offre donc un large éventail de réformes inspirées par les pratiques des entreprises privées. La mise en œuvre effective de ces préceptes peut toutefois poser problème, notamment dans des États de tradition légaliste (« *Rechtsstaat* ») tels que la Belgique. Ces derniers accordent en effet une grande importance au respect de la lettre de la loi, qui peut parfois entrer en contradiction avec les principes gestionnaires et ainsi engendrer certains conflits. Les réformes managériales ou les mécanismes de marché sont donc introduits dans des systèmes administratifs hybrides, au sein desquels les règles et structures hiérarchiques conservent une influence non négligeable.

En Belgique, les différents niveaux de pouvoir se sont tous inspirés, à des degrés divers, des principes et outils du NPM, à l'occasion de réformes administratives récentes.

### 3.2. LA RÉCEPTION DES IDÉES DU NPM EN BELGIQUE ET EN WALLONIE

Après cet exposé théorique des principes du NPM, la présente section expose la manière avec laquelle ces idées ont été traduites dans deux espaces politiques belges : l'échelon fédéral, d'une part, et la Région wallonne, d'autre part.

---

<sup>91</sup> K. VERHOEST, G. BOUCKAERT, B. G. PETERS, « Les deux faces de la réorganisation : la spécialisation et la coordination dans quatre pays de l'OCDE au cours de la période 1980-2005 », *Revue internationale des sciences administratives*, volume 73, n° 3, 2007, p. 357-384.

### 3.2.1. Au niveau fédéral : la réforme Copernic

Au niveau fédéral, la réforme dite Copernic matérialise le souhait d'évoluer d'une administration régulée selon des principes bureaucratiques vers une administration régulée par des principes managériaux<sup>92</sup>. Si les effets concrets de cette ambitieuse réforme de la fonction publique fédérale belge doivent être relativisés<sup>93</sup>, il n'en demeure pas moins instructif de s'attarder sur certains principes qui la sous-tendent.

Dans le prolongement de la crise de la dioxine, qui a conduit à la tenue d'élections anticipées et à la relégation des partis de tradition sociale-chrétienne dans l'opposition fédérale pour la première fois en près d'un demi-siècle, est formé le gouvernement Verhofstadt I (VLD/PS/Fédération PRL FDF MCC/SP/Écolo/Agalev). L'accord de gouvernement présenté par le Premier ministre, Guy Verhofstadt (VLD), à la Chambre le 14 juillet 1999 contient un important chapitre dédié à la réforme des services publics<sup>94</sup>. Intitulé « Une administration efficace et attentive », ce chantier apparaît comme l'une des priorités du gouvernement.

Quelques mois plus tard, le 16 février 2000, le ministre fédéral de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration, Luc Van Den Bossche (SP), présente à la presse un plan de réforme de l'administration publique fédérale. Il porte un projet managérialiste, articulé autour de quatre axes distincts : une nouvelle structure organisationnelle, une nouvelle culture de management, une vision moderne de la gestion des ressources humaines (GRH) et de nouvelles méthodes de travail. Concurrence, performance, réduction des coûts et renouvellement sont les maîtres mots de son discours<sup>95</sup>.

Sur le plan organisationnel, la réforme Copernic contient deux innovations majeures. La première consiste en la refonte des anciens Ministères. Rebaptisés « Services publics fédéraux » (SPF), ces derniers s'occupent désormais d'un paquet homogène de compétences et ne sont dorénavant rattachés qu'à un et un seul ministre. Ils sont en outre organisés selon une structure matricielle, composée de SPF verticaux (tels que les SPF Finances ou Justice), chargés de délivrer des services aux citoyens, et horizontaux, dont la tâche est de servir les autres SPF dans des domaines transversaux. Il s'agit de la Chancellerie du Premier ministre, du SPF Budget et Contrôle de la gestion, du SPF Personnel et Organisation, ainsi que du SPF Technologies de l'information et de la communication.

La deuxième innovation est le fait que tous les SPF sont également dotés de trois nouveaux organes, institués dans l'optique de réformer les relations politico-administratives et de remplacer les cabinets ministériels : le conseil stratégique, le comité de direction et

---

<sup>92</sup> Pour plus de précisions sur cette réforme, cf., entre autres, C. DE VISSCHER, F. VARONE, « La nouvelle gestion publique "en action" », *op. cit.* ; A. L. DURVIAUX, D. FISSE, *Droit de la fonction publique*, Bruxelles, Larcier, 2012 ; D. PIRON, « Évolutions et changement de paradigme dans la fonction publique fédérale belge », *Revue de la Faculté de Droit de l'ULg*, volume 57, n° 4, 2012, p. 513-532.

<sup>93</sup> À cet égard, cf. notamment le numéro thématique de la revue *Pyramides*, paru en 2010 et intitulé « Copernic, dix ans après » ; C. DE VISSCHER, « Le coup dans l'eau de Copernic : réforme de la haute fonction publique, nouvelle gestion publique et participatie en Belgique », *Politiques et management public*, volume 23, n° 4, 2005, p. 33-51.

<sup>94</sup> Chambre des représentants, *Déclaration du gouvernement fédéral*, DOC 20, n° 1, 14 juillet 1999.

<sup>95</sup> L. VAN DEN BOSSCHE, « De overheidscontext in een veranderde maatschappij », *Jaarboek [van de Vlaamse Vereniging voor Bestuur en Beleid] 2000, 2001*, p. 24-35.

la cellule stratégique. La mission du conseil stratégique est de servir de « relais entre les responsables politiques et d'administration »<sup>96</sup>, afin d'accroître la coordination entre acteurs politiques et administratifs dans la conduite des politiques publiques fédérales. Au niveau administratif, les fonctionnaires dirigeants du SPF se réunissent quant à eux au sein du comité de direction, tandis qu'une cellule stratégique regroupe experts et fonctionnaires. L'objectif de cette réforme est donc bien d'entraîner une implication accrue des (hauts) fonctionnaires dans le processus décisionnel.

En raison des nombreuses résistances rencontrées lors de la mise en œuvre de la réforme, cette ambition n'a toutefois pas pu être atteinte. En effet, dans les mois qui ont suivi l'annonce de la réforme, ministres et cabinets ont cherché à en transformer progressivement l'esprit et le contenu, de telle sorte que « ne subsiste aujourd'hui qu'un changement d'appellation des cabinets ministériels, soit les cellules stratégiques, qui ont maintenu leurs attributions au sein de l'action gouvernementale et dont la composition est restée inchangée »<sup>97</sup>.

La responsabilisation des hauts fonctionnaires forme également l'un des concepts-clés du volet consacré à la nouvelle culture de management<sup>98</sup>. La réforme Copernic modifie en effet sensiblement le régime de la haute fonction publique fédérale. Désormais, les « managers » publics fédéraux sont nommés pour des mandats de six ans, renouvelables en cas d'évaluation satisfaisante. Leurs objectifs sont précisés dans des plans de management, eux-mêmes déclinés en plans opérationnels et en plans de gestion. À l'instar de leurs homologues du secteur privé, avec qui ils entrent à présent en concurrence pour l'attribution des postes, les fonctionnaires dirigeants se voient chargés de la gestion du personnel à leur disposition. En contrepartie à cette importante modification de leur statut, une plus grande liberté dans l'affectation des moyens budgétaires et une revalorisation salariale conséquente leur est accordée.

