

**NOTES EDUCATION PERMANENTE**  
**N° 2009-04 - FEVRIER 2009**

ASSOCIATION POUR UNE  
FONDATION TRAVAIL-UNIVERSITE

CHAUSSÉE DE HAECHT, 579 – B-1031 BRUXELLES  
RUE DE L'ARSENAL, 5 – B-5000 NAMUR  
EDITEUR RESPONSABLE : PIERRE GEORIS

[HTTP://WWW.FTU.BE/EP](http://www.ftu.be/ep)



## ACTEURS ET GOUVERNANCE EN WALLONIE

### *Enseignements et interrogations pour le développement de l'économie wallonne<sup>1</sup> (IV)*

Cette note de synthèse<sup>2</sup> cherche premièrement à faire la clarté sur la notion de gouvernance et sur son implication quant aux rôles des acteurs du développement wallon, en particulier l'acteur public. Le glissement du concept de gouvernement à celui de gouvernance résulte d'une multiple crise de l'Etat, et d'une remise en cause de son rôle. Celle-ci est amplifiée en Wallonie en raison d'une forte crise de légitimité du politique dans certaines de ses pratiques et de la recherche des moyens d'un « redressement » économique durable de la région que la crise de l'Etat belge rend plus pressant.

Ensuite, la note aborde la question de savoir comment peut-on qualifier les problèmes de gouvernance, les interpréter, les comprendre, et notamment en distinguant le facteur des mentalités et celui des logiques politiques. Des changements peuvent être observés à la faveur de l'évolution du paysage électoral et des craintes pour l'avenir. Mais l'accent sur la bonne gouvernance et l'objectif de convergence interrégionale, minimisent tant en Flandre qu'en Wallonie les questions de sens, sur le rôle de l'Etat et sur le contenu du développement souhaitable, en particulier en regard du développement de la Wallonie et de l'enjeu de son « redressement » ?

La note se termine par des interrogations concernant le rôle des pouvoirs publics et la gouvernance, ainsi que diverses propositions, toujours sous forme de questions, afin que le débat et l'investigation critiques puissent se poursuivre notamment au travers de réflexions collectives dans le cadre de l'éducation permanente et de la participation citoyenne. En espérant ainsi concourir à l'action collective et à une meilleure qualité et légitimité de l'action publique comme de celle des autres acteurs qui y contribuent.



## DIAGNOSTIC

La notion de gouvernance et celle de « bonne gouvernance » font tout d'abord l'objet d'une réflexion conceptuelle tenue par Pierre Vercauteren de la FUCAM, au départ des définitions proposées par des organisations internationales et s'appuyant sur les travaux les plus récents en sciences politiques. Ce concept de gouvernance est loin d'être neutre. Le glissement du concept de « gouvernement » vers celui de « gouvernance » est plus que sémantique. Il résulte d'une multiple crise de l'Etat, tant au niveau national que régional. Il a des implications sur le rôle qui est dévolu à l'acteur public, notamment dans le cadre du développement wallon et pour faire face à la situation de décrochage économique structurel, de crise institutionnelle dans l'Etat belge et de crise de légitimité politique que nous connaissons particulièrement en Wallonie.

Il y a lieu de distinguer la question de la gouvernance proprement dite de celle des mentalités, qui pour partie en déterminent les formes institutionnelles et les manières de faire.

### ***Gouvernement et gouvernance***

On peut faire l'hypothèse d'un glissement du gouvernement vers la gouvernance qui n'est pas neutre. Il se traduit dans la remise en vigueur du concept de « gouvernance » par des organisations intergouvernementales comme le FMI, l'utilisation de plus en plus fréquente de ce même concept par les décideurs politiques, et la revendication par des acteurs non-étatiques de diverses natures (corporation multinationales, lobbies) de pouvoir intervenir dans le processus de prise de décision.

Ce glissement peut-être explicable entre autres par la crise générique de l'État qui peut être observée dans ses trois fonctions : la préservation de la cohésion sociale, la fonction économique en ce qui concerne les grands équilibres macro-économiques, et la fonction d'assurer la sécurité à l'intérieur et à l'extérieur des frontières.

### ***1. La crise de l'État dans sa fonction économique***

L'Etat est à la fois complice et victime de ce phénomène à travers la libéralisation, la perte de souveraineté, les délocalisations, la spéculation financière,... Les limites, les conséquences, notamment sociales, et les crises du jeu économique stimulent des appels à un retour de l'acteur étatique et à des interventions communes des Etats (monnaie commune plus résistante aux spéculations, règles européennes de la concurrence, fonds structurels européens en faveur des régions en déclin). Avant même la crise financière et économique qui est apparue en Europe en 2008, il était donc excessif de considérer la disparition de l'État dans la sphère économique comme acquise.

