

Programme Stratégique Transversal et réforme des grades légaux dans les communes wallonnes : La managérialisation de la confiance.

Auteur : Emilie Gravy

Promoteur : Stéphane Moyson

Année académique : 2021-2022

Master [120] en administration publique, à finalité spécialisée (horaire décalé)

RÉSUMÉ

Depuis une quarantaine d'années, les administrations se transforment par l'instauration de réformes pour répondre aux critiques formulées à leur encontre en raison de leur manque d'efficacité. Cela dit, l'implémentation de nouveaux outils issus de ces réformes transforme également les relations de confiance entre agents de ces administrations. Deux champs de littérature scientifique relatifs, respectivement, à la nouvelle gestion publique et à la confiance dans les relations interpersonnelles au sein d'une organisation sont mobilisés. Cette recherche a pour objectif d'identifier comment les dernières transformations des services publics communaux ont influencé les relations de confiance entre, d'une part, les agents (niveau horizontal) et, d'autre part, les agents et leurs responsables hiérarchiques (niveau vertical). Une étude comparative a été menée entre cinq administrations communales wallonnes au travers d'entretiens semi-directifs.

Cette recherche permet de mettre en évidence divers effets de la managérialisation au niveau des relations de confiance entre agents. Notamment, le degré d'engagement dans la collaboration transversale des agents influence la construction de la relation de confiance, positivement ou négativement, suivant son intensité. L'éclatement des services permet de donner une plus grande visibilité aux compétences des agents ce qui exerce une influence positive sur les relations de confiance. Cependant, la surcharge de travail et la pression, facteurs extérieurs à l'éclatement des services, exercent une influence plutôt négative sur les relations de confiance. Les relations de confiance sont aussi affectées plutôt négativement par des difficultés de communication engendrées par la complexification de la hiérarchie. En revanche, l'évaluation des agents et le contrôle *a posteriori* non formalisé dans une procédure définie permettent une certaine autonomie influençant plutôt positivement les relations de confiance. Les implications théoriques, méthodologiques et pratiques de ces résultats sont discutées en conclusion.

REMERCIEMENTS

Je tiens à adresser mes plus sincères remerciements à toutes les personnes qui ont contribué de près ou de loin à l'aboutissement de ce mémoire.

La reprise des cours en horaire décalé est un engagement personnel qui nécessite d'être bien entouré pour réaliser ce cursus le plus sereinement possible. Cela a pu se faire grâce au soutien de mes proches que je tiens à remercier tout particulièrement. François, mon compagnon, Arthur et Martin, mes enfants qui m'ont toujours encouragé malgré les moments difficiles. De même que Christine, ma maman et Myriam et Freddy, mes beaux-parents pour leur soutien et la logistique nécessaire pour les enfants.

J'adresse également mes remerciements à Anne-Sophie et Adrien, mes compagnons de classe. La force de notre groupe m'a permis d'aller jusqu'au bout de ce cursus très prenant. J'ai une pensée également à ma collègue, Noella, pour ses encouragements et son aide pour la relecture de ces lignes.

Un remerciement spécial à tous les intervenants que j'ai pu interviewer, qui m'ont été d'une aide précieuse dans le partage de leur expérience.

J'aimerais également vivement remercier mon promoteur, le professeur Stéphane Moyson, pour son accompagnement, ses conseils et ses encouragements.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	2
REMERCIEMENTS	3
TABLE DES MATIÈRES	4
LISTE DES ABRÉVIATIONS	6
LISTES DES FIGURES ET DES TABLEAUX	7
INTRODUCTION	8
1 LA MANAGÉRIALISATION DE LA CONFIANCE : REVUE DE LA LITTÉRATURE	11
1.1 LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE	11
1.1.1 DÉFINITION ET PRINCIPES DE LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE	11
1.1.2 HISTORIQUE DE LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE	14
1.2 LA CONFIANCE	20
1.2.1 DÉFINITION ET DIMENSIONS DE LA CONFIANCE	21
1.2.2 DYNAMIQUES DE LA CONFIANCE ET DE LA MÉFIANCE	24
2 DESIGN DE LA RECHERCHE	27
2.1 CONTEXTE DE LA RECHERCHE	27
2.1.1 LES ADMINISTRATIONS LOCALES WALLONNES	27
2.1.2 LE PROGRAMME STRATÉGIQUE TRANSVERSAL	30
2.2 LA MANAGÉRIALISATION DE LA CONFIANCE : CADRE D'ANALYSE	34
2.3 MÉTHODOLOGIE	37
2.3.1 COLLECTE DES DONNÉES	37
2.3.2 CHOIX DES COMMUNES	39
2.3.3 CHOIX DES INTERVIEWÉS	42
2.3.4 GUIDE D'ENTRETIEN	43
2.3.5 ANALYSE DES DONNÉES	48

3	<u>ANALYSE</u>	50
3.1	LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE DANS LES ADMINISTRATIONS LOCALES WALLONNES	50
3.1.1	TRANSVERSALITÉ	50
3.1.2	RESPONSABILISATION	52
3.1.3	CONTRÔLE	53
3.1.4	ÉCLATEMENT DES SERVICES	54
3.1.5	APLANISSEMENT DE LA HIÉRARCHIE	55
3.1.6	ÉVALUATION	56
3.2	LA CONFIANCE DANS LES ADMINISTRATIONS COMMUNALES WALLONNES	58
3.2.1	APPROCHE PSYCHOLOGIQUE DE LA CONFIANCE	58
3.2.2	APPROCHE AFFECTIVE DE LA CONFIANCE	61
3.2.3	APPROCHE DU CHOIX RATIONNEL	63
4	<u>DISCUSSION</u>	65
4.1	LA TRANSVERSALITÉ ET LA CONFIANCE	65
4.2	LA RESPONSABILISATION ET LA CONFIANCE	66
4.3	LE CONTRÔLE ET LA CONFIANCE	68
4.4	L'ÉCLATEMENT DES SERVICES ET LA CONFIANCE	69
4.5	L'APLANISSEMENT DE LA HIÉRARCHIE ET LA CONFIANCE	71
4.6	L'ÉVALUATION ET LA CONFIANCE	72
4.7	ÉLÉMENT COMPLÉMENTAIRE	73
	<u>CONCLUSION</u>	74
	<u>BIBLIOGRAPHIE</u>	81

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AFOM	Atouts, Faiblesses, Opportunités, Menaces
CDLD	Code de la démocratie locale et de la décentralisation
CPAS	Centre public d'action sociale
DG	Directeur général
DF	Directeur financier
CODIR	Comité de direction
DPC	Déclaration politique communale
Forem	L'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi
NGP	Nouvelle gestion publique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
PST	Programme stratégique transversal
SPF	Service public fédéral
SWL	Société wallonne du logement
UVCW	Union des Villes et des Communes Wallonnes

LISTES DES FIGURES ET DES TABLEAUX

Figure 1 : Modélisation du cadre d'analyse	36
Tableau 1 : Principes et outils de la NGP	13
Tableau 2 : Récapitulatif du nombre de communes par rapport aux critères de sélection	39
Tableau 3 : Classification des entretiens	43
Tableau 4 : Opérationnalisation des concepts	44
Tableau 5 : Synthèse verbatim interview	49

INTRODUCTION

Les administrations publiques ont vocation d'assurer un certain nombre de services dans l'intérêt de la collectivité qu'elles représentent. Depuis une quarantaine d'années, les administrations sont critiquées comme étant trop hiérarchisées, disposant d'un fonctionnement trop rigide par des règles et des procédures impersonnelles et un service standardisé. Des réformes sont alors introduites pour permettre à ces administrations de fonctionner de manière plus performante. Ces réformes incorporent les notions de marché, de concurrence et de transparence au sein des administrations publiques qui sont couplées aux méthodes et techniques du secteur privé en termes de planification, de stratégie et de contrôle.

Suite à ces réformes introduites dans les administrations, et plus particulièrement au niveau local, les personnes qui y travaillent rencontrent parfois des difficultés à interagir entre elles. En effet, les changements opérés modifient la façon de collaborer. Auparavant, les agents travaillaient suivant leurs spécialités dans un métier spécifique au sein d'une administration fortement hiérarchisée. Suite aux transformations opérées, les agents sont amenés à coopérer avec d'autres services pour réaliser leurs missions. Cette nouvelle manière de travailler suppose un changement dans les relations de confiance notamment parce que les agents sont conduits à travailler avec des collègues qu'ils connaissent moins bien.

Le Programme Stratégique Transversal est une réforme qui consiste à encourager les communes à tendre vers une meilleure programmation de leurs politiques communales et, d'autre part, de développer une culture de la planification et de l'évaluation (Boverie, 2013). Quant à la réforme des grades légaux, celle-ci consiste à implémenter un nouveau schéma organisationnel des administrations locales avec l'objectif d'améliorer leur fonctionnement en précisant les rôles des fonctionnaires dirigeants (le secrétaire communal est devenu directeur général et le receveur communal est devenu directeur financier) et consacre de nouveaux outils de gouvernance¹. Ces deux réformes récentes sont particulièrement illustratives de ces phénomènes.

¹ Circulaire du 16 juillet 2019 relative aux pouvoirs locaux – Programme stratégique transversal et statuts des titulaires des grades légaux – Décret du 19 juillet 2018 et arrêtés d'exécution du 24 janvier 2019. Consulté sur https://interieur.wallonie.be/sites/default/files/2019-09/Circulaire%20du%2016%20juillet%202019%20-%20grades%20%C3%A9gaux_1.pdf

Pour examiner cette problématique, ce mémoire mobilise premièrement la littérature relative à la nouvelle gestion publique. Ce champ théorique est issu d'un « mouvement de réformes » (Gruening, 2001 : 2) basé sur les principes du marché et des techniques managériales issues du secteur privé (Hood, 1991 ; Diefenbach, 2009 ; Klikauer, 2015 ; Knafo, 2020 ; De Vries et Nemec, 2013). Il s'agit notamment de managérialisation. Deuxièmement, la littérature portant sur la confiance est également mobilisée. Ce champ théorique étudie les relations de confiance entre individus, organisations, institutions. Cette étude se focalise sur les relations de confiance interpersonnelles au travers des approches psychologiques (Mayer et al.), affectives (McAllister, 1995) et du choix rationnel (Rousseau et al., 1998). Sur base de ces éléments, ce mémoire s'attaquera à la question de recherche suivante : « ***comment les dernières transformations des services publics communaux ont influencé les relations de confiance entre, d'une part, les agents (niveau horizontal) et, d'autre part, les agents et leurs responsables hiérarchiques (niveau vertical) ?*** »

Pour répondre à cette question de recherche, seize entretiens de type semi-directifs ont été menés auprès de cinq administrations locales (Van Campenhoudt et al., 2017). Cette méthode de collecte de données s'appuie sur un canevas de départ déterminant le périmètre de l'entretien permettant à l'interviewé de se confier, en toute liberté d'expression, tout en étant recentré sur certains thèmes. Toutefois, ce type d'entretien permet aussi l'émergence de nouveaux thèmes apportés par l'interviewé. Les données collectées ont été analysées sur base de l'analyse thématique de Paillé et Mucchielli (2021). Celle-ci consiste à repérer et à regrouper des thèmes pertinents en lien avec l'objectif de la recherche, tout en permettant « de tracer des parallèles ou de documenter des oppositions, des divergences, des complémentarités, etc. » (Paillé et Mucchielli, 2021 : 270-271).

Cette recherche met en lumière la managérialisation du point de vue des relations de confiance entre agents et entre agents et hiérarchie. Dans la littérature, à notre connaissance, les relations les plus étudiées en rapport à l'introduction de la nouvelle gestion publique sont celles entre le politique et les hauts fonctionnaires (de Visscher, 2004 ; Hansen et al., 2013 ; Göransson, 2014 ; Dagnaix et Göransson, 2010). A contrario, peu d'études se penchent sur les relations entre fonctionnaires au sein de l'administration (Crozet et Desmarais, 2005). De même, en termes de confiance, un certain nombre d'études ont été réalisées sur les relations entre direction et subordonnés (Serva et al., 2005 ; Schoorman et al., 1996 ; McAllister, 1995).

A contrario, les relations horizontales entre collègues ont été plus délaissées. Il est important pour l'ensemble des acteurs de l'administration locale de connaître les impacts effectifs de la managérialisation sur leurs relations de confiance.

Ce mémoire s'organise selon le plan suivant. La première partie est consacrée à la revue de littérature des deux champs de recherche mobilisés. La deuxième partie porte sur le design de la recherche détaillant le contexte de la recherche, le cadre d'analyse et la méthodologie. La troisième partie analyse les résultats obtenus sur le terrain. La quatrième partie concerne la discussion confrontant les résultats obtenus avec les différentes relations énoncées dans le cadre d'analyse. La conclusion apporte différentes recommandations pour les directeurs généraux, les agents et les décideurs politiques et expose les limites de cette étude ainsi que des suggestions de recherches futures.

1 LA MANAGÉRIALISATION DE LA CONFIANCE : REVUE DE LA LITTÉRATURE

Cette première partie présente un état de l'art relatif à la nouvelle gestion publique ainsi qu'aux relations de confiance dans les organisations professionnelles. Elle est divisée en deux chapitres. Le premier traite de la nouvelle gestion publique, de ses principes et de son histoire. Le deuxième aborde la confiance, ses dimensions et ses dynamiques, en particulier au sein du secteur public.

1.1 La Nouvelle Gestion Publique

Ce chapitre présente la définition et les principes de la nouvelle gestion publique, ainsi que ses fondements historiques.

1.1.1 Définition et principes de la nouvelle gestion publique

Hood (1991) a été l'un des premiers à définir la nouvelle gestion publique comme étant « l'ensemble des doctrines administratives sensiblement similaires qui a dominé le programme de réforme bureaucratique dans beaucoup de pays depuis la fin des années 70 » (cité dans Hansen et al., 2013 : 33). En termes plus concis, de Visscher et Varone (2004 : 179) précisent qu'elle « vise à faire des administrations traditionnelles des organisations orientées vers la performance ». Pollitt (2007 : 110) énonce que la nouvelle gestion publique est « un phénomène à deux niveaux : au niveau supérieur, il s'agit d'une théorie ou d'une doctrine selon laquelle le secteur public peut être amélioré par l'importation de concepts commerciaux, des techniques et des valeurs ». En pratique, elle se caractérise par « un accent accru sur la performance au travers de résultats ; une préférence pour les formes organisationnelles allégées ; une substitution généralisée des contrats aux relations hiérarchiques ; une injonction généralisée au mécanisme de marché et l'accent mis sur une amélioration de la qualité du service public ». Osborne et Gaebler (1993, cité dans Osborne, 1993) considèrent la nouvelle gestion publique comme un « paradigme global » et suggèrent que la nouvelle gestion publique se déploie partout, de manière universelle. Hood (1991), en revanche, conçoit la nouvelle gestion publique uniquement comme un changement important au sein des administrations publiques.

Le point commun de ces définitions réside dans le fait que la nouvelle gestion publique vise principalement à promouvoir des mécanismes issus du secteur privé dans les administrations publiques : cela, en réponse aux critiques émises contre une gestion publique des administrations « en retard » (Albert, 2013 : 1), « trop vaste et inefficace » (Lapiente et Van de Walle, 2020 : 463). Des principes et outils de gestion inspirés du secteur privé constituent la nouvelle gestion publique visant à modifier le fonctionnement interne des administrations publiques pour en améliorer leur efficacité et leur efficience (Giauque 2003 ; de Visscher et Varone, 2004 ; Pallez, 2008 ; Giauque, 2010 ; Albert, 2013).

Cinq principes de la nouvelle gestion publique peuvent être distingués : la dissociation des fonctions de mise en œuvre et des fonctions de pilotage et de contrôle ; le renforcement des responsabilités et de l'autonomie des échelons mettant en œuvre l'action publique ; la fragmentation des bureaucraties et leur ouverture aux demandes et exigences des usagers ; la mise en concurrence des acteurs publics avec le secteur privé et l'externalisation des services ; la gestion par les résultats et la contractualisation, fondée sur la réalisation d'objectifs et l'évaluation de performances (Hood, 1991 ; Merrien, 1999 ; Pollitt, 2007, Demazière et al., 2013). De Visscher et Varone (2004), quant à eux, distinguent six dimensions qui sont similaires à celles énoncées ci-avant. Cependant, ces deux auteurs détaillent les principes de manière plus précise et mettent en parallèle les outils correspondant à chacun des principes énoncés. Nous pouvons donc considérer que les éléments constitutifs de la nouvelle gestion publique, mieux détaillés dans le tableau 1, sont :

1. Le fractionnement de la prise de décision et de la mise en œuvre ;
2. L'orientation résultats ;
3. La désagrégation et la décentralisation ;
4. La mise en concurrence ;
5. La transparence et l'évaluation ;
6. L'orientation client.

De ces principes découlent des outils, instruments permettant l'opérationnalisation et la production de leurs effets au sein des services publics, tels que les indicateurs de performance, les audits, la mise en concurrence, la focalisation sur les coûts (Demazière et al., 2013 : 10).

Tableau 1 : Principes et outils de la NGP

	Principes de la NGP	Outils de la NGP
1. Fractionnement de la prise de décision et de la mise en œuvre	<p>Séparer la prise de décision stratégique, qui relève du pouvoir politique, de la gestion opérationnelle, qui est sous la responsabilité de l'administration ;</p> <p>Distinguer ainsi les tâches de financeurs, acheteurs et prestataires des services publics</p>	<p>Négociation de contrat de prestations, qui fixent des indicateurs de performances à atteindre dans un délai imparti, entre les autorités politiques (parlement, gouvernement) et les responsables des services administratifs.</p>
2. Orientation résultats	<p>Orienter les activités administratives en fonction des produits à fournir (plutôt que des règles procédurales à suivre, en matière d'affectation des ressources notamment)</p>	<p>Attribution des budgets globaux aux gestionnaires publics qui disposent d'une large marge de manœuvre pour satisfaire à leurs critères de rendement.</p>
3. Désagrégation et décentralisation	<p>Réduire la hiérarchie, amincir les bureaucraties, décentraliser certaines tâches administratives et déléguer la gestion au niveau plus bas (selon le principe de subsidiarité)</p>	<p>Création d'agences exécutives et de structures organisationnelles plus flexibles ainsi que la déréglementation de certains statuts de la fonction publique en introduisant des mandats individualisés et le salaire au mérite.</p>
4. Concurrence	<p>Introduire des mécanismes de type marché dans la production de biens et services d'intérêt général (y compris en créant des quasi-marchés)</p>	<p>Mise au concours pour la fourniture de certaines prestations (marchés publics), déréglementation des monopoles publics et introduction des bons (vouchers) aux usagers qui</p>

		choisissent librement leurs fournisseurs.
5. Transparence et évaluation	Créer de la transparence sur la qualité et les coûts des prestations administratives ; Utiliser de manière efficiente les ressources publiques	Calcul et comparaison des coûts grâce à une comptabilité analytique (par groupe de produits administratifs) et comparaison de différents prestataires (benchmarking).
6. Orientation client	Orienter les prestations administratives vers les besoins des usagers (ou clients) en les impliquant dans la définition et l'évaluation des prestations à fournir	Gestion orientée vers la qualité (voire la certification des processus), chartes de service public et enquête de satisfaction réalisés auprès des clients.

Source : de Visscher, C. et Varone, F. (2004). La nouvelle gestion publique “en action”. *Revue internationale de politique comparée*, n° 11, 180.

1.1.2 Historique de la nouvelle gestion publique

Le choc pétrolier de 1973 a déséquilibré l'économie des États en entraînant une crise financière caractérisée par un important déficit public. Avant cet événement, pendant les Trente glorieuses, l'État prenait une place importante, intervenant au niveau économique, social et réglementaire. La place de la bureaucratie était en progression constante, avec des structures centralisées. Certaines de ces structures se substituaient aux marchés. L'environnement dans lequel évoluaient ces structures était stable et apprivoisait les changements avec une certaine prévisibilité. À partir du choc pétrolier, les administrations n'ont plus été capables de faire face aux changements qui s'accéléraient (Merrien, 1999 ; Saint-Germain, 2001 ; Lynn, 2006 ; Pyun, 2013).

La nouvelle gestion publique est une résultante des dysfonctionnements apparus dans la sphère publique. Quatre éléments ont été mis en avant pour expliquer ce phénomène : premièrement, la remise en cause du rôle de l'État et du marché ; deuxièmement, la mondialisation avec l'ouverture des frontières ; troisièmement, la difficulté d'adaptation des structures administratives de l'État ; quatrièmement, la capacité des sociétés à soutenir l'État-Providence (Saint Germain, 2001). Urio (1999) considère également que la nouvelle gestion publique prend sa source dans la pensée libérale. Cette pensée consiste à revenir à un rôle de l'État restreint, gérant uniquement des fonctions régaliennes. La volonté était de résoudre ces dysfonctionnements en équilibrant les comptes de l'État et en rationalisant l'administration publique sur base de la règle des trois E : économie (réduction des dépenses), efficacité (atteinte des objectifs) et efficience (rapport entre les objectifs et les coûts).

Les administrations dans les années 70 sont dites « bureaucratiques » wébériennes, suivant le type de domination légal-rationnel. Ce sont des administrations avec une organisation hiérarchisée de type pyramidale et centralisée. Les responsabilités ne sont pas établies clairement entre le pouvoir politique et l'administration. Les bureaucrates ont une obligation de moyen. Pour Weber, l'efficacité de ce modèle est sa dimension rationaliste (Spanou, 2003 ; Amar et Berthier, 2007). Toutes ces caractéristiques sont critiquées au moment de la crise financière. Le secteur public est jugé inefficace, coûteux, trop rigide, peu axé sur les attentes des citoyens, centré sur son propre développement, ayant une structure trop centralisée. La transformation des administrations semble être la réponse à ce problème (Amar et Berthier, 2007 ; Van Haepere, 2012 ; Pesqueux, 2006 ; Rouban, 2009, Bezes, 2005 ; Coenen, 2016). Les revendications de réformes de l'administration ont été soutenues par les politiciens (notamment aux États-Unis avec le président Reagan et au Royaume-Unis par Thatcher), par les bureaux de consultance et par certaines organisations internationales telles que l'OCDE et l'OMC (Gruening, 2001 ; Bezes, 2005 ; Jetté et Goyette, 2010 ; Schoenaers, 2021).

D'un point de vue théorique, la nouvelle gestion publique puise ses fondements dans de nombreux courants de pensée en économie, en théorie des organisations et en sciences politiques (Bezes 2005). Pour certains auteurs, ces différents courants convergent vers la théorie du choix rationnel, reposant sur l'individualisme méthodologique, où l'analyse des intérêts d'une organisation publique peut être réalisée à travers des individus qui la composent et des stratégies qui leur sont associées (Amar et Berthier, 2007 ; Bezes 2005). Pour d'autres, elle

trouve sa source dans la confluence de deux approches : le néolibéralisme et le managérialisme (Hood, 1991 ; Diefenbach 2009 ; Klikauer, 2015 ; Knafo, 2020). La première promeut la concurrence, le libre marché et la flexibilité et la deuxième instrumente les techniques de gestion empruntées au secteur privé. Ces deux approches sont distinctes, même si elles sont liées toutes les deux à la nouvelle gestion publique. Elles forment les deux piliers idéologiques qui sous-tendent la nouvelle gestion publique. Hood (1991) représentait cette association comme « un mariage de deux courants différents ». Selon De Vries et Nemeč (2013), elles correspondent aux deux dimensions de la nouvelle gestion publique : « la minimisation du rôle de l'État et les tentatives d'amélioration des performances du secteur public ».

