

La Gouvernance

Alexandre MAITRE
Union des Villes et Communes de Wallonie

L'essence de la gouvernance réside dans une *dépossession d'un plein pouvoir de décision des mains des personnes chargées de "diriger", pour intégrer leurs décisions dans un processus de négociation et d'association de l'ensemble des acteurs concernés*, qu'ils soient acteurs de leur mise en œuvre, qu'ils en soient les destinataires ou qu'ils contribuent à leur financement¹.

La gouvernance constitue un enjeu essentiel de la politique wallonne aux échelons régional et local. A l'aube d'une nouvelle législature régionale, plus particulièrement, elle apparaît au centre du discours politique tant dans la définition d'objectifs à atteindre en termes de modes de gouvernance que dans la définition des moyens par lesquels le Gouvernement entend mettre en œuvre les objectifs qu'il s'est fixés.

1. La gouvernance en Wallonie

La politique régionale identifie en effet le besoin *"d'une dynamique forte de mobilisation collective qui rassemble les énergies de l'ensemble des citoyens et des acteurs socioéconomiques, éducatifs et associatifs"*², dans le cadre de l'énergie partagée qui fonde le projet politique régional jusque dans le titre de sa déclaration de politique régionale (DPR).

Ainsi, dans la DPR 2009-2014, le Gouvernement wallon, mais aussi ceux de la Communauté française et de la Cocof, s'engagent à *"associer les acteurs, à impliquer les forces vives de Wallonie et de Bruxelles et le monde associatif à la définition des grandes options de leurs projets. Ils rappellent également leur attachement à la concertation sociale"*³.

Cette approche, on le comprend aisément, s'inscrit pleinement dans le cadre du principe fondateur de la gouvernance: *la collaboration entre dirigeants et dirigés dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies politiques*.

Le redéploiement des actions prioritaires pour l'avenir wallon dans le cadre d'un *Plan Marshall 2.Vert* constituera le catalyseur de ces énergies, dont le Gouvernement se veut être le moteur mais prévoit d'agir *"en permanence dans une approche participative, basée sur le dialogue avec les partenaires sociaux et une écoute de l'ensemble des groupes politiques du Parlement et des acteurs de la société wallonne"*⁴, dont les pouvoirs locaux font bien entendu partie en qualité de partenaires institutionnels essentiels.

Par delà ce catalyseur participatif, premier outil de gouvernance du Gouvernement wallon, *le Gouvernement wallon fait de la gouvernance une fin en soi*, en érigeant la gouvernance publique comme l'un des secteurs prioritaires majeurs sur lesquels il entend concentrer ses efforts, *"afin d'opérer une nouvelle phase de réformes, visant à renforcer tant l'éthique que l'efficacité des outils publics et de renforcer la confiance entre l'Etat, ses mandataires et les citoyens"*⁵.

2. L'ancrage local de la gouvernance

Si les principes de la gouvernance politique impliquent l'association des acteurs concernés à la prise et à l'exécution des décisions, elle fait aussi référence, pour les Gouvernements, à *l'association des*

¹ En ce sens, voy. P. Moreau Defarges, *La Gouvernance*, PUF, Paris, 2003.

² Cf. projet de déclaration de politique régionale wallonne (DPR) 2009-2014, *Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire*, p. 9.

³ Cf. DPR 2009-2014, op. cit., p. 10.

⁴ Cf. DPR 2009-2014, p. 18.

⁵ Cf. DPR 2009-2014, p. 10.

*pouvoirs locaux à l'exercice du pouvoir, dans une optique de subsidiarité et de décentralisation*⁶.

Cette approche se justifie par le fait que les autorités territoriales, que sont les pouvoirs locaux, sont **les autorités publiques, élues qui se situent au plus près des citoyens, des associations, des activités, des entreprises, et des territoires.**

Par nature, les pouvoirs locaux s'imposent ainsi comme maillons essentiels de la gouvernance et, plus largement, de la démocratie. La gouvernance ne peut se concevoir sans les intégrer et se veut par là également locale. En ce sens, elle implique que l'autonomie locale et la décentralisation fassent partie intégrante du mode de gouvernance des autorités étatiques, fédérale, régionales, communautaires.

Dans sa déclaration de politique régionale de 2009-2014, le Gouvernement wallon poursuit et donne un nouvel élan à cette approche d'une gouvernance locale. Il affirme ainsi clairement sa volonté de "*s'appuyer sur les pouvoirs locaux*" pour atteindre l'objectif prioritaire qu'il s'est fixé de "*faire de la Wallonie un modèle de gouvernance*"⁷.