Dans une optique de modernisation de la GRH, chaque SPF est à présent doté d'une direction personnel et organisation (P&O). De nouveaux instruments de surveillance et d'évaluation, tels que les cercles de développement et le *self-assessment*, sont en outre valorisés auprès des fonctionnaires. L'évaluation devient descriptive, ce qui signifie qu'elle ne débouche plus sur une note. Une procédure de licenciement pour inaptitude professionnelle reste malgré tout en vigueur pour les fonctionnaires qui se voient attribuer par deux fois une mention « insuffisant »<sup>99</sup>.

Enfin, la réforme Copernic préconise la mise en œuvre de nouvelles méthodes de travail. La plus radicale d'entre elles est certainement l'instauration du *Business Process Reengineering* (BPR), qui est un instrument managérial de modification des processus dans un souci d'efficacité.

---

<sup>96</sup> M. GÖRANSSON, « La réforme des cabinets ministériels », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2254, 2015, p. 18.

<sup>97</sup> *Ibidem*, p. 36.

<sup>98</sup> N. THIJS, C. PELGRIMS, A. HONDEGHEM, « Een nieuwe managementcultuur in de publieke sector? », *Over.Werk. Tijdschrift van het Steunpunt WAV*, volume 16, n° 1-2, 2006, p. 29-36.

<sup>99</sup> A. PIRAUX, « Bilan raisonné et mise en perspective des réformes administratives fédérales en Belgique », *Pyramides*, n° 20, 2010, p. 189-212.

### 3.2.2. Au niveau de la Région wallonne : des initiatives circonscrites au Plan Marshall

À la différence de la Flandre, qui s'est construit une image de pionnière en matière de réformes administratives dans le courant des années 1990, la Région wallonne a longtemps été qualifiée de « traînarde » en la matière <sup>100</sup>. Il est vrai que, contrairement au niveau fédéral et à la Flandre, les problématiques relatives à l'organisation de la fonction publique n'ont pas bénéficié d'une attention politique très soutenue en Région wallonne <sup>101</sup>.

Plusieurs initiatives circonscrites ont toutefois vu le jour au cours de ces quinze dernières années. Il en va par exemple de la création du Code de la fonction publique wallonne en 2003, de la fusion des anciens Ministère de la Région wallonne (MRW) et Ministère de l'équipement et des transports (MET) en un Service public de Wallonie (SPW) unique en 2008, de la création d'une école d'administration publique (EAP) commune à la Région wallonne et à la Communauté française en 2012, ainsi que de l'instauration d'un régime des mandats pour les hauts fonctionnaires (projet lancé en 2003 et modifié en 2006 et 2012) <sup>102</sup>. Par ailleurs, la signature, en mai 2016, du premier contrat d'administration entre le gouvernement wallon et le SPW constitue l'illustration la plus récente de cette tendance à la managérialisation <sup>103</sup>.

Les trois premières réformes citées sont de type organisationnel. Elles s'inscrivent dans un objectif de renforcement de la centralisation de l'administration wallonne. Ainsi, le Code de la fonction publique wallonne rassemble, au sein d'un texte unique, l'ensemble des dispositions applicables aux agents statutaires des services du gouvernement wallon et d'une série d'autres organismes listés. La fusion du MRW et du MET s'inscrit dans la même lignée. Elle vise en effet à « moderniser et optimaliser les structures de l'administration wallonne, tout en permettant la réalisation d'économies d'échelle et le renforcement des transversalités » <sup>104</sup>. À condition qu'elle soit dotée de moyens humains et financiers suffisants, l'EAP est pour sa part de nature à créer un réseau entre les fonctionnaires (dirigeants) de l'administration wallonne et par là, à renforcer la coordination <sup>105</sup>. En même temps, de nombreuses agences ont été créées pour renforcer l'efficacité de l'action publique et rapprocher celle-ci des usagers concernés : plus de la moitié des fonctionnaires régionaux travailleraient au sein de telles structures <sup>106</sup>.

<sup>100</sup> Selon l'expression utilisée par M. BRANS, C. DE VISSCHER, D. VANCOPPENOLLE, « Administrative Reform in Belgium: Maintenance or Modernization? », *West European Politics*, volume 29, n° 5, 2006, p. 980. Cette conclusion s'applique également à la Communauté française, dont la situation n'est pas analysée plus en détails ici. Pour une comparaison des réformes entreprises en Wallonie et en Flandre, cf. D. VANCOPPENOLLE, A. LEGRAIN, « Le *New Public Management* en Belgique : comparaison des réformes en Flandre et en Wallonie », *Administration publique*, n° 2, 2003, p. 110-126.

<sup>101</sup> M. PETIT JEAN, « Le régime des mandats dans l'administration wallonne », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2166-2167, 2013, p. 12.

<sup>102</sup> *Ibidem*.

<sup>103</sup> Cf. Gouvernement wallon, « Le gouvernement wallon et le Service public de Wallonie signent leur contrat d'administration », communiqué de presse, 26 mai 2016, [www.wallonie.be](http://www.wallonie.be).

<sup>104</sup> M. PETIT JEAN, « Le régime des mandats dans l'administration wallonne », *op. cit.*, p. 25.

<sup>105</sup> C. DE VISSCHER, A. HONDEGHEM, M. PETIT JEAN, S. RUEBENS, « Belgium », in M. VAN WART, A. HONDEGHEM, E. SCHWELLA (dir.), *Leadership and Culture. Comparative models of top civil servant training edition*, volume 1, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014, p. 137-152.

<sup>106</sup> B. VAN HAEPEREN, S. CIPRIANO, « Les agences dans le paysage de la fonction publique wallonne », *op. cit.*

Pour sa part, la réforme des mandats a pour objectifs « de renforcer la capacité de mise en œuvre des décisions » et « d'impliquer clairement les fonctionnaires généraux dans l'atteinte des résultats et performances de l'administration »<sup>107</sup>. Il s'est récemment matérialisé par la signature du premier contrat d'administration entre le gouvernement wallon et le SPW. Ce document programmatique transversal, dont le contenu n'est d'ailleurs pas sans rappeler celui du PST, précise notamment les missions de l'administration wallonne, les objectifs stratégiques et opérationnels que cette dernière s'engage à poursuivre, les projets que le gouvernement wallon et le SPW entendent mener conjointement, ainsi que les modalités de cette coopération<sup>108</sup>.

Si les réformes de l'administration publique n'avaient, jusqu'il y a peu, pas engendré de transformation radicale dans la conduite des politiques publiques en Région wallonne, une autre méta-politique contribue quant à elle, depuis plus de dix ans, à l'instauration d'une approche stratégique au niveau wallon. Depuis 2005, les « actions prioritaires pour l'avenir wallon » – rapidement rebaptisées Plan Marshall pour la Wallonie, et ensuite prolongées dans les Plan Marshall 2.Vert et Plan Marshall 4.0 (depuis 2015) – ont en effet exercé un impact important sur le régime de gouvernance publique régionale. L'évaluation globale du Plan Marshall 2.Vert réalisée par l'IWEPS souligne ainsi qu'au travers du dispositif de suivi du Plan Marshall, le gouvernement wallon a institué un « système de gouvernance spécifique »<sup>109</sup>, qui se caractérise par une dizaine de traits innovants.

