

# L'influence des démarches prospectives sur les modes de gestion publique : le cas wallon

**Maxime PETIT JEAN**

Doctorant, Centre Montesquieu pour l'action publique (Université Catholique de Louvain)  
SPIRAL (Université de Liège)  
Institut Wallon pour l'Évaluation, la Prospective et la Statistique

## Introduction

Dans une société en transition, il est essentiel que les modes de gouvernance évoluent et s'adaptent aux nouveaux défis de cette dernière. Aussi, il est nécessaire que les pouvoirs publics développent des méthodes et des outils innovants afin de faire face aux nouveaux enjeux, tant sur les plans politique, économique, que social ou environnemental. Dans ce cadre, l'institutionnalisation et le développement de la prospective au sein du secteur public prennent tout leur sens. Outil de consensus et indispensable au débat démocratique, elle permet de construire l'avenir et d'imaginer les futurs possibles, tout en dépassant une logique à court terme souvent prise en compte par les décideurs politiques. En outre, comme le souligne Godet (1991), prospective, innovation et développement durable sont intrinsèquement liés. Aussi, face à cette nécessité de plus en plus présente d'orienter la transition de notre société vers un idéal durable, la démarche prospective permet d'offrir une vision plus systématique du développement durable par l'intégration des acteurs dans le processus de construction de l'action publique (Kelly, Sirr et Ratcliffe, 2004).

La Wallonie a connu, au cours des 30 dernières années, des évolutions majeures au sein de ses structures politico-administratives. Les réformes successives de l'État belge ainsi que de nombreux facteurs politiques et économiques ont conduit à diverses réformes administratives du système wallon. Ces nouveaux modes de gestion publique ont été mis en place afin d'apporter des alternatives face aux nouveaux enjeux qu'elle doit affronter. Dans ce cadre, des initiatives de prospective ont peu à peu été développées, bien qu'elles restent extérieures à l'administration. Face à ce faible développement de la prospective en Région wallonne, deux questions peuvent être posées. Tout d'abord, les modes de gestion publique jouent-ils un rôle dans le développement et l'institutionnalisation d'exercices de prospective ? Ensuite, ces démarches prospectives ont-elles un impact sur la décision, et particulièrement sur l'évolution des modes de gestion publique ?

C'est à ces questions que nous souhaitons répondre dans cette contribution. Tout d'abord, après avoir défini ce qu'est la prospective, nous montrons brièvement en quoi elle peut être utile au développement durable, considérant l'approche de la gestion de transition. Nous relevons ensuite un bon nombre d'activités de prospective ayant eu lieu en Région wallonne. Dans un deuxième temps, nous nous concentrerons, d'une part, sur ce qui est entendu par modes de gestion publique et, d'autre part, sur les évolutions en termes de gestion publique qu'a connues la Région wallonne. Dans une troisième partie, nous étudions les différentes initiatives de prospective ayant eu lieu en Belgique, afin de poser, dans une troisième partie, quelques réflexions sur l'impact que peut avoir la prospective sur la gestion publique, et inversement.

# 1. Prospective et développement durable en Région wallonne

## A. Qu'est-ce que la prospective ?

La prospective s'est développée dans la seconde partie du vingtième siècle et ne connaît à ce jour guère de définition consensuelle. Ainsi, deux grands courants existent : l'École française et la prospective lancée par Gaston Berger, et l'École américaine et les premières études du futur dans le domaine militaire à la RAND Corporation peu après la seconde guerre mondiale (Durance, 2010 ; Mutombo, Bauler et Wallenborn, 2007). Celles-ci se sont développées séparément au départ de traditions originelles divergentes, pour finalement en arriver à deux pratiques relativement similaires : la prospective et *strategic foresight* (Coates, Durance et Godet, 2010). La prospective est dès lors un outil d'aide à la décision stratégique : elle vise à construire l'avenir plutôt qu'à le prédire (De Jouvenel, 2002). La prospective n'a dès lors pas l'ambition de supprimer « l'incertitude par des prédictions illusoires, mais vise à la réduire autant que possible, et rendre des décisions basées aussi peu que possible sur des futurs hypothétiques. Ainsi, l'objectif premier de la prospective est d'éclairer les choix du présent à la lumière de possible futurs » (Godet et Roubelat, 1996, 165, trad.). Elle est capable de stimuler l'imagination, de réduire les incohérences, de créer un langage commun, de structurer la réflexion collective dans une logique d'appropriation (Bernard, Drumaux et Mattijs, 2010; Godet, 2000). Godet (1991, 3) développe trois grands principes sur lesquels repose la prospective : il s'agit de l'anticipation, l'action et l'appropriation. Ces principes découpent la prospective en trois moments spécifiques mais interdépendants. Le moment de l'anticipation est celui de la production d'une « vision globale de l'environnement passé, présent et futur ». L'appropriation permet à des services particuliers, dans une approche participative de formuler des « propositions d'actions locales pour se préparer aux changements globaux pressentis » dans la période d'anticipation. Finalement, le moment de l'action est celui de l'élaboration d'un plan stratégique global comprenant des actions concrètes. À ce sujet, Godet (1991) formule deux erreurs symétriques à éviter : d'une part, une approche trop élitiste oublierait l'appropriation et, d'autre part, le manque de considération pour l'anticipation ne mènerait qu'à des consensus momentanés, ne tenant pas compte de l'avenir. Par ailleurs, la prospective doit être opposée à la prévision par son approche pluridisciplinaire et systémique, intégrant le temps long et les possibilités de ruptures (De Jouvenel, 2002).

Si chaque exercice de prospective est unique, il existe néanmoins des modèles et des méthodes référencées : panels d'experts ou citoyens, modélisation, *technology roadmapping*, *future conference*, méthode Delphi, etc. Ainsi, Popper (2008) définit, d'une part, des attributs intrinsèques de ces méthodes et, d'autre part, des éléments fondamentaux des processus menés. Il est premièrement possible de distinguer les exercices de prospective sur leurs attributs que sont leur nature (qualitative, quantitative, semi-quantitative) et leurs capacités, entendus comme aptitudes à « rassembler ou traiter des informations basées sur des données probantes, un expertise, des interactions ou de la créativité » (Popper, 2008, 65). Parallèlement à ces attributs, il existe également des éléments fondamentaux au sein d'une démarche prospective, que sont : le contexte géographique, le domaine couvert, l'échelle territoriale, l'horizon temporel, les acteurs finançant, les groupes-cibles, le type de participation, la combinaison de méthodes ainsi que l'agrégation des résultats dans un but de recommandations politiques.

Plus globalement, il est possible de distinguer des dispositifs de prospective exploratoire, qui plongent leur questionnement dans les tendances actuelles pour dégager les mutations qui semblent se dessiner, et des démarches de prospective normative qui tentent de définir les étapes susceptibles de conduire à un avenir donné et souhaité, suivant une démarche rétrospective et centripète. Ces démarches peuvent être imaginatives ou *evidence-based*, expertes ou participatives, quantitatives ou qualitatives (Mutombo, Bauler et Wallenborn, 2007).

À la lumière de ces différents éléments théoriques, la sous-section suivante va s'attacher à montrer dans quelle mesure de telles pratiques peuvent être utiles au développement durable.

## **B. Lier prospective et développement durable : la gestion de transition**

L'intégration du développement durable à l'action publique et à la conception des politiques publiques est un élément essentiel de nos sociétés si elles souhaitent faire face aux nouveaux enjeux qui se présentent à elles. Aussi, une approche particulière permettant d'intégrer le développement durable à la gestion de la chose publique est la gestion de transition (Farla, Markard, Raven et Coenen, 2012).

La gestion de transition est une approche systémique de gestion stratégique qui peut s'appliquer tant au secteur public qu'au secteur privé. Elle permet de mettre en place, de consolider et de coordonner les politiques publiques et les moyens nécessaires à des innovations durables d'un système particulier. Aussi, une transition est « un ensemble de changements connectés qui se renforcent les uns les autres mais qui prennent places dans plusieurs secteurs différents, tels que les technologies, l'économie, les institutions, le comportement, la culture, l'écologie ou le système de croyances » (Rotmans, Kemp et Van Asselt, 2001, 16, trad.). Ce type de transition est donc multidimensionnel et implique au final l'introduction de nouvelles règles et de nouvelles pratiques plus durables (Rotmans, Kemp et Van Asselt, 2001).

Une première caractéristique de ce type d'approche est la vision à long terme qu'elle permet d'apporter. Il est ici question d'horizon à une génération au moins, en l'occurrence minimum 25 ans. Deuxièmement, l'élément systémique nécessite une vision au travers d'une multitude de domaines et de niveaux de pouvoirs (politiques, dans notre cas). Troisièmement, l'apprentissage individuel et collectif est un élément essentiel du processus en ce sens qu'il permet à la fois d'introduire des nouvelles données dans la conception de la transition, tout en facilitant l'appropriation de la décision finale par les acteurs participants aux discussions. Un quatrième élément est l'idée d'innovation à apporter à un système, parallèlement à son amélioration. Finalement, cette approche tente également de prendre en compte une pluralité d'options (Rotmans, Kemp et Van Asselt, 2001).