La nouvelle gestion publique relève dans le même temps du managérialisme et du néolibéralisme. Klikauer (2015) considère que le managérialisme fait référence à la gestion en ayant comme principale référence la façon dont les entreprises sont gérées. Selon lui, le managérialisme a la volonté d'étendre et de répandre les techniques managériales aux secteurs culturels, économiques, sociaux, politiques, etc. Le néolibéralisme concerne davantage l'économie et le politique avec pour objectif principal le marché libre. Cette distinction permet de comprendre la différence entre la nouvelle gestion publique en tant que « mouvement de réformes » (Gruening, 2001 : 2) basé sur les principes évoqués plus haut et la managérialisation qui est le processus mettant en œuvre les idées managériales issues des principes de la nouvelle gestion publique dans le fonctionnement des administrations publiques (Saint Martin, 2009).

Les changements organisationnels opérés dans le secteur public sont fondés sur les thèmes de « désagrégation, concurrence et incitation » (Dunleavy et al., 2006 : 470). L'incitation vise la récompense d'une performance spécifique consistant en un système de rémunération lié à la formation et au mandat marquant la volonté de supprimer les salaires liés à la carrière. La concurrence a pour objectif d'améliorer l'efficacité, de réduire les coûts et d'obtenir un service de qualité au prix le plus bas. La désagrégation fait référence au découpage de l'administration en entités plus petites et autonomes, favorisant la responsabilisation et l'amélioration des résultats, permettant un meilleur suivi des performances (Dunleavy et al., 2006 ; Lapuente et Van de Walle, 2020). Ces trois éléments résultent de l'importation des pratiques managériales du secteur privé et influencé par la théorie des choix publics, une approche néolibérale (Knafo, 2020).

Les réformes basées sur la nouvelle gestion publique n'ont pas été mises en oeuvre de manière identique partout (Drumaux, 2010 ; Dunleavy et al., 2006 ; De Vries et Nemec, 2013). Ferlie et al. (2005) précisent que celles-ci ont été réalisées par chaque pays suivant leur propre traduction ou adaptation (cités dans De Vries et Nemec, 2013). En effet, les pays occidentaux et de multiples pays en voie de développement ont modifié leurs administrations sur base de la nouvelle gestion publique de manière plus ou moins importante et sous diverses formes. Par exemple, dans les pays anglo-saxons, tels que le Royaume-Unis, les États-Unis, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, la volonté principale était de modifier les administrations en se focalisant sur le principe de marché (création d'agences, externalisation des missions de l'État) ainsi que sur la performance et les prestations (Pesqueux, 2006 ; Bezes, 2005 ; Amar et Berthier, 2007 ; Gilbert, 2008). Les Pays-Bas, la Suède, la Norvège et la Finlande ont privilégié la collaboration entre l'État et les communes en trouvant un consensus pour gérer l'exécution des missions (Drumaux, 2010). Du côté de l'Allemagne, la transformation des administrations s'est opérée « d'en-bas » à partir d'associations locales, promouvant les principes de la nouvelle gestion publique, et non pas par les acteurs politiques. Pour le reste, les objectifs restent les mêmes : des administrations plus efficaces, orientées performance et clients avec un pilotage accru (Kuhlmann et al., 2008 ; Lozac'h, 2012). En France, les transformations de l'administration ont mis l'accent sur la décentralisation et les réformes budgétaires avec une volonté de plus de transparence, de responsabilité et de recentrage vers l'utilisateur (Pallez, 2008).

En Belgique, l'administration a d'abord été réorganisée au niveau fédéral avec le ministre en charge de la fonction publique, Luc Van den Bossche, en 2000. La volonté principale est d'encourager l'évaluation de la politique, la transparence et le contrôle de l'action administrative pour transformer l'administration fédérale en une organisation plus moderne et tournée vers le citoyen-client . Les objectifs de la réforme Copernic correspondent à certains objectifs de la nouvelle gestion publique : une délimitation claire entre le politique et l'administration modifiant la structure administrative avec la création de conseils stratégiques, de comités de direction et de cellules stratégiques ayant chacun des missions délimitées, remplaçant les cabinets ministériels ; un organigramme fédéral modifié en quatre services publics fédéraux (SPF) horizontaux ayant des fonctions de support et de direction et des SPF verticaux ; un aplanissement de la hiérarchie marquant la volonté de débureaucratiser l'administration ; une modification de la carrière des fonctionnaires pour la rendre plus flexible et basée sur les compétences ; un contrôle par le biais de plans stratégiques et une responsabilité renforcée des hauts fonctionnaires avec système de mandat à durée limitée (six ans)

renouvelable après évaluation des objectifs et des résultats atteints. La réforme encourage la création d'agences pour l'exécution de politiques qui doivent satisfaire les objectifs définis par les SPF. Dans ce cadre, les agences ont une autonomie au niveau de leurs actions sous certaines conditions définies dans un contrat de gestion. Un contrôle de l'administration est supposé être exercé *a posteriori* plutôt qu'*ex ante*. L'agence peut se voir sanctionnée si une discordance est constatée entre les résultats fixés et la réalisation des objectifs. Cette sanction se matérialise au niveau de son budget alloué, qui sera diminué (Jacob, 2000 ; de Visscher, 2004 ; Drumaux, 2010).

À partir de 2003, le niveau régional belge a lui aussi été transformé. Certaines compétences ont été confiées à des agences spécialisées, notamment en matière d'emploi (Forem) et de logement (SWL). D'autres compétences ont été réorganisées par la fusion des ministères de la Région en une seule entité, donnant lieu à la création du Service public de Wallonie. L'objectif était d'améliorer la qualité, l'efficacité et l'attractivité de l'administration centrale (Van Haeperen, 2012). Comme pour le fédéral, la gestion de l'administration, orientée résultats, est mise en œuvre par des outils de pilotage. Ces outils prennent la forme de contrats de gestion définissant les missions des agences et de leur autorité de tutelle, de plans opérationnels de mise en œuvre, de tableaux de bord comprenant les objectifs stratégiques et les indicateurs de performance, etc. De la même manière qu'au niveau fédéral, la façon d'atteindre les objectifs n'est pas contraignante, mais les objectifs et les moyens budgétaires pour y parvenir font l'objet d'un accord, à charge pour les directeurs de décider comment y arriver.

Cette façon de procéder va se retrouver des années plus tard au niveau local, dans le décret du 19 juillet 2018 intégrant le Programme Stratégique Transversal (PST) dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD). Cependant, le PST n'est pas à confondre avec la réforme des grades légaux opérée par le décret du 18 avril 2013 modifiant certaines dispositions du CDLD. La différence entre ces deux décrets est que le premier impose la rédaction d'un outil stratégique et transversal permettant la planification des ambitions politiques pour la durée de la mandature. Il est rédigé sur base de la déclaration politique communale élaborée par le Collège communal après sa prestation de serment. La réforme des grades légaux, quant à elle, a pour objectif de moderniser le fonctionnement des administrations locales, d'une part, en précisant les rôles des Directeurs généraux et financiers et, d'autre part,

en consacrant de nouveaux outils de gouvernance : la lettre de mission, le contrat d'objectif et le comité de direction, etc. (Fallon, 2018).

Seuls certains aspects de ces réformes ont été implémentés. Notons, par exemple au niveau fédéral que les cabinets ministériels auraient dû être remplacés par trois nouveaux organes (le comité de direction, le conseil stratégique et la cellule stratégique). Ce remplacement devait marquer le principe de la séparation claire entre le politique et l'administration. L'objectif était de renforcer l'autonomie et la responsabilisation des directeurs des différents SPF et d'inciter le politique à collaborer davantage avec ceux-ci (Drumaux, 2010 ; de Visscher et Randour, 2014). En pratique, la cellule stratégique ne remplit pas son rôle d'assistance du conseil stratégique et du comité de direction, où le conseil stratégique dans lequel devaient se trouver des experts indépendants a été supprimé. Les cellules stratégiques ont pris la mission dédiée initialement au SPF de se charger de la préparation de la politique. Par ce déplacement de compétence, les cabinets ministériels continuent d'exister au travers de celles-ci (Thijs et Van de Walle, 2005 ; Piraux, 2017).

De la même manière, les évaluations des agents devaient se réaliser sans avoir une incidence sur la carrière de ceux-ci. L'optique était de dissocier les évaluations du régime disciplinaire. Pourtant, les agents risquent de se faire licencier s'ils ont deux évaluations négatives (Piraux, 2017 ; Daugnaix et Goransson, 2010). Ou encore, les directeurs devaient établir leur plan de management en toute autonomie pour gérer leur budget, leur personnel et les infrastructures suivant les objectifs fixés. Pour permettre cette autonomie, une enveloppe budgétaire devait leur être attribuée avec un allègement des contrôles *ex ante* en faveur d'un système d'audit interne et de contrôle *ex post* des résultats et des objectifs atteints. Cependant, les contrôles *ex ante* sont toujours présents au travers de l'Inspection des finances et des contrôles budgétaires et administratifs (de Visscher et Randour, 2014). En d'autres termes, la managérialisation des services publics a augmenté par la mise en œuvre de toutes ces réformes.

1.2 La confiance

Dans ce chapitre, la confiance est traitée dans le secteur public. Au préalable, une précision doit se faire étant donné qu'il existe beaucoup de relations de confiance dans une administration publique : entre les citoyens et l'administration, entre les fonctionnaires et les citoyens et entre les agents au sein des administrations (Van de Walle, 2017 ; Bouckaert, 2012). L'objectif de cette étude est de se focaliser sur la relation de confiance entre les agents au sein de l'administration.

Par ailleurs, suivant le contexte dans lequel la relation de confiance est étudiée, celle-ci est conceptualisée de différentes manières. Au moins trois peuvent être distinguées : confiance interpersonnelle, confiance interorganisationnelle et confiance interinstitutionnelle. La confiance interorganisationnelle (Mazouz et al., 2007) désigne une situation où le donneur de confiance, autrement dit le confiant, et le bénéficiaire de la confiance sont tous deux des organisations. Dans cette forme de confiance, les études portent essentiellement sur les transactions économiques entre organisations où la confiance sert de mécanisme de contrôle pour ces transactions. La confiance institutionnelle (Rousseau et al., 1998) désigne la confiance basée sur les institutions. La confiance fondée sur l'institution « est une forme d'action individuelle ou collective qui est constitutivement ancrée dans l'environnement institutionnel dans lequel une relation est placée, s'appuyant sur des hypothèses favorables concernant le comportement futur de l'administrateur vis-à-vis de telles conditions » (Bachmann et Inkpen, 2011 : 284 cités dans Schilke et al., 2017 : 311). Nous considérons dans notre recherche la relation de confiance qui existe entre au minimum deux individus, dite confiance interpersonnelle. Simon (2007) précise que celle-ci est « la confiance placée par des individus dans d'autres individus ».

Dans cette section, la confiance interpersonnelle entre individus est abordée au sein de l'administration publique, en se penchant sur sa définition, ses dimensions et ses dynamiques.

1.2.1 Définition et dimensions de la confiance

La confiance interpersonnelle est celle existant entre deux individus : le donneur de la confiance et le dépositaire de cette confiance (Mayer et al., 1995). Deux types de recherches relatives à la confiance interpersonnelle se distinguent dans la littérature (Lewicki et al. 2006). La première est la tradition comportementale où la confiance se présente comme « un choix rationnel d'une personne face à un événement incertain pour lequel la perte attendue est supérieure au gain espéré » (Deutsch, 1958 : 266). Ce type de recherche est basée sur le comportement de choix rationnel. Elle se focalise sur des comportements observables, se caractérisant par des interactions basées sur l'échange économique. La confiance se manifeste « lorsque le confiant perçoit que le bénéficiaire de cette confiance a tendance à accomplir une action qui est bénéfique » (Rousseau et al., 1998 : 399). Cette action bénéfique peut être comprise comme « des intentions positives perçues dans la confiance basée sur le calcul » identifiées au travers d'informations crédibles concernant les intentions ou les compétences de la personne (Barber, 1983 cité dans Rousseau et al. 1998 : 399). Par exemple, ces informations peuvent être obtenues par le diplôme ou par réputation au travers d'autres personnes qui connaissent le bénéficiaire de la confiance.

La deuxième est la tradition psychologique visant à comprendre, entre autres, les attentes, les intentions, les éléments émotionnels. L'approche psychologique met l'accent sur deux formes de confiance interpersonnelle : la confiance cognitive et la confiance affective (McAllister, 1995 : 25-26). La confiance cognitive prend en compte les croyances individuelles concernant la fiabilité et le sérieux de l'autre personne. Cette évaluation se base sur les connaissances disponibles. Lewis et Wiegert (1985 : 970 cités par McAllister, 1995 : 25-26) expliquent : « nous choisissons à qui nous voulons faire confiance, à quels égards et dans quelles circonstances, et nous basons ce choix sur ce que nous considérons comme "de bonnes raisons", constituant une preuve de fiabilité ». Mayer et al. (1995 : 712) définissent la confiance comme « la volonté délibérée d'une des parties d'être vulnérable aux actions de l'autre partie basée sur l'attente que l'autre réalise une action particulière, importante pour le confiant, indépendamment de la capacité à contrôler l'autre partie ». Cela se retrouve dans la définition de Rousseau et al. (1998 : 395) exprimant la confiance comme « un état psychologique comprenant l'intention d'accepter la vulnérabilité basée sur des attentes positives envers les

intentions ou le comportement d'une autre personne ». Ces définitions mettent l'accent sur deux éléments : premièrement, l'état psychologique de la relation de confiance dans lequel le donneur de confiance se met volontairement dans un état de vulnérabilité envers une autre personne puisqu'il ne peut pas contraindre la personne de rentrer dans une relation de confiance ; deuxièmement, les attentes positives concernant les intentions, les motivations et le comportement de l'autre partie, malgré l'incertitude sur la façon dont l'autre agira (Colquitt et al., 2007 : 909).

Le modèle de confiance établi par Mayer et al. (1995) distingue la confiance des dispositions à susciter la confiance. La confiance est relative à la personne qui l'accorde, le confiant. Celui-ci sera prêt à être vulnérable à l'égard d'une autre partie en raison à la fois de sa propension générale à faire confiance à d'autres personnes à son égard et de sa perception que le destinataire de la confiance est digne de confiance (Mayer et Davis, 1999). Les dispositions à susciter la confiance peuvent être comprises comme la fiabilité d'une personne d'être digne de confiance. Une personne digne de confiance est considérée comme une personne responsable qui produira le comportement attendu même si un autre comportement lui apporterait un avantage immédiat (Robichaud, 2012). Cette fiabilité est composée de plusieurs dimensions : la capacité, la bienveillance et l'intégrité. Ces trois dimensions sont considérées comme étant les antécédents de la confiance et influencent celle-ci.

La capacité est une dimension cognitive. Elle correspond aux compétences et caractéristiques qui permettent à une partie d'avoir une influence dans un domaine donné. Les synonymes suivants peuvent être associés à la capacité : aptitudes, expertises perçues, compétences (Mayer et al., 1995). Par exemple, la perception des compétences d'un directeur qu'il détient dans l'organisation lui permet d'avoir de l'influence formelle et informelle (Mayer et Davis, 1999). Cette dimension est le fait de déterminer « la capacité de l'autre partie à accomplir une tâche importante pour la personne qui fait confiance, où la capacité est l'ensemble des compétences ou des attributs qui permettent au bénéficiaire de la confiance d'avoir une influence » (Butler, 1991 ; Cook et Wall, 1980 ; cités dans Serva et al., 2005 : 629-630). Le bénéficiaire de la confiance sera perçu comme ayant la capacité à aider le confiant.

La bienveillance est une dimension sociale dans laquelle un bénéficiaire de la confiance est censé vouloir faire du bien au confiant en dehors d'un motif égocentrique de profit (Mayer, et al., 1995). Les synonymes suivants peuvent être associés à cette dimension : « loyauté, ouverture, attention, soutien » (Colquitt et al., 2007 : 910). Par exemple, si un employé croit qu'un responsable se soucie de ses intérêts, il sera considéré comme bienveillant envers l'employé (Mayer et Davis, 1999). Cette dimension va déterminer si nous pouvons compter sur le fait que la personne a envie de faire ce qu'elle s'est engagée à réaliser.

L'intégrité est une dimension normative et morale. Elle correspond à la perception du confiant selon laquelle le bénéficiaire de la confiance adhère à un ensemble de principes qu'il juge acceptable. (Mayer et al., 1995). Les synonymes suivants peuvent être associés à cette dimension : « l'équité, la justice, la cohérence et le respect des promesses » (Colquitt et al., 2007 : 910). En sein d'une organisation, cela suppose, par exemple, qu'un manager adopte des valeurs que le collaborateur considère comme positives, mais également que le manager agisse d'une manière qui est conforme à ses propres valeurs (Mayer et Davis, 1999). Cette dimension va permettre d'identifier si nous pouvons compter sur le fait que la personne va respecter ses engagements.

Ces trois facteurs sont importants pour faire confiance, mais chacun d'entre eux peut varier indépendamment des autres. Dans certains cas, la capacité du bénéficiaire de la confiance pourra être beaucoup plus importante que les deux autres facteurs. Par contre, dans d'autres situations composées de tâches plus simples techniquement, ne requérant pas de compétence particulière, l'intégrité du bénéficiaire de la confiance peut avoir un impact plus important sur la confiance que la capacité (Mayer et Davis, 1999). Une personne peut encore être très intègre et vouloir respecter ses engagements, mais n'aura pas les capacités professionnelles requises pour le faire. Une personne peut également juger que son responsable est très compétent, mais complètement malhonnête en ne respectant pas les valeurs qu'il prône. Au contraire, cette personne peut être très bienveillante, mais pas du tout compétente. Et ainsi de suite.

À côté de cette approche cognitive de la confiance, la dimension affective tient une place importante également. Plusieurs études ont montré que l'émotion fait partie intégrante de la confiance et que les liens affectifs unissant les individus peuvent être le socle de celle-ci (Schoorman et al., 2007 ; McAllister, 1995). La confiance basée sur l'affect existe dès le moment où un lien émotionnel existe entre deux personnes se préoccupant du bien-être de l'autre de manière sincère et réciproque. Lorsque cette confiance est élevée, l'évaluation des qualités de l'autre pour lui faire confiance n'est plus autant nécessaire. Dans cette situation, le confiant considère que l'autre fera tout pour préserver leur relation (McAllister, 1995 : 30).

1.2.2 Dynamiques de la confiance et de la méfiance

La confiance implique une relation d'échange entre au minimum deux personnes. Cela signifie que l'intérêt de l'un correspond au comportement de l'autre pour au moins une des deux parties à l'échange. Cette interdépendance dans l'échange s'accompagne le plus souvent d'une incertitude relative au comportement futur du partenaire dans l'échange.

L'incertitude fait émerger le risque. Dans cette situation, le confiant accepte d'être vulnérable. Cette acceptation de vulnérabilité se manifeste par sa dimension comportementale, qui est la prise de risque correspondante (Mayer et al., 1995 : 712). Rousseau et al. (1998 : 395) précisent notamment que « le risque peut créer une opportunité de confiance qui conduit à la prise de risque ». Dans le cas de l'absence de risque ou de conditions de connaissances totales, nous ne pouvons pas parler de confiance (Simmel 1950 : 318 cité dans Möllering, 2001 : 406) : par exemple, dans le cas d'un contrat conclu entre deux parties, qui régit de manière claire les termes de l'échange avec des règles formelles et un système de sanction en cas de non-réalisation. Cela réduit fortement l'incertitude quant au comportement futur du partenaire dans l'échange. En d'autres termes, la confiance n'est pas nécessaire.

Les attentes caractérisent également la relation de confiance (Rousseau et al. 1998). Celles-ci peuvent être satisfaites ou déçues. De manière illustrative, nous pouvons montrer cela de la manière suivante : le confiant (A) attend d'une autre personne (B) qu'il ait un comportement tel qu'attendu de A. Dans ce contexte, les attentes caractérisent la dépendance de A, le confiant, vis-à-vis de B, le dépositaire de la confiance.

La confiance se construit avec le temps. En d'autres termes, le confiant sera plus disposé à donner sa confiance à quelqu'un, lorsque dans le passé, celui-ci s'est comporté de manière fiable (Moyson et al., 2016). Kee et Knox (1970, cités dans Colquitt, 2007 : 911) soutiennent également que l'expérience passée influence la confiance, mais ajoutent que des « facteurs dispositionnels tels que la personnalité » ont un impact également sur celle-ci. Mayer et al. (1995) désignent cette forme de confiance basée sur la personnalité de propension à faire confiance. Ces traits de personnalité ont été identifiés comme étant l'ouverture, la franchise et la bonne foi en 1991 par Butler et en 1996 par Commings et Bromile (cités dans Harrison, 2003 : 112).

Si la confiance peut être considérée comme étant une relation d'échange réciproque et mutuel, elle ne l'est pas nécessairement, notamment dans le modèle développé par Mayer et al. (1995), étendu dans la recherche de Brower, Schoorman et Tan (2000). Ils considèrent que la confiance que A va donner à B n'induit pas systématiquement de manière équivalente que B fera confiance à A de manière réciproque (Schoorman et al., 2007 ; Serva et al., 2005). La recherche présentée dans ce mémoire reprend cette dernière perspective à son compte.

La méfiance est vue de deux manières différentes dans la littérature. Certains auteurs considèrent que la confiance et la méfiance sont deux éléments distincts (Lewicki et al., 1998 : 442 ; Schehr, 2016). Dans cette vision de la méfiance, les chercheurs différencient la confiance de la méfiance par la présence d'une « bande passante » plus ou moins large permettant sa variation sur la portée et le degré de confiance/méfiance (Rousseau et al., 1998 : 398). Cette variation est exprimée dans un tableau distinguant confiance faible et élevée et méfiance faible et élevée en précisant que « une méfiance faible n'est pas la même chose qu'une grande confiance », et vice versa pour les quatre éléments distingués (Lewicki et al., 1998 : 444-445). D'autres considèrent que la confiance et la méfiance sont des extrémités opposées d'un même « continuum », considérant que l'absence totale de confiance et la méfiance sont la même chose (Schoorman et al., 2007 : 350). Dans cette recherche, la méfiance est considérée comme étant l'opposé de la confiance et non un élément distinct étant donné que la définition de la confiance choisie est celle de Mayer et al. (1995) dans laquelle « la volonté de prendre des risques (c'est-à-dire d'être vulnérables) dans une relation signifie qu'au plus bas de la confiance, on ne prendrait aucun risque » (Schoorman et al., 2007 : 350).

La confiance ou la méfiance génèrent des effets. Pour conclure cette section, quelques-uns sont examinés sans prétendre à l'exhaustivité. Un premier effet de la confiance est qu'elle évolue dans le temps. En effet, la confiance peut changer au fil des interactions (Rousseau et al., 1998). Par exemple, un climat de méfiance peut s'installer lorsque la confiance disparaît.

Un deuxième effet de la confiance est la coopération. La coopération est un comportement. Elle est perçue comme étant facilitée par la confiance permettant une plus grande coordination dans les interactions (Rousseau et al., 1998 : 397). La confiance et le degré d'engagement sont deux facteurs qui influencent profondément les relations au sein d'une coopération (Simon, 2007). Toutefois, la coopération peut également avoir lieu pour d'autres raisons. Ce sera par exemple le cas lorsque la coopération est exigée sous peine de sanctions ou la peur de perdre son statut, son emploi, etc. (Rousseau et al., 1998 : 404).