Jusque là, on observait toutefois une marge de manœuvre réduite de l'acteur public (fiscalité, TVA, taux d'intérêt). Les États apparaissaient dépassés par des mouvements économiques échappant en tout ou en partie à leur contrôle. Et le niveau européen surdéterminait des choix qui semblaient partiellement échapper aux Etats comme la délégation au marché.

La crise économique actuelle a ensuite fait connaître à un plus large public cette déchéance du rôle de l'Etat, et l'a fait reconnaître comme largement inspirée par le néo-libéralisme, alors même que l'Etat était appelé à intervenir comme dernier recours possible, face aux dérèglements du système financier et à la récession annoncée.

### ***2. La crise du vivre ensemble***

On assiste à un renforcement de la perte de l'État dans sa capacité à créer du sens alors qu'il est exposé à la fin des territoires, qu'il perd les attributs de sa souveraineté (la monnaie) et apparaît affaibli dans son aptitude à préserver une cohésion politique et sociale sur un territoire déterminé. La Wallonie par exemple se caractérise par une identité floue et par le localisme. Il y a par ailleurs une crise de confiance manifeste de la population à l'égard de l'autorité publique.

En conclusion sur cette crise du vivre ensemble, il y a la nécessité de retrouver une légitimité dans le chef d'un État affaibli alors que les acteurs sectoriels se trouvent face à des défis transversaux que seul

l'Etat peut prendre en compte, à condition d'être en mesure de rétablir une cohérence d'ensemble et d'impulser une vision de la société.

### ***3. La crise du fonctionnement de l'État***

Souvent présentée comme l'élément déterminant de la crise de l'État, la contrainte externe, comme l'exacerbation de la concurrence dans la mondialisation, apparaît comme un moyen bien commode utilisé dans les discours pour masquer des facteurs internes d'affaiblissement de l'Etat. Selon certains analystes, celui-ci aurait montré une logique trop inclusive, faisant entrer dans l'intervention publique une part croissante voire excessive des aspects de la vie sociale, ce qui lui a fait perdre efficacité et performance. Le secteur public est alors appelé à se retirer ou à assumer autrement ses fonctions. La tendance est à moins gouverner et plutôt à gérer ou à s'en remettre au marché par la privatisation : « on ne gouverne plus, ... on gère ! ».

### ***4. La crise de la démocratie***

La crise de légitimité affectant l'État se manifeste par une fragilité croissante du soutien des électeurs aux partis traditionnels et par la difficulté de choisir un équilibre entre des attentes paradoxales du citoyen, tiraillé entre le souhait d'un État fort, efficace et compétent, et l'aspiration à une participation des gens (consultations locales). Ce qui se traduit par la coexistence du malaise des citoyens et de celui des dirigeants politiques. De plus, l'État est concurrencé par d'autres acteurs.

En Wallonie, on a pu observer la survenue d'une différence de vote au fédéral et au régional et l'emballement du jeu électoral face à une certaine balkanisation de l'électorat.

La gouvernance restreindrait le gouvernement car elle se limiterait à une bonne affectation et gestion des ressources collectives disponibles dans une perspective néo-libérale et au détriment des autres fonctions du gouvernement. Par ailleurs, le fort déclin des idéologies porteuses de projets utopiques en Europe s'accompagne d'un certain retour à l'idée de nation, voire de nationalisme, tandis que d'autres utopies sont importées de l'extérieur. Le glissement vers la gouvernance s'explique par la crise de souveraineté et de légitimité. Si l'Etat est orphelin d'utopie, comment retrouver une légitimité ? Deux

options sont possibles : créer du sens à partir d'un enjeu de sécurité autour d'un ennemi aussi identifiable que possible ou d'un projet de sécurité<sup>3</sup> ou agir sur la méthode d'action (comme l'idée d'un Etat régulateur, médiateur, redistributeur, arbitre). Mais derrière cette deuxième approche, où est la question de fond du sens de l'action politique ? A travers le Plan Marshall, on focalise sur la méthode et l'économique et on évacue le sens.

### ***Les mentalités***

Depuis les années 60, on est passé en Wallonie d'une période de prospérité à une profonde perte de confiance dans l'avenir. C'est l'image même du Wallon sur lui-même qui a été affectée, à la faveur d'une identité floue et de la prise de conscience du déclin économique. Dès lors tout le monde rejetait la faute sur l'autre.

Depuis 15 ans, on observe une modification qui va déboucher sur le plan Marshall, un changement de la sociologie électorale, et une balkanisation de l'électorat avec un rapprochement des scores des partis sur une fourchette plus serrée. Ainsi, le jeu ne s'articule plus seulement autour du parti socialiste. Il est plus ouvert et plus instable. Sur le fond, il va conduire à un plus grand consensus entre partis sur le gouvernement de la Wallonie. Et ce, malgré des batailles préélectorales plus féroces pour obtenir le plus haut score dans un peloton plus serré qu'autrefois.

