
Participants Philippe Destatte, Jean Louis Dethier (Coordinateur), Christian de Visscher, Eric Hellendorf, Sylvie Marique, Jean Marie Mottoul, Sylvie Osterrieth, Anne Marie Strauss, Alain Vaessen, Bernard Van Asbrouck (rapporteur),

A. Trajectoires de base du domaine.

Le domaine de la gouvernance publique est une question en profonde évolution depuis 2 générations. Aujourd'hui plus qu'hier ce domaine mobilise les énergies et se trouve régulièrement en débat autour des transformations, des configurations sociétales et des articulations entre l'action publique et l'action privée. L'intégration des marchés, les nouvelles formes de régulation sociales, l'évolution des rationalités politiques, la multipolarité de pouvoirs et l'interdépendance des économies ont porté la question de la gouvernance, architecture des modes de maîtrise du vivre ensemble, au cœur des mutations sociétales en cours.

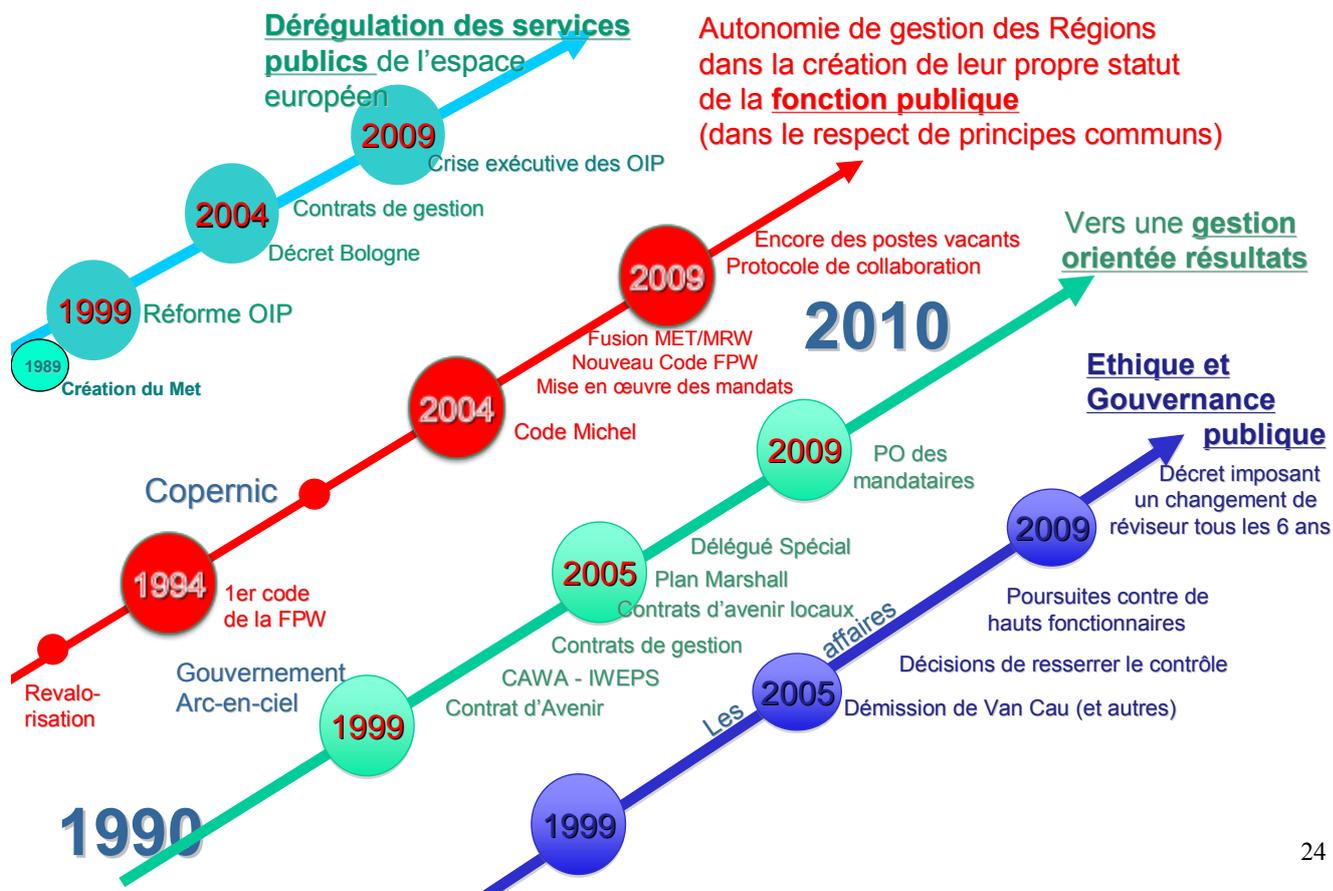
La fabrique a exploré quatre trajectoires permettant de comprendre cette évolution au sein de l'action publique wallonne et en dégager les futures possibles.