Un troisième effet concerne la relation de contrôle. La confiance permet de se dispenser de contrôler les autres (Pesqueux, 2009). Le contrôle n'intervient qu'en l'absence d'une confiance adéquate. La confiance ne doit pas être comprise comme un mécanisme de contrôle, mais comme « un substitut du contrôle reflétant une attitude positive à l'égard des motivations d'autrui » (Rousseau et al., 1998 : 399). Un individu devra consacrer plus de temps et d'énergie à superviser les comportements des autres lorsqu'il n'y a pas suffisamment de confiance dans une organisation, pour protéger ses propres intérêts. Lorsqu'il existe un niveau élevé de confiance entre les membres de l'organisation, un individu peut consacrer plus de temps à d'autres tâches que le contrôle. Ainsi, un manque de confiance interpersonnelle dans une organisation entraînera un coût de supervision plus élevé (Bromiley et Cummings, 1996, cités dans Paliszkiwicz et al. 2014 : 29). La confiance permet de diminuer les coûts de transaction (Fuomo et al., 2009 : 38). À l'inverse, lorsque les membres d'une équipe n'ont pas confiance entre eux, cela va entraîner une surveillance accrue et une vérification du travail des autres pour s'assurer de la qualité du travail fourni (Harrison, 2003 : 110). Le contrôle est donc lié à la confiance/méfiance et à la responsabilisation. Le contrôle induit une coopération qui affecte positivement la confiance dans un cadre collaboratif. Tandis qu'un système de contrôle mis en œuvre dans une relation de méfiance est susceptible de conduire à une escalade de méfiance (Ehren et al., 2019). Ces effets motivent vivement l'étude des dynamiques de la confiance et de la méfiance en contextes administratifs.

2 DESIGN DE LA RECHERCHE

Dans cette partie, le design de la recherche est présenté dans trois sections. La première section expose le contexte de la recherche. La deuxième section présente le cadre d'analyse. La troisième section porte sur la méthodologie choisie pour cette recherche.

2.1 Contexte de la recherche

Cette première section est consacrée à la présentation générale des administrations locales wallonnes, plus spécifiquement les communes avec la réforme des grades légaux et le Programme Stratégique Transversal (PST), sur lesquels portent la recherche exposée dans ce mémoire. L'évolution des administrations locales wallonnes, en particulier l'introduction du PST, traduit leur managérialisation au cours des dernières années, ce qui en fait un cas tout particulièrement intéressant pour étudier son impact sur la confiance interpersonnelle au sein des administrations publiques.

2.1.1 Les administrations locales wallonnes

Le paysage belge compte différentes institutions publiques au niveau local énoncées par la Constitution belge : les provinces et les Communes. Ce sont des institutions agissant par décentralisation territoriale ayant des compétences déléguées par la loi. Ces institutions disposent d'une certaine légitimité démocratique en raison de la méthode de désignation des membres des Conseils provinciaux et communaux, élus par suffrage universel. Elles sont chargées des missions d'intérêt provincial ou communal. Pour ce faire, elles possèdent une autonomie locale signifiant qu'elles peuvent gérer leurs missions en toute autonomie avec un pouvoir unilatéral de contrainte. Cependant, leur autonomie est surveillée et limitée au travers du contrôle exercé par les autorités de tutelle de l'État fédéral et des entités fédérées, notamment la Région wallonne (Coenen, 2016).

Les administrations communales comprennent chacune deux types d'organes énoncés dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation² : les organes représentatifs (le bourgmestre, le Collège communal et le Conseil communal) et les organes administratifs (le directeur général, le directeur financier et les agents communaux).

Les attributions du Conseil communal sont de deux ordres. Le premier concerne tout ce qui relève de l'intérêt communal, conformément à l'article 162, 2° de la Constitution³. L'intérêt communal ne dispose pas de définition à proprement parler, mais la jurisprudence considère celui-ci comme « [tout] acte ou service public qui intéressent la collectivité des habitants d'une commune » (Coenen, 2016, 118) : par exemple, l'entretien d'une voirie vicinale. Le deuxième concerne tout ce qui lui est conféré par la loi ou l'autorité supérieure⁴. Quant au Collège communal, il est responsable devant le Conseil communal. Ses attributions sont énumérées dans le CDLD et lui sont conférées expressément par la loi. De manière simplifiée, il s'occupe de la gestion quotidienne de l'administration et de ses tâches courantes.

Les organes administratifs communaux sont en constante mutation, en particulier suite à la réforme des grades légaux. Cette réforme est instituée par le décret du 18 avril 2013 modifiant certaines dispositions du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation, des arrêtés du Gouvernement wallon du 13 juillet 2013 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2007 portant le règlement général de la comptabilité communale, en exécution de l'article L1315-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et fixant les règles d'évaluation des emplois de directeur général, directeur général adjoint et directeur financier communaux, ainsi que de la circulaire du 16 décembre 2013 précisant les éléments du statut des grades légaux. Le but de la réforme est l'implémentation d'un nouveau schéma organisationnel des administrations locales avec l'objectif d'améliorer leur fonctionnement en précisant les rôles des fonctionnaires dirigeants (le secrétaire communal est devenu directeur général et le receveur communal est devenu directeur financier) et consacre de nouveaux outils de gouvernance⁵. Cette nouvelle gouvernance met en avant le partage des rôles entre le pouvoir

² Code de la démocratie locale et de la décentralisation (Texte remplacé par Erratum, voir M.B. 22-03-2005, p. 12266-12381) du 22 avril 2004. (2004). *Moniteur belge*, 12 août, p. 59699.

³ Constitution coordonnée du 17 février 1994. (1994). *Moniteur belge*, 17 février, p. 4054.

⁴ Code de la démocratie locale et de la décentralisation, *op. cit.*

⁵ Circulaire du 16 juillet 2019 relative aux pouvoirs locaux – Programme stratégique transversal et statuts des titulaires des grades légaux – Décret du 19 juillet 2018 et arrêtés d'exécution du 24 janvier 2019. Consulté sur https://interieur.wallonie.be/sites/default/files/2019-09/Circulaire%20du%2016%20juillet%202019%20-%20grades%20%C3%A9goux_1.pdf

politique et l'administration, le décloisonnement de l'administration par la mise en place d'un comité de direction et le renforcement des synergies entre la commune et le CPAS (Boverie, 2013 : 12).

La réforme des grades légaux a apporté un changement dans les missions confiées aux directeurs généraux. En effet, ils se voient attribuer un rôle central dans la gestion du personnel où ils tiennent une place déterminante dans le recrutement, l'évaluation du personnel et le volet disciplinaire. Il leur incombe de mettre en œuvre une gestion plus dynamique de l'administration locale (Fallon et al., 2016). Pour réaliser ces missions, le directeur général devait établir un contrat d'objectif lors de son recrutement et à chaque renouvellement intégral du conseil communal. Ce contrat, inscrit à l'article L1124-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation⁶, était établi au départ de la lettre de mission dans laquelle se retrouvaient les attentes du Collège communal sur les objectifs à réaliser pour le directeur général. Cependant, ces deux documents ont été remplacés par un document d'objectifs individuels dans le cadre de l'évaluation des grades légaux, dénommé « rapport de planification individuelle » (Havard, 2022 : 499). Ce document détermine les objectifs spécifiques et individuels que le grade légal doit atteindre dans le cadre de sa mission définie par le CDLD. Ce document vaut depuis pour tous les grades légaux (UVCW, 2018).

Un autre outil de gestion a été introduit avec la réforme des grades légaux : le comité de direction. L'objectif de cet organe interne est de responsabiliser l'administration et participer à la prise de décision en renforçant la transversalité. Il est défini par l'administration régionale wallonne comme « un organe administratif collégial qui vise à régler les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services administratifs » (Havard, 2022 : 515). Il est composé du directeur général, du directeur général adjoint, du directeur financier, du directeur général du CPAS et des membres du personnel que le directeur général choisit parmi ceux qui remplissent une fonction de chef de service dans l'organigramme. L'organigramme n'est pas un document reprenant le cadre des besoins en personnel (statutaire et contractuel) de l'administration. Il est établi par le collège communal et est considéré comme une photographie de la composition réelle de l'administration (Havard, 2022 : 514). Conformément à l'article L1211-2 du code de la démocratie locale et de la décentralisation, l'organigramme « indique

⁶ Code de la démocratie locale et de la décentralisation, *op. cit.*

les rapports hiérarchiques et identifie les fonctions qui impliquent l'appartenance au comité de direction »⁷.

Une autre mission dévolue au directeur général par la réforme des grades légaux, inscrite à l'article L.1124-4, §4 du code de la démocratie locale et de la décentralisation, est « la mise sur pied et [le] suivi du système de contrôle interne du fonctionnement des services communaux »⁸. Ce dispositif conçu et développé par le directeur général, épaulé par le directeur financier, doit permettre d'établir un « ensemble de mesures et de procédures conçues pour assurer une sécurité raisonnable en ce qui concerne : 1° la réalisation des objectifs ; 2° le respect de la législation en vigueur et des procédures ; 3° la disponibilité d'informations fiables sur les finances et la gestion » (Havard, 2022 : 502).

Quelques principes de la nouvelle gestion publique se retrouvent dans la réforme des grades légaux. Ainsi, la prise de décision stratégique, relevant du pouvoir politique est distinguée de la gestion opérationnelle, relevant de l'administration. Une culture de l'évaluation et du contrôle de l'administration se développe par le changement du fonctionnement de l'administration au travers de la planification par projets, opérationnalisée par le PST.

2.1.2 Le Programme Stratégique Transversal

Le PST est un outil de gouvernance locale marquant l'influence de la nouvelle gestion publique au sein des administrations locales wallonnes. Il est institué par le décret du 19 juillet 2018 l'intégrant dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Ce décret est accompagné de plusieurs arrêtés d'exécution du 24 janvier 2019 modifiant les arrêtés du Gouvernement wallon du 11 juillet 2013 relatifs à la réforme des grades légaux et d'une circulaire du 16 juillet 2019. Ce document stratégique a pour objectif, d'une part, d'encourager les communes à tendre vers une meilleure programmation de leurs politiques communales et, d'autre part, de développer une culture de la planification et de l'évaluation (Boverie, 2013).

⁷ Code de la démocratie locale et de la décentralisation, *op. cit.*

⁸ Code de la démocratie locale et de la décentralisation, *ibid.*

Cette volonté de moderniser l'administration au niveau local se traduit par quatre principes fondateurs du PST, à savoir la transversalité, la planification, la transparence et l'évaluation. Premièrement, la transversalité vise le décloisonnement de l'administration par une communication plus grande au sein de l'administration et avec ses partenaires, tels que le CPAS par exemple. Deuxièmement, la planification concerne la gestion de projets pluriannuels impulsée par l'Union européenne imposant aux communes de réaliser une programmation budgétaire pluriannuelle. Troisièmement, la transparence permet aux citoyens et aux partis politiques dans l'opposition de connaître la vision globale de l'ensemble des projets que la majorité entend mettre en place tout au long de la mandature et permet également d'avoir une communication sur les éventuelles difficultés rencontrées pour mettre en œuvre certains projets. Quatrièmement, l'évaluation contribue à mettre en lumière les actions réalisées au regard des objectifs poursuivis et les moyens mobilisés dans la perspective d'améliorer la performance de l'administration. Au travers des résultats de ces actions, cette étape permet d'établir si celles-ci ont effectivement eu l'effet escompté (Fallon et al., 2016).

La Wallonie, au travers de sa déclaration de politique régionale 2009-2014, a lancé une phase-pilote s'échelonnant sur la législature communale 2012-2018 avant l'aboutissement du décret PST de 2018. Le ministre Furlan a lancé un appel à candidatures aux communes souhaitant participer à cette phase-test. La moitié des communes wallonnes ont renoncé à une candidature et seules 24 ont été sélectionnées pour être « communes-pilotes PST » (UVCW, 2018). Le PST est défini par le décret du 19 juillet 2018 comme « un outil de gouvernance pluriannuel qui reprend la stratégie développée par le collège communal pour atteindre les objectifs stratégiques qu'il s'est fixés. Cette stratégie se traduit par le choix d'objectifs opérationnels, de projets et d'actions, définis notamment au regard des moyens humains et financiers à disposition. Le programme stratégique transversal repose sur une collaboration entre le collège communal et l'administration »⁹.

⁹ Décret du 19 juillet 2018 intégrant le programme stratégique transversal dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation et modifiant l'arrêté royal n°519 du 31 mars 1987 organisant la mobilité volontaire du personnel statutaire des communes et des centres publics d'aide sociale qui ont un même ressort. (2018). *Moniteur belge*, 28 août, p. 66784.

La déclaration de politique communale, proposée par le collège et approuvée par le conseil en début de législature, contenant les projets, budgets et programmations, est le point de départ permettant d'établir le PST. Cette déclaration détermine les objectifs politiques à atteindre. Le PST contient deux volets. Le volet externe est défini par le politique tandis que le volet interne est défini par l'administration, en particulier ses fonctionnaires dirigeants. Cet exercice contribue à renforcer l'autonomie de la direction générale, permettant une meilleure lisibilité de l'action de l'administration. L'administration décline les ambitions politiques en définissant des objectifs stratégiques, eux-mêmes déclinés en objectifs opérationnels et en actions. Cette démarche s'accompagne d'une priorisation des objectifs/actions, de la détermination des moyens humains et financiers et des indicateurs permettant de vérifier la réalisation des objectifs et des actions. Ces indicateurs servent au contrôle de la réalisation des projets au moyen de tableau de bord ou tout autre document de suivi. Cette démarche se termine par une évaluation permettant l'ajustement, la poursuite et la suppression de son contenu pour l'avenir. Elle participe au développement d'une culture d'évaluation au niveau local (Fallon, 2018).

Le PST est un document souple et évolutif pouvant s'adapter aux réalités particulières de chaque commune. Il se veut un processus évoluant à long terme. Sa construction se fait à partir de la déclaration de politique communale et de différents documents disponibles sur la situation communale. Par exemple, la commune peut choisir d'établir celui-ci avec une démarche « AFOM », définie comme « un outil d'analyse stratégique. Il combine l'étude des forces et des faiblesses d'une organisation, d'un territoire, d'un secteur, etc. avec celle des opportunités et des menaces de son environnement, afin d'aider à la définition d'une stratégie de développement » (Union européenne, s.d.). Ensuite, la commune établit sa stratégie à moyen et long termes au travers de ses axes d'intervention déclinés en objectifs opérationnels répondant à une orientation résultat de la stratégie souhaitée et un programme d'actions déterminant l'ordre de priorité, les moyens humains (autrement dit le pilote de l'action) et les budgets. Le Collège communal présente le PST au Conseil communal qui en prend acte dans les six mois qui suivent la désignation des échevins. Le code de la démocratie locale et de la décentralisation impose la publicité du PST sur le site internet communal pour une meilleure transparence. Une évaluation à mi-mandature et en fin de mandature est présentée au Conseil communal.

Afin d'exister, le PST doit être soutenu par le conseil communal et le collège communal. Ce dernier est primordial étant donné qu'il prépare le projet de PST et le porte tout au long de la mandature. Cependant, il doit également trouver des porteurs au sein de l'administration afin qu'il puisse se réaliser. Le directeur général, en tant que chef du personnel, a la responsabilité de la supervision de la mise en œuvre par ses agents. Il détient dès lors une obligation de moyen sur la concrétisation des actions mentionnées dans le PST (Havard, 2022 : 500). Le directeur financier a la responsabilité financière des projets. Les agents et leurs responsables hiérarchiques sont désignés porteurs de projet et ont la responsabilité de la réalisation des actions qui leur sont confiées.

Le décret PST du 19 juillet 2018 missionne le comité de direction de réaliser « un rapport d'exécution dont le collège communal se saisit pour réaliser la dernière évaluation de la législature. Ce rapport d'exécution et cette évaluation sont transmis au conseil communal dans le courant du premier semestre de l'année du renouvellement intégral des conseils communaux, ainsi qu'au collège communal issu des élections suivantes »¹⁰. Toutefois, les communes peuvent décider de déléguer cette mission au sein d'un comité de pilotage du PST (UVCW, 2018). La réunion dans un comité de direction ou comité de pilotage permet aux agents et à la direction de l'administration de se concerter et de se tenir informés des actions des uns et des autres ainsi que d'apporter une réflexion sur les actions à mener pour réaliser les politiques communales. Cela doit favoriser le décloisonnement des services et augmenter la transversalité.

Pour conclure, le PST révèle une managérialisation de l'administration locale, comme la réforme des grades légaux. Son étude est également pertinente, parce que l'administration locale a tendu vers plus de managérialisation. En effet, certains principes de la nouvelle gestion publique peuvent être identifiés. La planification des projets envisagés dans le PST est attribuée à des gestionnaires qui disposent d'une enveloppe budgétaire aux fins de leurs réalisations. Cela converge du principe d'orientation résultats. La séparation de la prise de décision stratégique, relevant du pouvoir politique est distinguée de la gestion opérationnelle, relevant de l'administration, comme pour la réforme des grades légaux.

¹⁰ Décret du 19 juillet 2018 intégrant le programme stratégique transversal dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation et modifiant l'arrêté royal n°519 du 31 mars 1987 organisant la mobilité volontaire du personnel statutaire des communes et des centres publics d'aide sociale qui ont un même ressort. (2018). *Moniteur belge*, 28 août, p. 66784.

2.2 La managérialisation de la confiance : cadre d'analyse

La question de recherche posée dans cette étude est : « comment les dernières transformations des services publics communaux ont influencé les relations de confiance entre, d'une part, les agents (niveau horizontal) et, d'autre part, les agents et leurs responsables hiérarchiques (niveau vertical) ? ». Compte tenu de la revue de littérature, trois approches vont être retenues de manière complémentaire pour examiner la confiance entre les agents et leur hiérarchie. Ces approches sont l'approche psychologique (capacité, intégrité, bienveillance), l'approche affective et l'approche du choix rationnel. Quant à la managérialisation, elle concerne le processus mettant en œuvre les idées managériales issues des principes de la nouvelle gestion publique dans le fonctionnement des administrations. L'hypothèse centrale est que la managérialisation des services publics influence les relations de confiance dans les administrations publiques. Cet impact est tantôt positif, tantôt négatif. Cette hypothèse est précisée dans les paragraphes qui suivent.

Premièrement, la mise en œuvre du PST demande une plus grande coopération entre les agents. La coopération peut être facilitée avec la confiance. Aussi, la managérialisation a insufflé un décloisonnement de l'administration se matérialisant dans le PST par une plus grande transversalité entre les services. Cette transversalité s'apparente à un éclatement des services, similaire à l'éclatement des structures vues dans le cadre de l'agencification, créant des coûts de coordination et impliquant beaucoup plus de construction de confiance que dans un service bien organisé. Partant de cela, les agents vont développer des relations de confiance ou de méfiance qui n'existaient pas auparavant. (Rousseau et al., 1998 ; Schoorman et al., 2007). En effet, les agents devant travailler avec d'autres services, la confiance pourrait être altérée, notamment par le fait que les gens se connaissent moins bien et peuvent donc moins évaluer s'ils sont dignes de confiance (Mayer et al., 1995).

Deuxièmement, le directeur général délègue la mise en œuvre des actions du PST aux agents de son administration. Cette délégation entraîne une responsabilisation de ceux-ci pour mener à bien les missions qui leur sont confiées. La gestion de ces actions est transférée à des agents n'étant pas forcément issus d'un même service. Cela s'apparente à de petites entités, regroupées par projet. Ces entités ont besoin de marges de manœuvre pour gérer leur mission. Dès lors, la responsabilisation suppose la reconnaissance d'une certaine autonomie de ces plus

petites entités afin de réaliser les actions du PST (Crozet et Desmarais, 2005 ; Dunleavy et al., 2006). La perception de la fiabilité de ces agents au travers de leur responsabilisation augmenterait la relation de confiance de la hiérarchie vers l'agent (Mayer et al., 1995). De même, la reconnaissance d'une certaine autonomie aux agents pour réaliser ces actions augmenterait la confiance de ceux-ci envers la hiérarchie.

Troisièmement, la réforme des grades légaux contient la volonté de débureaucratiser l'administration par l'aplanissement de la hiérarchie. Cet élément suppose la suppression de niveaux intermédiaires hiérarchiques. En effet, la création d'un comité de direction crée une horizontalisation de la hiérarchie. Ceci devrait probablement conduire à la mise en œuvre de mécanismes de transmission de l'information entre la hiérarchie et les services, et donc à la manifestation de plus grandes relations de confiance entre ces deux niveaux (Schoorman et al., 2007).

Quatrièmement, les réformes récentes ont fait croître la gestion par projet, dans les communes. Celles-ci permettent aux agents de s'impliquer d'une telle sorte que les compétences sont mieux valorisées et reconnues. Notamment, la personne désignée pilote du projet ne sera pas forcément le responsable du service. Lorsque les compétences d'une personne sont reconnues, la personne sera perçue comme ayant la capacité à aider l'autre (Mayer et al., 1995 ; Mayer et Davis, 1999). Au final, la confiance devrait en sortir grandie.

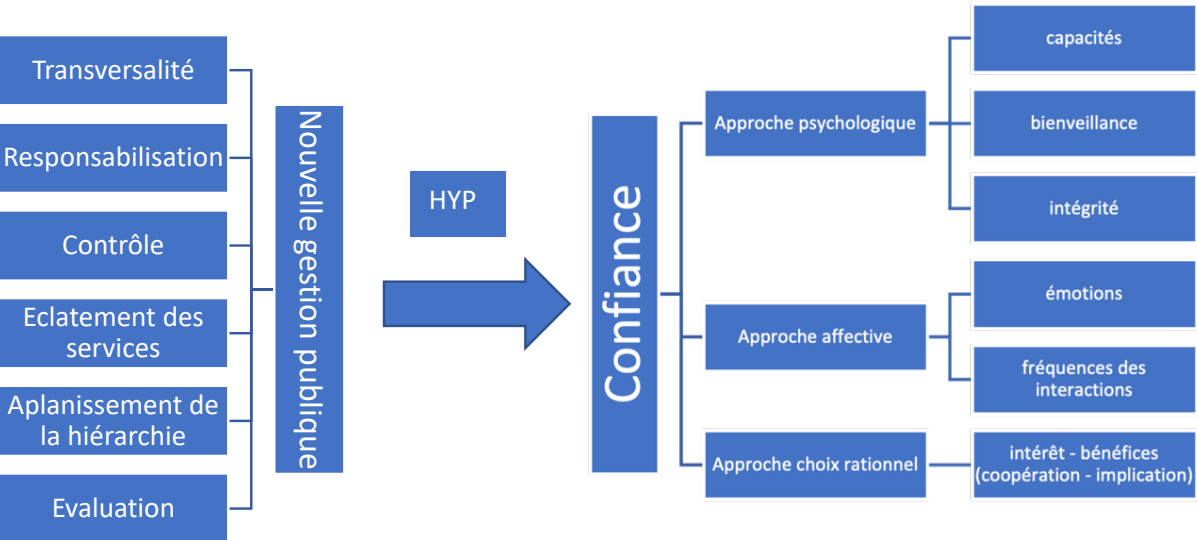
Cinquièmement, le contrôle de l'administration a changé avec la mise en œuvre de la nouvelle gestion publique, à savoir un contrôle *a posteriori* et non plus forcément *ex ante*, notamment avec le contrôle interne. Les indicateurs de réalisation et de résultats renseignés dans le PST permettent également d'effectuer ce contrôle. Le contrôle associé à la confiance peut avoir des effets positifs tels qu'un accroissement de la coopération par exemple, mais peut également avoir des effets négatifs tels que l'augmentation des coûts de supervision (Ehren et al., 2019 ; Bromiley et Cummings, 1996, cités dans Paliszkievicz et al. 2014).