Par ailleurs, on attend plus le redressement wallon d'une dynamique interne que de l'extérieur. La symbolisation du discours autour de l'idée : « nous ne sommes demandeurs de rien » constitue un changement important de mentalité. Mais la mobilisation dépend des rapports de confiance entre le gouvernement, les syndicats et le patronat, et de leur croyance que le redressement est possible. La prise de conscience joue donc un rôle capital. Des incertitudes planent, comme l'impact de la crise politique sur la répartition des compétences et l'évolution du processus identitaire qui s'amorce en réaction à l'attitude flamande.

Cette réaction est devenue plus réactive que proactive. L'idée centrale est qu'une meilleure gouvernance est nécessaire pour maintenir la prospérité. La critique à l'égard des Wallons en Flandre porte en effet sur l'efficiencia, la bonne

gestion et la gouvernance. Une des parties du couple gèrerait mal. Mais est-ce suffisant pour créer une vision du développement en Wallonie ? Et une vision de l'Etat en Flandre ? Contrairement au niveau wallon, il y aurait selon Pierre Vercauteren trois visions de l'État en Flandre : il faut maintenir l'Etat libéral qui est à parachever, une Belgique confédérale et la tendance autonomiste/independantiste.

## Conclusion<sup>4</sup>

Pour l'avenir il est sans doute capital de soulever certaines questions, d'en débattre et finalement d'y répondre. Comment inscrire structurellement les fondements d'une gouvernance efficace, efficiente, et instaurant des pratiques plus transparentes en Wallonie, en matière de développement industriel et de développement de manière générale ? Beaucoup se demandent si la révolution des mentalités et des pratiques politiques est en cours, au-delà des arrêts sur des stéréotypes, peut-être en partie dépassés. Si oui, quelles sont les évolutions plus ou moins positives ? Où y a-t-il inertie, obstacles ou freins ? Car les résultats d'initiatives comme le Plan Marshall en dépendront. Le Plan Marshall lui-même traduit peut-être un virage significatif au niveau des intentions, comme le renoncement au saupoudrage sous-régional et au clientélisme politique, ou encore la sélectivité des projets et le prescrit d'une évaluation indépendante. La confiance dans l'action publique ne sera renforcée que s'il en est ainsi dans les faits.

Par ailleurs, le contenu du rôle de l'Etat, qu'il s'agisse du fédéral, de la Communauté ou de la Région, est sans doute à redéfinir outre la question du partage des compétences. La vision du développement régional souhaitable est également à construire au-delà et peut-être à l'encontre de simples objectifs de convergence interrégionale des indicateurs de croissance. Une telle réflexion collective signifierait aussi la fin du rétrécissement de vision sur le concept de gouvernance et d'une approche minimaliste du rôle de l'Etat d'inspiration néo-libérale.



## PISTES À DÉBATTRE ET À APPROFONDIR

Voici une série de questions pour le débat et des pistes, parfois divergentes, dont plusieurs mériteraient d'être approfondies<sup>5</sup>. Pour en faciliter l'usage, les interrogations principales ou synthétiques ont été mises en évidence (en caractères gras) et les thématiques de questions ont été numérotées.

1. Au sujet de la vision partagée ou non des politiques et des partenaires sociaux, n'a-t-on pas passé deux étapes dans le plan Marshall ? :

1° la question des valeurs : quelles sont les valeurs partagées sur un territoire ou dans une communauté ? N'est-il pas vrai que l'on n'ose pas aborder ce registre des valeurs en Wallonie à la faveur d'un pragmatisme économique qui règne en maître ?

2° la question du projet : son sens, sa nature. N'est-on pas davantage face à un catalogue de mesures que dans la déclinaison d'un véritable projet associé à des valeurs ?

Dans l'affirmative, **comment qualifier et construire un véritable projet de développement ? Sur quelles valeurs serait-il fondé ? Quel serait le sens d'une mobilisation des acteurs et de la population autour du développement de leur territoire** (de leur région et de leur communauté) **dans le contexte politique belge, européen et mondial actuel ?** (enjeux de la défédéralisation, du chômage et des inégalités, du vieillissement, de la dérégulation, du développement durable et des changements climatiques,...)

2. **Quel rôle de l'Etat dans les domaines socio-économiques, selon quelle vision, avec quelle perspective temporelle ?** Qu'est-ce qui doit revenir à la politique étatique aujourd'hui ? Le rôle de l'État doit-il se limiter à la cohésion sociale ou de façon plus précise produire du vivre ensemble dans une logique de justice, y compris dans le fonctionnement de l'économie ? Ne faut-il pas faire des choix de valeurs dans les choix économiques et en dépassant le court terme ? Le monde de l'entreprise n'est-il pas

en échec face au besoin de produire du sens sur le long terme ? L'implication des organisations sociales en faveur d'une politique de long terme doit-elle être renforcée et pourra-t-elle suffire ?