Certains d'entre eux sont révélateurs de la volonté d'institutionnaliser une démarche stratégique dans la conduite des politiques publiques régionales. L'OCDE souligne en effet qu'à la différence de son prédécesseur, le CAW (1999), le Plan Marshall « améliore la démarche stratégique en définissant des domaines prioritaires d'action et en les associant à des lignes budgétaires »<sup>110</sup>.

Concrètement, le pilotage effectif du Plan Marshall est délégué à un comité ministériel, et ce « afin d'assurer une prise de décision efficace et rapide des mesures prévues »<sup>111</sup>. Ce comité ministériel est secondé dans sa mission par une « *task force* » administrative de suivi centralisée, réunissant les représentants de toutes les administrations et institutions parapubliques associées au Plan Marshall. Elle est présidée par le délégué spécial, « personnalité indépendante des administrations et des organismes représentés dans la “*task force*” qui doit rendre compte au comité ministériel de pilotage »<sup>112</sup>. Des comités de suivi sont également constitués autour de mesures complexes et/ou transversales.

Dans ce cadre, les dynamiques internes à l'administration ont elles aussi connu d'importants changements. Le Plan Marshall prône en effet le développement d'une « culture de responsabilisation et de suivi stratégique des politiques publiques »<sup>113</sup>, en premier lieu dans le chef des hauts fonctionnaires. Une logique de gestion de projet est

<sup>107</sup> Gouvernement wallon, « Code de la fonction publique », communiqué de presse, 18 décembre 2003.

<sup>108</sup> Cf. Gouvernement wallon, « Le gouvernement wallon et le Service public de Wallonie signent leur contrat d'administration », *op. cit.*

<sup>109</sup> Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS), *Évaluation du Plan Marshall 2.Vert : évaluation globale*, Belgrade, 2014, p. 14, [www.iweps.be](http://www.iweps.be).

<sup>110</sup> Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Examen de l'OCDE sur l'innovation régionale : Wallonie, Belgique*, Paris, 2013, p. 126.

<sup>111</sup> A. ACCAPUTO, B. BAYENET, G. PAGANO, « Le plan Marshall pour la Wallonie », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1919-1920, 2006, p. 62.

<sup>112</sup> *Ibidem.*

<sup>113</sup> IWEPS, *Évaluation du Plan Marshall 2.Vert : évaluation globale*, *op. cit.*, p. 14.

ainsi mise en avant. Elle se matérialise notamment par la déclinaison en mesures, actions et tâches à réaliser de chacun des pans du Plan Marshall, de même que par le développement de tableaux de bord (un tableau de bord général et des tableaux de bord spécifiques par mesure) et d'outils informatiques de suivi partagé des différentes étapes des politiques publiques mises en œuvre. Un suivi périodique des consommations budgétaires est également prévu, tout comme une double évaluation (intermédiaire et *ex-post*) du programme dans son ensemble.

En conclusion, si la Région wallonne n'a pas (encore) connu de réforme administrative d'une envergure comparable à celles menées au niveau fédéral et en Flandre, deux éléments méritent tout de même d'être relevés. Le premier est la mise en place du régime de mandats, qui instaure une relation contractuelle entre le gouvernement et les hauts fonctionnaires wallons. Le second est la mise en œuvre, depuis 2005, du Plan Marshall et de ses successeurs, qui ont exercé un impact significatif sur la gouvernance wallonne au cours de la dernière décennie. Le Plan Marshall marque en effet l'introduction, dans l'espace politique wallon, d'une logique stratégique et intégrée, caractérisée notamment par la création d'organes de pilotage centralisés, l'arrivée d'une logique de gestion par projet ainsi qu'un suivi accru des politiques publiques au travers de divers instruments de gestion.

### 3.3. LA GOUVERNANCE LOCALE FACE AUX PRINCIPES DU NPM

À l'instar de la dynamique en œuvre aux autres niveaux de pouvoir, on retrouve certains préceptes du NPM au cœur de la démarche du PST et de la récente réforme des grades légaux.

Le versant managérialiste du NPM, qui prône une dichotomie forte entre responsables politiques et administration publique<sup>114</sup>, est une source d'inspiration majeure des réformes récemment mises en œuvre au niveau local en Région wallonne. Dans cette optique, le pouvoir politique est chargé de la définition des objectifs stratégiques ; il délègue ensuite au gestionnaire administratif le soin de s'occuper de son administration et de mettre en œuvre les missions qui lui ont été confiées. Le manager dispose ainsi d'une grande liberté pour exercer son autorité, tant sur les ressources que sur le personnel de l'administration.

Si une telle dichotomie semble plus difficile à atteindre au niveau local, notamment en raison de la proximité physique qui existe entre les membres du collège communal, l'administration et les citoyens, le PST encourage néanmoins une telle philosophie. Il opère en effet une nette distinction entre le rôle décisionnel du collège communal, qui détermine les objectifs politiques à atteindre et les actions à réaliser en concertation avec les fonctionnaires dirigeants de l'administration, et la mise en œuvre de ceux-ci, qui est du ressort quasi exclusif de l'administration. En mettant en exergue la distinction entre volet politique (ou externe) et volet administratif (ou interne), l'approche PST

---

<sup>114</sup> P. AUCOIN, « Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums », *Governance, An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, volume 3, n° 2, 1990, p. 115-137.

contribue à renforcer l'autonomie des responsables administratifs face au collège et améliore la lisibilité de l'action de l'administration (cf. *infra*).

La réforme des grades légaux renforce en outre certaines compétences du directeur général. Elle fait de lui le véritable chef du personnel de l'administration communale (cf. *infra*). Le PST encourage par ailleurs le directeur général à gérer son administration selon une logique de gestion par projets. Ce dernier est donc amené à attribuer à chaque agent la réalisation d'une ou plusieurs actions particulières. Il évalue ensuite chaque membre du personnel sur la base des *outputs* produits ou, de façon plus réaliste, des actions mises en œuvre en vue de parvenir aux objectifs qui lui étaient assignés. Dans ce cadre, l'ensemble des agents administratifs de la commune se voit donc octroyer une plus grande autonomie. Le directeur général voit néanmoins son rôle interne renforcé par rapport à la pression des autorités politiques, si le PST est adopté par le conseil communal et que le document est présenté – de façon quelque peu restrictive – comme le contrat d'objectifs du directeur général. Cette vision contribue à souligner le rôle central du contrat d'objectifs dans la réforme des grades légaux.

Sur le plan budgétaire, les pouvoirs locaux disposent d'instruments de gestion très aboutis en comparaison avec les autorités supérieures<sup>115</sup>. Depuis 1995, les communes wallonnes sont en effet dans l'obligation de tenir une comptabilité générale, en complément à la comptabilité budgétaire classiquement applicable aux pouvoirs publics. Au sein du budget, les recettes et dépenses communales font en outre l'objet d'une double classification : alors que la classification fonctionnelle permet d'identifier l'affectation des deniers publics (administration générale, police, enseignement, etc.), la classification économique en précise la nature économique (recettes et dépenses courantes pour biens et services, investissements, etc.). Ces informations financières permettent un pilotage précis de l'action publique locale, un suivi des engagements et de l'avancement des projets au plus près de leur réalisation.