- la dérégulation des services publics de l'espace européen
- l'autonomie de gestion des régions pour la conception du statut de leur propre fonction publique
- la gestion orientée résultats
- l'éthique et la gouvernance publique

Chaque trajectoire a été étudiée de façon rétrospective pour donner suite à un assemblage correspondant.

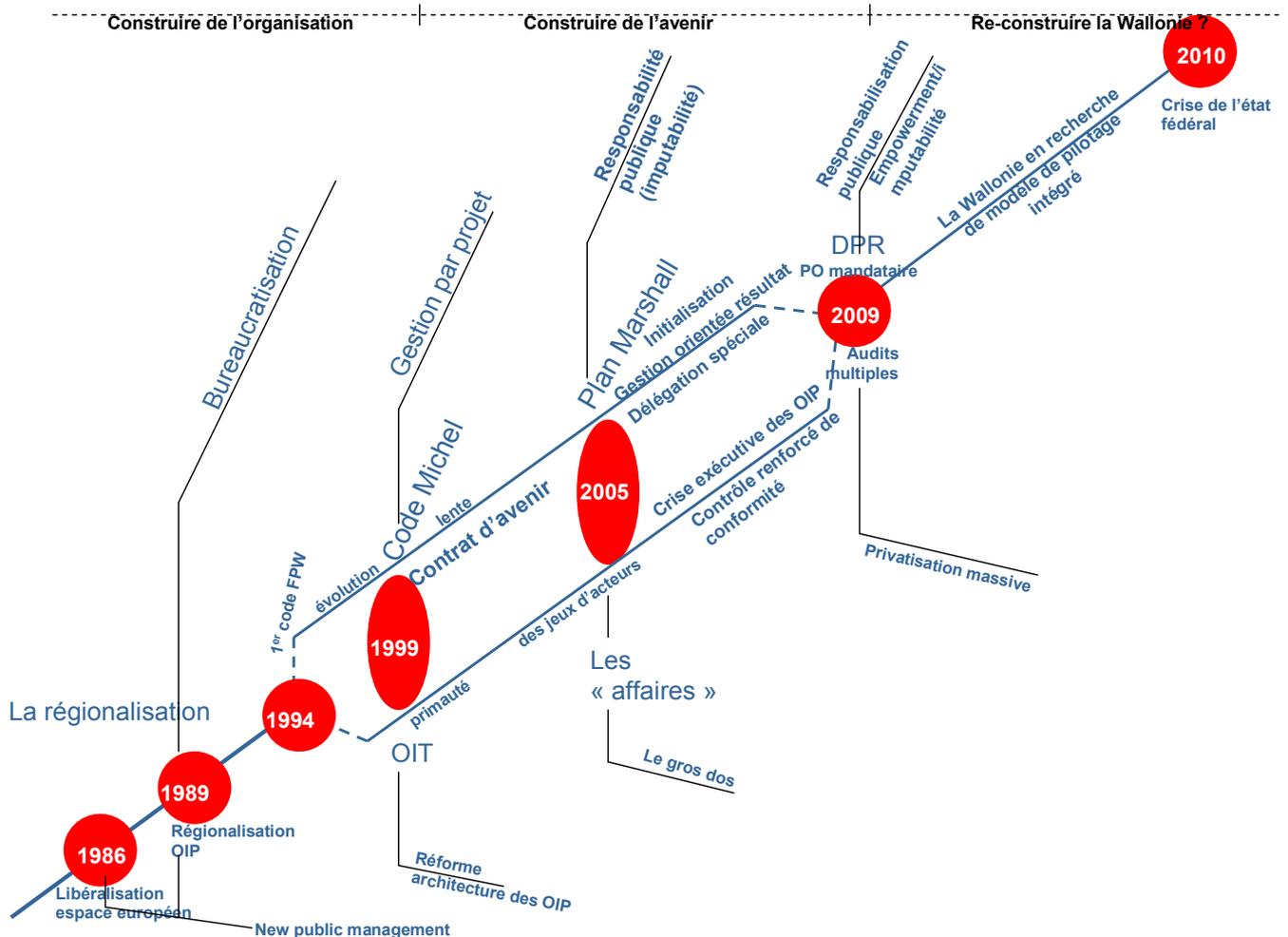
Trajectoires de base du domaine

2030



B. Gouvernance rétro-prospectives, synthèse

GOVERNANCE : rétro-prospectives



Sur l'ensemble des trajectoires, 3 grandes dates ouvrent 3 grandes phases d'évolution de la gouvernance en Wallonie.

- **1989** : la régionalisation et la création des services publics wallons ouvrent une phase de 10 ans où la Wallonie construit de l'organisation
- **1999** : voit l'avènement du 1^{er} contrat d'avenir pour la Wallonie issu d'une prise de conscience politique forte de ce que la Wallonie, aux prises avec un déclin industriel lourd, doit reprendre son avenir en main. Cette période sera émaillée par diverses crises de gouvernance publique nommées usuellement « les affaires »

- **2009** : la DPR inaugure une nouvelle phase où on reconstruit la Wallonie sur de nouvelles bases : des éléments comme les plans opérationnels et les nouveaux mandataires publics et les audits multiples marquent l'ouverture de cette phase en cours.

Une date importante du début de ce processus qui se produit dans la phase de régionalisation est **1986** avec la libéralisation de l'espace européen.