Pour y parvenir, le Gouvernement entend, d'une part, **assurer aux pouvoirs locaux les moyens d'assurer leurs missions**, notamment en réaffirmant le principe de neutralité budgétaire, pour les autorités locales, des décisions prises par la Région, mais propose également de développer, pour ces mêmes autorités, **une série d'objectifs et d'outils de gouvernance innovants et spécifiques.**

3. Les pouvoirs locaux et les outils de la gouvernance wallonne

Assurer l'autonomie locale et la subsidiarité, et associer les forces vives du territoire à l'action publique sont les deux fondements de la gouvernance que les autorités régionales et locales wallonnes visent à atteindre par le biais d'une série d'outils et d'objectifs de gouvernance, tantôt connus et éprouvés, tantôt érigés comme autant d'éléments à développer dans le cadre de la nouvelle législature régionale. Nous allons ici tenter de les mettre en lumière en nous appuyant sur les orientations définies par la nouvelle DPR.

*A. Les principes de subsidiarité et d'autonomie locale*⁸

Outre les rôles naturellement dévolus aux autorités locales dans les différentes politiques sectorielles, la garantie de la disposition, pour les pouvoirs locaux, de moyens adéquats constitue un élément fondamental d'une gouvernance qui se veut locale.

Dans cette perspective, la DPR met en avant le principe de **neutralité budgétaire** des décisions régionales et son nécessaire préalable: le **principe d'évaluation des charges administratives et financières** induites, pour les pouvoirs locaux, par les projets de la région.

La compilation des données financières locales dans le cadre du projet "**e-comptes**" constituera le **fondement essentiel d'un observatoire des finances locales**, permettant la mise en œuvre de telles évaluations étayées et contradictoires.

⁶ En ce sens, voy. G. Stoker, *Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance*, in *Revue internationale des Sciences Sociales*, n° 155, Unesco/ères, Paris, 1998, ainsi que Conseil de l'Europe, *Charte européenne de l'autonomie locale*, 15.X.1985. Le préambule de la charte énonce ainsi que:

- "*les collectivités locales sont l'un des principaux fondements de tout régime démocratique;*
- *le droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques fait partie des principes démocratiques communs à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe;*
- *c'est au niveau local que ce droit peut être exercé le plus directement;*
- *l'existence de collectivités locales investies de responsabilités effectives permet une administration à la fois efficace et proche du citoyen;*
- *la défense et le renforcement de l'autonomie locale dans les différents pays d'Europe représentent une contribution importante à la construction d'une Europe fondée sur les principes de la démocratie et de la décentralisation du pouvoir.*

⁷ Cf. DPR 2009-2014, pp. 230, 246 et ss.

⁸ Cf. DPR 2009-2014. Pp. 254 et ss.

Ces principes étant peu opérationnels si seule la Région wallonne entend en faire profiter les pouvoirs locaux, il était également indispensable que la Région s'engage dans *la défense de l'autonomie et des moyens des pouvoirs locaux auprès du Gouvernement fédéral*.

Par ailleurs, la fiscalité locale, en ce qu'elle constitue une source de financement propre contribuant au financement du fonctionnement autonome des pouvoirs locaux et lui permettant d'insuffler des orientations politiques particulières (particulièrement en matière d'environnement et de développement durable) *constitue un outil important de la gouvernance locale*. Le Gouvernement souhaite s'y attarder spécialement au cours de la législature en poursuivant un *objectif d'optimisation de la fiscalité locale, en concertation avec les associations de pouvoirs locaux*.

Enfin, *la politique de subventionnement* est également une importante source de soutien aux projets et investissements des communes en phase avec les orientations politiques de la région. Le Gouvernement entend la retravailler au bénéfice d'une *meilleure opérationnalité*.

Si le bon fonctionnement des programmes de subventionnement est important pour la gestion locale, *le concept du droit de tirage*, reposant sur l'idée d'un libre accès à une dotation financière sur la base d'une programmation de mise en œuvre et de critères objectifs connus de tous, *s'inscrit bien plus avant dans une dynamique d'autonomie locale et de gouvernance*.