**3. Quel véritable projet entre partenaires sociaux ?** Ne devrait-on pas avoir un débat pour un véritable projet sur lequel on peut se mettre d'accord entre partenaires sociaux ? Sur une éventuelle extension à d'autres partenaires ? Et sur la façon dont il est possible d'agir dans la durée ?

**4. Quelle fonction publique ?** La mise en place de structures de concertation ne suffit pas à éviter la politisation de la fonction publique d'ailleurs toujours soutenue par les trois partis traditionnels (certains se demandent si la confusion entre l'Etat et les partis n'est pas croissante) et ses conséquences sur les politiques menées, dans la mesure où on laisse le choix final au gouvernement. Ne faut-il pas conduire une véritable réflexion sur la question de la politisation et sur la manière dont on veut développer la fonction publique ?

**5. Une politique de résultats ?** Ne faut-il pas rendre l'État crédible et responsable en se fixant des objectifs et en les atteignant ? Aujourd'hui les pouvoirs publics se donnent une obligation de moyens et pas de résultats (exemple de l'accompagnement et la remise à l'emploi des chômeurs). Ne faut-il pas aussi rendre l'action de l'État plus tangible pour les citoyens (par exemple en matière de politique de la justice) ?

**6. Quels modes d'évaluation des politiques ?**

Faut-il laisser aux gouvernements la mainmise sur les évaluations ? Faut-il faire appel à des experts, expliciter les critères des choix politiques ? Faut-il utiliser des indicateurs différents que ceux qui sont usités ? De façon qu'ils illustrent la vision que l'on a du progrès, ce qui nécessite d'imaginer collectivement celle-ci ? Ne faut-il pas mesurer la cohésion sociale autrement que par des indicateurs économiques ?

**7. Des identités au service d'une bonne politique ?**

En Wallonie, devons-nous construire implicitement ou explicitement une identité en fonction de ce que les Flamands attendent de nous ou en construire une de façon autonome mais explicite ? Comment articuler l'identité régionale et l'identité communautaire, le projet régional wallon et le projet de communauté Wallonie-Bruxelles ?

**8. Quelle responsabilisation des Régions ?**

Faut-il accepter tel niveau de responsabilité des Régions dans la recherche d'un compromis politique, sans (pouvoir) mesurer l'impact des acteurs régionaux sur le développement économique régional dans une économie mondialisée ?

**Patrick FELTESSE<sup>6</sup>**

## Notes

1. Durant le premier semestre 2008, la FTU a participé avec la Chaire Max Bastin (UCL), à l'organisation d'une série de cinq séminaires sur large invitation dans les milieux universitaires, socio-économiques et associatifs, au sujet de la situation de l'économie wallonne et des propositions pour son développement. Ces séances ont eu lieu alternativement à Louvain-la-Neuve et à Namur. Des experts des différentes universités de Wallonie et de Bruxelles sont venus présenter leurs analyses à un public intéressé et très participatif. Des rapports des présentations et des débats qui ont été rédigés, la FTU a voulu en assurer une large diffusion au travers de ces notes brèves de synthèse transversale, assorties de questions pour le débat et pour la confrontation à d'autres savoirs et expériences. Pour toutes celles et ceux qui ont à cœur de faire en sorte que la Wallonie soit une région où il fait bon vivre et travailler.

Ces séminaires ont été organisés par Pierre Reman, titulaire de la Chaire Max Bastin à l'UCL, Pierre Tilly (UCL) et Patrick Feltesse (FTU). Outre les présentes notes de synthèse, les rapports et certains textes ou power point d'orateurs sont par ailleurs disponibles sur le site de la FTU ([www.ftu.be](http://www.ftu.be)).

Les orateurs étaient Benoît Bayenet, Philippe Defeyt, Robert Deschamps, Michel Mignolet, Bruno Van der Linden, Béatrice Van Haepere et Pierre Vercauteren.

Ont joué le rôle de discutant : Olivier Derruine, Marc Installé, Béatrice Louviaux, Marie-Hélène Ska, Bernard Wilmotte.

2. La présente note synthétique a été rédigée à partir de l'exposé de Pierre Vercauteren (FUCAM), de la réaction sollicitée de Marie-Hélène Ska (Service d'études-CSC) et du débat avec tous les participants.
3. Exemple : le discours sur la « politique de civilisation » de Sarkozy de janvier 2008.
4. Les conclusions sont celles de l'auteur de la note. Elles font la transition entre le diagnostic et les questions qui suivent.
5. Il s'agit uniquement de questions et de pistes issues des exposés et des discussions et de quelques questions qui en sont inspirées.
6. Principalement sur base du rapport de séminaire rédigé par Pierre Tilly (UCL).