Lors de la régionalisation, la prise en compte de cette libéralisation aurait pu amener 3 bifurcations :

1. L'introduction d'emblée du « **New public management** »
2. **la bureaucratisation** : ou rationalisation stricte des processus
3. **l'évolution lente**, troisième voie prise par la Région wallonne, est marquée par une forme de pragmatisme adaptatif à la wallonne. . C'est en fonction des événements et des occasions que le système évolue. Il n'y a pas de stratégie initiale, de projet ; il y a des nécessités et des opportunités. La région wallonne entre dans le processus d'institution de sa fonction publique, progressivement et plus par aménagements ponctuels que par réalisation d'un plan finalisé : la RW prend les cadres du fédéral, les transpose et puis les adapte au fil du temps. La référence reste donc le fédéral, ce qui différencie fortement la RW de la Région flamande.

1994 signe l'apparition du 1^{er} code de la fonction publique wallonne.

Un point de départ où une structure wallonne devient visible mais où deux voies d'évolution parallèles se dessinent :

- une voie dans la sphère décisionnelle politique et institutionnelle marquée au début par une évolution lente mais systématique et réfléchie. La réflexion stratégique wallonne se construit.
- et une autre voie, la voie de la vie quotidienne et des ajustements permanents d'un appareil public un peu « bricolé » où dominent les jeux d'acteurs. C'est la voie de la gestion « itinéraire ».

1999 : une année charnière à plus d'un titre.