Au regard de ces caractéristiques, nous considérons, comme d'autres avant nous (voyez par exemple : Destatte, 2010) que la prospective peut être un élément essentiel de ce type d'approche, en permettant de systématiser certaines pratiques et en fournissant des outils développés dans d'autres cadres. Le développement durable et la gestion de transition se verraient ainsi dotés d'un outil méthodologiquement adapté à ses objectifs.

En outre, en considérant la pratique actuelle en Région wallonne, il est à souligner la volonté du Gouvernement précisée notamment dans la Déclaration de politique régionale d'intégrer une dimension de développement durable à ces pratiques. En ce sens, suite à la création d'une cellule du développement durable au sein du Secrétariat général du Service Public de Wallonie (SPW), un des projets gouvernementaux actuels est l'adoption et la mise en œuvre d'une stratégie régionale de développement durable. C'est dans ce cadre qu'il a été demandé à l'IWEPS (Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique) de définir les principaux défis ou enjeux à long termes auxquels allait devoir faire face la Région wallonne.

Ainsi, c'est dans la mesure où la prospective peut devenir un instrument essentiel du développement durable que nous souhaitons étudier l'institutionnalisation de ces pratiques et leur impact sur le processus de décision, notamment dans le contexte wallon. Néanmoins, avant toute chose, la sous-section suivante passe en revue, sans pour autant se vouloir exhaustive, les différentes activités de prospective réalisées en Région wallonne, en vue notamment d'évaluer les questions d'institutionnalisation et d'impact susmentionnées.

### C. L'expérience wallonne

En Région wallonne, la prospective existe notamment au travers d'une institution particulière : l'Institut Jules Destrée. Il s'agit d'une organisation non gouvernementale fondée en 1938 en Wallonie. Il se positionne comme un service général d'éducation permanente et comme un centre de recherche européen sur le développement régional. Une partie de son financement est assurée par les pouvoirs publics wallons et francophones (Institut Jules-Destrée, 2012). Comme nous allons le voir, il est un acteur majeur de la prospective wallonne, par son implication dans la quasi-totalité des projets prenant place sur le territoire wallon. Ses premières activités en termes de prospective débute dans les années 1980 et concernent dans un premier temps principalement la Région wallonne. Dès ce moment, et jusqu'en 2005, six exercices se sont succédés (Destatte, 2006) :

- La Wallonie au futur : Vers un nouveau paradigme (1989) ;
  - La Wallonie au futur : Le défi de l'éducation (1992) ;
  - La Wallonie au futur : Le défi de l'éducation. Conférence-consensus (1994) ;
  - La Wallonie au futur : Quelles stratégies pour l'emploi (1996) ;
  - La Wallonie au futur : Sortir du XX<sup>ième</sup> siècle : évaluation, innovation, prospective (1999) ;
- Wallonie 2020 (2005).

Ces exercices – transversaux, interdisciplinaires et majoritairement qualitatifs – visaient à identifier les nouveaux enjeux en Wallonie à court terme et à déterminer les orientations possibles devant guider les politiques wallonnes, plutôt que de définir des programmes politiques (Institut Jules Destrée, 1997). Notons, cependant, que Wallonie 2020 a utilisé une méthodologie différente sur certains points. En effet, tout d'abord, alors qu'auparavant, un comité scientifique définissait les thématiques abordées, celles-ci sont ici définies par les participants eux-mêmes. Ensuite, une meilleure appropriation de la démarche prospective a été prévue, *via*, notamment, des séminaires préalables. De plus, cet élargissement de la participation a nécessité de mieux responsabiliser les acteurs par rapport aux enjeux de la démarche. Finalement, il était nécessaire d'articuler Wallonie 2020 avec les autres travaux en cours, notamment ceux de la CPDT, que nous aborderons ci-après (Destatte, 2003a).

C'est à cette période que l'IWEPS est créé par le Gouvernement wallon : OIP de type A créé sur les bases du SES (Service d'étude et de statistiques), l'IWEPS est un outil d'aide à la décision du Gouvernement wallon, par son apport scientifique dans les domaines de « la présentation de statistiques et d'indicateurs à la réalisation d'études et d'analyses approfondies dans les champs couverts par les sciences économiques, sociales, politiques et de l'environnement » (IWEPS, 2012, 10). Il joue également un rôle de diffuseur de pratiques d'évaluation et de prospective en Région Wallonne. Au moment de la création de l'IWEPS est également créé le CWEPS (Conseil wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique). Cet organe a notamment pour rôle de rendre des avis sur les activités de l'IWEPS et des recommandations au Gouvernement wallon dans les matières qui le concerne.

Par ailleurs, dès 2004, le Collège régional de Prospective (CRP) remplace « La Wallonie au futur ». Il rassemble à intervalles réguliers environ trente personnes avec pour objectif d'œuvrer à la « mise en œuvre d'un système de changement, sur base d'une analyse prospective s'appuyant sur un diagnostic des valeurs, croyances, perceptions et comportements de acteurs wallons » (Destatte, 2006, 1). Dès 2005, il a été question, en son sein, d'identifier « des obstacles potentiels au développement harmonieux de la Wallonie, particulièrement dans le domaine des valeurs collectives, afin de déterminer les stratégies et les actions à mettre en œuvre pour lever ces obstacles » (Destatte, 2010, 3). Une vision commune de l'avenir wallon

a été construite, intégrant des valeurs collectives, un modèle de développement adapté aux riches potentialités wallonnes, plus dynamique, plus créatif et plus conforme au bien-être de la population ainsi qu'une gouvernance plus participative. Différents constats ont également été mis en avant pour la Wallonie, ainsi que certains obstacles au développement wallon qu'il est nécessaire de lever (Destatte, 2010).

En 2010, Le CRP a initié la démarche « Wallonie 2030 : anticiper les bifurcations stratégiques et choisir les comportements positifs ». Cette dernière se base sur les travaux précédents du Collège, qui a, au vu de ses réflexions antérieures, défini douze domaines. Ceux-ci font dès lors l'objet de travaux d'anticipation et d'accompagnement des changements vers un futur souhaitable pour la Wallonie. Neuf d'entre eux ont été retenus pour Wallonie 2030 : l'environnement et l'énergie ; la pauvreté, l'insertion et la cohésion sociale ; la participation à la démocratie ; la territorialisation des politiques ; les structures et modèles d'éducation et de formation ; la gouvernance publique régionale ; le pilotage et la croissance des entreprises ; le vieillissement démographique et la santé ; ainsi que l'articulation entre l'emploi et le travail<sup>1</sup>. Chacun de ces secteurs sera analysé en trois phases successives : une étape rétrospective étudiant une période entre 1990 et 2010, une étape prospective s'attachant à la période entre 2010 et 2030, et une étape stratégique visant à définir la marche à suivre en fonction des futurs souhaitables (Destatte, 2010). Le résultat de ces travaux, selon l'Institut Jules-Destrée (2011), est « de faire apparaître la nécessité d'ouvrir un partenariat stratégique régional à partir de la société civile, des entreprises et des administrations afin de préparer un dialogue avec les forces politiques wallonnes et de préparer les pistes d'un contrat sociétal pour la Wallonie dans un cadre renouvelé ».

En parallèle aux activités initiées en son sein, l'Institut Jules Destrée a également réalisé trois exercices de prospective à la demande du Gouvernement wallon : Wallonie 21 (1999-2004), ProspEnWal (2002-2003) et IntelliTerWal (plateforme permanente dès 2005).

La « Mission prospective Wallonie 21 » comportait deux volets : l'animation d'une réflexion régionale et la définition de vues prospectives et de propositions d'actions dans le cadre du Contrat d'Avenir, à destination du Gouvernement wallon. ProspEnWal (Prospective des entreprises wallonnes) fait suite à une demande, dans le cadre du plan 4x4 entreprendre du Ministre wallon de l'Économie visant les différents enjeux relatifs aux entreprises à l'horizon 2020 (Destatte, 2006). Ce dernier s'est déroulé en trois phases : la première visait à déterminer les tendances et les enjeux, la deuxième s'intéressait aux possibles orientations stratégiques, globalement et au niveau wallon, tandis que la dernière phase proposait des actions selon les axes stratégiques préalablement définis (Hennart et Destatte, 2005).