Ensuite, les tenants du NPM posent également la question de la définition des besoins publics auxquels l'administration se doit de répondre. Si la détermination de ceux-ci se faisait jusqu'alors essentiellement via le processus électoral, le courant managérial propose quant à lui une écoute directe des « usagers », ainsi qu'une concertation avec les parties prenantes et la population. Il n'est dès lors pas étonnant de retrouver, au sein de la démarche PST, la volonté d'organiser des consultations des partenaires locaux ou de la population, et cela avant même d'avoir définitivement fixé le contenu du document.

Cependant, il semble que très peu de communes ont effectivement procédé à de telles consultations. L'implantation de ces principes participatifs a pu générer des résistances soit du côté du collège communal, qui n'admet pas une autorité politique alternative et qui repousse les ingrédients de la démocratie directe, soit du côté de l'administration, parce que ces processus sont coûteux en temps et en ressources et qu'ils demandent de disposer de compétences spécifiques (dynamique de groupe, communication) encore peu présentes dans l'administration. En synthèse, la culture administrative n'est pas encore atteinte par les principes participatifs.

---

<sup>115</sup> A. DESOY, « La comptabilité des pouvoirs locaux en Belgique : entre tradition et modernité », *Bulletin de documentation du SPF Finances*, volume 69, n° 1, 2009, p. 227-280.

Pourtant, ces préceptes ne sont pas neufs, et certains d'entre eux ont déjà fait l'objet d'une mise en œuvre dans le cadre de programmes initiés dans le passé.

### 3.3.1. Des expériences diversifiées de gestion stratégique

De nombreuses communes ont ainsi participé à des opérations de développement rural sous l'égide de la Région wallonne et, dans ce cadre, construit un réel programme stratégique, le programme communal de développement rural (PCDR). La particularité du PCDR réside dans l'obligation de consultation locale approfondie et la mise en place de processus participatifs longs et complexes, que ce soit pour fixer les orientations stratégiques ou définir le contenu précis des actions concrètes. En effet, le décret wallon du 6 juin 1991 relatif au développement rural (remplacé par le décret du 11 avril 2014) définit l'opération de développement rural comme « un processus participatif, mené par une commune, au service du milieu rural », par lequel « les mandataires, la population, les associations, les acteurs économiques, sociaux, culturels et environnementaux élaborent et mettent en œuvre une stratégie pour leur territoire »<sup>116</sup>.

La population doit être consultée dans un premier temps pour enrichir puis pour commenter les résultats du diagnostic socio-économique et environnemental préalable établi en partenariat avec un bureau d'études spécialisé et agréé en matière de développement rural. Comme pour le PST, la stratégie doit proposer une vision stratégique, pour un horizon de dix ans cette fois, mais aussi définir une stratégie de développement énoncée sous forme d'objectifs spécifiques à la commune rurale et, enfin, présenter un tableau récapitulatif détaillant les différents projets et objectifs, la planification temporelle et les intervenants financiers<sup>117</sup>.

Pour la conception de son PCDR, la commune doit s'adjoindre les services d'un auteur de projet (généralement, un bureau d'études spécialisé dans le montage de projets complexes), chargé « d'élaborer et de mettre en forme le projet de programme »<sup>118</sup>. De plus, bon nombre de communes sont également accompagnées par des partenaires extérieurs, par exemple la Fondation rurale de Wallonie (FRW), qui les aident à élaborer leur stratégie de développement rural et à réaliser leur PCDR en les soutenant depuis les premières consultations citoyennes jusqu'à la réalisation des projets.

Les procédures d'élaboration et de suivi d'un PCDR et d'un PST coïncident donc sur plusieurs points : réalisation d'un diagnostic préalable<sup>119</sup>, consultation de la population<sup>120</sup>, opérationnalisation des objectifs et planification temporelle formalisées sous forme de tableaux de bord. Tous ces éléments concordent avec une vision davantage managériale de la gouvernance publique. Toutefois, l'originalité fondamentale du PCDR est de rendre obligatoire le recours à des professionnels agréés en matière de participation, de

<sup>116</sup> Art. 2, § 1<sup>er</sup>, du décret wallon du 11 avril 2014 relatif au développement rural (*Moniteur belge*, 2 juin 2014).

<sup>117</sup> Art. 13 du décret wallon du 11 avril 2014 relatif au développement rural.

<sup>118</sup> Art. 11 du décret wallon du 11 avril 2014 relatif au développement rural.

<sup>119</sup> Relevons que la phase de « diagnostic » propre à ces deux instruments diffère, en ce que le diagnostic prévu dans le cadre d'un PCDR, réalisé avec le soutien d'un bureau d'études externe, se veut plus large que la phase de constat qui précède l'adoption d'un PST.

<sup>120</sup> Relevons que, alors que la consultation de la population est obligatoire dans le cadre d'un PCDR, il ne s'agit que d'une possibilité en ce qui concerne le PST.

communication et de gestion de projet. Dans le cas du PST, par contre, le recours à des experts extérieurs n'est pas imposé, et ce afin de favoriser l'appropriation, par les agents communaux, de la logique d'approche stratégique, de gestion par projet et d'évaluation favorisée par le PST. Les agents communaux sont donc censés disposer de multiples compétences (rédaction de diagnostics, évaluations, gestion de projets, etc.) pour administrer l'ensemble des étapes du processus, alors que, en pratique, ils disposent rarement de l'expertise nécessaire. À cet égard, l'UVCW organise depuis 2013 des ateliers de formation « Codir » (pour « comité de direction ») et « gestion de projets » à l'attention des fonctionnaires communaux <sup>121</sup>.

Cette divergence entre PCDR et PST pose néanmoins la question de l'encadrement à fournir aux fonctionnaires communaux afin qu'ils puissent mener à bien une réflexion de type stratégique. Dans certains cas, très rares, le recours à des consultants externes a permis de rapatrier l'expertise du secteur privé dans le processus. Dans le cadre du projet PST, le ministre P. Furlan a préféré procurer aux communes pilotes un suivi spécifique dispensé essentiellement par un comité d'accompagnement composé du cabinet du ministre, de la DGO5 (cellule PST), de la DGO1, de l'UVCW et du CRAC. Si ce mode de fonctionnement a permis de restreindre le coût total de la procédure d'expérimentation, mais aussi d'intégrer les différents acteurs impliqués au sein d'un réseau d'échanges particulièrement dynamique, cela s'est notamment fait au prix d'un ralentissement dans la mise en œuvre du processus. Il reste donc à déterminer si ce *modus operandi* sera maintenu tel quel lorsque l'adoption du PST sera rendue obligatoire dans l'ensemble de la Région wallonne.

On observe enfin, dans le cadre du NPM, l'émergence d'une logique de contrôle de la performance s'exprimant par la mise en place d'indicateurs d'avancement, de réalisation et de résultats. L'instauration de tels indicateurs – pouvant engendrer les difficultés décrites précédemment – et la logique de gestion par projets qu'ils sous-tendent sont prévues dans le PST et encouragées dans le cadre du contrat d'objectifs : « les principes en matière de stratégie de l'organisation sont la transversalité, la gestion par projet et l'établissement d'indicateurs de résultats sur les objectifs opérationnels ainsi que la mesure des résultats » <sup>122</sup>. Si une certaine autonomie est donc accordée au manager pour gérer ses agents, un contrôle devrait toutefois être organisé au travers de la mise en place de tableaux de bord et d'indicateurs de performance qui assurent une lisibilité de l'action publique et participent au développement d'une véritable culture de l'évaluation au niveau local. Le conditionnel reste néanmoins de mise : à ce stade, la mise en place de PST a rarement abouti à la construction de tableaux de bord. Par ailleurs, au niveau local, peu de communes ont développé à ce jour une véritable culture de l'évaluation, que ce soit pour s'assurer de l'effectivité ou de l'efficacité de leurs actions.