Sur la voie stratégique et institutionnelle, 2 événements vont marquer la suite :

- le code Michel avec lequel la RW aurait pu prendre une bifurcation vers la gestion par projet ; mais elle va rester dans son schéma d'évolution lente ;
- l'émergence du 1^{er} contrat d'avenir, aboutissement d'un travail d'analyse et de prise de conscience politique sur la nécessité pour la RW de prendre son avenir en main. Jusque là, le pilotage de la fonction publique se faisait par segment d'expertise, chacun développant une stratégie propre. Le contrat d'avenir va inaugurer la mobilisation des acteurs stratégiques dans la construction rationnelle d'un plan stratégique de développement socio-économique commun.

Ce développement va amener en **2005** le plan Marshall qui marque une bifurcation et une accélération du développement de la gouvernance en initialisant une gestion orientée résultat. Elle reste encore contingente dans la sphère décisionnelle mais marque un changement net de rationalité politique. Une bifurcation vers un devoir de rendre compte du politique aurait pu être prise lors du 1^{er} plan Marshall, mais elle n'a pas été suivie pour des raisons techniques et organisationnelles.

Sur la voie de la gestion, **1999** marque aussi un point charnière avec les normes de l'organisation internationale du travail (OIT) qui mettent fin au monopole public. Un travail

juridique important s'ensuit qui va mener à un ajustement de l'organisation interne des organismes d'intérêt public (OIP) .

Mais globalement la primauté des jeux d'acteurs et le pragmatisme adaptatif ont continué à marquer le quotidien de l'action publique. Une bifurcation aurait pu être prise en réformant en profondeur l'architecture des OIP pour créer une force d'action publique plus cohérente que ce que la région avait construit jusque là. Cette primauté des jeux d'acteur va déboucher en **2005** à un ensemble de scandales médiatisés (appelés couramment « les affaires ») et provoquant une vague d'audits.

La RW bifurque à ce moment au niveau de sa gouvernance. Elle pouvait choisir entre 3 options :

- celle que le plan Marshall induisait : **le New public management** et le développement de la redevabilité dans l'appareil public.
- Celle du **renforcement du contrôle de conformité**, c'est-à-dire du contrôle de l'exécution des opérations au regard d'un cadre légal (≠ contrôle d'efficacité en regard d'un résultat)
- Celle de faire **le « gros dos »**, laisser passer l'orage et reprendre le cours adaptatif des choses.

La RW prendra la deuxième voie et un peu partout des cadres de contrôle s'organisent au sein des OIP.

Le double moment : Plan Marshall et gestion orientée résultats d'un côté ; contrôle renforcé de conformité sur base du code de la fonction publique de l'autre, vont amener à une crise exécutive au sein des OIP, assez significative des défis futurs de la gouvernance wallonne. Soit les règles de gouvernance ne sont plus compatibles avec l'environnement managérial et organisationnel public qui demande souplesse et pro activité, soit une fonction publique ne peut être développée dans un monde de marchés intégrés et concurrentiels, ce qui revient à lâcher la maîtrise sociétale à l'aléa des dynamiques des marchés mondialisés.

Cette tension dans la gouvernance amène à la bifurcation de **2009** et à la déclaration de politique régionale.

Les deux voies se ramassent en une seule. Il appert qu'il ne peut plus y avoir de différentiel entre les visions stratégiques développées d'un côté et un fonctionnement quotidien adaptatif en fonction des événements de l'autre.

3 options s'ouvrent là pour la RW :

1. la **privatisation massive** de la fonction publique qui se réduit à un rôle de régulateur des marchés.
2. la mise en chantier d'une **nouvelle fonction publique**. Ce que l'arrivée des mandataires publics favoriserait.
3. la mise en œuvre d'un **plan radical de transformation de l'architecture publique** wallonne et l'organisation autour des concepts d'empowerment et de redevabilité.

La RW s'est engagée dans la 2^{ème} voie sur le mode d'une recherche d'un pilotage intégré autour d'une priorité : la réalisation du Plan Marshall et sa réussite. Une difficulté actuelle observée, est que la logique des mandats ne percole pas encore dans l'ensemble de la fonction publique ce qui soulève des problèmes de levier pour les nouveaux mandataires.

Une nouvelle bifurcation se profile à l'horizon de **2011 – 2012** suite à la crise de l'état fédéral de **2010**.