Le troisième exercice, IntelliTerWal, est plus particulier, dans la mesure où il consiste en la mise en place d'une plateforme d'intelligence territoriale wallonne, mise sur pied par l'Institut Destrée à la demande du Ministre wallon de l'aménagement du territoire. De nombreux exercices de prospective plus locaux y ont été présentés, tels que Luxembourg 2010 (à l'initiative d'IDELUX), Herve au Futur, Charleroi 2020 (à l'initiative de la Ville de Charleroi), Prospect 15 (réalisé avec les communes de l'arrondissement de Dinant à l'initiative de la Maison de la Culture de Dinant) et Liège 2020 (à l'initiative de la SPI+) (Destatte, 2006).

Bien que ce ne soit pas le propos premier de cette contribution, il est à souligner que l'Institut Jules Destrée a également pris part à des travaux de prospective au niveau européen, notamment « *Blueprints for Foresight Actions in the Regions* », la « *Mutual Learning platform* », le Collège européen de prospective territoriale, ainsi que d'autres activités plus ponctuelles, notamment dans le cadre de l'action pilote *Regions of Knowledge* entre 2003 et 2005 (Destatte, 2006). En outre, l'Institut participe aussi, au niveau mondial, au *Millenium project*, qui met en

<sup>1</sup> Les domaines non considérés sont donc : la politique d'innovation ; l'économie servicielle ; et la recherche régionale et les réseaux européens.

relation des prospectivistes à travers le monde.

Finalement, la dernière activité en date a été mise en place par l'IWEPS, en partenariat avec l'Institut Jules-Destrée : il s'agit du Système régional de recherche et de veille prospective wallon (SRPW). Son objectif est de « fédérer des acteurs (organismes publics, privés et du monde de la recherche) impliqués dans le champ de la prospective en Wallonie afin de constituer un pôle d'expertise susceptible d'être mobilisé pour des projets prospectifs intéressant la Wallonie » (Guyot, Anfrie, Van Cutsem et Rieppi, 2012, 4). L'activité principale réalisée par cette nouvelle entité, bien qu'il ne s'agisse pas d'une démarche prospective *per se*, a été l'identification des cinq enjeux prospectifs principaux de la Wallonie, au cours d'un processus participatif incluant les différents membres du SRPW et certains services du SPW. Les thématiques mises en avant sont ainsi la transition énergétique, l'accueil et l'accompagnement des personnes âgées, l'organisation territoriale de l'action publique, l'évolution des questions socio-économiques en Wallonie, notamment l'exclusion, ainsi que les flux migratoires en provenance de Bruxelles (Guyot et al., 2012). Néanmoins, il semble que ce projet, qui avait une vocation permanente, soit désormais à l'arrêt suite à une décision du Gouvernement wallon.

Outre ces diverses activités qui ont été réalisées, intégralement ou partiellement, en Région wallonne, tantôt au niveau régional, tantôt au niveau local, il existe également d'autres initiatives relatives à la prospective. Tout d'abord, suite au 4<sup>e</sup> congrès « La Wallonie au Futur », la SWEP (Société Wallonne de l'Évaluation et de la Prospective) a été créée en 1999, sous l'impulsion de l'Institut Jules-Destrée. Elle se place comme un « lieu indépendant de rencontre des acteurs intéressés par l'évaluation et la prospective, destiné à promouvoir des techniques, des savoir-faire, ainsi qu'une culture de l'évaluation et de la prospective en Wallonie » (Destatte, 2001, 20).

La CPDT (Conférence Permanente du Développement Territorial) est également un acteur présent dans le monde de la prospective wallonne. Créée en 1998 par le Gouvernement wallon en tant que plateforme multidisciplinaire, elle est chargée de différentes missions relatives à l'aménagement du territoire, à l'urbanisme et au développement territorial, dont celui d'outil d'aide à la décision du gouvernement et de soutien des recherches dans les domaines précités (CDPT, 2012). En termes de prospective, elle a notamment réalisé la mise à jour du diagnostic territorial du SDER (schéma de développement de l'espace régional), étude scientifique préalable définissant la situation existante et des perspectives et besoins, au vu d'une évolution tendancielle jusqu'en 2020 et 2040 (Van Cutsem et Demulder, 2011).

Par ailleurs, au sein de SPW, plusieurs services s'intéressent à la prospective, du moins sur un plan sémantique : il s'agit de :

- la direction de la prospective et du développement des pouvoirs locaux, au sein de la DGO5, qui s'attache au fonctionnement institutionnel des pouvoirs locaux en suivant les plans stratégiques des intercommunales ;
- et le département de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, au sein de la DGO4, qui participe, avec la CPDT aux réflexions prospectives relatives à l'aménagement du territoire et à l'énergie.

Nous pouvons également ajouter certains acteurs de moindre ampleur, tels que le RwDR (Réseau wallon de Développement Rural), qui dispose d'un groupe de travail sur la prospective des zones rurales wallonnes. Nous pouvons aussi citer le « Pays de Geminiacum », visant à élaborer un plan de développement stratégique pour structurer stratégie et actions tout en facilitant le financement, sous l'impulsion du programme européen Leader II.

Ainsi, nous pouvons mettre en avant qu'un certain nombre d'activités de prospective ont pris place sur le territoire wallon. De manière générale, l'Institut Jules Destrée a un pied dans

chacun de ces exercices, tandis que l'IWEPS, depuis sa création, s'est peu à peu impliqué dans les démarches prospectives en Région wallonne. Par exemple, l'IWEPS a participé en 2007 à l'évaluation de l'approche méthodologique du CRP, et a également institué, pour le Gouvernement wallon, le SRPW. Néanmoins, l'influence de ces exercices reste à déterminer, notamment sur le plan de l'appropriation des processus et des résultats par le Gouvernement wallon et de leur intégration dans ses décisions politiques.

En termes de thématiques abordées, un vaste éventail est à considérer, allant de l'emploi et des entreprises à l'éducation et la culture, en passant par l'aménagement du territoire. Il s'agit ici d'un élément supplémentaire, de nature fonctionnelle, indiquant l'utilité de la prospective dans une démarche de prospective. Néanmoins, afin de répondre aux questions d'institutionnalisation et d'impact de ces exercices, il est nous est nécessaire de s'attarder quelque peu, dans la section suivante, sur certains éléments de gestion publique, tant au niveau théorique, qu'en considérant le cas wallon.

## 2. Modes de gestion publique et évolutions administratives wallonnes

### A. Trois idéaux-types de gestion publique

Alors que la période allant du milieu des années 60 à la fin des années 1970 est considérée comme l'âge d'or de la planification hiérarchique et des analyses coût-bénéfice, les vingt années qui suivent indiquent, dans les discours, un important intérêt pour la transposition et l'utilisation de techniques du secteur privé et de l'entreprise au secteur public. En effet, dès le début des années 1980, de nombreuses réformes administratives ont été menées à travers le monde en ce sens, notamment en Australie, en Nouvelle Zélande, aux États-Unis ou au Royaume-Uni. Il était ainsi question de réduire les dépenses, d'augmenter l'efficacité et d'encourager les administrations publiques à plus de réactivité face aux besoins des citoyens (Pollitt et Bouckaert, 2011). Ces réformes sont inspirées par le *New Public Management*, qui s'est développé en réponse à différents éléments concomitants. Il s'agit premièrement des tentatives de ralentissement ou d'inversion de la croissance du gouvernement, notamment en termes de dépenses et de personnel. Deuxièmement vient un mouvement de privatisation, renouvelant l'idée de subsidiarité dans l'offre de service. Troisièmement, le développement de nouvelles technologies pour la production et la distribution de services publics a également joué un rôle. Finalement, il faut souligner le développement d'un agenda international centré sur des problématiques générales de la gestion publique (Hood, 1991). Se basant notamment sur des mécanismes de type « marché », nous y reviendrons, et dans un but d'efficacité, d'une part, et d'une meilleure réactivité face aux demandes des usagers des services publics, d'autre part, les réformes inspirées du NPM peuvent par exemple inclure :

- un phénomène d'agencification créant de nombreuses entités spécialisées et flexibles ;
- l'instauration de la compétition dans le secteur public, notamment grâce aux marchés publics ou à des pratiques de « benchmarking » ;
- une mise en avant de la mesure de la performance et l'utilisation d'indicateurs de performance ;
- la généralisation du contrat dans la relation de travail aux dépens d'un statut distinct pour les agents du service public (Pollitt et Bouckaert, 2011).