Cette technique permet en effet une programmation et une prévisibilité des financements et investissements en phase avec les besoins et contraintes propres à la commune et à ses forces vives, selon les priorités établies dans son projet politique en lieu et place d'une politique d'investissement d'opportunités, liée aux effets d'aubaine inhérents aux projets subsidiés.

B. La transparence et la participation citoyenne

Les mécanismes de transparence et de participation citoyenne, dont traite par ailleurs plus en détail le présent ouvrage, sont *essentiels à la mise en œuvre d'une véritable gouvernance politique*, puisque l'essence de cette dernière réside dans l'association des forces vives de la société à la prise de décision et à l'action de l'autorité.

La difficulté de l'exercice de participation citoyenne est de dynamiser une *participation réellement représentative* de toutes les forces vives concernées⁹ et de *l'intégrer harmonieusement au principe prédominant de démocratie représentative*.

Il doit en effet appartenir à l'autorité élue de décider en tenant compte de la participation citoyenne mais *sans confondre l'intérêt général avec une somme d'intérêts individuels ni avec les considérations émises par une fraction de la population*, éventuellement peu concernée, voire avec l'action de véritables lobbies professionnels¹⁰.

Il convient également de préserver les droits et libertés individuels des citoyens contre les velléités des autres citoyens éventuellement ligués en courants majoritaires, notamment sur des points culturels, philosophiques, religieux, ou plus généralement de choix de vie ...

⁹ Sur ce point également, la mise en œuvre de la gouvernance politique permet d'aller plus loin dans le processus démocratique que la classique sanction des urnes dans la mesure où elle permet d'impliquer toutes les forces vives concernées, c'est-à-dire au-delà des électeurs/habitants de la commune, les associations locales, de fait ou de droit, les entreprises, groupes de personnes ou personnes non nécessairement domiciliées sur le territoire de la commune qui y ont des activités.

¹⁰ Dans la perspective d'une réelle participation citoyenne intégrée à un processus de gouvernance politique, les lobbies n'ont pas de raison d'être. Ils risquent en effet de biaiser l'approche participative selon que certains intérêts de la société civile disposent de lobbies puissants pour les représenter, alors que ce ne serait pas le cas d'autres intérêts présents au niveau local, dans un contexte de participation citoyenne qui doit justement permettre l'expression de toutes les sensibilités sans distinction de moyens disponibles pour faire pression sur l'autorité.

Dans cette perspective, *le développement et le renforcement du rôle des techniques de participation citoyenne* restent essentiels à la démarche de gouvernance dans laquelle s'inscrit la Wallonie. Aussi, le Gouvernement wallon propose de travailler à leur développement, notamment par la généralisation du *droit d'interpellation directe* à l'occasion des conseils communaux, par l'*extension de la portée du principe de publicité des séances* aux assemblées générales des intercommunales, par la facilitation de la mise en œuvre des *consultations populaires communales*, par le développement de *la technique des budgets participatifs*, ou encore par la mise à profit des nouvelles technologies de l'information pour développer la *publicité active de l'action publique*¹¹.

C. La planification stratégique

La planification stratégique de l'action politique locale est essentielle en termes de gouvernance, car elle permet de structurer sur le long terme les actions de l'autorité, dans un contexte social, économique, environnemental et réglementaire plus complexe que jamais.

Elle permet aussi de structurer l'association des forces vives de la commune dans une optique de fixation de priorités stratégiques pour la législature, *et d'asseoir ainsi la législature communale sur un projet défini avec les forces vives locales*, plutôt qu'un blanc seing concédé par l'électeur pour toute la législature.

Elle permet enfin de *coordonner les politiques sectorielles communales et leurs outils de planification et de mise en œuvre*, dans une perspective globale et, partant, *d'intégrer structurellement la notion de développement durable* à l'action politique communale.

Dans cette perspective, la déclaration de politique régionale propose de développer un *modèle de plan stratégique communal* pour guider les communes dans la démarche.

La planification stratégique *introduit aussi nécessairement la notion de culture de l'évaluation*, tant pour ses vertus intrinsèques d'amélioration continue que parce qu'il serait contreproductif d'associer les forces vives de la société à la prise de décision politique sans s'engager dans un processus d'évaluation de la réalisation des objectifs définis.

La gouvernance politique s'inscrit en effet dans une démarche de confiance mutuelle que dégraderait rapidement l'absence d'évaluation des politiques menées, parce que la société civile attend nécessairement un retour de son investissement dans le processus décisionnel et dans son financement.