Sixièmement, le directeur général dispose d'une obligation de moyen pour la réalisation du PST. Étant donné que le directeur général confie la mise en œuvre de celui-ci aux agents, ceux-ci devraient pouvoir avoir une obligation de moyen également pour la réalisation des missions confiées. Les agents chargés de l'exécution sont supposés être évalués sur l'état d'avancement des actions assignées. Cela devrait avoir une influence sur l'implication des

agents dans la réalisation des projets (Rousseau et al., 1998). Une augmentation de l'implication des agents dans la réalisation des actions aurait un impact positif sur les relations de confiance entre la hiérarchie et les agents, mais également sur celles des agents entre eux.

Le cadre d'analyse qui vient d'être esquissé, présenté en synthèse en figure 1, met en lumière plusieurs aspects des réformes récentes susceptibles de générer à la fois de la confiance et de la méfiance. Ces éléments sont la transversalité, la responsabilisation, le contrôle, l'éclatement des services, l'aplanissement de la hiérarchie et l'évaluation. L'approche qualitative permettra de capturer des relations éventuelles entre managérialisation et confiance qui n'auraient pas été anticipées dans le cadre d'analyse.

Figure 1 : Modélisation du cadre d'analyse



2.3 Méthodologie

Dans cette partie, la méthodologie de la recherche est détaillée au travers de cinq points. Le premier est consacré à la collecte des données à partir d'entretiens semi-directifs. Les deuxième et troisième points détaillent les choix des communes et des interviewés. Le quatrième point explique la construction du guide d'entretien. Le dernier point porte sur l'analyse de ces données selon les modalités de l'analyse thématique.

2.3.1 Collecte des données

L'approche qualitative a choisie pour collecter les données de cette recherche en réalisant des entretiens avec la direction et les agents, avec ou sans position hiérarchique, exerçant au sein d'administrations communales wallonnes : « les méthodes d'entretiens de recherche se caractérisent par un contact direct entre le chercheur et ses interlocuteurs et par une faible directivité de sa part » (Van Campenhoudt et al., 2017 : 241). Les entretiens de recherche se réalisent entre « deux personnes, un interviewé et un interviewer, ce dernier ayant pour objectif de favoriser la production d'un discours de l'interviewé sur un thème défini dans le cadre de la recherche » (Albarelo, 2012 : 86). Cette méthode d'entretien permet à la personne interviewée de se livrer pleinement et ne pas être contrainte ou influencée par la présence d'autres personnes.

La préférence a été donnée aux entretiens semi-directifs. Ce type d'entretien « s'appuie sur une série de questions préparées à l'avance » se retrouvant dans un guide d'entretien (Baud et Weber, 2010 : 242). Il contient des questions ouvertes et des thèmes correspondant aux éléments spécifiquement recherchés, sans que les questions ne soient trop nombreuses. Lors de la discussion, l'interviewé parle librement et, au besoin, s'il s'écarte des objectifs de la rencontre, le chercheur le recentre, aidé par son guide d'entretien. Cela permet au chercheur de se concentrer « plus spécifiquement sur l'échange autour de ses hypothèses de travail sans exclure pour autant les développements parallèles susceptibles de les nuancer ou de les corriger » (Van Campenhoudt et al., 2017 : 242). Ce type d'entretien est souvent employé pour rechercher et comprendre « les représentations mentales présentes au sein d'un groupe d'individus » (Albarelo, 2012 : 85). S'agissant de l'étude de relations de confiance ou de

méfiance ainsi que de la perception de la nouvelle gestion publique, cette méthode est donc particulièrement propice. En effet, cela permet à l'interviewé d'être relativement sincère dans son discours et facilite le maintien de l'orientation de l'interview pour le chercheur, ne s'éloignant pas trop des objectifs de la recherche par ses questions ouvertes ou ses réactions. De plus, cela permet au chercheur de « retirer de ses entretiens des informations et des éléments de réflexion très riches et nuancés » (Van Campenhoudt et al., 2017 : 241-242).

Le critère de sélection généralement envisagé dans le cadre de la méthode d'entretien semi-directif est la diversité maximale des profils en regard de l'étude envisagée. Par conséquent, le chercheur ne pourra, le plus souvent, interviewer que quelques dizaines de personnes. La diversification des profils au maximum augmente les chances du chercheur d'obtenir les informations les plus variées et contrastées (Van Campenhoudt et al., 2017 : 212). Pour cette recherche, deux critères de sélection ont été déterminés. Le premier correspond à la taille des administrations. Celui-ci est défini par le nombre d'habitants par commune. L'accent est mis sur le recueil des expériences, des pratiques et des éléments permettant d'établir le lien entre la confiance et la nouvelle gestion publique au travers d'administrations communales ayant un nombre d'habitants supérieur à 80.000 habitants et inférieur à 15.000 habitants. Le second concerne le fait qu'elles aient participé ou non au projet pilote du lancement du PST en 2013. Par ce critère, l'expérience de certaines d'entre elles d'avoir été pilote dans le cadre du projet PST en 2013 constitue un avantage pour la réalisation de celui-ci (cf. Tableau n°2 récapitulatif ci-dessous). Ces critères de sélection sont pertinents, car ils sont susceptibles d'influencer la relation entre la managérialisation et la confiance. Par exemple, dans les communes de grande taille, l'éclatement des structures pourrait avoir un impact plus fort sur la confiance étant donné le nombre de structures est plus élevé. Tandis que, dans les administrations de petite taille, cet impact sera moindre puisque les gens continueront de se croiser dans le même bâtiment. De ce point de vue, la confiance sera donc moins affectée que dans le cas des grandes communes.

La saturation de l'échantillon choisi est atteinte à partir du moment où la multiplication des entretiens n'apporte plus d'éléments nouveaux par rapport aux entretiens déjà réalisés. À partir de ce moment, l'échantillon peut être déclaré valide même s'il n'est pas « strictement représentatif » (Mucchielli cité par Albarello, 2012 : 89 ; Van Campenhoudt et al., 2017 : 212-213). Dans cette recherche, le niveau de saturation est atteint en interrogeant cinq administrations locales wallonnes : deux grandes (une pilote et une non-pilote dans le projet-

PST 2013) et trois petites (une pilote et deux non-pilotes), représentées dans le tableau récapitulatif repris ci-dessous. En termes de personnes interviewées, la saturation est atteinte après la rencontre de cinq directeurs généraux, six agents disposant d'une position hiérarchique (chefs de département ou chefs de service) et cinq agents sans position hiérarchique (agent ou référent PST).

Tableau 2 : Récapitulatif du nombre de communes par rapport aux critères de sélection

	Commune-pilote	Pilote	Non-pilote
Taille			
Grande		1	1
Petite		1	2

2.3.2 Choix des communes

Le choix des communes s'est fait suivant leur taille et qu'elles aient été reprises comme commune-pilote PST ou pas. Sur base de ces éléments, seize administrations ont été contactées. Cinq réponses positives ont été reçues. Les agents dans les villes de Namur, Mons, Genappe, Walcourt et la commune d'Aiseau-Presles ont été rencontrés.

Ville de Namur

Par sa position de capitale de Wallonie, Namur se positionne comme une grande ville répondant au critère de taille déterminé dans la présente recherche, comptant 110.747 habitants (UVCW, s.d.d). Elle a participé en tant que commune-pilote à la phase test du PST en 2013.

La ville de Namur met en évidence trois valeurs sur son site internet qu'elle véhicule au sein de son administration, à savoir « la bienveillance : clé de la confiance ; l'efficacité : atteindre son but et l'utilité : la satisfaction pour chacun et chacune de mettre sa pierre à l'édifice » (Namur, s.d.).

Dans le PST réalisé durant la phase-pilote, la ville avait, notamment, une action concernant la définition d'un cadre général de contrôle interne dans son objectif opérationnel « Améliorer l'efficacité et l'efficience dans la gestion locale » ainsi qu'une autre action visant à une meilleure articulation entre les besoins de l'administration en personnel qualifié et l'épanouissement professionnel de chaque agent repris dans l'objectif opérationnel « Mieux gérer les carrières des agents ». Ces deux exemples sont contenus dans l'objectif stratégique « Pour une administration bien gérée ». Ces deux actions sont indiquées comme terminées dans le tableau de bord d'évaluation finale 2013-2018 (Namur, 2013). Dans le PST 2019-2024, nous retrouvons un objectif stratégique faisant sens dans la présente recherche : « Une ville qui mobilise au mieux ses compétences » avec un objectif opérationnel reprenant les valeurs prônées par l'administration citée plus haut (OS 37 – être une Ville qui offre un cadre de travail propice à la bienveillance, l'utilité et l'efficacité) (Namur, 2019).

Ville de Mons

La ville de Mons, chef-lieu de la Province de Hainaut, est la quatrième plus grande ville wallonne en termes de superficie et du nombre d'habitants, plus précisément 95.230 habitants (UVCW, s.d.c). Elle n'a pas participé au projet pilote-PST.

Le PST 2019-2024 de la Ville de Mons mentionne les valeurs de l'administration en interne (respect, solidarité, collaboration) et en externe (respect, professionnalisme et accessibilité). Il contient également un objectif stratégique faisant écho à la recherche, notamment O.S. 2 « Une administration communale moderne, efficace, orientée "citoyens" » (Mons, 2019). Ce document présente également la démarche suivie pour sa réalisation.

Ville de Walcourt

Faisant partie de l'arrondissement administratif de Philippeville, la ville de Walcourt est considérée comme petite commune au regard de ses 18.377 habitants (UVCW, s.d.e). Elle a participé comme commune-pilote lors de la phase test du PST.

Le PST de la Ville de Walcourt mentionne un objectif stratégique « être une ville offrant un service public local efficace et efficient au service de ses citoyens » dont lequel nous retrouvons un objectif opérationnel « organiser les services de manière optimale », proche de notre recherche. Deux actions sont reprises dans cet objectif opérationnel : « réorganiser les différents services de l'administration » et « motiver le personnel en place » (Walcourt, 2018).

Ville de Genappe

La Ville de Genappe est considérée comme une petite commune avec ses 15.350 habitants (UVCW, s.d.b). Elle n'a pas été reprise comme commune-pilote lors de la phase test du PST en 2013.

À la lecture de l'introduction de son PST, nous retrouvons des éléments faisant écho à notre recherche. En effet, la Ville veut « se doter d'une nouvelle méthodologie de gestion pour un décloisonnement des services communaux, une meilleure efficacité et une plus grande participation de chacune et chacun à la vie de la collectivité ». Elle mentionne également en amont que ce sont les agents de l'administration qui auront la charge de mettre en œuvre les actions inscrites dans ce document et que cela « implique une nécessaire coopération entre l'administration et les décideurs politiques » (Genappe, 2019 : 4-7).

Le volet interne du PST de la ville comprend un objectif stratégique intitulé « être une commune efficace et efficiente » dans lequel s'inscrit l'objectif opérationnel « être une Administration communale décloisonnée, ouverte sur son environnement » dont une des actions est de « veiller à la transversalité et aux collaborations entre les services ». Dans ce même objectif stratégique, nous voyons un autre objectif opérationnel concernant notamment au bien-être du personnel, plus précisément « être une Administration communale attractive, investissant dans son personnel, veillant à son bien-être et à sa motivation » (Genappe, 2019 : 231).

Commune d'Aiseau-Presles

La commune d'Aiseau-Presles, reprise dans l'arrondissement administratif de Charleroi, est une petite commune de 10.786 habitants (UVCW, s.d.a). Elle n'a pas été reprise comme commune-pilote lors de la phase test du PST en 2013.

Son PST comporte un objectif stratégique formulé comme suit : « être une administration efficiente et orientée sur l'accueil du citoyen ». Cet objectif correspond aux principes de la nouvelle gestion publique. Les actions reprises dans cet objectif sont, entre autres, de privilégier la « staturisation » du personnel ainsi que leur permettre de progresser dans leur carrière par la formation continue et la valorisation des compétences (Aiseau-Presles, 2019 : 8-9).

2.3.3 Choix des interviewés

Cinq membres de la direction générale ont été interrogés dont deux travaillent au sein de grandes administrations et trois de petites administrations. Ces membres avaient la qualité de directeur général, directeur général adjoint ou directeur général faisant fonction. La mission de mise en œuvre et de suivi du PST leur est donc dévolue.

Six agents avec position hiérarchique ont été interrogés. Quatre sont issus de grandes administrations et deux d'une petite commune. Une représentation plus grande d'agents avec position hiérarchique dans les petites administrations n'a pu se réaliser. Cela s'explique par le fait qu'un responsable de service ayant un lien avec le PST a quitté son poste dans une commune. De plus, dans cette même commune, une autre personne répondante à ce profil, chef de service et ayant un lien avec le PST, est actuellement en congé de maternité.

Cinq agents sans position hiérarchique ont été interviewés. Deux proviennent de grandes communes et trois de petites administrations. Trois ont la mission de référent PST (un d'une grande commune et deux de petites administrations). Il n'a pas été possible d'avoir accès au référent PST de l'autre grande commune interrogée en raison du fait qu'actuellement cette personne est en congé de maladie de longue durée.

Pour permettre une anonymisation complète des interviewés, le Tableau n°3 ci-dessous (classification des entretiens) les reprend uniquement en les différenciant suivant leur position hiérarchique et selon qu'ils sont issus de petites ou grandes communes.

Tableau 3 : Classification des entretiens

Direction	Agents avec position hiérarchique	Agents sans position hiérarchique
G.DG.1	G.M.1	G.A.1
G.DG.2	G.M.2	G.A.2
P.DG.3	G.M.3	G.A.R.PST.3
P.DG.4	G.M.4	P.A.R.PST.4
P.DG.5	P.M.5	P.A.R.PST.5
	P.M.6	

2.3.4 Guide d'entretien

Le guide d'entretien est construit à partir de la littérature et du cadre d'analyse de la recherche (cf. Tableau n°4 d'opérationnalisation des concepts, ci-dessous). Ainsi les différents concepts de la nouvelle gestion publique et de la confiance et leurs dimensions ont été mobilisés. Le tableau d'opérationnalisation des concepts nous a permis de mettre en œuvre le guide d'entretien utilisé lors des interviews. Lorsque nous nous sommes basés sur la littérature pour traduire les concepts en questions d'entretiens, celle-ci est référencée dans le tableau.

Suivant le choix opéré de réaliser l'enquête de terrain au moyen d'entretiens semi-directifs, ceux-ci s'appuient sur un certain nombre de questions préparées à l'avance. Elles sont relativement ouvertes sans être trop nombreuses, permettant à l'interviewé d'exprimer son propos sans être trop orienté par l'interviewer dans le respect de son cadre de référence, son langage et ses représentations de son vécu. Ces questions ont légèrement évolué au fur et à mesure des entretiens et n'ont pas été posées dans l'ordre préétabli (Beaud et Weber, 2010 : 242). Les questions posées respectivement aux directeurs généraux, aux agents avec position hiérarchique (manager) et aux agents sans position hiérarchique pour chacune des dimensions, sont exposées dans un seul tableau (cf. Tableau n°4 ci-dessous).

Tableau 4 : Opérationnalisation des concepts

<i>Question d'introduction</i> : comment les dernières transformations des services publics communaux ont influencé les relations de confiance entre, d'une part, les agents (niveau horizontal) et, d'autre part, les agents et leurs responsables hiérarchiques (niveau vertical) ?	
<i>Nouvelle gestion publique (PST)</i>	
Transversalité	DG - Comment avez-vous réalisé le plan stratégique transversal ? (Avec qui ? Quelles contraintes ?) Manager – De quelle manière avez-vous participé à l'élaboration du PST ? Quelles ont été vos missions ? Agent – De quelle manière avez-vous participé à l'élaboration du PST ? Quelles ont été vos missions ?
	DG - Quelles synergies avez-vous mises en place pour réaliser le PST ? (organe spécifique dédié ?) Manager – quelle collaboration a été mise en place pour réaliser le PST ? comment l'avez-vous vécu ? Agent – Comment s'est passée la collaboration avec vos collègues pour la réalisation du PST ?
	DG - Comment avez-vous géré la réalisation du PST avec les autorités politiques de la Commune ?

Responsabilisation	DG/Manager/Agent - Quels sont les mécanismes mis en place pour le suivi et l'évaluation du PST ?
Contrôle	DG/Manager/Agent - Disposez-vous d'un système d'audit interne ? comment fonctionne-t-il ?
Éclatement des services	DG/Manager/Agent – La mise en place du PST a-t-elle changé la perception de votre travail ? (Le PST a-t-il impacté votre travail quotidien ? ou l'a-t-il facilité ?)
Aplanissement de la hiérarchie	DG - Par suite des réformes de gouvernance locale des communes, avez-vous modifié l'organigramme ? (Avez-vous augmenté ou supprimé des postes hiérarchiques) ? Manager – Avez-vous vu votre position hiérarchique changée à la suite des réformes de gouvernance locale ? Agent –à la suite des réformes de gouvernance locale, avez-vous eu un changement dans votre poste ?
Évaluation	DG – La mise en œuvre du PST a-t-elle un impact sur l'évaluation de votre travail par rapport à l'avant PST ? Manager/Agent – La mise en œuvre du PST a-t-elle modifié l'évaluation de votre travail par votre hiérarchique par rapport à l'avant PST ?

<i>Confiance</i>	
Approche psychologique - Capacités	DG – Les transformations de gouvernance locale permettent-elles une meilleure gestion de vos agents en termes de compétences ? (Schoorman et al., 2007)

	<p>Manager/agent – Avez-vous le sentiment que vous êtes plus impliqué dans la gestion de projet ? que vos compétences sont valorisées ? (Mayer et Davis, 1999)</p> <p>DG/manager – Avez-vous le sentiment que vous pouvez déléguer les tâches à vos agents pour réaliser les missions que vous leur assignez ? comment évaluez-vous les compétences de ceux-ci ? (Serva et al., 2005)</p> <p>Agent – Avez-vous le sentiment que vous pouvez compter sur vos collègues pour vous aider ? (Mayer et al., 1995)</p>
<p>Approche psychologique - <i>Intégrité</i> <i>(honnêteté)</i></p>	<p>DG– avez-vous le sentiment que vos agents sont impliqués dans les missions que vous leur confiez dans la réalisation et le suivi du PST ?</p> <p>Manager - Avez-vous le sentiment que les actions et les comportements de la direction et de vos agents sont en adéquation avec ce qu'ils vous disent dans la réalisation et le suivi du PST ?</p> <p>Agent – Avez-vous le sentiment que les actions et les comportements de vos supérieurs et vos collègues sont cohérents par rapport à ce qu'ils disent dans la réalisation et le suivi du PST ? (Mayer et al., 1999 ; Colquitt et al., 2007)</p> <p>DG – Comment percevez-vous les réactions de vos agents lorsque vous leur assignez une mission ? est-elle bien accueillie ?</p> <p>Manager/Agent - Lorsque vos supérieurs vous assignent une tâche, comment la recevez-vous ? Avec plaisir ? Avec réticence ? Pour quelles raisons ? (Mayer et Davis, 1999 ; Colquitt et al., 2007)</p>
<p>Approche psychologique - <i>Bienveillance</i></p>	<p>DG – Avez-vous des structures ou des actions mises en place au sein de votre administration pour l'épanouissement de votre personnel ? si oui, lesquelles ?</p> <p>Manager – Avez-vous le sentiment que la direction est attentionnée envers vous ? vous soutient ?</p>

	<p>Agent – Avez-vous le sentiment que vos supérieurs sont attentionnés envers vous ? vous soutiennent au quotidien ? (Mayer et al., 1995)</p> <p>DG – Avez-vous modifié votre approche de soutien envers vos employés par suite de la mise en œuvre du PST ?</p> <p>Manager-Agent – Le soutien de la direction, ou à tout le moins ses modalités, ont-elles changé par suite de la mise en œuvre du PST ? (McAllister, 1995 ; Mayer et Davis, 1999)</p>
<p>Approche affective</p>	<p>DG/manager/agent – Avez-vous le sentiment que vous entretenez une relation proche ou plutôt distante avec vos agents/collègues ? Est-ce que cette proximité a un impact sur la collaboration avec les autres ? (McAllister, 1995)</p> <p>DG/Manager – Avez-vous des interactions fréquentes avec vos agents par rapport au PST et aux dossiers y afférents ? Sont-elles changées par rapport à avant le PST ?</p> <p>Agent – Avez-vous des interactions fréquentes avec collègues (et/ou hiérarchies) par rapport au PST et aux dossiers y afférents ? Sont-elles changées par rapport à avant le PST ? (McAllister, 1995)</p>
<p>Approche par choix rationnel (calcul rationnel)</p>	<p>DG/Manager/agent – Selon vous, quels sont les comportements favorisant une coopération dans la mise en œuvre et de suivi du PST ? (Rousseau et al., 1998)</p> <p>DG – Avez-vous le sentiment que votre administration est plus efficace/performante depuis la mise en œuvre du PST ?</p> <p>Manager/Agent – Avez-vous le sentiment que vous réalisez votre travail de manière plus efficace/performante depuis la mise en œuvre du PST ? (Rousseau et al., 1998)</p>

2.3.5 Analyse des données

Les données collectées doivent être traitées afin de relier les éléments théoriques aux résultats. Pour ce faire, l'analyse thématique, développée par Paillé et Mucchielli (2021) a été choisie. Cette méthode consiste à repérer et à regrouper des thèmes pertinents en lien avec l'objectif de la recherche, tout en permettant « de tracer des parallèles ou de documenter des oppositions, des divergences, des complémentarités, etc. » (Paillé et Mucchielli, 2021 : 270-271). L'avantage de cette méthode réside dans la réalisation d'une synthèse des thèmes présents dans un corpus sans interprétation ni théorisation. Ce relevé de thèmes est repris dans un arbre thématique. Il « présente sous forme schématisée l'essentiel du propos abordé à l'intérieur d'un corpus » (Paillé et Mucchielli, 2021 : 296). Cependant, nous avons privilégié la thématisation séquenciée permettant « une analyse efficace et uniforme du corpus » (Paillé et Mucchielli, 2021 : 275-276). Ce type de démarche de thématisation correspond à une approche hypothético-déductive de par l'identification des thèmes résultant du cadre d'analyse. De plus, cette démarche permet l'ajout de thèmes en cours d'analyse non anticipée, correspondant dans ce cas à une approche inductive. Toutefois, sans se retrouver dans la logique de la thématisation continue, les ajouts de thèmes seront normalement assez limités (Paillé et Mucchielli, 2021 : 275). Le danger de cette méthode est de confondre thème et catégorie. Le chercheur doit être vigilant à établir un thème sur base des propos des interviewés. En effet, ce processus permet d'établir le thème sur base de l'élément qui est relevé comme fondamental dans le discours et permet *de facto* de mettre de côté les éléments n'ayant pas d'intérêt. Par exemple, alors même qu'ils auraient été présentés comme tels par la littérature existante.

Après avoir établi un arbre thématique par interviewé reprenant les différents thèmes identifiés, nous avons réalisé un tableau synthétique dans lequel nous avons regroupé les verbatims des différents interviewés afin de procéder à l'analyse des données. Nous vous présentons dans le tableau 5 ci-après un exemple de la démarche réalisée pour un entretien.