Néanmoins, dès la fin du 20<sup>e</sup> siècle, de nombreuses réformes ont pris place en se distinguant des éléments proposés par le NPM, peu pertinents pour des raisons culturelles, politiques ou éthiques. Les pays européens continentaux n'ont en effet que rarement mené des réformes d'une portée similaire à ce qui a été réalisé dans le monde anglo-saxon. Au contraire,

ces réformes ont souvent été plus sélectives, dépendant ainsi grandement des caractéristiques historiques et politiques nationales. En ce sens, Pollitt et Bouckaert (2011) proposent, avec la volonté de mieux cerner le fondement de ces réformes, une typologie autour de trois grands modèles : le New Public Management, que nous avons déjà abordé plus haut, le Neo-Weberian State (NWS) et la New Public Governance (NPG). Cette classification s'appuie sur une distinction bien connue de la littérature du domaine, notamment en termes de coordination : celle différenciant les concepts de hiérarchie, de marché et de réseau dans l'organisation du secteur public (voyez par exemple : Thompson, Frances, Levacic et Mitchel, 1991).

Tandis que le NPM privilégie le recours au marché, le NWS reste fidèle au principe de hiérarchie et positionne l'État au centre de la société : il n'est pas question ici de privatiser ou de mettre en compétition les services publics entre eux ou avec le secteur privé, mais de moderniser l'État en le rendant plus professionnel et performant. Le NWS prône une actualisation, plutôt qu'une disqualification de la bureaucratie wébérienne, dont il conserve certaines caractéristiques :

- l'État doit être le principal pourvoyeur de solutions aux nouveaux problèmes de la globalisation, du changement technologique, des mouvements démographiques et des menaces environnementales ;
- la démocratie représentative (centrale, régionale et locale) est un des éléments légitimant l'appareil administratif ;
- le droit administratif, modernisé en conséquence, est essentiel dans la préservation des principes de bases de la relation citoyen – État, incluant l'égalité devant la loi, la sécurité juridique, et la disponibilité d'un contrôle juridique spécialisé des activités de l'État ;
- l'idée de service public, avec un statut et une culture spécifique, doit être préservée.

À ces éléments s'ajoutent également des caractéristiques nouvelles, qui sont :

- une évolution du fonctionnement de l'administration, partant d'un suivi des règles bureaucratiques vers la rencontre des besoins et souhaits des citoyens, grâce à la création d'une culture professionnelle de la qualité et du service, et non grâce à des mécanismes de marché et de compétition ;
- Développement de nombreux organes consultatifs voire de la représentation directe des opinions des citoyens en supplément au rôle de la démocratie représentative ;
- l'encouragement d'une plus grande orientation vers les résultats, plutôt que le simple suivi de la procédure, impliquant plus de contrôles *ex-post* et moins de contrôles *ex-ante* ;
- et la professionnalisation du service public : dans ce cadre, le rôle de gestionnaire du bureaucrate face aux besoins des usagers prend le pas sur sa spécialisation en droit dans la matière qu'il traite (Pollitt et Bouckaert, 2011, 118-122).

Pour sa part, la NPG, inspirée de la théorie des réseaux, s'inscrit dans une volonté de dépasser les problèmes soulevés tant par le NPM que par le NWS, ainsi que la division entre les partisans de l'approche *businesslike* à ceux soutenant une présence ravivée de l'État. Selon Osborne (2010), la NPG ne doit pas être considérée comme un paradigme à l'instar du NWS ou du NPM, mais comme un outil conceptuel permettant de mieux comprendre la réalité d'aujourd'hui, qui est à la fois un produit et une réponse à la complexification et à la fragmentation du secteur public. L'État n'est plus unitaire, à l'instar du NWS ou régulateur comme dans le NPM, mais il est plural et pluraliste. La NPG s'intéresse particulièrement aux organisations dans leur propre environnement, et notamment à la négociation des valeurs, des significations et des relations.

Notons par ailleurs qu'une autre approche relative à la gouvernance peut être ici mise en

avant : celle de Dunleavy, Margetts, Bastow et Tinkler (2006). Ces auteurs résument la pensée néo-managériale aux trois éléments suivants :

- la désagrégation, consécutive à l'agencification du paysage public, menant à des structures moins hiérarchiques et à plus de flexibilité ;
- la compétition, liée à l'introduction d'une distinction acheteur / fournisseur entre institutions publiques, conduisant à une diversification des fournisseurs ;
- et l'incitation par des mesures salariales liées à la performance.

Toutefois, leur argument principal est que le NPM va être dépassé par d'autres approches, dont celle du *Digital Era Governance* (DEG). Une telle évolution est en partie impulsée par la croissance des technologies de l'information et de la communication. Aussi, ils donnent trois nouvelles thématiques au centre de la DEG :

- la réintégration de différentes entités créées par des pratiques inspirées du NPM au sein d'institutions hiérarchiques nouvelles, sans pour autant revenir aux anciennes conceptions wébériennes ;
- l'holisme des réformes qui doivent être réalisées selon les besoins des usagers ;
- et les processus de digitalisation afin d'améliorer la productivité et de soutenir la simplification administrative.

En somme, chaque système administratif dispose d'outils et d'instruments spécifiques à son fonctionnement, souvent hérités de facteurs historiques, politiques ou culturels. Néanmoins, ces méthodes de gestion publique ne sont pas immuables et chaque système évolue au fil des réformes, suite à des pressions tant de l'environnement extérieur, que de son propre système politique (Pollitt et Bouckaert, 2011). Le tableau 1 synthétise ces développements.

|                                     | <b>NWS</b>                                                                                                                            | <b>NPM</b>                                                                                                                       | <b>NPG</b>                                                                                                                                                                                                          |
|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Mécanisme principal de coordination | Hiérarchie                                                                                                                            | Marché                                                                                                                           | Réseau                                                                                                                                                                                                              |
| Type d'interactions                 | Autorité et domination                                                                                                                | Echange et compétition                                                                                                           | Coopération et solidarité                                                                                                                                                                                           |
| Rôle de l'État                      | Régulateur                                                                                                                            | Créateur et gardien des marchés                                                                                                  | Animateur, gestionnaire et participant aux réseaux                                                                                                                                                                  |
| Eléments centraux                   | Moderniser la bureaucratie traditionnelle en la rendant plus professionnelle, plus efficiente, et plus accueillante pour les citoyens | Rendre le gouvernement plus efficient et plus réactif aux demandes des clients en mettant en œuvre des méthodes du secteur privé | Rendre le gouvernement plus efficace et légitimer son action en incluant un large éventail d'acteurs sociaux à la fois dans les décisions et la mise en œuvre de celles-ci<br>Dépassement de l'opposition NWS – NPM |
| Instruments                         | Autorité exercée par une hiérarchie de responsables administratifs impartiaux                                                         | Indicateurs de performance, contrat d'objectifs, <i>benchmarking</i> , salaire liés à la performance, quasi marché.              | Réseaux, partenariats, et coopérations négociées                                                                                                                                                                    |
| Principaux auteurs                  | Pollitt et Bouckaert (2011), Lynn (2008)                                                                                              | Hood (1991), Osborne et Gaebler (1992).                                                                                          | Pierre et Peters (2000), Osborne (2010)                                                                                                                                                                             |

*Classification synthétique des en modèles inspirée de Pollitt et Bouckaert (2011) et Bouckaert, Peters et Verhoest (2010).*

Face à ces modèles, il est pertinent de s'interroger sur la place de la prospective au sein de ceux-ci. C'est cette question qui est, entre autres, traitée dans la troisième

## **B. Des réformes administratives wallonnes**

Au vu de ces évolutions globales, l'administration wallonne n'est en rien une exception. Née durant le processus, toujours en cours, de fédéralisation de l'État belge, elle est formellement créée en 1980, pour n'être cependant effective qu'en 1983, après de complexes transferts de ressources humaines, financières et immobilières (Barbeaux et Beumier, 1995). Le Gouvernement wallon dispose dès lors de sa propre administration, qu'elle peut organiser comme elle le désire, tout en respectant certains prescrits fédéraux, que sont le statut des agents de l'État, l'obligation de recrutement via un secrétariat permanent au recrutement (qui deviendra le SELOR), l'emploi des langues ainsi que les normes relatives aux pensions et au statut syndical, conformément aux prescrits de la loi spéciale originelle du 8 août 1980. L'administration wallonne est ainsi composée d'un ministère unique : le Ministère de la Région wallonne (MRW), exerçant majoritairement des compétences économiques. En 1988-89, une nouvelle réforme constitutionnelle donne plus de compétences et d'autonomie aux entités fédérées, et donc à la Région wallonne : le Ministère de l'Équipement et des Transports (MET) est dès lors créé en 1989 afin d'exercer les compétences relatives aux travaux publics et au transport. En outre, en termes d'autonomie, les exécutifs des entités fédérées reçoivent la possibilité de définir le statut administratif et pécuniaire de leurs agents, conformément à un arrêté royal définissant les principes généraux de la fonction publique. La première version de ce dernier a ainsi été adoptée en 1991, l'actuelle version datant de 2000. Les réformes institutionnelles suivantes, en 1993 et 2001, ont transféré des compétences telles que l'agriculture, le commerce extérieur ou les pouvoirs locaux (Mabille, 2011), n'engendrant aucun changement au niveau fédéral pour le statut du personnel, et donnant lieu à peu de transferts de personnel.