Par contre, les pouvoirs subsidiaires imposent de plus en plus l'élaboration de tableaux de bord pour accompagner la mise en place de plans stratégiques et la définition d'objectifs mesurables. À titre d'exemple, on peut citer, au niveau fédéral, les programmes de prévention et de sécurité (subventionnés par le SPF Intérieur) qui prennent par exemple appui sur un diagnostic local de sécurité qui permet, au travers d'une méthodologie

---

<sup>121</sup> Cf. le site Internet de l'UVCW : [www.uvcw.be](http://www.uvcw.be).

<sup>122</sup> Circulaire du 16 décembre 2013 relative à la réforme du statut des titulaires des grades légaux (annexe 4, p. 1) : le directeur général « peut s'inspirer de ces principes si sa commune ne fait pas de PST ».

précise, d'analyser les forces et faiblesses en matière de sécurité et de prévention au niveau local. Le plan définit des objectifs généraux, stratégiques et opérationnels et des résultats à atteindre à la fin de la période.

Dans un autre domaine, le plan de cohésion sociale (PCS), encadré par le décret wallon du 6 novembre 2008<sup>123</sup>, est un instrument qui permet de soutenir les communes wallonnes s'engageant à promouvoir la cohésion sociale sur leur territoire. Pour élaborer son projet de PCS, la commune doit, tout d'abord, élaborer un diagnostic de cohésion sociale. Celui-ci reprend l'ensemble des initiatives publiques ou privées déjà mises en œuvre sur le territoire communal, identifie les attentes de la population et essaie ainsi de déterminer les manques à satisfaire<sup>124</sup>. Grâce à ce diagnostic, les responsables communaux définissent les actions à mettre en œuvre et les partenariats à établir pour réaliser ces actions.

La coordination, la mise en œuvre et le *reporting* des actions contenues dans le PCS sont assurés par un chef de projet, qui doit réaliser un état d'avancement annuel et une évaluation plus large la dernière année de mise en œuvre du plan, en analysant, pour chaque action, l'adéquation entre les objectifs de l'action et les résultats obtenus. En outre, l'un des enjeux de l'évaluation des PCS réside dans la dimension dite participative de ceux-ci. La participation citoyenne étant une notion centrale de la philosophie des PCS, il s'est agi de la promouvoir à travers toutes les étapes de mise en œuvre du dispositif, en ce compris son évaluation<sup>125</sup>. Afin de parvenir à évaluer, en fin de procédure, l'impact des actions réalisées à travers les PCS sur la cohésion sociale et le bien-être, il a ainsi été prévu d'organiser des tables rondes regroupant les partenaires et les bénéficiaires du PCS. Ce processus d'évaluation par groupes de discussion s'avère être une technique d'évaluation difficile à mettre en œuvre mais résolument novatrice<sup>126</sup>.

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

### 3.3.2. L'adoption d'outils de pilotage dans le secteur public communal

Ces quelques exemples montrent que le processus de mise en œuvre du PST doit être replacé dans le cadre plus large des changements qui affectent actuellement le mode de gouvernance des administrations locales. En effet, les autorités communales se voient de plus en plus souvent contraintes (ou encouragées, suivant les cas) à développer leurs

<sup>123</sup> Décret wallon du 6 novembre 2008 relatif au Plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie, *Moniteur belge*, 26 novembre 2008.

<sup>124</sup> Art. 5 du décret wallon du 6 novembre 2008 relatif au Plan de cohésion sociale dans les villes et communes de Wallonie.

<sup>125</sup> C. FALLON, P. ITALIANO, A. THIRY, A. DASSARGUES, *Entre directives régionales et participation citoyenne : réflexions autour du Plan de cohésion sociale en Région wallonne*, Namur, Service public de Wallonie, Direction interdépartementale de la Cohésion sociale (SPW, DICS), 2015, p. 35.

<sup>126</sup> *Ibidem*, p. 35-36.

actions dans une logique stratégique<sup>127</sup>. Cette approche stratégique de la gestion publique implique que les responsables locaux réalisent des diagnostics permettant d'identifier les caractéristiques locales pertinentes du problème à gérer, s'inscrivent dans une dynamique de gestion de projet consistant à mobiliser et à affecter les différentes ressources disponibles de façon adéquate, et procèdent à l'évaluation de la bonne gestion et de l'impact des actions réalisées avant d'établir la programmation suivante. Tous ces éléments témoignent d'une managérialisation accrue de la gouvernance locale en Région wallonne, transformation qui renouvelle fondamentalement la manière de construire une politique publique dans une logique stratégique et, dans une moindre mesure, participative.

L'une des principales recommandations formulées par les tenants du courant managérial a trait à la gestion de projet, qui nécessite l'instauration d'une logique de contrôle du fonctionnement des agents administratifs par le biais d'indicateurs de performance *ad hoc*. L'objectif est ainsi le pilotage de l'action publique par la performance, telle que mesurée par un ensemble d'indicateurs, le plus souvent quantitatifs. Ce pilotage par des indicateurs de performance doit permettre, idéalement, d'améliorer l'efficacité de la dépense publique en orientant la gestion vers les résultats, les *outputs* produits<sup>128</sup>.

Dans une telle démarche, les agents administratifs connaissent à l'avance les cibles quantitatives qu'ils sont incités à atteindre et savent donc, dès le départ, sur quels critères ils seront évalués. Une dérive potentielle de ce système réside dans le fait que, dans une telle perspective, les agents sont incités, non pas à améliorer les résultats des politiques menées au regard de leurs objectifs fondamentaux, mais plutôt à accroître directement leur score sur les indicateurs selon lesquels ils sont évalués<sup>129</sup>.

À titre d'exemple, nous pouvons citer le cas (hypothétique) d'un service d'urbanisme où les agents administratifs se verraient évalués selon un indicateur prenant en considération le délai de traitement des dossiers dans un objectif de diminution du temps d'attente, voire du retard au sein du service. Les agents administratifs seraient, dans un tel cas, encouragés à privilégier une facette particulière de leur tâche (à savoir le délai de traitement d'un dossier) au détriment d'autres dimensions (telles que la qualité du traitement d'un dossier). Ainsi, une telle situation pourrait potentiellement mener à un accroissement du nombre de recours en aval de la procédure d'attribution des permis d'urbanisme, sans que cette dernière ne soit rendue visible par l'indicateur choisi.

Cet exemple souligne le caractère construit – et donc fondamentalement artificiel – de tout indicateur et met en lumière la normativité cachée au sein du processus de construction de ces indicateurs. Le recours à ceux-ci témoigne d'un changement en cours dans les rapports existant entre politique, communication et évaluation. L'évaluation de la performance se trouve désormais internalisée, à la fois comme référence et comme objectif dans le processus de l'action publique, aboutissant à une forme de « court-circuit »<sup>130</sup> entre l'évaluation comme référence et la performance comme objectif.