Tableau 5 : Synthèse verbatim interview

Interviewés	Nouvelle gestion publique					
	Transversalité	Responsabilisation	Contrôle	Eclatement des services	Aplanissement de la hiérarchie	Evaluation
G.DG.1	On a anticipé la réforme des grades légaux. On a créé un comité de direction en 2011 en créant des départements. On était pilote pour le pst, on a traduit la DPC en objectifs et actions avec les membres du CODIR sous forme de tableau en identifiant le responsable administratif et politique. En dehors du codir, le suivi se passe de manière informelle par des comités de pilotage : il y en a un par projet, voire par action. Ce n'est pas que pour le pst, on fonctionne comme ça pour tout dans l'administration	Le suivi officiel se fait par le CODIR composé des 9 chefs de département, des trois gardes légaux et du chef de corps de la police. On fait un état des lieux du pst tous les ans. On a tout de même deux ou trois moments sur l'année où l'on revient sur le pst de manière globale.	On dispose d'une responsable du contrôle interne. Elle a des interactions de manière régulières avec les différents départements.	ce n'est pas forcément le pst qui a changé la perception de mon travail, mais la réforme des grades légaux, qui a accentué le rôle de manager des DG par rapport à la fonction de secrétaire communal. Par contre, par rapport à l'administration, ça a changé la manière de gérer parqu'on fonctionne plus en gestion de projets maintenant avec une plus grande transparence. Le pst ne facilite pas le quotidien des services de toute l'administration (par exemple pour le service population-état civil, ça ne change rien pour eux). Mais par contre, pour la mise en oeuvre des grands projets, ça a facilité, oui.	on a changé l'organigramme en 2011, avant la réforme des grades légaux et du pst. Et depuis, on a pas modifié le nombre de postes hiérarchiques.	L'évaluation a un impact sur mon travail de DG, oui, puisque maintenant nous sommes évalués (depuis la réforme des grades légaux). Un des volets de l'évaluation porte sur la mise en oeuvre du pst. Donc moi, clairement, ça fera partie de mon évaluation. Par rapport aux agents communaux, ils sont évalués aussi sur cela lorsqu'ils sont désignés responsable de certains objectifs pst. Mais ça n'impactera qu'une petite portion d'agents, puisque la plupart ne contribuent que de très très loin à un objectif pst, ce n'est pas le travail quotidien.

Confiance			Elements complémentaires
Approche psychologique	Approche affective	Approche choix rationnel	
Pour moi, la compétence de mes agents étaient déjà bien visibles avant le pst. La seule chose où ça a changé, c'est au niveau des managers. Il y a une formation en gestion de projets qui est plus systématique et ciblée sur les services à projets. Après la compétence des agents et des managers ont un impact sur l'ensemble. J'ai toujours délégué le travail à mes agents, ça n'a pas changé avec la mise en oeuvre du pst. Par contre, là où ça a changé, c'est au niveau de l'implication des agents par rapport aux missions confiées.	je viens de l'administration donc les gens me connaissent d'abord en tant que collègue. Ma porte est toujours ouverte quand je ne suis pas en réunion. Toutefois, les agents doivent tout de même suivre la ligne hiérarchique s'ils ont un problème ils en référeront d'abord à leur chef ou au responsable des ressources humaines selon le cas. Pour le reste, je suis accessible dans le sens où s'il y a vraiment un problème sur un dossier en particulier, ils peuvent revenir vers moi si la ligne hiérarchique n'a pas répondu.	Pour moi, pour que l'administration fonctionne correctement, il faut un collègue qui y croit, qui fasse confiance à l'administration. Et ensuite, il faut que le collègue et le CODIR ait de bonnes relations et ça c'est le rôle du DG. Il faut aussi préparer son administration par les formations et par l'implication de l'ensemble de l'administration. Je pense que depuis les réformes, l'administration s'est beaucoup plus professionnalisée et donc est plus efficace : une administration mieux formée, mieux organisée, qui s'est professionnalisée avec des profils qui sont de plus en plus pointus.	Néant, pour G.DG.1.

3 ANALYSE

Dans cette partie, les résultats obtenus par thématique à partir des entretiens réalisés vont être analysés. Ces différents thèmes sont analysés suivant la méthode d'analyse des données explicitée dans la partie précédente.

3.1 La nouvelle gestion publique dans les administrations locales wallonnes

Six principes ont été identifiés dans le cadre d'analyse. Ceux-ci caractérisent le processus de managérialisation de la nouvelle gestion publique, à savoir la transversalité, la responsabilisation, le contrôle, l'éclatement des services, l'aplanissement de la hiérarchie et l'évaluation.

3.1.1 Transversalité

La transversalité est un des principes fondateurs du PST (Fallon et al., 2016). Pourtant, elle n'est pas évidente pour tous les interviewés. Les perceptions dépendent, notamment, du niveau hiérarchique et du stade de la mise en œuvre de celui-ci.

Quatre directeurs généraux interrogés sur cinq considèrent que le PST permet de décroisonner l'administration. L'objectif poursuivi du PST est rencontré pour la majorité des directeurs généraux interviewés. De plus, une certaine proportionnalité se retrouve au niveau des critères de sélection de la recherche : deux grandes et deux petites communes dans lesquelles deux ont participé au projet pilote du PST (G.DG.1 ; G.DG.2 ; P.DG.4 et P.DG.5) : « la transversalité du PST permet de vraiment casser ce travail en silo » (P.DG.4) ; « avant le PST, on le faisait, [...] sauf que chacun travaillait cloisonné dans son champ d'action » (G.DG.2) ; « le PST permet d'ouvrir la porte au travail transversal parce que les administrations locales sont encore verticales, cloisonnées, travaillant en silo, où on a son métier et on se parle peu » (P.DG.5).

Huit agents interrogés sur onze considèrent qu'ils travaillent plutôt de manière transversale : « mes prédécesseurs étaient fort organisés métier, travaillant en silo, donc cloisonné » (G.M.1) ; « en termes de transversalité interne au service, c'est beaucoup plus fort qu'avant, mais on a un service qui a toujours été transversal avec tous les départements » (G.M.2) ; « on a une organisation très horizontale, donc toutes les cellules du département sont très transversales » (G.M.3). Quant aux agents sans position hiérarchique, les cinq personnes interrogées (G.A.1 ; G.A.2 ; G.A.R.PST.3 ; P.A.R.PST.4 ; P.A.R.PST.5) considèrent qu'une transversalité est bien présente dans la mise en œuvre des actions du PST. Notamment, un agent souligne cet élément de manière très explicite : « le fait d'être responsable d'un objectif du PST donne directement de la transversalité et de la légitimité par rapport aux autres services » (G.A.1). Cela dit, l'agent G.M.3 fait remarquer que la transversalité ne serait située qu'entre les services à l'intérieur du département en question pour lequel il est responsable.

De même que pour le fonctionnement des services, il est constaté que la transversalité est présente également au niveau du processus d'écriture du PST où la participation a été plus ou moins large. Pour quatre personnes interrogées, le PST a été écrit avec le concours des membres issus de leur comité de direction (G.DG.1 ; G.M.1 et G.M.4). Pour quatre autres personnes, l'écriture du PST s'est réalisée en impliquant toutes les personnes intéressées de l'administration, matérialisée dans des groupes de travail par objectif (G.DG.2 ; G.M.3 ; G.A.2 et G.A.R.PST.3) : « Pour la rédaction du PST, on a impliqué le comité de direction dans la démarche, tous les agents de l'administration du plus haut niveau de hiérarchie jusqu'aux ouvriers et techniciennes de surface » (G.DG.2). Par contre, pour cinq interviewés, la rédaction du PST s'est réalisée de manière restreinte, concrètement un petit groupe de travail ou une seule personne (P.DG.1 ; P.DG.2 ; P.DG.3 ; P.A.R.PST.4 et P.A.R.PST.5) : « On est une petite commune, on travaille quand-même avec des équipes qui sont quand-même relativement réduites. C'est notre groupe de trois qui avons réfléchi aux objectifs, aux actions » (P.DG.1) ; « On a rentré un PST-pilote très vite à la région. Ça a pris quelques soirées à moi et mon adjoint de l'époque pour tout faire » (P.DG.2) ; « On a engagé quelqu'un pour rédiger et suivre le PST » (P.DG.3). Cet élément est confirmé par un agent, chef de service, exprimant qu'il a été « sollicité uniquement par son échevin pour certains points du PST sans être associé à la rédaction » (PM5).

Toutefois, les agents associés à la rédaction du PST de manière volontaire expriment une certaine frustration en raison d'une perte de transversalité au moment de la mise en œuvre du PST avec les services renseignés comme pilotes. La raison de cette frustration porte sur la communication et la transparence de ce qui est réalisé des actions inscrites dans le PST : « j'ai le sentiment que le PST est fort cloisonné dans sa réalisation alors que c'était très ouvert au moment de l'écrire. Donc finalement, la transversalité est beaucoup moins flagrante » (G.M.3) ; « le PST est segmenté très clairement avec des services traitants bien identifiés » (G.M.4).

3.1.2 Responsabilisation

La responsabilisation correspond à la gestion déléguée des actions à de plus petites entités, disposant d'une certaine autonomie (Crozet et Desmarais, 2005 ; Dunleavy et al. 2006). La délégation du directeur général vers ces entités plus petites nécessite que ce dernier réalise le suivi de la réalisation des actions confiées aux niveaux plus bas. Par ailleurs, la réglementation a instauré une nouvelle entité chargée de réaliser ce suivi : le comité de direction. Les résultats montrent effectivement que pour dix agents interviewés parmi lesquels une moitié de ces agents (G.DG.1 ; G.DG.2 ; G.M.1 ; G.M.2 ; G.M.4) mentionne que le suivi du PST se réalise au niveau du comité de direction en moyenne trois fois par an. Par contre, pour l'autre moitié (P.DG.3 ; P.DG.4 ; P.DG.5 ; P.M.5 ; P.M.6), le suivi ne se réalise pas par le comité de direction *stricto sensu*. Cela dit si les réunions portent des noms différents - « comité de direction élargi » (P.DG.3) ; « comité de suivi ; en abrégé COSUI » (P.DG.4) ; « réunion de chefs de service » (P.DG.5) - les personnes mises autour de la table restent les chefs de service, le référent PST et le directeur général. Les fréquences peuvent également varier, de toutes les semaines (P.DG.4), à tous les mois (P.DG.3 et P.DG.5).

Au-delà de ce suivi formel, les témoignages indiquent que les agents disposent d'une autonomie pour réaliser le suivi du PST, en dehors de l'entité désignée par la réglementation (G.M.1 ; G.M.3 ; G.M.4 ; P.M.5 ; P.M.6 ; G.A.1) : « je fais partie du comité de direction, mais nous parlons très peu du PST au CODIR. Le suivi se fait surtout dans les réunions au sein du département tous les mois » (G.M.1) ; « le suivi du PST est fait une fois tous les six mois en réunion de département pour faire le point sur le PST » (G.A.1) ; « le référent PST revient vers nous assez régulièrement pour nous demander l'état d'avancement des actions du PST » (P.M.6).

Par ailleurs, aucune des personnes interrogées n'utilise de logiciel de suivi du PST, même si leur administration en ont fait l'acquisition. Cela s'explique par plusieurs raisons que ce soit par manque de personnel ou de temps. Par exemple, un directeur général (G.DG.1) a acquis un logiciel de suivi du PST lors du lancement du deuxième PST (2019-2024), mais « celui-ci n'est plus utilisé actuellement tant que notre référente PST n'est pas revenue de son congé de maladie de longue durée ». De même, un autre directeur général (P.DG.3) a acquis le logiciel pour sa commune en vue du lancement de son premier PST (2019-2024), mais finalement ne l'utilise pas au quotidien. Les trois autres directeurs généraux (G.DG.2 ; P.DG.4 ; P.DG.5) mentionnent qu'il n'ont pas acheté de logiciel de suivi PST. Dans les deux situations mises au jour par les directeurs généraux, le suivi du PST s'effectue avec soit des fiches-projets complétées par les services porteurs de projets (G.A.RPST.3 ; G.M.3 ; G.A.1 ; G.A.2), soit via les référents PST uniquement (P.M.5 ; P.M.6 ; P.A.R.PST.4 ; P.A.R.PST.5).

3.1.3 Contrôle

Une des missions dévolues au directeur général depuis la réforme des grades légaux est l'implémentation et le suivi d'un système de contrôle interne du fonctionnement des services communaux (CDLD, art. L. 1124-4, §4). Ce contrôle interne n'est en réalité que très peu formalisé au sein des administrations interrogées : seul le directeur général G.DG.1 a implémenté ce contrôle interne et possède un agent responsable de celui-ci « qui a des interactions régulières avec l'ensemble des départements ». Pour les quatre autres directeurs généraux (G.DG.2 ; P.DG.3 ; P.DG.4 ; P.DG.5), le contrôle interne se fait de manière informelle : « on le fait sans mettre l'étiquette 'contrôle interne' » (P.DG.5).

S'agissant d'une mission de la direction générale de l'administration, les autres agents interviewés n'ont pu apporter que peu d'éléments complémentaires. La plupart d'entre eux ne pouvaient se prononcer sur l'existence d'un contrôle interne au sein de leur organisation. Par contre, de façon intéressante, le PST est une forme de contrôle interne pour certains agents, précisant que « le premier contrôle en termes d'objectifs, c'est le budget. Puisque ce qui est inscrit au budget doit être réalisé » (G.M.1). Ce témoignage rejoint celui de l'agent G.M.4 qui considère également le PST comme « un outil de contrôle supplémentaire ». Et enfin, un autre

agent veille à son niveau « que les projets se fassent bien, dans les délais, respectant les procédures et les lois sur les marchés publics » (G.M.3).

3.1.4 Éclatement des services

L'éclatement des services s'apparente à la « désagrégation » (Dunleavy et al. 2006 : 470) d'une hiérarchie formant un ensemble rigide et homogène en structures autonomes et moins hiérarchisées (Van Haeperen, 2012). Cet élément est insufflé dans les réformes des grades légaux et PST étant donné que les projets peuvent également être réalisés par des agents n'ayant pas une position hiérarchique. Deux agents (G.A.1 ; G.A.2) précisent qu'ils se sont vu octroyer des responsabilités en tant que pilote d'actions du PST sans avoir une position hiérarchique dans l'organigramme : « ma position dans l'organigramme n'a pas changé avec le PST, mais j'ai acquis des responsabilités en tant que pilote d'actions malgré que je ne sois pas dans une position hiérarchique » (G.A.1). Cela rejoint les propos d'un agent avec position hiérarchique précisant que, de son point de vue, « la seule nouveauté réside dans le fait que n'importe qui peut être désigné chef de projet tout simplement réuni dans une équipe de projet, sans forcément qu'il ne soit chef de service » (G.M.1). Dès lors, l'équipe de projet n'étant pas issue d'un service en particulier s'apparente à une entité autonome et moins hiérarchisée.

Cependant, les interviewés énoncent des transformations de leur travail faisant suite à ce phénomène. Les agents mentionnent une surcharge de travail et une augmentation de la pression pour la réalisation du PST (G.M.1 ; G.M.3 ; G.M.4 ; P.M.5, G.A.1 ; G.A.2) : « c'est énergivore ! on a plus de réunions avec les autres services et plus de réunions sur le retour de ce qui est fait à la direction » (G.M.4) ; « le PST est contraignant en donnant plus de travail surtout quand on est un service associé, c'est-à-dire quand les actions ne nous incombent pas au départ » (G.A.1). Les agents référents PST considèrent que cela n'engendre pas plus de travail, ni de pression, sans doute en raison du fait qu'ils ont été engagés pour cette mission (G.A.R.PST.3 ; P.A.R.PST.4 ; P.A.R.PST.5) ?

3.1.5 Aplanissement de la hiérarchie

L'aplanissement de la hiérarchie correspond à la volonté de débureaucratiser l'administration. Cette volonté se traduit par une plus grande souplesse, une augmentation de l'autonomie et de la transparence. Cet élément est exprimé au niveau de l'administration locale dans la réforme des grades légaux (Boverie, 2013).

Au niveau des agents, quelques catégories de discours un peu différents peuvent être identifiées pour exprimer les changements survenus au sein de leur administration. Premièrement, quatre agents (G.M.4 ; P.M.5 ; P.A.R.PST.4 ; P.A.R.PST.5), mentionnent qu'ils ont changé de poste au cours de la période de mise en œuvre du PST 2013-2018 ou PST 2019-2024. Ce changement de poste n'a pas de lien direct avec les réformes, mais plutôt avec la vacance de la place à ce moment-là : « au départ, j'étais chef de service et en 2020, la place de responsable de département dans lequel je travaillais s'est libérée » (G.M.4) ; « j'ai changé de poste en 2017, mais ce n'est pas en raison du PST. C'est seulement que le poste de chef de service était vacant et je l'ai eu » (P.M.5).

Deuxièmement, trois agents (G.M.2 ; P.M.6 ; G.A.R.PST.3) désignent pour leur part clairement des changements opérés dans la ligne hiérarchique et dans l'organigramme répondant aux réformes de 2013 et 2018 : « avant, les chefs de service n'avaient qu'un seul supérieur qui était le secrétaire communal à l'époque. Et puis, avec la départementalisation, il y a des chefs de départements qui composent le comité de direction. Donc maintenant les chefs de service ont tout le comité de direction au-dessus d'eux. On se retrouve dans la position des agents communaux avant : il y avait des chefs de cellule entre agent et chef de service. Et pour les agents, ils se retrouvent maintenant à avoir au-dessus d'eux un chef de cellule, un chef de service, un chef de département et le codir avant la direction générale » (G.M.2) ; « mon service a été créé spécialement pour répondre à la réforme du PST, puisque le référent PST fait partie de mon service » (P.M.6).

Par conséquent, la taille de l'administration n'est pas significative : grande comme petite, des postes hiérarchiques n'ont pas été supprimés et le lissage de la hiérarchie n'est pas constaté. Au contraire, la tendance serait plutôt à la multiplication de postes hiérarchiques.

3.1.6 Évaluation

L'évaluation contribue à mettre en lumière les actions réalisées au regard des objectifs poursuivis et des moyens mobilisés dans la perspective d'améliorer la performance de l'administration. Au travers des résultats de ces actions, cette étape permet d'établir si celles-ci ont effectivement eu l'effet escompté (Fallon et al., 2016). Dans le cadre de la réforme du PST, des indicateurs sont recommandés pour mesurer le niveau de réalisation des actions inscrites dans celui-ci. Tous les interviewés assurent faire l'évaluation de l'état d'avancement du PST, mais trois agents mentionnent l'absence d'indicateurs de réalisation et de résultats dans les actions du PST (G.M.3 ; P.M.5 ; P.A.R.PST.6). Cela dit, ceux-ci considèrent qu'il s'agit d'un avantage leur permettant d'avoir une certaine autonomie pour réaliser et évaluer les actions : « ils ne sont pas fixés en amont. Cela laisse une grosse latitude au service » (G.M.3).

Au contraire, pour huit interviewés (G.DG.2 ; P.DG.3 ; P.DG.5 ; G.M.2 ; P.M.5 ; P.M.6 ; G.A.R.PST.3 ; P.A.R.PST.5) dont les indicateurs sont élaborés lors de la rédaction du PST, considèrent que ceux-ci sont beaucoup trop contraignants, notamment à cause de leur caractère vague : « quand considère-t-on qu'une action est finie ? Quand les travaux sont réalisés ? Mais ce n'est pas pour autant que l'action est finie. Est-ce qu'elle est réalisée à 50% ? 40% ? » (P.DG.5).

À côté de l'évaluation du PST en lui-même, la réforme des grades légaux impose l'évaluation des directeurs généraux, notamment sur la mise en œuvre du PST. Pour trois directeurs généraux (G.DG.1 ; G.DG.2 ; P.DG.4), cette évaluation est réalisée et la mise en œuvre du PST est prise en compte dans celle-ci : « Un des volets de l'évaluation porte sur la mise en œuvre du pst. Donc moi, clairement, ça fera partie de mon évaluation » (G.DG.1). Cependant, pour les deux autres directeurs généraux interrogés (P.DG.3 ; P.DG.5), cette évaluation est inexistante : « je ne suis pas évaluée par le collègue. Le bourgmestre m'a dit 'vous ferez bien ça vous-même!' » (P.DG.5).

Comme les directeurs généraux, les agents sont évalués de manière périodique. Certains agents précisent que leur évaluation porte également sur la mise en œuvre des actions du PST qu'ils leur sont confiés. Cependant, ils ne sont pas sanctionnés pour autant si les actions ne sont pas réalisées (G.DG.1 ; G.M.1 ; G.M.4 ; G.A.R.PST.3 ; P.A.R.PST.4 ; P.A.R.PST5) : « par

rapport aux agents communaux, ils sont évalués aussi sur cela lorsqu'ils sont désignés responsables de certains objectifs PST » (G.DG.1) ; « ce n'est pas parce qu'un objectif n'est pas réalisé alors qu'il est dedans qu'on devient un mauvais agent » (G.M.1) ; « l'évaluation de mon travail reprend aussi les missions confiées du PST. Mais je n'ai pas de sanction si elles ne sont pas réalisées, puisque si c'est le cas, je sais justifier pourquoi ce n'est pas fait » (G.M.4) ; « mon travail est évalué et une des missions est le suivi du PST. Maintenant, je n'ai pas la responsabilité que toutes les actions se réalisent » (P.A.R.PST.4).

L'autre partie des agents rencontrés expriment qu'ils n'observent pas de changement dans leur évaluation. D'ailleurs, selon eux, la mise en œuvre des actions du PST qui leur sont confiées n'a pas d'impact sur leur évaluation (P.M.5 ; P.M.6 ; G.A.1 ; G.A.2) : « non, seul le référent PST a l'impact de celui-ci dans son évaluation » (P.M.6) ; « Je n'ai pas eu dans mes évaluations un changement. On ne me parle pas du PST dans l'évaluation » (G.A.1) ; « mon évaluation personnelle a eu lieu, il y a quelques mois et l'atteinte des objectifs du PST n'a pas du tout été abordée. C'est peut-être parce que je ne dois pas réaliser cela seul, c'est le service tout entier qui doit atteindre la réalisation des actions » (G.A.2).

3.2 La confiance dans les administrations communales wallonnes

Trois approches caractérisant la confiance ont été retenues dans le cadre d'analyse, l'approche psychologique (capacités, bienveillance, intégrité), l'approche affective (émotions, fréquences des interactions) et l'approche du choix rationnel (intérêts, bénéfices, coopération, implication). Ces différents thèmes sont analysés dans cette section, toujours avec la même méthode d'analyse des données.

3.2.1 Approche psychologique de la confiance

Cette approche suggère que la confiance peut se manifester après l'analyse par le confiant de la fiabilité du bénéficiaire de celle-ci. Ce processus se réalise sur base de trois dimensions : la dimension cognitive, la dimension sociale ainsi que la dimension morale et normative (Mayer et al., 1995).

La dimension cognitive de la confiance correspond au caractère fiable d'une personne par rapport à ses compétences (Mayer et al., 1995). Les cinq directeurs généraux interrogés expriment de manière unanime qu'ils connaissent les compétences de leurs agents, que cela n'a pas changé après la mise en œuvre des réformes de gouvernance locale de 2013 et 2018 (G.DG.1 ; G.DG.2 ; P.DG.3 ; P.DG.4 ; P.DG.5). De même, les six agents avec position hiérarchique mentionnent à l'unanimité ce même élément (G.M.1 ; G.M.2 ; G.M.3 ; G.M.4 ; P.M.5 ; P.M.6).