Durant ses premières années et jusqu'au début des années 2000, aucune réforme de l'administration wallonne n'a été réalisée, notamment du fait des questions constitutionnelles, de l'incertitude institutionnelle et des hésitations qu'elles engendraient (De Visscher et Montuelle, 2010). Nous pouvons toutefois noter des réformes de faible envergure, dont la plus importante a été l'adoption en 1994 d'une série d'arrêtés gouvernementaux. Ceux-ci avaient pour objectif d'organiser le statut de la fonction publique de manière claire et précise, soutenant le développement de la qualité des services offerts par le secteur public, plutôt que le déploiement de mesures de performance (Stenmans, 1999). Parmi les autres réformes durant cette période, a été instaurée la démarche qualité et l'audit interne permanent dans le cadre de l'institution d'une direction d'aide à la gestion, se prolongeant dans un audit global de la fonction publique wallonne en 2001 (Vancoppenolle et Legrain, 2003). Ce projet a cependant été abandonné par manque d'intérêt politique.

La formation, en 1999, d'un gouvernement arc-en-ciel (PS – MR – Ecolo) peut être considérée comme un tournant politique pour la Région wallonne et son l'administration. Il s'illustre principalement dans l'adoption d'un Contrat d'Avenir pour la Wallonie en 2000. Ce dernier vise à améliorer les conditions socio-économiques de la Région et à les élever vers la moyenne européenne, notamment pour le PIB par habitant et le taux d'emploi. Pour la première fois dans l'histoire régionale, les décideurs wallons définissent des balises stratégiques encadrant leur projet pour la Région. Il n'est pas encore question ici de prospective, mais tout du moins de planification stratégique. Quatre priorités sont ainsi définies :

- le développement économique durable, en particulier au travers des très petites entreprises (T.P.E.) et des P.M.E. ;

- l'accélération du développement des arrondissements soutenus par l'Europe ;
- l'implication des jeunes dans le développement de la Wallonie ;
- et la société de la connaissance (Gouvernement wallon, 2000).

Le Contrat d'Avenir est actualisé en 2002, et laisse la place au Contrat d'Avenir renouvelé en 2005. Celui-ci est composé de quatre plans stratégiques transversaux (PST) relatifs à la création d'activités ; au développement du capital humain, des connaissances et du savoir-faire ; à l'inclusion sociale ; et au développement territorial équilibré. Ces PST sont intégrées, la même année, aux « Actions prioritaires pour l'avenir wallon », autrement appelé « Plan Marshall ». Ses cinq axes prioritaires sont :

- les pôles de compétitivité ;
- la création d'activités ;
- l'allègement de la fiscalité sur les entreprises ;
- la recherche et l'innovation ;
- les compétences pour l'emploi (Accaputo, Bayenet et Pagano, 2006).

C'est dans ces cadres successifs que se déroulent les différentes réformes administratives que nous abordons.

En 2003 est adopté le Code de la fonction publique. Il simplifie le statut administratif et pécuniaire des fonctionnaires wallons en codifiant dans un document unique l'ensemble des textes y relatifs. Ces derniers sont également modernisés, construisant de la sorte une approche plus dynamique des ressources humaines. Aussi, des instruments spécifiques sont introduits, à l'instar des mandats pour les hauts fonctionnaires – que sont les secrétaires généraux, les directeurs généraux et les inspecteurs généraux – tout comme des mesures concernant le développement de la carrière, les mutations et les promotions (Daurmont et Schmitz, 2005).

Deux réformes ont ensuite été lancées en 2006, notamment suite à la prise de conscience qu'un changement dans le fonctionnement de l'administration était nécessaire, particulièrement au vu de certaines difficultés rencontrées dans la mise en œuvre et le suivi du Plan Marshall (Brunet, Vaessen et Delvenne, 2011). Tout d'abord, une réforme du régime des mandats réduit son champ aux secrétaires généraux et directeurs généraux, tout en formalisant les liens avec le Selor, lors des sélections (Petit Jean, 2012). Ensuite, en fin d'année, le Gouvernement wallon présente un plan de modernisation de l'administration wallonne visant à remplacer les deux ministères existants, le MRW et le MET, par un ministère unique. Cela se concrétise en août 2008 par la création du Service Public de Wallonie et la désignation des fonctionnaires généraux. Cette réforme se base sur les principes de la réforme Copernic lancée en 2000 dans l'administration fédérale selon une approche matricielle (De Visscher et Montuelle, 2010 ; Göransson, 2009). Différents objectifs sont présentés :

- « la mise en place d'un Service public plus accessible et plus transparent dans son mode de fonctionnement ;
- la garantie d'un service de qualité ;
- une meilleure définition et une plus grande cohérence dans les objectifs des dirigeants et la mise à disposition de moyens pour les réaliser ;
- l'accroissement de la motivation et du bien-être des fonctionnaires wallons ;
- la possibilité d'évoluer mieux et plus vite dans sa carrière et la mise en place d'une réelle mobilité interne ;
- l'optimisation de la gestion des ressources humaines ;

- une simplification et une rationalisation de la réglementation relative au personnel et au statut de celui-ci ;
- une meilleure cohérence de l'action et des procédures administratives ;
- la rationalisation de l'administration wallonne et la simplification de ses procédures ;
- l'amélioration de l'accessibilité, de la disponibilité, de la transparence et de la qualité du service offert aux citoyens ;
- et l'amélioration de la motivation des fonctionnaires, par une gestion des ressources humaines et des carrières plus moderne et plus dynamique » (Gouvernement wallon, 2008).

Concrètement, ce nouveau ministère unique comprend un secrétariat général, deux directions générales transversales, en charge de matières comme le personnel et le budget, ainsi que sept directions générales opérationnelles exerçant les diverses compétences de la Région. Celles-ci vont des routes et bâtiments à l'agriculture, en passant par l'emploi et l'aménagement du territoire. Il est à souligner, qu'à ce moment, contrairement aux structures organisationnelles antérieures, le secrétariat général ne dispose d'aucune autorité hiérarchique sur les différentes directions générales, mais a un simple rôle de soutien. Il est par ailleurs en charge des différents plans stratégiques wallons, c'est-à-dire, outre le Plan Marshall, le plan « Ensemble simplifions », le plan Air-Climat, et Plan PLUIES. (SPW, 2009). « Ensemble simplifions » concerne la simplification administrative orientée vers l'utilisateur et l'e-gouvernement, tandis que le plan Air-Climat définit des mesures pour lutter contre les changements climatiques et réduire la pollution de l'air. Finalement, le plan PLUIES s'attache à la gestion de l'eau, notamment en période de crises et d'inondations (Gouvernement wallon, 2003 ; Gouvernement wallon, 2007 ; Gouvernement wallon, 2010). Encore une fois, cela montre le développement d'une vision stratégique en Région wallonne qui, sans pour autant développer de démarche prospective, offre la possibilité aux décideurs politiques de réfléchir à leur futur.

En 2009, un nouveau plan stratégique est lancé : le Plan Marshall 2.Vert. Dans le prolongement du précédent plan Marshall, il vise tout d'abord à renforcer les actions dudit plan, notamment vis-à-vis de la création d'activités et d'emplois, de la recherche, de l'articulation entre enseignement et réalités socio-économiques. En outre, il intègre une dimension de développement durable, de manière transversale, mais aussi avec des « Alliances Emploi-Environnement » et l'instauration d'un 6<sup>e</sup> pôle de compétitivité visant les nouvelles technologies environnementales (Gouvernement Wallon, 2009). L'administration est particulièrement touchée par les dynamiques transversales du plan. D'une part, la dimension développement durable dans les politiques publiques vise notamment la mise en place d'une cellule du développement durable au sein de l'administration. D'autre part, le plan cherche à renforcer l'efficacité du « partenaire public » tout en promouvant une conscience d'appartenance wallonne. En ce sens, ce plan permet, en combinaison avec la Déclaration de Politique Régionale, de donner un cadre aux futures réformes de la gestion publique et de nous conforter dans l'idée que la planification est partie intégrante du paradigme de réformes administratives en Wallonie.

Dès 2010, deux grandes réformes sont à considérer : la création d'une École d'administration publique et la réforme du régime de mandat ; la seconde n'ayant pas encore abouti. L'École d'administration publique, localisée principalement à Namur, a été créée formellement par un accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté française entré en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2012, avec l'assentiment de leur parlement respectif. Prévue comme un espace de formation pour l'ensemble des agents de la fonction publique, mais également pour les candidats à des postes sous mandat, elle aura pour objectif de dispenser « une offre de formation de qualité, diversifiée et évolutive ». Ses trois missions principales sont :

- la formation initiale, la formation de carrière et la formation continue transversale du

personnel ;

- la formation en vue de l'obtention du Certificat en Management public ;
- et la formation des cadres des pouvoirs locaux (Gouvernement wallon, 2010).