C. Gouvernance publique, prospective

-Approche de la fabrique

La fabrique a identifié 15 bifurcations possibles pour le futur :

- 1 - Généralisation de la méthode plan Marshall (4 votes)
- 2 - Contractualisation : vers des contrats d'administration. (1vote voir avec point1 ?)
- 3 - Rapatriement de nouvelles compétences fédérales.
- 4-Détournement de la population en regard de la sphère publique.(35% d'abstention-3 votes)
- 5 - Mode de financement des entités sur base des résultats.(3Votes)
- 6 - Disparition des communautés. (Crise énergétique et transfert de pouvoir à l'Europe...)
- 7 - Le RWF à 30 %
- 8 - Explosion de la zone euro.
- 9 - Disparition de la Belgique/autonomie des régions.
- 10 - Disparition des états nationaux –Emergence d'un cadre de fonctionnement européen.
- 11 - Austérité budgétaire régionale.
- 12 - Transfert de compétences sans moyen additionnel.
- 13 - Décision de réduire les coûts de la fonction publique.
- 14 - Privatisation de la santé.
- 15 - Constitution d'une région autonome picarde.

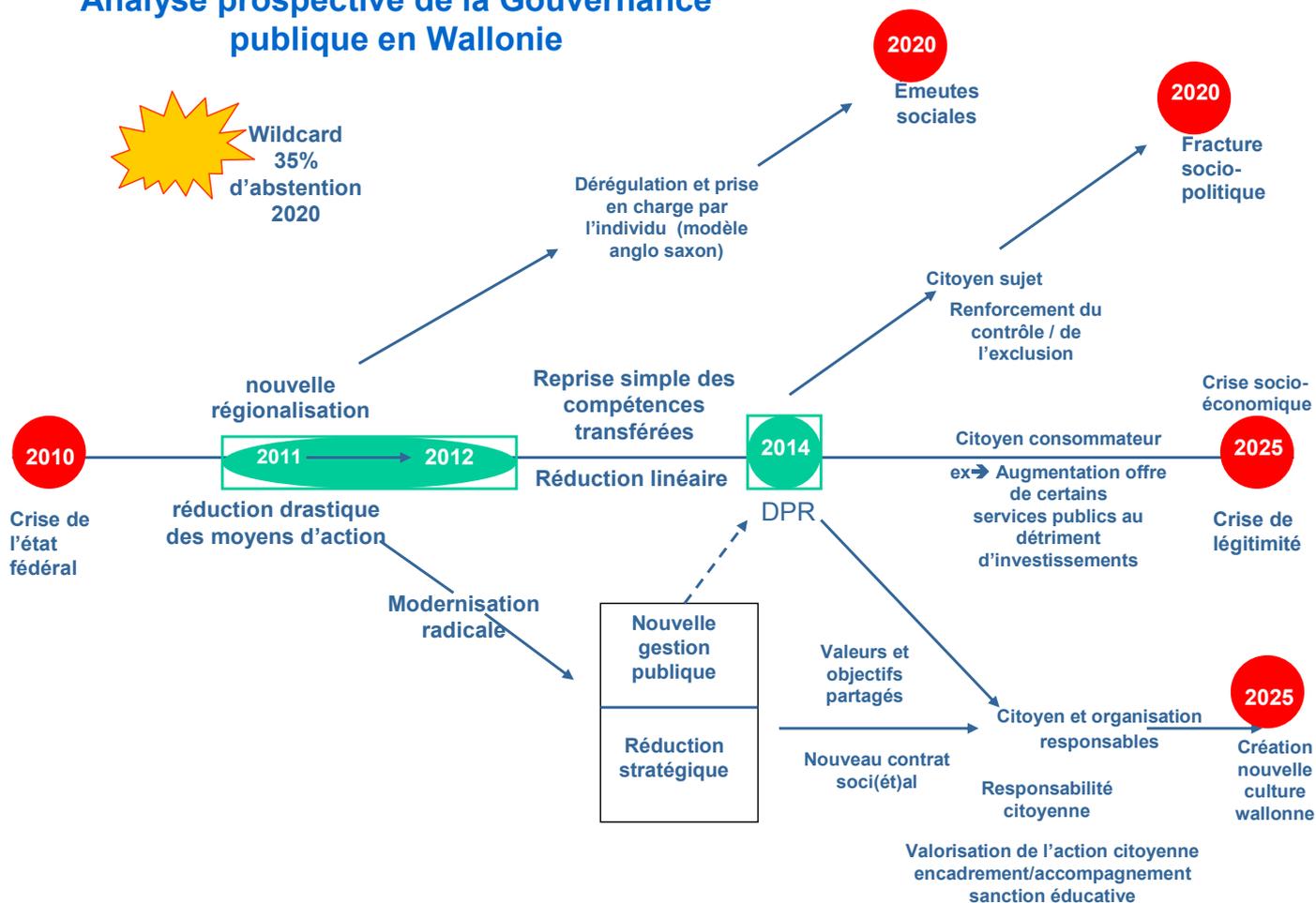
2 bifurcations et 1 Wildcard ont été travaillées :