Par contre, deux agents avec et un agent sans position hiérarchique ont exprimé le fait que la mise en œuvre du PST a permis de rendre plus visible les compétences du service (G.M.1 ; G.M.2 ; P.A.R.PST.5) : « je trouve que le PST permet de mettre en avant les compétences des gens. Par exemple, j'ai mon collègue énergie, il a réussi à décrocher des subsides pour isoler la toiture et mettre des panneaux solaires sur le toit communal. Il est perçu comme une personne un peu grognon, mais on voit qu'il a des connaissances terribles et donc on va lui permettre de participer à d'autres projets où on peut se dire qu'on aura confiance en son travail » (P.A.R.PST.5). Au-delà de la visibilité en interne des compétences des agents, le PST visibilise les compétences des agents aussi au travers de la perception des élus politiques : « on a gagné en crédibilité aux yeux du politique. Ils sont même étonnés de ce qu'on peut

produire » (G.M.1) ; « le PST nous a permis de développer de nouveaux projets auxquels on ne pensait pas nécessairement ou qu'on pensait que le pouvoir politique ne nous aurait pas soutenus » (G.M.2).

Dans le même esprit, un agent exprime mettre sa confiance dans les autres services, car les actions qu'il doit mettre en œuvre nécessitent l'intervention d'autres services à différentes étapes de réalisation de celles-ci, notamment le service s'occupant de lancer les marchés publics : « je dois faire confiance en chacun de mes collègues qu'ils réaliseront les éléments que j'ai besoin pour mener à bien mon projet » (G.A.2).

La dimension sociale de la confiance désigne la bienveillance qui devrait pousser le bénéficiaire de la confiance à vouloir faire du bien au confiant en dehors d'un motif égocentrique de profit (Mayer et al., 1995). La moitié des personnes interviewées se sentent soutenues et écoutées par leurs supérieurs hiérarchiques, autant les directeurs généraux que les chefs de département ou de service (G.M.2 ; G.M.3 ; G.M.4 ; P.M.5 ; P.M.6 ; G.A.R.PST.3 ; P.A.R.PST.4 ; P.A.R.PST.5). De la même manière, quatre agents avec position hiérarchique assurent être à l'écoute de leurs agents (G.M.1 ; G.M.2 ; G.M.4 ; P.M.5) : « je suis à l'écoute de mes chefs de service. S'ils sont un peu perdus, je les aide à trouver des solutions pour avancer » (G.M.1) ; « je suis en soutien de mes agents lorsqu'ils viennent exposer leurs difficultés à réaliser les actions. On en discute et si je n'ai pas de solution, je remonte l'information à la direction » (G.M.4). De façon plus spécifique, certains responsables ont mis en place des actions pour faciliter le travail des agents, notamment par la mise à disposition d'agenda partagé (G.M.1 ; G.M.2 ; G.M.3) ; la mise en place d'applications pour faciliter la gestion (G.M.2) ; la réalisation d'analyse de risques psychosociaux (P.DG.3 ; P.DG.4 ; P.DG.5) ; des plans de formations destinés à l'ensemble du personnel et aussi plus ciblés pour les chefs de service (G.DG.2 ; P.DG.5) ; la création d'un service bien-être du personnel ou prévention (G.DG.1 ; P.DG.4). Sur les cinq directeurs généraux, seul G.DG.1 a mentionné qu'il renforce sa communication interne. Par contre, seul G.A.2 n'a pas voulu se prononcer sur cette question. Son silence évoque une possible faiblesse dans le soutien de la part de sa hiérarchie. Il a d'ailleurs changé rapidement de sujet lors de l'entretien, visiblement mal à l'aise.

La dimension morale et normative de la confiance désigne les perceptions que le confiant aura des valeurs du bénéficiaire de la confiance (Mayer et al., 1995), notamment sont en rapport à « l'équité, la justice, la cohérence, le respect des promesses » (Colquitt et al., 2007). Sur le terrain, le mot revenant le plus souvent pour qualifier cette dimension est l'implication, entendu comme engagement, investissement par les interviewés. En effet, une majorité des répondants estiment que les agents s'impliquent plus dans leur travail depuis l'implémentation du PST (G.DG.1 ; G.DG.2 ; P.DG.5 ; G.M.1 ; G.M.3 ; P.M.6 ; G.A.1 ; P.A.R.PST.4 ; P.A.R.PST.5) : « depuis le PST, ça a changé au niveau de l'implication des agents par rapport aux missions confiées » (G.DG.1) ; « mes chefs de service s'impliquent plus dans les projets » (P.DG.5) ; « mes agents s'impliquent et accueillent favorablement les actions désignées » (G.M.1) ; « peut-être grâce au fait que les projets que j'ai à réaliser dans le cadre du PST sont attrayants, mes collègues sont ouverts et disposés à collaborer lorsque je me tourne vers eux » (G.A.1) ; « mes collègues sont impliqués et je sens que, quand je téléphone aux uns et aux autres, je ne téléphone pas dans le vide ! Et c'est logique puisque les gens se connaissent donc ils comprennent au fur et à mesure des réunions les enjeux et donc c'est plus simple » (P.A.R.PST.5). D'ailleurs, parmi ces agents, nous retrouvons trois directeurs généraux qui considèrent le PST comme un fort levier de motivation.

De façon générale, la désignation des services ou agents pilote d'actions du PST s'est faite sans réticence : « l'attribution est relativement tacite. Pour le moment, les actions sont en fait des choses qui correspondent globalement à ce que l'administration fait » (P.DG.3) ; « quand j'ai désigné les services pilotes des actions du PST, ils l'ont bien pris puisqu'on a pris des choses qui étaient déjà majoritairement dans d'autres plans. C'est des choses qu'ils [les chefs de service] avaient en tête » (P.DG.5) ; « pratiquement tout ce qu'on fait est dans le PST » (G.M.2).

La construction de la confiance, cela dit, a été progressive. Au début du lancement du PST au sein de leur administration, certains agents ont exprimé leur interrogation face à ce nouvel outil. Cela ne s'est pas véritablement traduit par une réticence, mais plutôt, comme l'expriment les interviewés, une forme d'interrogation qui s'est dissipée après de plus amples explications de la hiérarchie et/ou des référents PST (G.DG.1 ; P.DG.5 ; G.M.3 ; G.A.R.PST.3 ; P.A.R.PST.4) : « au début du lancement du PST 2013, c'est vrai que les agents se sont demandé ce qu'on leur voulait. Mais maintenant, ils se rendent compte que c'est un vrai outil de gestion »

(G.DG.1) ; « par contre, c'était plus difficile pour les agents [sans position hiérarchique] à comprendre puisqu'il y avait déjà les autres plans » (P.DG.5) ; « Parfois, n'étant pas à l'initiative de la rédaction de l'action, c'est difficile d'avoir une appropriation totale de l'action, puisque celle-ci n'a pas été proposée par le service porteur. Par exemple, pour certaines actions, on s'est demandé pourquoi nous étions pilote de l'action, alors que ce n'est pas forcément nos missions et comment on va du coup organiser ça ? Quelle est l'idée derrière ? » (G.M.3).

En outre, l'âge des agents aurait un impact sur les différentes dimensions de la confiance. Deux interviewés (P.DG.3 ; G.M.1) tiennent sensiblement le même discours : « j'ai pas mal d'agents 'jeune génération' qui viennent et qui ont la joie de collaborer et qui vont chercher les compétences des autres pour réaliser les projets » (G.M.1) ; « après, je pense qu'il y a des services qui se sont plus approprié le PST que d'autres, mais je pense que c'est fort lié à l'âge » (P.DG.3). Du côté des agents, on diagnostique la professionnalisation de l'administration. Celle-ci va engager davantage de personnes diplômées : « ça fait vingt-cinq ans que je travaille dans la commune et je vois qu'on a tiré beaucoup vers le haut depuis vingt ans. On recrute beaucoup plus facilement des gradués et des universitaires. Quand on recrute un gradué par exemple, c'est quelqu'un qui recherche des challenges, qui aime avoir une certaine autonomie, avoir une gestion de son travail, donc on lui fixe des objectifs à atteindre et il ne faut pas lui dire comment il doit le faire, il va se débrouiller, il recherchera par lui-même. Donc ça, c'est nettement plus facile quand on a une mentalité de projet pour travailler au niveau du PST. Ça aurait été beaucoup plus difficile à faire il y a vingt ans ! » (G.M.2).

3.2.2 Approche affective de la confiance

Dans cette approche, le choix des mots utilisés par les interviewés est très important pour identifier de possibles liens affectifs d'une confiance basée sur l'émotion (McAllister, 1995). L'ensemble des personnes interrogées sont globalement avec un même discours en termes de proximité, d'accessibilité et d'entente.

Tout d'abord, deux directeurs généraux suggèrent que la porte est toujours ouverte pour leurs agents (G.DG.1 ; P.D.G.5). Dans le même esprit, deux directeurs généraux et deux agents avec position hiérarchique expriment leur disponibilité pour leurs agents (G.DG.2 ; P.DG.3 ; G.M.1 ; G.M.4) : « je suis assez ouvert, disponible » (P.DG.3). Cependant, quatre des cinq directeurs interrogés ainsi que deux responsables soulignent l'importance de suivre la ligne

hiérarchique avant de venir vers eux (G.DG.1 ; G.DG.2 ; P.DG.3 ; P.DG.5 ; G.M.1 ; G.M.2). Effectivement, suivant l'organigramme expliqué par ces deux chefs, ils ont un ou deux niveaux hiérarchiques qui les séparent des agents (G.M.1 ; G.M.2).

Ensuite, cinq personnes mentionnent identifier une certaine proximité en parlant de la relation avec leurs collègues. Le directeur général P.DG.4 précise qu'il est proche de ses chefs de service, notamment par les interactions qu'il a avec eux lors des réunions de comité de direction. Un responsable de service précise qu'il « essaie d'avoir des contacts très proches avec ses agents » en prenant l'exemple de la période de télétravail : « j'ai quasiment pas fait de télétravail pour justement être là quand eux venaient en présentiel pour pouvoir les voir » (G.M.2). Par ailleurs, un agent sans position hiérarchique explique être plus proche de ses collègues au sein du service qu'avec les autres services : « quand on est dans le même service, on discute au détour d'un couloir, d'une tasse de café ou autre. Tandis que quand il est issu d'un autre département plus loin, on formalise plus nos relations autour de réunions de travail » (G.A.1). De même, l'agent G.M.3 évoque le fait que les gens se connaissent depuis plusieurs années au sein du département, ce qui favorise la collaboration, précisant que certains sont là depuis dix ans. À l'inverse, un autre agent sans position hiérarchique précise pour sa part qu'il est autant proche de ses collègues directs qu'indirects : « j'ai des relations proches avec les collègues de mon département et avec les services avec lesquels je dois collaborer pour mener à bien les projets dont j'ai la charge » (G.A.2).

Ces liens ont-ils été affectés par les récentes réformes des grades légaux et du PST ? Les agents interrogés ont exprimé que leurs proximité, accessibilité et entente n'avaient pas été renforcées par les récentes réformes (G.DG.1 ; G.DG.2 ; P.DG.3 ; P.DG.5 ; G.M.1 ; G.M.2 ; P.M.5 ; G.A.2) : « je viens de l'administration donc les gens me connaissent d'abord en tant que collègues. Ma porte est toujours ouverte quand je ne suis pas en réunion » (G.DG.1) ; « dès mon arrivée [ayant eu lieu avant la mise en place des récentes réformes], j'ai voulu [être] disponible pour mes agents » (P.DG.5) ; « quand il y a des collaborations [avec des agents ne faisant pas partie du service], ça se passe plutôt bien puisqu'on se connaît depuis longtemps. Sauf, pour le service technique qui est nouveau » (P.M.5) ; « l'arrivée des réformes n'a pas changé mes relations avec mes collègues » (G.A.2).

3.2.3 Approche du choix rationnel

Cette approche de la confiance se construit sur base de comportements observables à partir d'interactions basées sur un calcul de gain obtenu dans l'échange (Rousseau et al., 1998). Au travers des réponses obtenues sur le terrain, plusieurs comportements observés peuvent être bénéfiques pour la réalisation et le suivi du PST. En effet, un directeur général met en avant qu'il faut avoir la confiance du collège communal en l'administration ainsi que la formation et l'implication du personnel dans ce processus (G.DG.1). Par ailleurs, deux autres répondants (G.DG.2 ; G.A.1) ont suggéré que l'implication du personnel est essentielle : « nous avons la volonté de faire collaborer les agents de l'administration pour qu'ils se sentent impliqués dans ce qui est réalisé par l'administration en tant que personne travaillant pour le citoyen » (G.DG.2) ; « je pense qu'il est nécessaire d'impliquer les agents en amont, c'est-à-dire à la rédaction des fiches actions du PST. Cela permet d'éviter les situations où les agents reçoivent la mission comme une douche froide en leur disant 'maintenant, il faut que tu le fasses !' Si les agents se sentent impliqués en amont, c'est beaucoup plus productif, propice et ils détiendront aussi la possibilité de faire évoluer la fiche » (G.A.1).

Cette approche s'établit à partir d'éléments rationnels observables sur base d'un calcul réalisé sur la prévisibilité de comportements bénéfiques du bénéficiaire de la confiance. Dès lors, la communication joue un rôle dans la transmission des informations à recueillir sur la personne potentiellement bénéficiaire de la confiance. D'ailleurs, trois interviewés expriment cet élément en relevant que sans la communication, les choses sont rendues plus difficiles dans les interactions entre les agents. Notamment, un directeur général mentionne que la communication interne actuelle fait défaut entraînant des problèmes de compréhensions : « il y a encore aujourd'hui des gens qui découvrent ce que font leurs collègues. On est sur le même site, mais dans deux bâtiments différents. Ça rendrait compte à certains que quand on les sollicite, c'est pas pour les emmerder, mais qu'on a vraiment besoin, et que le citoyen est quelque part au bout de la chaîne aussi. Pour moi, de nouveau, c'est lié encore aussi à d'anciennes mentalités » (P.DG.3). Du point de vue d'un chef de service, lorsqu'un dossier coince, la raison se trouve dans un problème de communication (G.M.2). Semblablement, un référent PST suggère d'accroître la communication entre les services pour améliorer la mise en œuvre du PST dans sa commune : « on voit qu'on travaille bien fiche par fiche. On voit que ça avance

bien, mais ça reste encore fort en silo. L'idée maintenant, c'est de faire en sorte que les fiches dialoguent entre elles, ce qui veut dire que les services doivent dialoguer entre eux » (P.A.R.PST.5).

Au travers de cette approche basée sur le calcul rationnel, la confiance émerge à partir de la prévisibilité des comportements notamment par les comportements observables tels que la réputation, etc. Un interviewé exprime cela suivant des comportements et compétences des agents qui doivent être observés pour mener à bien des projets : « je dirais qu'il faut certaines compétences : compréhension de ce qu'on demande, gestion des tableaux de bord et des logiciels de présentation. Et il faut avoir certains comportements : gestion des réunions et être perméable aux évolutions des projets » (G.M.1).

Les intérêts individuels sont au cœur de cette approche. En effet, l'approche rationnelle se fait à partir des intérêts qui seront bénéfiques en donnant la confiance. Notamment, cette situation est exprimée par deux agents dans laquelle leur intérêt personnel guide leur implication dans la mission confiée : « on est tous débordés, donc quand on a des projets sur lesquels plusieurs services sont renseignés comme pilote, on essaie égoïstement de refiler le projet à autre » (P.M.5) ; « parfois les services qui voient l'action tentante pour eux, ils ont envie de la réaliser » (G.A.R.PST.3). De manière similaire, un autre agent exprime cette situation : « à partir du moment où on a plusieurs services, il y en a toujours un qui va vouloir essayer de tirer plus l'action vers lui, alors que les autres n'ont pas forcément envie de la laisser non plus, puisqu'ils sont concernés. Mais on en revient toujours au fait que la réalité des uns n'est pas la réalité des autres et les intérêts des uns ne sont pas les intérêts des autres » (G.M.4).

4 DISCUSSION

Les résultats obtenus vont être comparés à l'hypothèse générale énoncée dans le cadre d'analyse. Celle-ci suggérait que la managérialisation des services publics influence les relations de confiance dans les administrations publiques. Cet impact est tantôt positif, tantôt négatif. Celle-ci est précisée par différents éléments qui vont être repris pour réaliser cette étape de la recherche.

4.1 La transversalité et la confiance

Le cadre d'analyse de cette recherche suggérait que la transversalité allait créer des coûts de coordination qui impliqueraient plus de construction de confiance ou de méfiance. Rousseau et al. (1998 : 397) identifient que la coopération entre collègues est facilitée par la confiance. Cette coopération correspond à un comportement observable permettant une coordination plus élevée dans les interactions entre agents lorsque la confiance est présente au sein de ce groupe de personnes. Dans le même esprit, Furomo et al. (2009 : 38) pointent que les coûts de transaction sont moindres lorsque la confiance est présente.

Les résultats suggèrent une relative augmentation de la transversalité depuis le PST. Ce nouvel outil a eu un impact sur les relations de confiance entre la hiérarchie et les agents. Les agents ont été méfiants vis-à-vis de ce nouvel outil. La confiance s'est construite progressivement dans celui-ci. Toutefois, au regard des différentes phases de mise en œuvre, la transversalité est moins visible. En effet, celle-ci est plus présente au niveau du processus d'écriture où la participation des agents de l'administration a été plus large qu'au moment de la mise en œuvre des actions par les services. De même, un petit nombre d'interviewés pointent un manque de communication et de transparence au moment où les services désignés réalisent les actions du PST. Cela limite le processus transversal et génère une perte de coordination entre les agents sur les projets imaginés.

Ces résultats sont concordants avec la littérature. Le fait d'avoir le regroupement de personnes autour d'un objectif commun – par exemple mener une action du PST – ne se trouvant pas nécessairement dans une relation hiérarchique se réalise au travers de la transversalité (Tarondeau et Wright, 1995, cité dans Bertrand et Mevellec, 2008). Cependant les relations de confiance qu'entretiendront ces personnes sont impactées par les interactions qu'elles ont autour de ce projet. En effet, la coopération est influencée par le degré d'engagement de chaque partie prenante au projet et par la confiance que chacune aura dans l'autre pour réaliser la mission (Simon, 2007). Pour ce faire, les agents vont observer les comportements qui leur permettront de prendre le risque de donner leur confiance, par exemple en prenant en compte la réputation, les diplômes des autres personnes autour du projet. La coopération en sera influencée positivement dans le cas où les personnes peuvent identifier ces éléments. Par contre, le manque de communication entre les parties va rendre plus difficile l'identification des comportements observables nécessaires à la construction de la confiance (Rousseau et al., 1998). Dès lors, le risque lié à l'incertitude du comportement futur des autres personnes ne pourra pas s'établir. Par conséquent, ce seront plutôt des relations de méfiance qui se manifesteront étant donné qu'il y aura une absence de volonté de se rendre vulnérable de la part des agents (Mayer et al., 1995). A contrario, les relations entre la hiérarchie et les agents seront plutôt des relations de confiance. La confiance du supérieur hiérarchique aura tendance à être plus vite donnée à son collaborateur pour lui confier la réalisation de l'action envisagée étant donné que la prise de risque envisagée sera moindre pour lui, notamment en raison d'informations que seul le supérieur détient. Cela concorde avec la littérature exposant que la « différence de pouvoir hiérarchique et l'asymétrie d'information qui existent entre les deux individus dans la relation de confiance ont des implications importantes sur la façon dans la confiance peut se développer » (Schoorman et al., 2007 : 93).

4.2 La responsabilisation et la confiance

Le cadre d'analyse suggérait que la délégation de la mise en œuvre des actions du PST aux agents par le directeur général entraînerait une responsabilisation de ceux-ci pour leur réalisation. La gestion de ces actions est transférée à des agents qui ne sont pas forcément issus d'un même service. Cela s'apparente à de petites entités, regroupées par projet. Ces entités ont besoin de marges de manœuvre pour gérer leur mission. Dès lors, la responsabilisation suppose la reconnaissance d'une certaine autonomie de ces plus petites entités afin de réaliser les actions

du PST (Crozet et Desmarais, 2005 ; Dunleavy et al., 2006). La perception de la fiabilité de ces agents au travers de leur responsabilisation augmenterait la relation de confiance de la hiérarchie vers l'agent (Mayer et al., 1995). De même, la reconnaissance d'une certaine autonomie aux agents pour réaliser ces actions augmenterait la confiance de ceux-ci envers la hiérarchie.

Les résultats exposent, premièrement, que les agents chargés des actions du PST disposent d'une certaine autonomie concernant le suivi de celles-ci. Ils réalisent le suivi de manière informel au travers de diverses réunions, en dehors des moments d'évaluation du PST demandés par la réglementation. Par ailleurs, le suivi formel du PST se réalise au niveau du comité de direction, ou par une autre entité dont la démarche reste similaire. Deuxièmement, les agents ont également une autonomie dans la gestion du support de suivi de ces actions. Au travers de cette autonomie, la responsabilisation des agents implique une certaine confiance de la direction générale dans les missions assignées aux différents agents. Les entretiens ont révélé que le choix des agents porteurs des actions du PST se faisait sur base des compétences de ceux-ci. De même, les entretiens ont révélé que c'est le soutien de leur hiérarchie qui avait un impact positif sur les relations de confiance des agents envers eux.

Ces résultats concordent au niveau de la responsabilisation étant entendue comme la délégation d'une plus large autonomie de gestion et d'action (Crozet et Desmarais, 2005 ; Chevalier, 2007 cité dans Göransson, 2004). De plus, les réformes de l'administration locale basées sur la nouvelle gestion publique insistent sur l'augmentation d'une certaine autonomie décisionnelle des actions des directeurs généraux (Pollitt et Bouckaert, 2004 cités dans Göransson, 2014 ; Fallon et al., 2016). Au travers des résultats, l'autonomie s'est également accrue au niveau des agents et pas seulement au niveau des hauts fonctionnaires de l'administration locale.

De même, les résultats concordent au niveau de l'indépendance des facteurs antécédents la confiance (Mayer et al., 1995). Suivant la hiérarchie, le facteur prédominant pour déléguer une action à un agent est la perception des capacités de celui-ci à disposer des compétences et attributs nécessaires qui lui permettront de réaliser l'action escomptée. Le directeur général prendra le risque de déléguer uniquement s'il estime l'agent capable de la réaliser. Du côté de l'agent, le facteur prédominant est la perception de la bienveillance de la hiérarchie à son encontre dans les témoignages recueillis. En effet, les agents se sentent soutenus dans leur

travail par leur hiérarchie et la hiérarchie est ouverte et disponible pour leurs agents. Cela a pour effet d'augmenter la perception que l'agent sera digne de confiance pour mener à bien les missions confiées conformément à ce que l'autorité attend. De plus, cela concorde également avec l'étude de Schoorman et al. (1996a cité dans Mayer et Davis, 1999). Le directeur général prend un risque lorsqu'il délègue une action à un agent. La délégation par le directeur général de tâche à risque à un agent est une « indication vitale » pour [l'agent] qu'il est digne de confiance [...] aux yeux du [directeur général] » (Schoorman et al., 2016 : 93). De ce fait, la délégation opérée par le directeur général a un impact positif sur la responsabilisation de l'agent et sur l'établissement d'une relation de confiance.