D. Une gestion moderne et performante de l'organisation publique

La participation de la société civile au projet politique implique, comme nous l'avons vu, la nécessité d'évaluer les résultats obtenus. Elle implique également que *le contribuable s'intéresse à la manière dont l'argent et le temps qu'il "investit" dans le fonctionnement de l'autorité publique sont "dépensés"*.

Ainsi, l'organisation qu'est le pouvoir public doit-elle adopter une gestion tournée sur la réalisation des objectifs qui lui sont fixés et doit également *se centrer sur la performance*. *L'efficacité et l'efficience* de l'administration doivent être recherchées et mesurées tandis qu'une *gestion par objectifs des ressources humaines* doit permettre d'implémenter via le personnel de l'autorité publique les objectifs stratégiques qui sont les siens.

¹¹ Cf. le chapitre "La participation des citoyens", fiche 2.

Afin d'orienter la gestion des pouvoirs locaux dans cette direction, la DPR¹² propose tout d'abord de poursuivre la réflexion sur les fonctions des *grades légaux*, véritables cadres dirigeants de la fonction publique locale, dans le sens d'un *développement de leur fonction managériale et d'un renforcement de leur rôle de contrôle interne* du fonctionnement de la commune et des entités para-locales.

Elle propose également de poursuivre *l'assouplissement du statut* de la fonction publique locale et la mise en œuvre effective de leur *évaluation périodique*.

Le choix et l'évolution des compétences mises en œuvre devant s'opérer dans un souci d'optimisation des performances de l'organisation au regard des objectifs poursuivis par cette dernière, la DPR propose également de mettre l'accent sur la *qualité du recrutement et la formation continuée du personnel local*.

Elle propose également de travailler concrètement à l'amélioration du service rendu au citoyen, en s'appuyant notamment sur les *nouvelles technologies de l'information*¹³, et de rechercher une meilleure efficacité de l'action publique par le *développement de synergies* entre les autorités publiques locales, et singulièrement *entre communes et CPAS*¹⁴.

Le développement d'un contrat d'objectifs entre l'administration et l'autorité politique, ainsi que la clarification des rôles dans la gestion de l'organisation nous semblent constituer des éléments essentiels de cette dynamique.

Le contrat d'objectifs doit permettre d'assurer le *lien entre la gestion opérationnelle de l'organisation* (et son implémentation dans le choix, les objectifs opérationnels, la formation du personnel) *et les objectifs stratégiques qu'elle s'est fixés sur le plan politique*, servant ainsi de ligne directrice à l'action de direction du grade légal et lui permettant d'intégrer une *dynamique de management participatif*.

Ce contrat doit également permettre de *formaliser les relations entre l'administration et l'autorité politique*, afin d'éviter les dédoublements contreproductifs d'autorité hiérarchique et de laisser au grade légal, en professionnel du management, le soin d'assurer la direction opérationnelle de l'organisation en vue de la réalisation de ses objectifs.

Concernant le développement de la performance de la gestion locale, notons encore que la DPR propose également *d'améliorer le fonctionnement du contrôle externe de l'organisation publique locale* en travaillant à l'optimisation de la tutelle, en allégeant sa charge administrative et en renforçant son rôle de conseil. Elle prévoit en outre *l'extension des missions de la Cour des comptes, voire la création d'une véritable Cour des comptes régionale*, chargée de rendre des avis et d'effectuer des missions d'observation dans une perspective d'amélioration continue du fonctionnement des pouvoirs locaux¹⁵.

E. Le rôle et l'éthique du mandataire élu

L'éthique, par essence, n'est pas censée se décréter sauf à blesser les droits et libertés individuels que garantit notre Constitution. Toutefois, le mandataire politique, s'il se voit confier un certain pouvoir par le vote des citoyens, se doit de le mettre *au service de la charge publique* qui est la sienne.

Dans ce cadre, l'éthique du mandataire public doit pouvoir se définir, sauf ses libertés individuelles, comme lui imposant *de ne pas chercher à tirer un profit personnel de sa charge*, pour lui, pour son entourage ou pour des organisations dont il serait proche, et de mettre tout en œuvre pour *assumer*

¹² Voy. DPR, pp. 250 et 253.

¹³ Voy. DPR, pp. 251 et 252.

¹⁴ Voy. DPR, p. 253.

¹⁵ Voy. DPR, p. 251.

effectivement et avec compétence les fonctions qu'il a recherchées et acceptées, dans un souci de *gestion performante* de la chose publique.