---

<sup>127</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>128</sup> R. SALAIS, « La donnée n'est pas un donné. Pour une analyse critique de l'évaluation chiffrée de la performance », *Revue française d'administration publique*, volume 135, n° 3, 2010, p. 505.

<sup>129</sup> *Ibidem*, p. 497.

<sup>130</sup> *Ibidem*, p. 501.

Tant le PCDR que le PCS sont des plans qui associent étroitement les acteurs locaux tout au long du processus décisionnel local. Le PST, pour sa part, offre également la possibilité d'associer les citoyens, mais selon une logique différente.

En effet, la commune n'est pas seule pour réaliser son PST et des partenaires paraloaux (CPAS, intercommunales, régies communales autonomes, zones de police, etc.) peuvent ainsi être parties prenantes au sein du processus<sup>131</sup>. Plus largement, une commune pourrait très bien choisir de définir certaines des actions qu'elle entend mettre en place grâce à des échanges avec certains comités consultatifs communaux. Ces comités, véritables outils de consultation des citoyens, sont définis par le CDLD comme « toute assemblée de personnes, quel que soit leur âge, chargées par le conseil communal de rendre un avis sur une ou plusieurs questions déterminées »<sup>132</sup>. Ils peuvent être institués dans les matières les plus diverses : mobilité, environnement et développement durable, jeunesse, sport, troisième âge, etc. Enfin, certaines communes pourraient également choisir de soumettre leur PST, une fois celui-ci rédigé, à une consultation populaire.

Dans une telle perspective, divers acteurs locaux pourraient s'engager comme parties prenantes dans le PST, à condition d'être considérés par les acteurs politiques comme des partenaires potentiels dans le cadre de certaines fiches projets. Le choix, dans le cadre d'un PST, de faire appel ou non à des acteurs locaux demeure donc une décision politique et n'est, à l'heure actuelle, pas rendue obligatoire (contrairement aux PCS et aux PCDR, pour lesquels l'instauration d'une véritable dynamique *bottom-up* est exigée).

---

<sup>131</sup> « Vade-mecum », *op. cit.*, p. 15.

<sup>132</sup> Art. L1122-35, al. 1<sup>er</sup>, du CDLD.

**Tableau 1. Comparaison des réformes administratives fédérale, wallonne et locale sous l'angle des principes du NPM**

	Administration fédérale (Copernic)	Administration wallonne (initiatives éparses et Plan(s) Marshall)	Administration locale (PST et réforme des grades légaux)
Budget et finances	/	Au niveau du Plan Marshall : renforcement de la démarche stratégique par un suivi budgétaire centralisé	La réforme des grades légaux renforce la démarche stratégique au niveau budgétaire : le directeur financier siège dans le comité de pilotage et devient conseiller financier de la commune
Personnel	Hauts fonctionnaires sous mandats ; Plans de management, plans opérationnels et plans de gestion ; Haut fonctionnaire responsable du personnel ; Nouveaux instruments d'évaluation	Hauts fonctionnaires sous mandats ; Code de la fonction publique	La réforme des grades légaux lie le directeur général à un contrat d'objectifs et fait de lui le chef du personnel
Organisation	Nouvelle structure matricielle ; Réforme des organes de direction (échec)	Création du SPW (2008) ; Création de l'EAP (2012)	Création du comité de direction (réformes des grades légaux) ; Création du comité de pilotage (PST)
Démarche stratégique	Instauration du <i>Business Process Reengineering</i>	Définition de domaines prioritaires d'action au travers du Plan Marshall ; Pilotage centralisé ; Logique de gestion de projet ; Contrat d'administration	PST
Transparence administrative	/	/	PCDR - PCS (PST)

## CONCLUSION

---

Le présent *Courrier hebdomadaire* a voulu mettre en évidence les dynamiques de transformation à l'œuvre en matière de gouvernance au niveau des communes wallonnes. Ces transformations majeures contribuent à refaçonner le mode de gouvernance au niveau local, qu'elles émanent d'injonctions politiques régionales (telles que la réforme des grades légaux) ou émergent de l'initiative des acteurs locaux comme l'initiative pilote de recours à des programmes stratégiques transversaux (PST).

La mise en place de PST au sein d'une série de communes pilotes a permis d'engager des dynamiques de modernisation de la gouvernance locale qui s'inspirent largement des principes de transformation du *New Public Management* (NPM). Une analyse de cinq domaines de transformation à l'œuvre a permis de comparer le changement local aux réformes entreprises aux niveaux fédéral et régional wallon en matière de mandats de la haute fonction publique et de gestion budgétaire, pour ce qui relève de la gestion organisationnelle et des ressources humaines et enfin dans les relations aux usagers et l'intégration des processus participatifs.

Au niveau local, ce mouvement n'est toutefois pas totalement neuf puisque les acteurs locaux sont déjà engagés dans de nombreux programmes stratégiques sectoriels, que ce soit en matière de sécurité, de cohésion sociale ou de développement rural. Cependant, ces programmes stratégiques sectoriels restent limités dans un secteur précis, alors que le PST tend à déployer les principes du NPM à tous les niveaux et engage tant les mandataires politiques que l'administration. En d'autres termes, le PST peut donc être envisagé comme un véhicule intégrateur d'une démarche stratégique globale à l'échelle communale.

L'analyse a permis de montrer que les changements liés au PST viennent compléter la réforme des grades légaux, qui a revalorisé les hauts fonctionnaires locaux (le directeur général et directeur financier, anciennement appelés respectivement secrétaire communal et receveur communal) en leur confiant de nouvelles missions en termes d'organisation et de gestion administrative, qui constituent le cœur même des réalisations politiques chères aux autorités politiques. Ces réformes ne seront toutefois pleinement abouties que lorsque les différents outils de pilotage stratégique tels que les lettres de mission, les contrats d'objectifs et les processus d'évaluation qui y sont liés seront enfin concrétisés. Or, le gouvernement wallon a tenu compte de l'évaluation de l'expérience des PST pour proposer une reconfiguration de ces différents outils. Selon les informations disponibles

à ce jour<sup>133</sup>, d'une part, la lettre de mission serait supprimée, le contrat d'objectifs devenant la déclinaison du PST ; d'autre part, les modalités de coopération entre comité de direction et collègue seraient renforcées. Enfin, le PST deviendrait obligatoire à partir de 2019, comme le prévoyait la déclaration de politique régionale 2014-2019<sup>134</sup>. Si la mise en place d'un PST était dans un premier temps le résultat d'un engagement volontaire, le fait de rendre un tel outil obligatoire dès 2019 va peser sur les modes de gouvernance au niveau local. À cet égard, certains mandataires locaux soulignent l'importance de développer des plans stratégiques, tout en préservant une certaine flexibilité dans cette démarche, afin de l'adapter le mieux possible aux spécificités locales, qu'elles soient politiques ou administratives : la contextualisation du PST est une condition même de son élaboration basée sur des diagnostics et projets locaux. Des voix s'élèvent aussi, au niveau local, afin de réclamer le respect du principe de l'autonomie communale, y compris dans la démarche de modernisation de ses modes de gestion.