- Généralisation de la méthode plan Marshall vue sous la bifurcation : DPR 2014
- Transfert de compétences sans moyens. Avec l'émergence d'une forte austérité au niveau régional.
- Le détournement de la population de la fonction politique. Avec un taux d'abstention de l'ordre de 35% aux élections

La Wildcard choisie est celle d'un détournement de la population de la fonction politique. L'idée est que le citoyen lassé et/ou exclu se désintéresse de la chose publique et se replie dans l'espace privé voire reconstruit des espaces collectifs d'appartenance en réseau. On a comparé cet état avec celui de la forêt de Sherwood où les citoyens reconstruisent leur devenir propre. L'évènement futur possible est un taux d'abstention de l'ordre de 35% lors des élections autour de 2025. La fabrique n'a pas étudié seulement ce qui se passerait alors mais plus fondamentalement ce qu'il faut anticiper pour ne pas en arriver là.

-Synthèse de la production

Analyse prospective de la Gouvernance publique en Wallonie



La crise de l'état fédéral de 2010 ouvre une nouvelle vague de régionalisation dont la période critique en termes de décision sera **2011 – 2012**.

Un autre moment important sera celui de la déclaration de politique régionale (DPR) de **2014**.

Lors de la nouvelle régionalisation, le contexte choisi est la réduction drastique des moyens d'action.

A ce moment de bifurcation, dans ce contexte, 3 options se poseront pour la Région wallonne :

1. **la dérégulation** et la prise en charge par l'individu de ses propres besoins sociaux. Par cette option, la région se débarrasse de la charge sociale sur l'individu et donc supprime toute une série de services mis actuellement à la disposition du citoyen. C'est le modèle anglo saxon qui réduit fortement la voilure de la fonction publique. La fabrique pense que cette alternative va potentiellement créer des émeutes sociales à l'horizon 2020.
2. **la réduction linéaire** des moyens (ex : 15% à tous les ministères) avec une reprise simple des compétences transférées. Ce serait en quelque sorte dupliquer le type de régionalisation effectuée en 1989.
3. La troisième option correspond à une **modernisation radicale de la fonction publique** avec la mise en œuvre d'organisation et de modes de gestion nouveaux centrés sur l'empowerment et la redevabilité. Dans ce contexte, on effectue une réduction stratégique notamment en rationalisant dans un souci de bonne gouvernance, le paysage institutionnel wallon. Ce qui nécessitera un partage de valeurs et d'objectifs par l'ensemble des acteurs. Ce partage permettra l'élaboration d'un nouveau contrat social porté par l'ensemble des acteurs.

Dans ce contexte de refondation de la Région wallonne, un moment fort identifié par la fabrique est la déclaration de politique régionale en **2014**. Celle-ci devrait fonder la gouvernance wallonne après les remous prévisibles de la crise actuelle de l'état fédéral. La fabrique part de la nature de la citoyenneté qui définit un type de gouvernance pour identifier les choix possibles. Il ne s'agit là que d'une métaphore heuristique. Il s'agit donc d'images pour communiquer et faire comprendre l'analyse et la stratégie proposée.