4.3 Le contrôle et la confiance

Le cadre d'analyse évoquait que le contrôle de l'administration avait changé avec la mise en œuvre de la nouvelle gestion publique, à savoir un contrôle *a posteriori* et non plus forcément *ex ante*, notamment avec le contrôle interne. Les indicateurs de réalisation et de résultats renseignés dans le PST permettent également d'effectuer ce contrôle. Le contrôle associé à la confiance peut avoir des effets positifs tels qu'un accroissement de la coopération par exemple, mais peut également avoir des effets négatifs tels que l'augmentation des coûts de supervision (Ehren et al., 2019 ; Bromiley et Cummings, 1996, cité dans Paliszkiwicz et al. 2014).

Les résultats suggèrent que le contrôle *a posteriori* au travers du contrôle interne ne passe pas forcément au travers d'un processus formalisé. Cependant, le fait qu'il ne soit pas formalisé dans un processus bien défini ne semble pas constituer un frein au contrôle effectif. Au travers de cela, le contrôle interne non formalisé dans un processus écrit semble exercer une influence plutôt sur la responsabilisation des agents à réaliser ce contrôle avant d'influencer les relations de confiance.

Lorsque le contrôle interne est informel, celui-ci permet une certaine autonomie de gestion de ce contrôle aux agents. Cela a un impact sur la responsabilisation des agents. Au travers de la responsabilisation, les agents et la hiérarchie prennent le risque de s'attendre à ce que chacun réalise ses missions en prenant en compte le respect des procédures, des réglementations en vigueur, etc. Le coût de vérification du comportement des autres est moins élevé. Les relations de confiance en sont positivement influencées. Cela concorde avec les

études exposant que la confiance permet aux agents de consacrer moins de temps à vérifier les comportements des autres (Ehren et al., 2019 ; Bromiley et Cummings, 1996, cités dans Paliszkiwicz et al. 2014). Lorsque le contrôle interne est formalisé, ce contrôle tend à limiter l'autonomie des agents à réaliser ce contrôle. Cela est concordant avec l'étude de Schoorman et al. (2007). Ces auteurs mentionnent que les « systèmes de contrôle constituent un mécanisme alternatif pour gérer le risque dans les relations (Schoorman et al., 2007 : 346). Dans ce contrôle formalisé, les comportements dignes de confiance des agents sont perçus par les directeurs généraux comme résultant du système de contrôle plutôt que de l'agent lui-même. Du côté des agents, ils consacrent plus de temps et d'énergie à vérifier les comportements des autres. Par conséquent, les coûts de vérification restent élevés (Ehren et al., 2019 ; Bromiley et Cummings, 1996, cités dans Paliszkiwicz et al. 2014).

4.4 L'éclatement des services et la confiance

Le cadre d'analyse évoquait que les réformes récentes ont fait croître la gestion par projet, dans les communes. Celles-ci permettent aux agents de s'impliquer d'une telle sorte que les compétences sont mieux valorisées et reconnues. Notamment, la personne désignée pilote du projet ne sera pas forcément le responsable du service. Lorsque les compétences d'une personne sont reconnues, la personne sera perçue comme ayant la capacité à aider l'autre (Mayer et al., 1995 ; Mayer et Davis, 1999). Au final, la confiance devrait en sortir grandie.

Les résultats montrent que l'éclatement des services, au travers de la mise en œuvre du PST, a permis une plus grande visibilité des compétences des agents. Cela est notamment exprimé par l'agent P.A.R.PST.5 à propos d'un de ses collègues sur une action du PST : « mon collègue énergie [...] a réussi à décrocher des subsides pour isoler la toiture et mettre des panneaux solaires sur le toit communal. Il est perçu comme une personne un peu grognon, mais on voit qu'il a des connaissances terribles et donc on va lui permettre de participer à d'autres projets où on peut se dire qu'on aura confiance en son travail ». Cette augmentation de visibilité exerce une influence sur les relations de confiance.

A côté de cela, les témoignages des agents ont révélé qu'un changement s'était opéré sur leur travail depuis la mise en œuvre du PST. Ils évoquent une surcharge de travail et une augmentation de la pression pour réaliser les actions du PST. Ces transformations du travail n'ont pas été anticipées dans le cadre d'analyse.

Les résultats amènent une concordance en termes de reconnaissance des capacités avec la littérature. Les agents sont réunis autour d'un projet commun formant une structure n'étant pas forcément hiérarchisée (Van Haeperen, 2012). Au travers de cette équipe, les agents peuvent être désignés pilote d'une action sans disposer d'une position hiérarchique, ainsi que la possibilité de participer à la mise en œuvre d'une action sans en avoir la charge initialement dans leur service. La reconnaissance des compétences des agents va permettre aux collègues et aux supérieurs hiérarchiques d'établir la relation de confiance suivant la perception de cette capacité (Mayer et al., 1995 ; Mayer et Davis, 1999). La confiance va se construire avec le temps, au fur et à mesure des projets réalisés. De plus, elle aura tendance à subir des variations suivant les comportements futurs des agents (Rousseau et al., 1998). L'éclatement des services permettant une plus grande visibilité des compétences semble avoir un impact plutôt positif sur les relations de confiance.

Par contre, les résultats ont montré un effet sur les relations non attendu et peuvent compléter la littérature existante. Les transformations du travail des agents par l'implémentation du PST semblent atténuer les effets sur les relations de confiance rendus possibles par la visibilité des compétences. La surcharge de travail et la pression peuvent être des facteurs extérieurs qui affecteront le mécanisme de construction de la confiance. Cet élément pourrait compléter la recherche, notamment celle réalisée par Schoorman et al.(2007). Les auteurs énoncent que « la culture peut également affecter la perception de la capacité, de la bienveillance et de l'intégrité et l'importance accordée à chacune de ces variables dans le modèle [de Mayer et al., 1995] » (2007 : 351). De ce fait, si la culture de l'organisation peut affecter la perception des trois antécédents de la confiance, les transformations du travail énoncées dans cette recherche peuvent également avoir une influence sur la perception de ces trois facteurs. La surcharge de travail tend à accorder une plus grande valeur au facteur capacités. Dans cette situation, la perception du facteur capacité aura une valeur plus grande aux yeux de l'agent en surcharge que les deux autres facteurs.

4.5 L'aplanissement de la hiérarchie et la confiance

Le cadre d'analyse évoquait que la réforme des grades légaux contient la volonté de débureaucratiser l'administration par l'aplanissement de la hiérarchie. Cet élément suppose la suppression de niveaux intermédiaires hiérarchiques. En effet, la création d'un comité de direction tend à créer une horizontalisation de la hiérarchie. Ceci devrait probablement conduire à la mise en œuvre de mécanismes de transmission de l'information entre la hiérarchie et les services, et donc à la manifestation de plus grandes relations de confiance entre ces deux niveaux (Schoorman et al., 2007).

Les résultats suggèrent que les réformes récentes entraîneraient plutôt un épaississement de la hiérarchie. Plusieurs témoignages évoquent la création de départements ou de services n'existant pas avant ces réformes. De plus, les résultats évoquent de potentiels problèmes de communication entre collègues et entre la hiérarchie et les agents. Cela exercerait une influence plutôt négative sur les relations de confiance. Cette influence peut être nuancée au niveau des relations de confiance avec la hiérarchie. Ceux-ci tentent de pallier ce phénomène par l'instauration, de manière volontaire et informelle, de mécanismes favorisant la gestion des projets, notamment par un agenda partagé, et par leur disponibilité, leur écoute et leur soutien aux agents. Cela permettrait d'atténuer l'influence plutôt négative de l'épaississement de la hiérarchie et du relatif manque de communication.

Les résultats semblent correspondre à la littérature. La communication joue un rôle dans la transmission des informations à recueillir sur une autre personne. L'augmentation des niveaux hiérarchiques aurait tendance à plutôt diminuer la perception des comportements observables qui doivent permettre à une personne d'établir la prévisibilité des comportements bénéfiques du potentiel bénéficiaire de la confiance (Rousseau et al., 1998). Cette difficulté du recueil des informations sur le comportement prévisible de B crée une situation où A ne s'engagera pas à prendre le risque de donner sa confiance sans l'établissement de la fiabilité de B. Cette illustration correspond à une situation de méfiance. Dès lors, cette situation aurait tendance à développer des relations de méfiance puisqu'il y aurait une absence de confiance entre les agents et la hiérarchie (Schoorman et al., 2007 : 350) et entre collègues. Cependant, lorsque la hiérarchie met en place des dispositifs pour atténuer cet effet, les agents pourraient percevoir le comportement bienveillant de la hiérarchie et permettre d'établir une relation de

confiance. Cela pourrait dès lors se construire si le facteur bienveillance est prépondérant pour l'agent dans la construction de cette relation (Mayer et al., 1995 ; Mayer et Davis, 1999).

4.6 L'évaluation et la confiance

Le cadre d'analyse évoquait que le directeur général dispose d'une obligation de moyen pour la réalisation du PST. Étant donné que le directeur général confie la mise en œuvre de celui-ci aux agents, ceux-ci devraient pouvoir avoir une obligation de moyen également pour la réalisation des missions confiées. Les agents chargés de l'exécution sont supposés être évalués sur l'état d'avancement des actions assignées. Cela devrait avoir une influence sur l'implication des agents dans la réalisation des projets (Rousseau et al., 1998). Une augmentation de l'implication des agents dans la réalisation des actions aurait un impact positif sur les relations de confiance entre la hiérarchie et les agents, mais également sur celles des agents entre eux.

Les résultats suggèrent que l'évaluation des agents ne comprend pas de manière systématique l'évaluation de l'état d'avancement des missions confiées du PST à l'agent. Cependant, que l'évaluation soit effectivement réalisée ou pas, les agents disposeraient d'une obligation de moyen étant donné qu'il n'y a pas de sanction si les missions ne sont pas réalisées ou terminées. En termes d'implication, les résultats évoquent une plus grande implication des agents dans leur travail depuis le PST. Suivant ces éléments, l'évaluation sans contrainte disciplinaire a une influence positive sur les relations de confiance, au travers de l'implication des agents à réaliser leurs missions.

Au regard de ces résultats, l'implication des agents correspond à un comportement observable. Lorsque ce comportement est perçu d'une autre personne, la construction de la relation de confiance, au travers de la prise de risque de l'incertitude que celle-ci réalisera effectivement la mission, sera accordée qu'au moment où le comportement observé est positif pour cette personne. Cet élément semble concordant avec la dimension morale et normative de la confiance - l'intégrité - décrite par Mayer et al. (1995). Cela peut compléter la liste des synonymes de cette dimension évoquée par Colquitt et al. (2007). Dans cette recherche, cette dimension était évoquée par la récurrence du mot « implication » qui était entendu par les interviewés comme engagement, investissement.

4.7 Élément complémentaire

Les résultats ont identifié que l'âge de l'agent pouvait jouer un rôle dans la managérialisation de l'administration locale. Notamment, un directeur général mentionne que « [...] les plus jeunes sont dans cette pédagogie du projet, ils se projettent plus facilement dans ce type de structure et des canevas que le chef des travaux, par exemple, qui est à un an de la retraite, n'en a rien à faire ! » (P.DG.3). Un autre agent exprime un propos similaire au niveau des nouveaux agents engagés « j'ai pas mal d'agents 'jeune génération' [...] qui ont la joie de collaborer [...] pour réaliser les projets » (G.M.1).

Cet élément n'a pas été relevé dans la revue de littérature et tend à correspondre à la nouvelle gestion publique. En effet, les raisons qui ont poussé les administrations à modifier leur fonctionnement sont une administration trop hiérarchisée, traitant les dossiers suivant des règles et procédures formelles, impartiales et égalitaires (Guillemot et Jeannot, 2013 : 84) au profit d'une administration moins hiérarchisée, plus flexible, plus axée vers le destinataire du service, etc. Cette modernisation de l'administration ne peut se réaliser de manière complète qu'avec l'implication des agents qui la composent. Par conséquent, le comportement des agents joue un rôle important dans l'implémentation des réformes récentes. La résistance au changement de certains agents tend à démontrer leur opposition aux valeurs véhiculées par leur direction. Cela pourrait se traduire par un manque d'adhésion à un ensemble de principes qu'ils jugent dès lors inacceptables (Mayer et al., 1995 ; Mayer et Davis, 1999). Cette situation va très probablement affecter la perception de la propension à faire confiance par les collègues et la hiérarchie à ces agents, puisque l'intégrité de ces agents sera perçue négativement. En sachant que la perception de ces éléments cognitifs (compétence, bienveillance et intégrité) n'est visible que pour celui qui réalise ce jugement et le degré d'importance octroyé à chacun des facteurs, diffère également suivant chaque individu.

CONCLUSION

La littérature sur la nouvelle gestion publique a mis en avant les différents principes caractérisant cette approche (Hood, 1991 ; de Visscher et Varone, 2004 ; Pollitt, 2007). Ce champ théorique a émergé dans l'optique de répondre aux critiques de non-efficacité et non-efficience des organisations publiques. La managérialisation peut être entendue comme le processus mettant en œuvre les principes de la nouvelle gestion publique au sein des administrations publiques, notamment en introduisant de nouveaux outils dans leur fonctionnement par le biais de réformes. La transformation des administrations ne s'est pas opérée de manière identique partout (Drumaux, 2010 ; Dunleavy et al., 2006 ; De Vries et Nemec, 2013).

L'implémentation de ces réformes a un impact sur les relations de confiance entre agents. Par exemple, lorsque, de plus en plus, les agents sont amenés à collaborer ensemble sur de mêmes projets, cela peut avoir un impact sur la relation de confiance qu'ils entretiennent suivant qu'ils se connaissent ou pas. La littérature sur la confiance a étudié les éléments qui permettent d'identifier la construction de la confiance et de son corollaire, la méfiance (Rousseau et al. 1998 ; Mayer et al. 1995). Sur base de ces éléments, la question de recherche suivante a été posée : « comment les dernières transformations des services publics communaux ont influencé les relations de confiance entre, d'une part, les agents (niveau horizontal) et , d'autre part, les agents et leurs responsables hiérarchiques (niveau vertical) ? ».

La conduite et l'analyse d'entretiens semi-directifs auprès de seize personnes, dont cinq directeurs généraux, six managers et cinq agents des administrations communales de la Ville de Namur, la Ville de Mons, la Ville de Walcourt, la Ville de Genappe et la Commune d'Aiseau-Presles, nous a permis de dégager des résultats très intéressants concernant l'impact de l'implémentation des réformes des grades légaux et du PST sur les relations de confiance au sein des administrations communales wallonnes. Ces deux réformes visent une meilleure gouvernance des administrations locales wallonnes caractérisée au travers de certains principes de la nouvelle gestion publique. Il s'agit notamment de la séparation de la prise de décision stratégique (pouvoir politique) et la gestion opérationnelle (administration) ; la gestion de l'administration par projets comprenant la planification, l'évaluation et le contrôle.

Ces démarches ont permis de mettre en évidence que, premièrement, la transversalité entre les services a augmenté ce qui a permis un décloisonnement de ceux-ci et a diminué le travail en silo. Par contre, il s'est avéré que cette augmentation se fait davantage au niveau de l'écriture du PST alors que lors de sa mise en œuvre, au travers d'actions ciblées assignées aux services, un manque de communication et de transparence limite la transversalité du processus. L'augmentation de la transversalité a pour effet de rapprocher des personnes n'ayant pas forcément l'habitude de collaborer. Le degré d'engagement de ces personnes influence les relations de confiance verticales et horizontales. Ces relations de confiance entre collègues et entre la hiérarchie et les agents se construisent par l'observation de comportements, tels que les compétences en conduite de réunion, l'ouverture aux évolutions du projet, considérés comme bénéfiques, susceptibles d'aider ceux-ci dans la mise en œuvre du projet. Dès lors, l'observation des comportements favorables à un degré d'engagement élevé a un effet positif sur la relation confiance. La collaboration en sort grandie. A contrario, la non-observation des comportements bénéfiques à un degré d'engagement faible a un effet négatif sur la relation de confiance. Cette situation peut insuffler une absence de relation de confiance si le degré d'engagement est presque nul. Dans ce cas, cela entraîne une relation de méfiance entre collègues et entre la hiérarchie et les agents.

Deuxièmement, elles ont mis en exergue que la responsabilisation des agents a augmenté par l'accroissement de l'autonomie de ceux-ci au niveau du suivi des projets du PST. Une plus grande autonomie est accordée aux agents par la hiérarchie. Cela a un impact sur la responsabilisation des agents. La responsabilisation, provenant de la délégation des actions par la hiérarchie, a un impact positif sur la relation de confiance entre la hiérarchie et les agents. La hiérarchie considère les compétences des agents comme facteur prédominant pour déléguer les actions aux agents. La prise de risque de délégation de l'action à un agent se réalise à partir de la perception des compétences des agents à aider la hiérarchie dans la réalisation du PST. Du côté des agents, le soutien et la disponibilité de la hiérarchie, correspondant au facteur de bienveillance, sont considérés par les agents comme déterminant pour avoir confiance en leur hiérarchie.

Troisièmement, elles ont mis en avant que le contrôle *a posteriori*, se réalisant au travers du contrôle interne, n'est pas forcément formalisé dans un processus écrit. Le contrôle interne non formalisé permet de donner une certaine autonomie de gestion de contrôle aux agents. Cette autonomie a tendance à augmenter la responsabilisation des agents. Cela exerce une influence positive sur la relation de confiance. Cela a pour effet de diminuer les coûts de vérification des comportements des autres. A contrario, le contrôle interne formalisé dans un processus écrit semble plutôt diminuer l'autonomie des agents pour réaliser ce contrôle étant donné que les agents doivent suivre la procédure déterminée. La perception des comportements des agents est plutôt considérée comme étant la manifestation du suivi de la procédure de contrôle. Cela influence négativement les relations de confiance et a pour effet de maintenir un coût de vérification élevé.

Quatrièmement, elles ont fait ressortir que l'éclatement des services a permis une plus grande visibilité des compétences des agents. Cependant, cet éclatement a produit un effet non anticipé dans la recherche portant sur les transformations du travail des agents par l'accroissement de la pression et de la surcharge de travail. La visibilité des compétences exerce une influence positive sur les relations de confiance entre les agents et entre la hiérarchie. La perception des compétences rendues visibles par la réalisation des actions du PST facilite l'établissement du jugement de perception de ce facteur par les collègues et par la hiérarchie. En revanche, les transformations du travail des agents atténuent les effets de la visibilité des compétences sur les relations de confiance. La surcharge de travail et la pression sont deux facteurs extérieurs qui peuvent exercer une influence négative sur la visibilité des compétences. Les agents se trouvant dans une situation de surcharge et/ou de pression ne permettent pas de montrer l'entièreté de leurs compétences au travers de la mise en œuvre de leurs missions. Dès lors, cela diminue la perception du facteur capacité par les collègues et la hiérarchie.

Cinquièmement, elles ont mis en évidence que les réformes récentes entraînent plutôt un épaississement de la hiérarchie au lieu de l'aplanir. Cela se traduit par une complexification de la hiérarchie par la création de nouveaux départements ou de services. À cela s'ajoutent des difficultés de communication dans les relations horizontales et verticales. Toutefois, ces difficultés semblent atténuées lorsque les managers instaurent des mécanismes informels et volontaires pour tenter de faciliter la gestion de projets des agents. L'épaississement de la hiérarchie et les difficultés de communication influencent négativement les relations de confiance entre collègues et entre la hiérarchie et les agents. Ces deux éléments ont pour effet

de diminuer la perception des comportements observables des agents à partir desquels s'établissent la prévisibilité des comportements permettant à la hiérarchie ou à un collègue d'établir une relation de confiance. Dès lors, ce sont plutôt des relations de méfiance qui se construisent en l'absence d'établissement de confiance pour les collègues et entre la hiérarchie et les agents. Cependant, lorsque les managers (les agents avec position hiérarchique) mettent en œuvre des mécanismes facilitant la gestion des actions, notamment par leur soutien et la création de logiciels partagés, cela peut atténuer les effets négatifs s'opérant sur les relations de confiance. Dès lors une relation de confiance peut se construire sur base du facteur bienveillance en ce qui concerne la perception de l'agent envers sa hiérarchie.

Sixièmement, elles ont mis en avant que l'évaluation des agents ne prenne pas en compte de manière systématique l'évaluation de l'état d'avancement du PST. Les agents disposent dès lors d'une obligation de moyen pour réaliser les actions du PST. Dans ce cadre, l'évaluation est dissociée du régime disciplinaire par rapport à l'avancement du PST. Cela exerce une influence sur l'implication des agents à réaliser les missions du PST. L'implication est un comportement observable pouvant être identifié par les collègues et la hiérarchie pour établir leur perception de la fiabilité de la personne en question. Dès lors, l'évaluation, sans sanction disciplinaire, a un effet positif sur l'implication des agents et l'implication de ceux-ci exerce une influence sur les relations de confiance verticales et horizontales. Lorsque l'implication de l'agent est perçue comme faible, la relation de confiance sera plutôt affectée négativement. À l'inverse, lorsque l'implication de l'agent est perçue comme élevée, la relation de confiance sera plutôt influencée positivement.

Septièmement, elles ont mis en lumière que la résistance au changement face à un autre mode de fonctionnement peut avoir un impact sur les relations de confiance verticales. L'âge de l'agent semble être déterminant dans cette résistance à réaliser au mieux les actions du PST. Cet élément n'avait pas été relevé dans la revue de littérature. La perception du jugement de fiabilité opéré par la hiérarchie sera perçue de manière négative au niveau de l'intégrité de l'agent quand il montre de la réticence à s'adapter à de nouvelles valeurs portées par la hiérarchie.

Les résultats de cette recherche ont des implications théoriques, méthodologiques et pratiques. Au niveau théorique, grâce au dispositif comparatif de cas, il a été possible de comparer comment différentes administrations s'approprièrent deux réformes uniques sur le même territoire. Dès lors, une prochaine étude pourrait se pencher sur plusieurs réformes entre elles sur des territoires différents à l'échelle de deux régions, voir à étendre cela à l'échelle de la Belgique. En prenant la zone géographique, l'étude pourrait porter sur les réformes mises en œuvre sur le territoire de la région bruxelloise avec le territoire de la Région wallonne. Une transformation de la Nouvelle Loi Communale applicable sur le territoire de la région bruxelloise a introduit des principes de la nouvelle gestion publique par l'Ordonnance du 5 mars 2009¹¹. Notamment, le système du mandat des secrétaires communaux, la mise sur pied et le suivi du système de contrôle interne, création d'un comité de direction, conclusion d'une note d'accord déterminant la façon dont le secrétaire communal exerce les compétences qui lui sont déléguées (signée également au nom du comité de direction)¹². Les administrations communales bruxelloises n'ont pas de Plan Stratégique Transversal. Cependant, elles ont un élément qui s'en rapproche. Celui-ci porte le nom de plan triennal inséré dans la Nouvelle Loi Communale à l'article 242 bis par l'Ordonnance du 5 mars 2009, modifié par l'Ordonnance du 17 juillet 2020¹³. Ce document reprend les projections budgétaires avec une note explicative décrivant les axes politiques choisis pour les trois années suivantes¹⁴. L'étude chercherait à déterminer si la managérialisation de ces réformes différentes a un impact identique ou différent sur les relations de confiance. La future recherche pourrait également ajouter une variable complémentaire. Cette variable pourrait être la résistance aux changements des agents face aux transformations du mode de fonctionnement de l'administration. Celle-ci a été révélée par les résultats de la présente recherche. Elle « traduit la capacité des individus d'entraver les projets de réforme dans lesquels s'engage l'entreprise. Elle renvoie à une variété de comportements comme le déni, l'indifférence, le rejet, la rumeur, l'obéissance aveugle, le refus, l'argumentation, la contestation, l'opposition, la répression ... » (Soparnot, 2013 : 26). Brassard (2003) apporte une précision sur ce concept en apportant un approfondissement de la nature du changement organisationnel. Ces deux auteurs peuvent être une base pour la future recherche.