La seconde réforme, non encore aboutie au moment de la rédaction de cette contribution, concerne le régime de mandat. Ce dernier sera étendu à certains inspecteurs généraux et concordera avec législature : les nominations des mandataires devront ainsi être effectives au 31 décembre de l'année de l'élection régionale. L'objectif de cette réforme est de rendre le système plus efficient, plus cohérent et plus dynamique. Il permet par ailleurs de clarifier la politisation au sommet de l'administration, tout en conservant des éléments objectifs : le Selor sera en charge de la procédure de sélection, qui sera accessible uniquement aux détenteurs du certificat de management public cité plus haut<sup>2</sup> (Petit Jean, 2012).

Une dernière réforme ne doit pas être oubliée : il s'agit de celle de la comptabilité publique. En effet, le Parlement wallon a adopté en décembre 2011 un décret dit WBFIn portant organisation du budget et de la comptabilité des services des Gouvernements de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Ce dernier est l'aboutissement d'un projet débuté en 1999, notamment ralenti par manque d'intérêt politique. Il dote les deux entités d'une comptabilité générale en partie double, ce qui n'était pas le cas auparavant, et met en place des règles de contrôle et d'audit interne qui n'existaient pas auparavant (Walcomfin, 2011).

En conclusion, dès 2000, la majorité des réformes administratives s'attachent à mener l'administration générale vers une approche basée sur l'efficacité, l'efficience et les résultats. Par ailleurs, l'État a toujours gardé une place importante et les effectifs de la fonction publique n'ont pas diminué. Entre 2003 et 2009, où le nombre total de fonctionnaires wallons, selon leurs résultats<sup>3</sup>, passent de 14.755 à 16.520 unités (Cipriano et Van Haeperen, 2010). En outre, la Région a renforcé son administration centrale au cours de certaines réformes. Ces dernières ont souvent été sous-tendues par des conceptions hiérarchiques et centralisatrices, dont notamment la création du SPW et la création de la fonction de délégué spécial en charge du Plan Marshall. De plus, la vision portant les politiques de réforme administrative, singulièrement au niveau de l'adoption du code de la fonction publique ou de l'École d'administration publique, est empreinte de cette volonté de professionnaliser et d'améliorer la qualité de l'administration wallonne et des services qu'elle rend. Au vu de ces éléments, nous considérons que la Région wallonne, comme le niveau fédéral, s'inscrit dans un modèle de réforme lié au NWS.

Cependant, ils existent également des éléments empruntés aux deux autres modèles que sont le NPM et la NPG. En effet, la Région a connu un phénomène d'agencification constant et une certaine extension de la gestion par résultats propre au NPM (Van Haeperen, 2012). En outre, au sein du code de la fonction publique, le système de mandat – et ses réformes successives – ainsi que la contractualisation de la fonction publique sont également des pratiques relevant plus particulièrement de la compétition et du marché. Relativement à la NPG, il existe divers outils de coordination et de consultation, comme les différents organismes consultatifs proche du Gouvernement et de l'administration. Nous pouvons citer par exemple le Comité économique et social de la Région wallonne (CESRW) ou le Conseil wallon pour l'évaluation, la prospective et la statistique (CWEPS). Un autre élément proche de la NPG est la volonté de transformer la culture administrative grâce aux formations dispensées aux agents par la nouvelle École d'administration publique.

En conclusion, le modèle principal présent en Région wallonne est un modèle hiérarchique

2 Les mandataires en fonction avant le 31 décembre 2009 sont cependant disposés de cette condition.

3 Il est à souligner que les chiffres fournis ne prennent pas en compte les sociétés de transport en commun que sont la SRWT et les différentes antennes du TEC, les différents ports autonomes, la société wallonne de l'eau (SWDE) ou les différents organismes d'investissements du Gouvernement wallon (SRIW, SOWALFIN, SOGEPA, SOWECSOM ou SOFICO).

inspiré du NWS, mais qui intègre toutefois certaines spécificités propres aux autres modèles. En ce sens, le tableau 2 synthétise brièvement ce propos. En partant du constat de l'influence parallèle des modèles sur une même réforme, nous avons attribué un « XX » à l'idéal-type ayant le plus inspiré la réforme. Ensuite, nous avons attribué un « X » au deuxième modèle le plus présent. Dans ce cadre précis, notons toutefois qu'une case vide ne signifie pas qu'il n'y a pas eu d'influence ou d'instruments inspirés de ce modèle, mais plutôt que ce dernier a été celui qui a eu le moins d'impact sur la conception et sur la mise en œuvre de la réforme.

|                                 | NWS | NPM | NPG |
|---------------------------------|-----|-----|-----|
| Code de la fonction publique    | XX  | X   |     |
| Pilotage du Plan Marshall       | XX  | X   |     |
| Création du SPW                 | XX  | X   |     |
| Ecole d'administration publique | XX  |     | X   |
| Réforme WBFIn                   | XX  | X   |     |

*Tableau 2. Classification des réformes selon les trois modèles*

En ce sens, peu de place est attribuée actuellement à la *New Public Governance* dans le contexte politico-administratif wallon, rendant possiblement difficile une institutionnalisation d'une démarche prospective.

### 3. Prospective et gestion publique : éléments de réflexion sur le cas wallon

Nous considérons les dispositifs de prospective comme des instruments (Lascombes et le Galès, 2005), et plus spécifiquement, comme des instruments d'intelligence stratégique mobilisant des techniques de communication et d'information. Plus incitatifs que normatifs, ils sont, selon nous, liés à la NPG. Ils s'inscrivent par ailleurs dans une dynamique de renouvellement de la légitimation de l'action publique, tantôt dans une logique de démocratie d'audience (Manin, 1997), tantôt dans une approche délibérative et communicationnelle de l'action publique (Blondiaux et Sintomer, 2002). En ce sens, nous rejoignons Destatte (2003b), bien qu'il ne considère que la relation unilatérale entre prospective et gouvernance, qui montre les différents apports de la démarche prospective pour la gouvernance. Tout d'abord, en favorisant l'intelligence collective, la prospective permet d'associer les parties prenantes, comme souhaité dans les théories de la gouvernance. Ensuite, le pouvoir cognitif et explicatif de la prospective rejoint la nécessité pédagogique et d'appropriation par l'ensemble des acteurs de la gouvernance. De plus, en combinant les échelles territoriales, elle rencontre les besoins de la gouvernance d'approche multi-niveaux, tant en termes de subsidiarité que de partenariats avec les acteurs institutionnels et non-institutionnels. En outre, l'approche prospective est fondamentalement systémique, intègre une temporalité longue et se doit d'être rigoureuse, tout comme la gouvernance se veut transversale, durable, éthique et imputable. En ce sens, nous pouvons aisément considérer que par ses différents attributs, la prospective pourrait être un instrument de la NPG ou de la DEG (Destatte, 2003b).

Néanmoins, ce modèle d'interaction peut parfois entrer en contradiction avec les modes wallons de gestion publique, orientés NWS, plus normatifs et basés sur des principes de hiérarchie plutôt que de réseau. Aussi, la prospective, plus proche des pratiques inspirées de la NPG, se verrait contrainte par les structures et traditions présentes en Wallonie. Cela expliquerait dès lors en partie les raisons de sa faible présence au sein des pouvoirs publics

wallons, au sein desquels nous n'avons relevé que deux services, outre l'IWEPS, s'occupant de prospective<sup>4</sup>. D'autres éléments explicatifs sont de surcroît mobilisables : il existe certaines typologies d'instruments de coordination dans le secteur qui peuvent être utiles (Bouckaert, Peters et Verhoest, 2010), instruments qu'il faut étudier dans leur mise en œuvre concrète, au sein du régime politique spécifique de la Région wallonne pour connaître les modèles dominants. Dans ce cadre, l'existence et le développement de plans stratégiques, dont la coordination des différents acteurs est effectuée par une entité particulière, nous semble être un bon ferment à l'institutionnalisation de la prospective. Aussi, le développement du Plan Marshall 2.Vert, coordonné par la cellule du Délégué spécial joue ce rôle. Néanmoins, il reste possible de s'interroger sur les volontés du Gouvernement wallon en termes de prospective, au vu de l'arrêt que connaît actuellement le SRPW.