1. une première option consiste à contrôler un citoyen assujéti à un pouvoir organisateur, c'est **le citoyen sujet**. Dans cette option, la gouvernance va créer un renforcement du contrôle de conformité du comportement des citoyens et des organisations. Ce renforcement créera un problème de plus en plus lourd d'exclusion et mènera à une fracture socio-politique à l'horizon 2020. C'est la situation de la Wildcard, une population « décroche » de la société et se réfugie dans les forêts de Sherwood.
2. la deuxième option consiste à répondre à **un citoyen consommateur** de biens et services publics pour son bien-être personnel. Cette option va porter l'organisation de l'Etat à augmenter une offre de services publics au détriment d'investissement puisque le contexte posé par l'analyse est une réduction des moyens. Pour la fabrique, cette option mène à l'horizon 2025 à une crise socio-économique par manque d'investissement dans le développement, mais aussi à une crise de légitimité. Ce dernier point est paradoxal mais l'analyse de la fabrique est que l'organisation publique ne peut être légitimée aux yeux des citoyens que parce qu'elle répond non à une addition de besoins individuels, mais bien aux enjeux collectifs qui configurent les conditions de vie individuelle. Et ceux-ci sont d'une toute autre nature. C'est bien le fondement de la démarche prospective. L'état n'est donc pas légitime parce qu'il répond aux besoins mais bien parce qu'il préserve et/ou construit de l'avenir à ses citoyens.
3. La troisième option est celle d'une gouvernance qui construit et soutien **un citoyen responsable** et des organisations publiques responsables. On parlera plus judicieusement de citoyenneté responsable et d'organisation redevable dans la mesure où une citoyenneté responsable impute l'organisation publique des conditions de cette responsabilité. Un citoyen ne peut être responsable au sens démocratique du terme que si l'organisation publique lui en donne les ressources.

C'est sur cette question que la fabrique a identifié les trois dimensions intimement corrélées de la responsabilité citoyenne :

- la **valorisation de l'action citoyenne** : les actes citoyens posés par des individus doivent pouvoir être valorisés par l'organisation publique. C'est une logique de soutien. Des exemples concrets ont été cités comme le fait que dans certains pays, des étudiants qui portent de projets citoyens peuvent valoriser le temps consacré dans le cursus de formation
- **l'encadrement et l'accompagnement** : un citoyen ne peut être citoyen dans la cité qu'à condition qu'il trouve des ressources de conseils, d'information et d'orientation adaptés à la responsabilité qu'il doit assumer, c'est le sens de la fonction d'encadrement et d'accompagnement. On n'est pas citoyen en Wallonie comme on l'est en Israël. Cela implique d'autres types d'interactions en regard d'enjeux sociétaux différents.
- **Les sanctions éducatives** : toute responsabilité se pose face à des normes. Ces dernières identifient une limite comportementale construite la plupart du temps sur des valeurs communes. Une société organise toujours des réponses aux comportements déviants. Elles peuvent prendre des aspects punitifs ou éducatifs. Dans la construction de la citoyenneté responsable, la fabrique préconise la construction de sanctions éducatives.
Dans ce contexte, les sanctions de type « réparation » semblent plus appropriées et applicables. Mais un travail d'exploration important reste à faire à ce sujet.
Cette alternative mènerait à l'horizon 2025 à la création d'une nouvelle culture wallonne en termes de gouvernance.