Au vu des principes mobilisés pour encadrer les expériences pilotes menées récemment et détaillées dans ce *Courrier hebdomadaire*, il est légitime d'affirmer que la généralisation de ce nouveau mode de gouvernance transformera à coup sûr les modalités de coordination entre le collège communal et l'administration, autant que les relations entre les autorités politico-administratives, d'une part, et les partenaires locaux et citoyens, d'autre part. L'expérience nous dira dans quelle mesure cette démarche aura été de nature à stimuler une action publique locale plus lisible, efficace et réactive, inscrite dans une logique de participation avec les citoyens.

---

<sup>133</sup> Gouvernement wallon, « Pouvoirs locaux. Statut des titulaires des grades légaux. Évaluation de la réforme 2013 », communiqué de presse, 3 mars 2016, <http://gouvernement.wallonie.be>.

<sup>134</sup> Gouvernement wallon, « 2014-2019. Oser, innover, rassembler », déclaration de politique régionale, 2014, [www.wallonie.be](http://www.wallonie.be).

# ANNEXE : LE PST 2012-2018 DE LA VILLE DE NAMUR

Objectif stratégique n° 2 : attirer et fidéliser les meilleurs candidats grâce à une possibilité de carrière		
Objectifs opérationnels	Actions	Indicateurs
2.2. Obtenir les meilleurs candidats au recrutement et les fidéliser dans la carrière communale	2.2.1. Élargir l'offre d'emplois statutaires	Ratio statutaires/contractuels
	2.2.2. Activer les réserves de recrutement et de promotion	Taux d'utilisation des réserves constituées
	2.2.3. Revoir les statuts en vue d'améliorer les procédures de recrutement	Approbation des statuts révisés
	2.2.4. Élargir et améliorer les prestations du service social du personnel	* Enquête de satisfaction * Bilan des actions réalisées

Version	Date	Auteur	Raison de la modification
1	15/10/2012	Giovanni Pagano	Création de la fiche
2	16/05/2013	Giovanni Pagano	Version modifiée
3	12/07/2013	Giovanni Pagano	Modifications suite au comité de direction du 24/06/2013

Rôle	Prénom et nom
Responsable	Alexandre Tihange
Groupe de pilotage éventuel	Outre le chef de département, trois autres agents interviennent au niveau de la réflexion sur le cadre et de son extension lors des réunions avec le secrétariat communal

Durée du projet (estimation)	
Date de début	En continu
Date estimée de fin	

1. Contexte et valeur du projet
<p><b>1.1. Contexte, problème, besoin</b></p> <p>À tous les niveaux, du manoeuvre au manager, il convient d'attirer les meilleurs candidats et de les fidéliser grâce à une possibilité de carrière.</p> <p>Il est par ailleurs important de donner de l'importance aux agents. Grâce au SSP [service social du personnel], le souhait est d'être proche d'eux en développant l'écoute et l'accompagnement. Le DRH doit être un acteur de rapprochement entre les agents en cultivant l'esprit « service public » de proximité.</p>

<p><b>1.2. Référentiel de valeur du projet</b></p> <p>2.2.1. à 2.2.3. Il s'agit de garder les meilleurs éléments en leur assurant une stabilité d'emploi et une perspective de progression tout à l'avantage de la continuité du service public et de l'indépendance de ses agents par rapport aux changements politiques.</p> <p>2.2.4. Il est important d'être présent lorsque des agents rencontrent des difficultés sociales, professionnelles ou financières. En étant à l'écoute, en multipliant les rencontres informelles, se crée un esprit d'appartenance et d'équipe.</p> <p>Favoriser l'égalité des chances en étant attentif aux problèmes physiques des agents constitue une attention particulière du DRH. Les difficultés liées, entre autres, au handicap doivent également être prises en considération. Des moyens seront mis en œuvre afin d'adapter le poste de travail et les conditions de travail des agents confrontés au handicap.</p>	
<p><b>1.3. Contraintes</b></p> <p>2.2.1. à 2.2.3. Les épreuves de statutarisation doivent, comme aujourd'hui, être organisées en toute indépendance et ne souffrir d'aucune intervention. L'idée est de permettre aux meilleurs agents de progresser dans la hiérarchie et d'insuffler un dynamisme nouveau dans les équipes en étant à tous points de vue un modèle.</p> <p>2.2.4. La contrainte budgétaire ne peut être éludée car les activités organisées et les avantages accordés aux agents et aux affiliés du SSP doivent être financés en partie par les cotisations des agents, à défaut, sur fonds propres de la Ville.</p>	
<p><b>2. Périmètre du projet</b></p>	
<p><b>2.1. Périmètre général du projet</b></p> <p>L'ensemble des agents communaux.</p>	
<p><b>2.2. Livrables du projet (éléments inclus)</b></p> <p>2.2.1. à 2.2.3. Les statuts doivent régulièrement être mis à jour. Un projet de cadre élargi doit être présenté au conseil communal et à la tutelle.</p> <p>2.2.4. Une enquête de satisfaction sera réalisée afin de répondre aux attentes des agents. Cela devrait, notamment au niveau du SSP, permettre de proposer des avantages différents et des activités nouvelles.</p>	
<p><b>2.3. Éléments exclus du périmètre (<i>facultatif</i>)</b></p>	
<p><b>2.4. Groupes cibles</b></p> <p>Tous les agents de l'administration, en ce compris les membres de la ligne hiérarchique.</p>	
<p><b>2.5. Dépendances à l'égard d'autres projets</b></p>	
<p><b>3. Ressources humaines</b></p>	
<p><b>3.1. Ressources humaines estimées nécessaires</b></p>	<p>L'organisation des épreuves de nomination et de promotion concerne plusieurs dizaines d'agents du DRH principalement mais également d'autres départements qui interviennent comme jurés ou correcteurs d'épreuves pratiques.</p>
<p><b>3.2. Ressources humaines réellement affectées</b></p>	<p>En ce qui concerne les opérations de statutarisation, les ressources humaines sont présentes et mobilisées au fur et à mesure des étapes. Le SSP est actuellement composé de trois agents pour deux équivalents temps plein.</p>
<p><b>4. Ressources budgétaires</b></p>	
<p><b>4.1. Ressources budgétaires estimées nécessaires :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- année budgétaire</li> <li>- budget détaillé (TVAC) par nature de dépenses</li> </ul>	<p>En ce qui concerne le SSP, pour l'année 2012 :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Frais de personnel : 125 000 euros</li> <li>- Frais de fonctionnement : <ul style="list-style-type: none"> <li>• remboursement frais médicaux : 167 674 euros</li> <li>• primes et activités ludiques : 17 275 euros</li> <li>• prêts et avances : 20 000 euros</li> </ul> </li> </ul>

<b>4.2. Ressources budgétaires réellement affectées :</b> - année budgétaire - budget détaillé (TVAC) par nature de dépenses	
--	--

5. Organisation interne du projet		
<b>5.1. Département</b>		
Rôle et responsabilités	Prénom et nom	Service
Coordinateur cadre		DRH
Responsable SSP		SRH - SSP
<b>5.2. Administration communale</b>		
Rôle et responsabilités	Prénom et nom	Service
Supervision cadre		Secrétariat communal
<b>5.3. Partenaires externes à l'administration communale</b>		
Rôle et responsabilités	Prénom et nom	Institution

6. Principaux risques et facteurs de succès	
<b>6.1. Principaux risques</b> Le projet d'extension du cadre doit être soumis à la tutelle et au CRAC, qui pourraient ne pas donner leur approbation.	
<b>6.2. Facteurs de progrès</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Réflexion continue quant au cadre afin de le faire évoluer pour répondre au mieux à l'effectif de l'administration et à son organigramme ainsi qu'aux réalités organisationnelles ;</li> <li>• Un meilleur accueil des agents dès leur entrée en fonction et tout au long de leur carrière ;</li> <li>• Un accompagnement plus important des personnes rencontrant des problèmes physiques ;</li> <li>• Un SSP plus proche des attentes de ses affiliés.</li> </ul>	

7. Timing et planning		
Date	Phases	Résultats attendus de la phase – lien avec 2.2 : les livrables intermédiaires

Par phase, les actions peuvent être listées avec planning dans un simple tableau Excel.