Nous aimerions ici également attirer l'attention sur les différentes entités publiques ou privées s'occupant de prospective en Région wallonne, qu'il s'agisse de l'IWEPS, de la SWEP, ou encore des entités propres au SPW. Elles constituent un vivier de recherches futures: l'étude des fondements de ces institutions, les raisons de leur création, mais également le lien qu'elles peuvent avoir avec le monde politique wallon sont des éléments essentiels à la compréhension des liens entre prospective et gestion publique. Plus particulièrement, concernant les entités administratives du SPW, nous nous devons de souligner, d'une part, que certaines de ces entités peuvent annoncer qu'elles réalisent des activités de prospective, sans pour autant qu'il en soit ainsi *per se*, et, d'autre part, certaines ne mentionnent jamais ce terme alors qu'elles peuvent être actives dans ce domaine.

En considérant la prospective en tant qu'instrument, nous devons également souligner l'importance de l'aspect culturel. Il est indispensable de prendre en considération l'impact de ces nouveaux instruments d'action publique que sont les outils de prospective sur les transformations de la culture administrative. Dans le même temps, il est nécessaire d'intégrer culture et instruments de prospectives dans une relation dialectique qui se donne à voir dans les pratiques et les discours. Outre cet aspect culturel, d'autres éléments nous semblent utiles à la compréhension de l'influence, d'une part, des modes de gestion publique sur le développement et l'institutionnalisation d'exercices de prospective et, d'autre part, des exercices de prospective sur les modes de gestion publique. Ces deux éléments sont intrinsèquement liés et ne peuvent selon nous être dissociés.

Ainsi, considérant la seconde question, celle de l'évaluation de l'influence d'une ou plusieurs activités de prospective sur l'évolution des modes de gestion publique, il est évident qu'il s'agit d'un exercice complexe, au regard des multiples facteurs en jeu (Georghiou et Keenan, 2006). Dans le cas présent, l'analyse de l'impact de la prospective sur la manière par laquelle l'administration wallonne s'oriente n'échappe pas à la règle. Dès lors, nous n'avons pas ici la prétention d'offrir une réponse à cette question, mais plutôt de proposer des pistes de réflexion qui permettront de mieux comprendre ces mécanismes d'influence.

Georghiou et Keenan (2006) proposent par exemple un cadre d'évaluation spécifique aux activités de prospective. Il repose sur plusieurs critères :

- l'efficacité de la mise en œuvre, ou l'évaluation du processus ;
- l'impact et l'efficacité des activités, notamment en termes de production et de résultats obtenus ;
- et l'opportunité ou la pertinence de telles démarches.

La première caractéristique s'attache aux sujets relatifs à l'organisation et à la gestion de certaines activités de prospective. Pour la deuxième, elle permet de mieux comprendre ce qu'a

<sup>4</sup> Nous tenons cependant à souligner que ce constat se base principalement sur les missions théoriques des différentes entités et non sur la pratique.

engendré l'activité de prospective évaluée, notamment par rapport au monde politique. Quant à la troisième, elle touche à la justification d'un exercice, et la possibilité d'une alternative autre que la prospective pour obtenir des résultats similaires.

Par ailleurs, ils ajoutent également une problématique essentielle : l'additionnalité, qui est « la mesure dans laquelle l'activité aurait été menée sans une intervention publique » (Georghiou et Keenan, 2006, 769, trad.). Cette dimension semble essentielle comme le montre cet exemple donné par l'Institut Jules-Destrée (1998) au sujet du Congrès permanent « La Wallonie au futur ». Selon ce dernier, il semble évident que les décideurs politiques ne connaissent que très peu ce type d'initiatives, si ceux-ci n'en sont pas le commanditaire. Néanmoins, les idées développées semblent faire l'objet de plus d'attention dans les sphères politiques, sans pour autant que leur existence soit liée à des exercices de prospective.

Ces premiers éléments lient ainsi prospective et évaluation. Plus précisément, ils permettent de systématiser notre compréhension de l'influence d'exercices de prospective au niveau wallon sur les décisions politiques, et notamment en termes d'organisation de la gestion publique. Ainsi, pour synthétiser, la méthode, les résultats, et les justifications d'un exercice sont trois dimensions utiles à notre analyse. Cependant, ces critères d'évaluation que nous venons de mentionner restent assez larges et doivent encore être opérationnalisés.

Dans ce cadre, plusieurs éléments nous paraissent pertinents. Tout d'abord, en utilisant les recherches de Popper (2008), mentionnées précédemment, il est possible d'identifier des éléments spécifiques permettant de mieux comprendre l'objet « prospective ». C'est ainsi que le choix des méthodes utilisées pour un exercice de prospective pourrait avoir un impact sur la gestion publique. En ce sens, il serait utile de questionner les raisons de l'évolution de la méthode utilisée par l'Institut Jules Destrée durant le Congrès permanent « La Wallonie au futur » pour la mise en œuvre de « Wallonie 2020 ». Cette ouverture à la participation pourrait par exemple symboliser un glissement vers des modes de gestion plus participatifs et plus intégrateurs des citoyens. Aussi, elle favoriserait un glissement vers des pratiques plus proches de la NPG que du NWS.

Par ailleurs, outre le processus, il peut être intéressant de s'intéresser, de manière qualitative, aux modalités d'appropriation des résultats d'un exercice de prospective, s'ils le sont, par les décideurs politiques, ainsi qu'à leur intégration aux décisions » politiques. Par exemple, dans le cadre de Wallonie 2030, un des groupes de travail s'est intéressé à l'évolution du secteur public wallon. Dans ce cadre-ci, il faudra rester attentif aux évolutions et aux déterminants des possibles réformes administratives se préparant pour la prochaine législature pour évaluer si une réelle évolution a eu lieu en ce sens. Un autre exemple repose dans le travail réalisé par l'IWEPS dans le cadre de la stratégie de développement durable. En effet, au terme du processus de conception de cette dernière, il sera intéressant d'analyser l'impact des visions prospectives fournies par l'IWEPS vis-à-vis de celle adoptées par le gouvernement.

Au vu des éléments précédents, il reste encore un travail conséquent à réaliser en ce sens afin de mieux déterminer l'influence de toute démarche prospective, particulièrement en Région wallonne. En somme, si nous considérons qu'il est possible de déterminer l'influence dialectique entre la prospective et la gestion publique, nous ne l'envisageons qu'au travers de l'établissement d'un modèle d'analyse spécifique permettant de prendre en compte et d'opérationnaliser les différents éléments en jeu.

## Conclusion

Le développement durable est un enjeu essentiel de nos sociétés. Aussi, il est important de lui donner certains outils nécessaires à l'établissement de visions innovantes et durables

à long terme, en impliquant un large panel d'acteurs. En ce sens, nous avons montré que la prospective pouvait être un outil utile à la construction de stratégie de développement durable. Aussi, nous avons souhaité étudier l'outil « prospective » dans le contexte politico-administratif wallon.

Si l'étude des modes de gestion publique et de leurs évolutions fait l'objet d'une littérature assez vaste, peu d'études ont lié ces modes de gestion à la prospective. En utilisant le cas wallon, nous avons tenté de montrer comment il pourrait être possible d'articuler ces deux secteurs de recherche afin de mieux comprendre les enjeux que chacun d'eux recouvre. En introduisant cette contribution, nous nous posons deux questions : « Comment la gestion publique influence-t-elle le développement et l'institutionnalisation de la prospective ? » et « les initiatives de prospective ont-elles un impact sur le système décisionnel, notamment sur l'évolution des modes de gestion publique ? ». La première question trouve, en Région wallonne, une réponse partielle dans le faible développement des pratiques liées à la NPG et aux mécanismes de réseau, auxquels la prospective pourrait être liée. Au contraire, l'insertion des réformes administratives wallonne dans le NWS – et ses mécanismes hiérarchiques – fait parfois obstacles à la mise en place de réseaux d'acteurs et à leur collaboration.

Quant à la seconde question, nous n'avons pu donner que certaines pistes permettant de déterminer l'influence de la prospective sur la décision, et notamment sur les modes de gestion publique. Il est ainsi nécessaire de s'attacher successivement à la méthode, aux résultats, et aux justifications d'un exercice de prospective. Les résultats et leur impact sont dès lors les enjeux centraux à évaluer. En ce sens, nous encourageons de prochaines recherches à approfondir ce travail, notamment en termes de données empiriques permettant d'établir ou non la prise en compte par les responsables politiques de certains exercices de prospective. Une telle démarche permettrait de mieux comprendre comment nos sociétés, et notamment la société wallonne, font face à ces changements majeurs que nous connaissons ou sommes sur le point de connaître et permettraient également de soutenir des démarches de développement durable, notamment par la construction de visions futures et par les processus d'apprentissage et d'appropriation y liés.