D. Stratégies proposées

La stratégie proposée par la fabrique suit les 2 options « 3 » des deux bifurcations : **La modernisation radicale et la citoyenneté responsable**, en vue de la création d'une nouvelle « culture » wallonne de gouvernance à l'horizon **2030**

Cette stratégie s'attache à quatre domaines de progrès :

- S'équiper d'une fonction publique ad hoc par **la modernisation radicale de la gestion publique**.
- Mobiliser les citoyens dans les enjeux sociétaux via un **nouveau contrat sociétal wallon**.
- S'appuyer sur la démarche prospective pour construire et diffuser la connaissance critique via une **communication de l'analyse prospective** bien orchestrée.
- Créer un réseau d'acteurs porteur via des actions qui vont **mettre en réseau acteurs et projets pilotes**

Exemple de développements possibles de l'option 3

	Axes stratégiques	Actions
Modernisation radicale de la gestion publique	<ol style="list-style-type: none"> 1. Refonder l'ensemble de l'architecture organisationnelle publique sur base des finalités (la structure est un moyen non une fin) 2. Rationnaliser le paysage institutionnel en vue d'une plus grande efficacité 3. Organiser la redevabilité des élus et des mandataires 4.. Créer un management public adapté à la société de la connaissance 	<ul style="list-style-type: none"> -Redistribution territoriale et fonctionnelle de la fonction publique -Articuler apport privé et public dans une visée d'efficacité -Généraliser l'usage de plan d'entreprise et de contrat d'administration -Calibrer et organiser des critères et cadres d'évaluation sur base des résultats -Recalibrer le rapports Ministre-OIP-administration -Créer un titre de management public requis pour piloter un OIP ou une administration
Nouveau contrat sociétal wallon	<ul style="list-style-type: none"> - Construire des valeurs et des objectifs partagés par le plus grand nombre - Mobiliser les acteurs stratégiques de la Wallonie pour identifier le périmètre d'un nouveau contrat sociétal wallon - Intégrer l'esprit du plan Marshall dans tous les domaines de la vie wallonne -Refonder l'ensemble des processus éducatifs, pédagogiques et andragogiques <p>Repenser la distribution territoriale et les fonctionnalités</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Créer une dynamique régionale de R&D (universités/institutions/bureaux d'étude politique, consultances, etc) sur la question du contrat sociétal. 2. Sensibiliser et soutenir les mondes politiques, institutionnels et médiatiques sur la contractualisation citoyenne et les conséquences pour leur activité 3. Construire un cadre intégré d'actions publiques sur 3 dimensions : valorisation des initiatives citoyennes, encadrement pédagogique des comportements sociétaux, sanction éducative 4. Construire un contrat sociétal par une action citoyenne et créer un (des?) centre(s) de coordination sur l'ensemble des thématiques du contrat sociétal 5. Financement direct d'actions locales citoyennes

Stratégie de la Fabrique “gouvernance publique”.

Axes stratégiques	Actions
Communiquer l'analyse prospective	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reprendre le diagnostic du Collège (pp. 6 et 7) et le relier à l'analyse prospective de la Fabrique (p. 40) 2. Développer les 3 bifurcations envisagées et les illustrer par des exemples (« équivalences concrètes »). Cf. un exemple de « sanction éducative » : l'envoi au Bénin de jeunes pour des travaux d'intérêt général) 3. Définir des publics cibles : <ol style="list-style-type: none"> a) Les décideurs publics wallons (niveau régional, communautaire, pouvoirs locaux) et leurs collaborateurs : cabinets, attachés, centres d'études des partis b) Les groupes de pression (pour qu'ils agissent sur les décideurs) : mutuelles, syndicats, patronat, académies, etc. 4. Mettre en œuvre des moyens de communication : <ol style="list-style-type: none"> a) Evénements auxquels les cibles sont invitées (type colloque) b) Communication sur une base régulière avec les participants (maintenir le lien, constituer des réseaux) c) Présentations aux groupes de pression et aux think tanks (Fondation Roi Baudouin, ex Commission Zénobe,... ?) d) Trouver à travers eux des relais dans les médias
Mettre en réseau acteurs et projets pilotes	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identifier et réunir les acteurs qui appliquent les nouveaux principes / mettent en oeuvre les comportements souhaités 2. Organiser une fertilisation croisée / une bibliothèque de bonnes pratiques 3. Communiquer sur les bonnes pratiques pour montrer que l'alternative est possible et les avantages / difficultés qu'elle comporte

44