Si la non-confusion des intérêts publics et privés du mandataire n'est pas une question neuve, propre à la notion de gouvernance, la complexité des affaires publiques, la recherche du meilleur consensus impliquant la société civile à la décision, la culture de l'évaluation et la nécessité de rendre des comptes donnent, à l'ère de la gouvernance, un accent tout particulier à la question de la manière dont l'élu s'investit dans ses fonctions et en assume la responsabilité.

Sur ces plans, la DPR entend tout d'abord développer le rôle du conseil communal et des conseillers. Ainsi, à l'instar d'une assemblée parlementaire chargée de contrôler l'action d'un Gouvernement, ***le conseil communal et ses membres doivent être à même de juger de l'action du pouvoir exécutif local et d'en être les premiers contrôleurs***¹⁶.

Enfin, la DPR propose de travailler à la question des *incompatibilités et des cumuls de mandats*¹⁷, afin de s'assurer que les intérêts individuels ne puissent biaiser l'exercice des mandats publics, mais aussi afin de rechercher un investissement effectif du mandataire dans les fonctions qu'il exerce et de lutter contre toute tentation de sous-régionalisme dans la gestion publique, susceptible de biaiser le débat électoral régional.

L'orientation prise de la limitation des cumuls de mandats nous semble toutefois mériter un examen approfondi. La prise en charge de certains mandats ne fait-elle en effet pas partie des devoirs du mandataire exécutif local, particulièrement lorsque les entités para- et supra-locales sont des moyens de gestion technique des missions de la commune qui relèvent de ses compétences? Les liens entre mandats publics locaux et régionaux sont-ils si peu nécessaires qu'il faudrait créer deux classes de mandataires totalement séparées? La redéfinition des circonscriptions électorales et leur extension à la totalité du territoire régional ou communautaire ne serait-elle pas la meilleure des garanties contre le clientélisme et le sous-localisme?

F. La stratégie de la bonne gouvernance

La stratégie de la bonne gouvernance, ou plus précisément la "*stratégie pour l'innovation et la bonne gouvernance au niveau local*", est une ***initiative du Conseil de l'Europe visant à la promotion d'une bonne gouvernance au sein des Etats membres par l'entremise de leurs pouvoirs locaux***. En ce, la stratégie de la bonne gouvernance, développée avec le concours des représentants wallons au sein des institutions du Conseil, s'inscrit résolument dans une perspective de gouvernance locale et fait partie des outils qui peuvent aider les pouvoirs locaux dans une stratégie de développement d'une nouvelle gouvernance.

Dans une Europe en profondes mutations depuis la chute du mur de Berlin, la stratégie de la bonne gouvernance se veut être "*un instrument pratique qui peut être utilisé pour générer des synergies entre les partenaires, soient-ils locaux, régionaux, nationaux ou européens, par le travail ensemble avec des instruments communs pour améliorer la qualité de la gouvernance locale en fonction d'une vision commune définie par les douze principes de la bonne gouvernance démocratique*"¹⁸.

Elle se décline donc suivant 12 principes fondamentaux définissant un idéal commun de "bonne" gouvernance, locale, pour les Etats membres du Conseil, étant entendu que les niveaux de développement démocratique sont très variables au sein de ces derniers:

¹⁶ Voy. DPR, pp. 249 et 250.

¹⁷ Voy. DPR, pp 248 et 249.

¹⁸ http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy_Innovation/Strategy_brochure_F.pdf. La Stratégie est dirigée par la Plateforme d'acteurs du Conseil de l'Europe, qui comporte des représentants du Comité des Ministres, de l'Assemblée parlementaire, du Congrès de pouvoirs locaux et régionaux, du Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR) et de la Conférence des ONG internationales.

1. *Des élections régulières et une représentation et une participation justes*
2. *La réactivité¹⁹*
3. *L'efficacité et l'efficience*
4. *L'ouverture et la transparence*
5. *L'Etat de droit*
6. *Un comportement éthique*
7. *Les compétences et les capacités*
8. *L'innovation et l'ouverture d'esprit face au changement*
9. *La durabilité et l'orientation à long terme*
10. *Une gestion financière saine*
11. *Les droits de l'homme, la diversité culturelle et la cohésion sociale*
12. *L'obligation de rendre des comptes.*

¹⁹ Cf. réactivité de l'action politique par rapport aux besoins et attentes de la population.