8. Plan de communication
<p>2.2.1. à 2.2.3. De manière générale, lorsque des épreuves de nomination sont organisées, une information est donnée aux agents communaux ainsi qu'aux citoyens sur l'existence d'emplois vacants au cadre en y associant également les représentants des délégations syndicales. Le DRH organise avec les chefs de service et de département les réunions préparatoires afin de déterminer les épreuves et la composition des jurys d'examens.</p> <p>2.2.4. Afin de mieux répondre aux attentes des agents affiliés ou non au SSP, une enquête de satisfaction sera réalisée grâce à un questionnaire qui devra permettre :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• de sonder le taux de satisfaction générale des affiliés ;</li> <li>• de comprendre ce qui motive la non-affiliation ;</li> <li>• le degré de satisfaction par tranche d'âge ;</li> <li>• les attentes des agents (affiliés ou non) quant aux services offerts par le SSP.</li> </ul>

<b>9. Rapportage</b>
9.1. Rapportage mensuel ou bimensuel n° 1. 9.2. Rapportage mensuel/bimensuel n° 2.
<b>10. Évaluation des phases réalisées</b>
<b>11. Validation finale du projet : date, participants à la validation et options pour l'intégration du projet</b>

Source : Programme stratégique transversal 2012-2018 de la Ville de Namur, p. 6, [www.ville.namur.be](http://www.ville.namur.be).

Le CRISP, Centre de recherche et d'information socio-politiques, est un organisme indépendant. Ses travaux s'attachent à montrer les enjeux de la décision politique, à expliquer les mécanismes par lesquels elle s'opère, et à analyser le rôle des acteurs qui y prennent part, que ces acteurs soient politiques, économiques, sociaux, associatifs, etc.

Par ses publications, le CRISP met à la disposition d'un public désireux de comprendre la société belge des informations de haute qualité, dans un souci d'exactitude, de pertinence et de pluralisme. Son objectif est de livrer à ce public les clés d'explication du fonctionnement du système socio-politique belge et de mettre en évidence les structures réelles du pouvoir, en Belgique et dans le cadre de l'Union européenne.

Le *Courrier hebdomadaire* paraît au rythme de 40 numéros par an, certaines livraisons correspondant à deux numéros. Chaque livraison est une monographie consacrée à l'étude approfondie d'un aspect de la vie politique, économique ou sociale au sens large. La revue du CRISP constitue depuis 1959 une source d'information incontournable sur des sujets variés : partis politiques, organisations représentatives d'intérêts sociaux et groupes de pression divers, évolution et fonctionnement des institutions, négociations communautaires, histoire politique, groupes d'entreprises et structures du tissu économique, conflits sociaux, enseignement, immigration, vie associative et culturelle, questions environnementales, européennes, etc. C'est également dans le *Courrier hebdomadaire* que sont publiés les résultats des élections commentés par le CRISP.

Les auteurs publiés sont soit des chercheurs du CRISP, formés en diverses disciplines des sciences humaines, soit des spécialistes extérieurs provenant des mondes scientifique, associatif et socio-politique. Dans tous les cas, les textes sont revus avant publication par le rédacteur en chef et par un groupe d'experts sélectionnés en fonction de la problématique abordée, afin de garantir la fiabilité de l'information proposée. Cette fiabilité, ainsi que la rigoureuse objectivité du *Courrier hebdomadaire*, constituent les atouts principaux d'une revue dont la qualité est établie et reconnue depuis près de 60 ans.

---

**Fondateur :** Jules Gérard-Libois

**Président :** Vincent de Coorebyter

**Équipe de recherche :**

Étienne Arcq, Pierre Blaise (*secrétaire général*), Fabienne Collard, Vaïa Demertzis, Jean Faniel (*directeur général*), Christophe Goethals (*coordinateur du secteur Économie*), Cédric Istasse, John Pitseys, Marcus Wunderle

**Conseil d'administration :**

Louise-Marie Bataille, Jacques Brassinne de La Buissière (*vice-président honoraire*), Vincent de Coorebyter (*président*), Francis Delpérée, Hugues Dumont, Éric Geerkens, Nadine Gouzée, Serge Govaert, Laura Iker, Patrick Lefèvre, Michel Molitor (*vice-président*), Solveig Pahud, Pierre Reman, Robert Tollet (*vice-président*), Els Witte, Paul Wynants

## Derniers numéros du *Courrier hebdomadaire* parus

- 2298 Syndicats et syndicalisme : perceptions et opinions  
Marc Swyngedouw, Koen Abts et Bart Meuleman
- 2297 L'organisation internationale du travail (OIT)  
Cédric Leterme
- 2295-2296 Les restructurations dans l'industrie automobile en Belgique  
Henri Houben
- 2293-2294 L'accord de coopération culturelle entre la Communauté française  
et la Communauté flamande  
Jean-Gilles Lowies et Marie-Hélène Schrobiltgen
- 2291-2292 Grèves et conflictualité sociale en 2015  
Iannis Gracos
- 2289-2290 L'obstruction parlementaire en Belgique  
Mathias El Berhoumi et John Pitseys
- 2288 Les aspects agricoles du TTIP  
Arthur Meert
- 2286-2287 Les circulaires flamandes relatives à l'emploi des langues  
en matière administrative  
Cédric Istasse
- 2284-2285 Le débat sur les institutions culturelles et scientifiques fédérales :  
une étude de l'Académie flamande
- 2282-2283 La réforme de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles  
Bernard Blero
- 2280-2281 Les réformes liées à la scission de BHV : la pacification communautaire,  
la communauté métropolitaine et le refinancement de Bruxelles  
Bernard Blero
- 2279 La scission de la circonscription électorale de Bruxelles-Hal-Vilvorde  
Bernard Blero
- 2278 Identités, préférences et attitudes des parlementaires  
envers le fédéralisme belge après la sixième réforme de l'État  
Jérémy Dodeigne, Min Reuchamps et Dave Sinardet
- 2277 B-FAST et l'aide d'urgence à l'étranger  
Thierry Coosemans

La collection intégrale du *Courrier hebdomadaire* est accessible sur [www.cairn.info](http://www.cairn.info).

L'accès est gratuit pour les numéros parus avant 2011.

---

Découvrez notre catalogue complet incluant nos autres publications sur  
[www.crisp.be](http://www.crisp.be).

Pour être informé de nos publications dès leur parution,  
inscrivez-vous en ligne à notre lettre d'information électronique.