## Bibliographie

- Accaputo, A., Bayenet, B. et Pagano, G. (2006). « Le Plan Marshall pour la Wallonie ». *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1919-1920.
- Barbeaux, M., Beumier, M. (1995). « Réforme de l'État et restructuration des administrations et des parastataux (I) ». *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1473.
- Bernard, B., Drumaux, A. et Mattijs, J. (2010). « La prospective, outil stratégique – Contribution sur les outils de management public pour le développement durable ». *Contribution*. Conférence MED 2010, octobre 2010.
- Blondiaux, L. et Sintomer, Y. (2002). « L'impératif délibératif ». *Politix*, 15(57), 17-35.
- Bouckaert, G., Peters, B. G. et Verhoest, K. (2010). *The coordination of Public sector Organizations. Shifting patterns of public management*. Basingstoke : Palgrave MacMillan.
- Brunet, S., Vaessen, A. et Delvenne, P. (2011). « Une politique publique de relance économique et ses impacts sur la transformation de l'administration publique: le Plan Marshall de la Région Wallonne comme incubateur ». In Joris, G., Fallon, C. (eds.) (2011). *Formes et réformes administratives*. Laval: Presses de l'Université de Laval.
- Coates, J., Durance, P. et Godet, M. (2010). « Strategic Foresight Issue: Introduction ». *Technological Forecasting & Social Change*, 77, 1423-1425.
- Cipriano, S. et Van Haeperen, B. (2010). *La Fonction publique de la Wallonie. Tableau de bord statistique de l'emploi public*. Namur : IWEPS.
- Daurmont, O. et Schmitz, V. (2005). « L'évolution de la carrière des fonctionnaires belges ». *Administration Publique Trimestrielle*, 3-4, 259-269.
- Destatte, P. (2001). « Bonne Gouvernance : contractualisation, évaluation et prospective ». In Destatte, P. (2001). *Evaluation, prospective et développement régional*. Charleroi : Institut Jules-Destrée.
- Destatte, P. (2003a). « Ouverture du Congrès ». *Actes du sixième Congrès « La Wallonie au futur », Wallonie 2020*. Namur.
- Destatte, P. (2003b). « Prospective territoriale et gouvernance ». *Intervention au séminaire Prospective-info « La prospective territoriale, outil d'aide à la planification, outil de gouvernance ? »*, 18 septembre 2003. Bruxelles.
- Destatte, P. (2006). « De l'histoire à la prospective ». *Conférence à l'Université du Temps disponible à Huy*. 21 septembre 2006.
- Destatte, P. (2010). « Anticiper les bifurcations stratégiques et choisir les comportements positifs ». *Document de travail*. Namur.
- Destatte, P. (2010). « Foresight: A major tool in tackling sustainable development ». *Technological Forecasting and Social Change*, 77, 1575-1587.
- De Jouvenel, H. (2002). « La démarche prospective. Un bref guide méthodologique ». *Futuribles*, 247.
- De Visscher, C. et Montuelle, C. (2010). « Fédéralisme et Réorganisations Administratives en Belgique : Quelles Différences de Trajectoires Entre l'État Fédéral, les Régions et les Communautés ? ». *Pyramides*, 20, 143-171.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. et Tinkler, J. (2005). « New Public Management is Dead

– Long Live Digital-Era Governance ». *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467-494.

Durance, P. (2010). « Reciprocal influences in future thinking between Europe and the USA ». *Technological Forecasting & Social Change*, 77, 1469-1475.

Farla, J., Markard ; J., Raven, R. et Coenen, L. (2012). « Sustainability transitions in the making : a closer look at actors, strategies and resources ». *Technological Forecasting and Social Change*, 79, 991-998.

Georghiou, L. et Keenan, M. (2006). « Evaluation of national foresight activities: Assessing rationale, process and impact ». *Technological Forecasting & Social Change*, 73, 761-777.

Godet, M. (1991). *L'avenir autrement*. Paris : Armand Collin.

Godet, M. (2000a). « The Art of Scenarios and Strategic Planning: Tools and Pitfalls ». *Technological Forecasting and Social Change*, 65, 3–22.

Godet, M. et Roubelat, F. (1996). « Creating the Future: The Use and Misuse of Scenarios ». *Long Range Pl*

*anning*, 29(2), 164-171.

Gonod, P. F. et Gurtler, J.-L. (2002). « Evolution de la prospective ». *OCL*, 9(5), 317-328.

Göransson, M. (2010). « La responsabilisation des hauts fonctionnaires aux différents niveaux de pouvoirs ». *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2056-2057.

Gouvernement wallon (2000). *Contrat d'Avenir pour la Wallonie*. Namur.

Gouvernement wallon (2003). *Plan PLUIES*. Namur.

Gouvernement wallon (2007). *Plan Air-Climat*. Namur.

Gouvernement wallon (2010). *Ensemble simplifions*. Namur.

Gouvernement wallon (2008). « Fonction publique wallonne ». *Communiqué de presse*, 15/12/2008. Namur.

Gouvernement wallon (2009b). *Plan Marshall 2. Vert*. Namur.

Gouvernement wallon (2010). « L'école d'administration publique est créée ». *Communiqué de presse*.

Guyot, J.-L., Anfrie, M.-N., Van Cutsem, M. et Rieppi, S. (2012). « Les enjeux prospectifs wallons à la lumière d'un dispositif participatif ». *Working paper de l'IWEPS*, 5. Namur.

Hennard, F. et Destatte, P. (2005). « La prospective des politiques d'entreprises en Région wallonne (2003-2004) ». *Présentation au Séminaire de la DATAR Économie, entreprises et territoires*. 24 mars 2005. Paris.

Hood, C. (1991). « A Public Management for All Seasons? ». *Public Administration*, 69, 3-19.

Institut Jules-Destrée (1997). *La Wallonie au futur. 10 ans de construction d'un projet de société*. Namur.

Institut Jules-Destrée (1998). « Chapitre 1. Le nouveau paradigme ». Rapport préliminaire en vue de l'évaluation et du repositionnement du Congrès « La Wallonie au futur ». Namur.

Institut Jules-Destrée (2012). Rapport d'activités 2011. Namur.

IWEPS (2012). Rapport d'activités 2011. Namur.

Kelly, R., Sirr, L., et Ratcliffe, J. (2004). « Futures thinking to achieve sustainable development at local level in Ireland ». *Foresight*, 6(2), 80-90.

- Lascombes P. et le Galès, P. (2005). « Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation ». *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(1), 1-21.
- Lynn, L. (2008). « What is a Neo-Weberian State ? Reflections on a Concept and its Implications ». *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1-2, 17-30.
- Mabille, X. (2011). *Nouvelle histoire politique de Belgique*. Bruxelles : CRISP.
- Manin, B. (1997). *Principes du gouvernement représentatif*.
- Mutombo, E. J. K., Bauler, T. et Wallenborn, G. (2007). « Méthodes participatives de prospective et de planification pour un développement durable : analyse d'approches et de réalisations ». Étude réalisée pour le SPP Politique Scientifique Fédérale à la demande du SPP Développement durable. Bruxelles.
- Osborne, S. P. (2010). « Introduction. The (New) Public Governance: a suitable case for treatment ». In Osborne, S. P. (eds.) (2010). *The New Public Governance ? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. New York : Routledge.
- Osborne D. et Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, Mass : Addison Wesley
- Petit Jean, M. (2012, à paraître). « L'évolution du régime de mandat des hauts fonctionnaires en Région wallonne ». *Courrier hebdomadaire du CRISP*.
- Pierre, J. (2000). *Debating Governance*. Oxford : Oxford University Press.
- Pollitt, C. et Bouckaert, G. (2011, 3<sup>rd</sup> ed.). *Public Management Reform, A Comparative Analysis – NPM, Governance and the Neo-Weberian State*. Oxford : Oxford University Press.
- Popper, R. (2008). « How are foresight methods selected ? ». *Foresight*, 10(6), 62-89.
- Rotmans, J., Kemp, R. et Van Asselt, M. (2001) « More evolution than revolution: transition management in public policy », *Foresight*, 3(1), 15-31.
- SPW (2009). « La modernisation ». Brochure informative. Namur.
- Stenmans, A. (1999). *La transformation de la fonction administrative en Belgique. Administration publique et société*. Bruxelles: CRISP.
- Thompson, G., Frances, J., Levacic, R. et Mitchell, J. (1991). *Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life*. Londres : Sage.
- Van Cutsem, M. et Demulder, C. (2011). « Quels scénarios pour l'aménagement du territoire wallon à l'horizon 2040 ? ». Document de travail. Namur.
- Van Haeperen, B. (2012). « Que sont les grands principes du NPM devenus ? Le cas de l'administration régionale wallonne ». *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2, 83-99.
- Vancoppenolle, D., & Legrain, A. (2003). « Le New Public Management en Belgique: Comparaison des Réformes en Flandres et en Wallonie ». *Administration Publique Trimestrielle*, 2, 112–128.
- Walcomfin (2011). *Rapport d'activités 2010*. Namur.