¹¹ Ordonnance du 05 mars 2009 modifiant la nouvelle loi communale. (2009). *Moniteur belge*, 13 mars, p. 22027

¹² Article 3, Ordonnance du 05 mars 2009 modifiant la nouvelle loi communale. (2009). *Ibid.*

¹³ Ordonnance du 17 juillet 2020 modifiant la nouvelle loi communale. (2020). *Moniteur belge*, 30 juillet, p. 56332

¹⁴ Article 73, Ordonnance du 17 juillet 2020 modifiant la nouvelle loi communale. (2020). *Ibid.*

Au niveau méthodologique, l'analyse de contenu utilisée dans la présente recherche a permis d'obtenir des témoignages en laissant les interviewés s'exprimer librement, d'analyser ces interviews en extrayant le sens du propos. Cette approche a permis d'apporter des éléments complémentaires au niveau de l'identification de la construction de la confiance dans les relations horizontales et verticales. Cependant, l'analyse s'est basée sur deux critères de sélection des administrations, la taille suivant le nombre d'habitants et le fait qu'elles aient participé au projet-pilote d'implémentation du PST. Ces deux critères se sont révélés avoir une pertinence limitée dans l'analyse de la recherche. Dès lors, une future étude pourrait réaliser la recherche avec la méthode d'analyse par théorisation ancrée. Cette méthode n'est pas une analyse de contenu, mais une démarche itérative. Elle permet une plus grande liberté étant donné que l'analyse des données se fait au fur et à mesure de l'évolution de la recherche. De même, les personnes interviewées et les questions posées pourraient évoluer et changer également. Cela permet d'éviter la détermination de critères objectifs en amont du lancement de l'étude (Paillé, 1994). L'étude réalisée par Paillé (1994) décrit les étapes de cette méthode d'analyse qualitative. De même, cet exercice de théorisation est détaillé dans le manuel de Paillé et Mucchielli (2021). Cet article scientifique et ce manuel peuvent constituer une base intéressante pour la future étude.

Pour conclure, au niveau des implications pratiques de cette recherche, les réformes des grades légaux et du PST ont modifié la manière de travailler au sein des administrations communales wallonnes. Dès lors, ces changements impactent l'ensemble des acteurs de l'administration. Premièrement, concernant les agents, la recherche a montré que le degré d'engagement des agents accroît la collaboration ce qui a pour effet d'augmenter les relations de confiance. Cependant, ces résultats ont exposé que la collaboration des agents est freinée par des difficultés de communication. Dès lors, il serait intéressant de permettre aux agents de participer à différentes formations en techniques de communication. Leur communication en serait grandie et cela augmenterait leur niveau d'engagement et de collaboration au sein de l'organisation.

Deuxièmement, les transformations sur le travail au quotidien des agents, la surcharge de travail et l'augmentation de la pression, se sont révélés avoir un effet sur les relations de confiance. La prise en charge de ces facteurs permettrait d'améliorer le bien-être des agents et la visibilité des compétences favorisant l'établissement des relations de confiance verticales et

horizontales au sein de l'administration. Cette recommandation concerne les directeurs généraux, dans leur mission de chef de personnel, ainsi que les décideurs politiques communaux, qui prendront la décision finale. La prise en compte de ce facteur pourrait se concrétiser en procédant à un calcul de la charge du travail et de la pression au travers par exemple d'un processus de qualité.

Troisièmement, les résultats de cette recherche ont mis en évidence un épaississement et une complexification de la hiérarchie couplée à des difficultés de communication affectant négativement les relations de confiance. Paradoxalement, les résultats ont aussi révélé que les managers, agents avec position hiérarchique, jouent un rôle important pour pallier ces difficultés de communication. Dès lors, les directeurs généraux pourraient mettre en œuvre une réflexion sur l'allègement de la hiérarchie et l'amélioration de la communication avec le comité de direction. Associé à cette première démarche, le lancement d'une procédure d'audit externe pourrait venir compléter la réflexion du comité de direction.

BIBLIOGRAPHIE

Articles de périodiques

Albert, A. (2013). Management et nouvelle gestion publique : limites et paradoxe de l'imitation du privé. *La nouvelle revue du travail*, n°2, 1-26.

Amar, A. et Berthier, L. (2007). Le nouveau management public : avantages et limites. *Gestion et Management Publics*, vol. 5.

Bezes, P. (2005). Le renouveau du contrôle des bureaucraties : L'impact du New Public Management. *Informations sociales*, vol. 126, 26-37.

Bouckaert, G. (2012). Confiance et administration publique. *Administration*, vol. 60, n°1, 91-115.

Brassard, A. (2003). Adaptation, transformation et stratégie radicale de changement. *Revue des sciences de l'éducation*, vol. 29, n°2, 253-276.

Brower, H., Schoorman, F.D. et Tan, H.H. (2000). A model of relational leadership : The integrative of trust and leader-member exchange. *The leadership quarterly*, vol. 11, n°2, 227-250.

Colquitt, J., Scott, B. et LePine, J. (2007). Trust, trustworthiness, and trust propensity: A meta-analytic test of their unique relationships with risk taking and job performance. *Journal of Applied Psychology*, vol. 92, n°4, 900-927.

Daugnaix, A. et Goransson, M. (2010). Dix ans après l'adoption du Plan Copernic, comment les hauts fonctionnaires sont-ils évalués et comment évaluent-ils leurs collaborateurs ? *Pyramides*, vol. 20, 45-72.

Demazière, D., Lessard, C. et Morissette, J. (2013). Les effets de la Nouvelle Gestion Publique sur le travail des professionnels : transpositions, variations, ambivalences : Introduction.

Education et Sociétés : Revue Internationale de la sociologie de l'éducation, De Boeck Supérieur, 5-20.

de Visscher, C. (2004). Autorités politiques et haute administration : une dichotomie repensée par la NGP ?. *Revue internationale de politique comparée*, vol. 11, 205-224.

de Visscher, C. et Randour, F. (2014). La réforme de l'administration fédérale belge 10 ans après : Quel équilibre entre l'autonomie opérationnelle des tops managers et l'encadrement effectué par les départements ministériels horizontaux ?. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n°80, 35-51

de Visscher, C. et Varone, F. (2004). La nouvelle gestion publique “en action”. *Revue internationale de politique comparée*, n°11, 177-185.

De Vries, M. et Nemec, J. (2013). Public sector reform : an overview of recent literature and research on NPM and alternativ paths. *International Journal of Public Sector Management*, vol. 26, n°1, 4-16.

Deutsch, M. (1958). Trust and suspicion. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 2, n°4, 265-279.

Diefenbach, T. (2009). New public management in public sector organizations : the dark sides of manageriaistic ‘enlightenment’. *Public Administration*, vol 87, n°4, 892-909.

Drumaux, A. (2010). La réforme “Copernic » : du bing-bang à la « culture de l’espoir ». *Pyramide*, n°20, 23-44.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. et Tinkler, J. (2006). New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, n° 3, 467–494.

Ehren, M. Paterson, A. et Baxter, J. (2019). Accountability and trust : two sides of the same coins?. *Journal of Educational Change*, 1-31.

Fallon, C., Hansoul, F. et Piron, D. (2016). Programme stratégique transversal (PST) et gouvernance locale en Wallonie. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°2299, 5-52.

Furumo, K., de Pilis, E. et Green, D. (2009). Personality influences trust differently in virtual and face-to-face teams. *International Journal of Human Resources Development and Management*, vol. 9, n°1, 36-58.

Giauque, D. (2003). Nouvelle gestion publique et régulation organisationnelle : la bureaucratie libérale. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 69, n°4, 663-692.

Giauque, D. (2010). Nouvelle gestion publique : abattre la démocratie pour mieux la renouveler. *Les politiques sociales*, vol 1, n° 1-2, 57-68.

Gilbert, P. (2008). Un ou quatre managements publics ?. *Politiques et management public*, vol. 26, n°3, 7-23.

Göransson, M. (2014). Les dispositifs de responsabilisation des hauts fonctionnaires belges. Analyse stratégique du système politico-administratif fédéral. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 80, n°1, 53-69.

Guillemot, D. et Jeannot, G. (2013). Modernisation et bureaucratie, l'administration d'État à l'aune du privé. *Revue française de sociologie*, vol. 54, 83-110.

Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of new public management. *International Public Management Journal*, vol. 4, n°1, 1-22.

Hansen, M., Steen, T. et de Jon, M. (2013). Le nouveau management public, les marchés bureaucratiques et les problèmes de coordination interdépartementale : analyse comparative de la haute fonction publique dans l'administration de l'État. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n°79, 31-51.

Harrison, D. (2003). Les représentations de la confiance entre gestionnaires et représentants syndicaux. Une analyse qualitative. *Relations Industrielles / Industrial relations*, vol. 58, n°1, 109-136.

Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons. *Public Administration*, vol. 69, n°1, 3-19.

Jacob, S. (2000). La modernisation des administrations publiques fédérales. Révolution copernicienne ou quête du Graal ?. *Pyramides*, n°2, 135-158.

Jetté, C. et Goyette, M. (2010). Pratiques sociales et pratiques managériales : des convergences possibles ?. *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 22, n° 2, 25-34.

Klikauer, T. (2015). What is managérialism ?. *Critical Sociology*, vol. 41, n°7-8, 1103-1119

Knafo, S. (2020). Neoliberalism and the origins of public management. *Review of International Political Economy*, vol.27, n°4, 780-801.

Kuhlmann, S., Bogumil, J. et Grohs, S. (2008). La modernisation de l'administration locale en Allemagne : succès ou échec de la nouvelle gestion publique ?. *Politiques et management public*, vol. 26, n°4, 25-44.

Lapuenta, V. et Van de Walle, S. (2020). The effects of new public management on the quality of public services. *Governance*. n° 33, 461-475.

Lewicki, R. J., McAllister, D. J., et Bies, R. J. (1998). Trust and Distrust: New Relationships and Realities. *The Academy of Management Review*, vol. 23, n°3, 438 - 458.

Lewicki, R. J., Tomlinson, E. C. et Gillepsie, N. (2006). Models of interpersonal trust development : Theoretical approaches, empirical evidence, and future directions. *Journal of Management*, vol. 32, n°6, 991-1022.

Lozac'h, V. (2012). La déclinaison des doctrines du new public management dans l'administration est-allemande. *Revue française d'administration publique*, vol. 1, n° 141, 207-222.

- Mayer, R. et Davis, J. (1999). The effect of the performance appraisal system on trust for management : A field quasi-experiment. *Journal of applied psychology*, vol. 84, n°1, 123-136.
- Mayer, R., Davis, J. et Schoorman, F.D. (1995). An Integrative Model of Organizational Trust. *Academy of Management Review*, vol. 20, n° 3, 709-734.
- Mazouz, B., Sponem, S. et Rousseau, A. (2015). Le gestionnaire public en question : La difficile conciliation des logiques bureaucratique et managériale. *Revue française de gestion*, vol. 250, 89-104.
- McAllister, D. (1995). Affect and Cognition-Based Trust as Foundations for Interpersonal Cooperation in Organizations. *Academy of Management Journal*, n°38, 24–59
- Merrien, F.-X. (1999). La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique. *Lien social et Politiques*, n° 41, 95-103.
- Möllering, G. (2001). La nature de la confiance : de Georg Simmel à une théorie de l'attente, de l'interprétation et de la suspension. *Sociologie* , vol. 35, n°2, 403–420.
- Osborne, D. (1993). Reinventing Government. *Public Productivity and Management Review*, vol. 16, n°4, 349-356.
- Paliszkiewicz, J., Koohang, A. et Nord, J. H. (2014). Management trust, organizational trust, and organizational performance: Empirical validation of an instrument. *Online Journal of Applied Knowledge Management*, vol. 2, n°1, 28-39.
- Paillé, P. (1994). L'analyse par théorisation ancrée. *Cahiers de recherches sociologiques*, vol. 23, 147-181.
- Pesqueux, Y. (2009). Un modèle organisationnel en « confiance-coopération ». *Management & Avenir*, 21, 261-272.
- Pollit, C. (2007). The New Public Management : An Overview of Its Currents Statues. *Public Management Institute*, n°8, 110-115

Pyun, H. (2013). Hybridation du New Public Management : cas de gestion des administrateurs territoriaux en France. *Management & Avenir*, 65, 32-47.

Robichaud, D. (2012). La confiance et le rapport aux normes : le problème de la méfiance face à la différence. *Les ateliers de l'éthique / The Ethics Forum*, vol. 7, n°1, 234–252.

Rousseau, D.M., Sitkin, S.B., Burt, R.S. et Camerer, C. (1998). Not so different after all : a cross-discipline view of trust. *Academy of Management Review*, vol 23, n° 3, 393-404.

Saint-Germain, M. (2001). Une conséquence de la nouvelle gestion publique : l'émergence d'une pensée comptable en éducation. *Education et francophonie*, vol. 29, n°2, 10-44.

Saint-Martin, D. (2009). La régulation de l'éthique parlementaire : l'institutionnalisation d'un champ d'expertise contesté. *Cahiers internationaux de sociologie*, 126, 21-37.

Schoenaers, F. (2021). Le nouveau management public et la justice : les enjeux de la réforme du système judiciaire belge. *Revue juridique Themis*, vol. 54, 459-485.

Schehr, S. (2016). L'expérience ordinaire de la méfiance. *Tracés. Revue des Sciences humaines*, 31.

Schilke, O., Wiedenfels, G., Brettel, M. et Zucker, L.G. (2017). Interorganizational trust production contingent on product and performance uncertainty, *Socio-Economic Review*, vol. 15, n° 2, 307-330.

Schoorman, F. D., Mayer, R. C., & Davis, J. H. (1996). Organizational Trust: Philosophical Perspectives and Conceptual Definitions. *The Academy of Management Review*, vol. 21, n°2, 337–340.

Schoorman, F. D., Mayer, R. C., & Davis, J. H. (2007). An Integrative Model of Organizational Trust: Past, Present, and Future. *The Academy of Management Review*, vol. 32, n°2, 344–354.

Schoorman, F.D., Mayer, R.C. et Davis, J.H. (2016). Perspective: Empowerment in veterinary clinics: the role of trust in delegation. *Journal of Trust Research*, vol. 6, n°1, 91-95.

Serva, M. A., Fuller, M. A. et Mayer, R. C. (2005). The Reciprocal Nature of Trust: A Longitudinal Study of Interacting Teams. *Journal of Organizational Behavior*, vol. 26, n°6, 625-648.

Simon, É. (2007). La confiance dans tous ses états. *Revue française de gestion*, n°175, 83-94.

Soparnot, R. (2013). Les effets des stratégies de changement organisationnel sur la résistance des individus. *Recherches en sciences de gestion*, vol. 97, 23-43.

Spanou, C. (2003). Abandonner ou renforcer l'État webérien ?. *Revue française d'administration publique*, vol. 105-106, n°1, 109-120.

Thijs, N., et Van de Walle, S. (2005). De Dupétioux à Copernic: 150 années de réformes administratives en Belgique. *Administration publique: revue du droit public et des sciences administratives*, n°1, 33-50

Van de Walle, S. (2017). Trust in public administration and public services. *Trust at risk : Implications for UE*, 118-128.

Van Haepere, B. (2012). Que sont les principes du New Public Management devenus : Le cas de l'administration régionale wallonne. *Reflets et perspectives de la vie économique*, tome li(2), 83-99.

Colloques

Crozet, P. et Desmarais, C. (2005). *L'encadrement des organisations publiques face à la modernisation managériale une position intenable ?*. XVIe conférence de l'Association Francophone de Gestion des Ressources Humaines, Dauphine, 15-16 septembre.

de Visscher, C. et Randour, F. (2011). La réforme Copernic 10 ans après : quels changements dans les pratiques de gestion des ressources humaines dans l'administration fédérale belge ? .

Dans : *Colloque international du Groupe de recherche thématique GRH dans les services publics (AGRH)* (Lausanne, du 27/11/2011 au 28/11/2011).

Fallon, C. (2018). *Démocratisation et efficacité sont-ils antinomiques au niveau local ? Le cas des réformes managériales des administrations publiques locales en Wallonie*. Papier présenté au 6ème Congrès International des Associations Francophones de Science Politique, Montreal, Canada, 18 mai.

Livres

Albarello, L. (2012). *Apprendre à chercher*. Bruxelles : De Boeck.

Beaud, S. et Weber, F. (2010). *Guide de l'enquête de terrain : produire et analyser des données ethnographiques*. Paris : La Découverte.

Coenen, A. (2016). *Les services publics locaux au cœur de l'effervescence sociétale*. Bruxelles : La Charte.

Havard, C. (2022). *Manuel pratique de droit communal en Wallonie* (2022nd ed.). Brugge : Die Keure.

Laurent, É. (2019). I. Les définitions de la confiance. Dans : Éloi Laurent éd., *Économie de la confiance* (pp. 17-24). Paris : La Découverte.

Lynn, L.E. (2006). *Public Management : Old and New*. London : Routledge.

Moyson, S., Van de Walle, S. et Groeneveld, S.M. (2016). What do public officials think about citizens? The role of public officials' trust and their perceptions of citizens' trustworthiness in interactive governance. Dans : J. Edelenbos et I. Van Meerkerk (Eds.), *Critical Reflections on Interactive Governance*. Cheltenham : Edward Elgar.

Paillé, P. et Mucchielli, A. (2021). *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*. Malakoff : Armand Colin.

Pallez, F. (2008). La modernisation du secteur public. Dans : Géraldine Schmidt éd., *Le Management: Fondements et Renouvellements* (pp. 233-241). Auxerre : Éditions Sciences Humaines.

Rouban, L. (2009). V. Les enjeux de la réforme. Dans : Luc Rouban éd., *La fonction publique* (pp. 98-114). Paris : La Découverte.

Urio, P. (1999). Le « New Public Management », ou la gestion publique au service du marché. Dans : Marc Hufty éd., *La pensée comptable. État, néolibéralisme, nouvelle gestion publique* (pp. 91-124). Paris : Presses Universitaires de France.

Van Campenhout, L., Marquet, J. et Quivy, R. (2017). *Manuel de recherche en sciences sociales*. Malakoff : Dunod.

Réglementations

Arrêté du Gouvernement wallon du 11 juillet 2013 fixant les règles d'évaluation des emplois de directeur général, directeur général adjoint et directeur financier communaux. (2013). *Moniteur belge*, 22 août 2013, p. 56008.

Arrêté du Gouvernement wallon du 11 juillet 2013 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2007 portant le règlement général de la comptabilité communale, en exécution de l'article L1315-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. (2013). *Moniteur belge*, 22 août 2013, p. 56031.

Arrêté du Gouvernement wallon du 24 janvier 2019 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 juillet 2013 fixant les règles d'évaluation des emplois de directeur général, directeur général adjoint et directeur financier communaux. (2019). *Moniteur belge*, 21 mars 2019, p. 28247.

Arrêté du Gouvernement wallon du 24 janvier 2019 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 juillet 2013 fixant les conditions de nomination aux emplois de directeur général, de directeur général adjoint et de directeur financier communaux. (2019). *Moniteur belge*, 21 mars 2019, p. 28264.

Arrêté du Gouvernement wallon du 24 janvier 2019 fixant les règles relatives à la valorisation pécuniaire des services antérieurs prestés dans le secteur public et privé par les directeurs généraux, les directeurs généraux adjoints et les directeurs financiers communaux. (2019). *Moniteur belge*, 21 mars 2019, p. 28267.

Circulaire du 16 décembre 2013 relative à la réforme du statut des titulaires des grades légaux. Consulté sur https://interieur.wallonie.be/sites/default/files/2019-01/DD_Statut_DG_DF_Annexe-1.pdf

Circulaire du 16 juillet 2019 relative aux pouvoirs locaux – Programme stratégique transversal et statuts des titulaires des grades légaux – Décret du 19 juillet 2018 et arrêtés d’exécution du 24 janvier 2019. Consulté sur https://interieur.wallonie.be/sites/default/files/2019-09/Circulaire%20du%2016%20juillet%202019%20-%20grades%20l%C3%A9gaux_1.pdf

Code de la démocratie locale et de la décentralisation (Texte remplacé par Erratum, voir M.B. 22-03-2005, p. 12266-12381) du 22 avril 2004. (2004). *Moniteur belge*, 12 août, p. 59699.

Décret du 18 avril 2013 modifiant certaines dispositions du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation. (2013). *Moniteur belge*, 22 août, p. 55959.

Décret du 19 juillet 2018 intégrant le programme stratégique transversal dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation et modifiant l’arrêté royal n°519 du 31 mars 1987 organisant la mobilité volontaire du personnel statutaire des communes et des centres publics d’aide sociale qui ont un même ressort. (2018). *Moniteur belge*, 28 août, p. 66784.

La Constitution coordonnée du 17 février 1994. (1994). *Moniteur belge*, 17 février, p. 4054.

Ordonnance du 05 mars 2009 modifiant la nouvelle loi communale. (2009). *Moniteur belge*, 13 mars, p. 22027.

Ordonnance du 17 juillet 2020 modifiant la nouvelle loi communale. (2020). *Moniteur belge*, 30 juillet, p. 56332.

Site internet

Aiseau-Presles (2019). Programme Stratégique Transversal. Consulté sur <https://www.aiseau-presles.be/ma-commune/vie-politique/programme-strategique-transversal-2018-2024/pst-pour-site.pdf>

Boverie, M. (2013). La réforme de la gouvernance locale en Wallonie – Réforme des grades légaux et nouveaux outils de gouvernance. *L'Union des Villes et Communes de Wallonie*, octobre, n°881, 10-12. Consulté sur http://www.uvcw.be/no_index/articles-pdf/5872.pdf

Genappe. (2019). Programme Stratégique Transversal. Consulté sur <https://www.genappe.be/commune/vie-politique/fichiers/pst-genappe>

Mons. (2019). Programme Stratégique Transversal. Consulté sur <https://www.mons.be/ma-commune/vie-politique/transparence/programme-strategique-transversal/pst-2-0.pdf>

Namur. (s.d.). Présentation générale administration Ville de Namur. Consulté sur <https://www.namur.be/fr/ma-ville/administration/presentation-generale>

Namur. (2013). Programme Stratégique Transversal 2013-2018 tableau de bord évaluation finale Namur. Consulté sur <https://www.namur.be/fr/ma-ville/administration/programme-strategique-transversal/pst-1-evaluation-finale-synthese-xlsx.pdf>

Namur (2019). Programme Stratégique Transversal 2019-2024 Namur. Consulté sur <https://www.namur.be/fr/ma-ville/administration/programme-strategique-transversal/pst2.pdf>

Pesqueux, Y. (2006). Le “ nouveau management public ” (ou New Public Management). Consulté sur <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00510878>

Piroux, A. (2017). Que reste-t-il de “Copernic” ?, *Les @analyses du CRISP en ligne*, 2 février, www.crisp.be.

Union européenne. (s.d.). Outil détaillé Consulté sur https://europa.eu/capacity4dev/evaluation_guidelines/wiki/outil-detaille-8#anchor1

UVCW. (s.d.a). Fiche locale : Aiseau-Presles. Consulté sur <https://www.uvcw.be/fiches-locales/52074>

UVCW. (s.d.b). Fiche locale : Genappe. Consulté sur <https://www.uvcw.be/fiches-locales/25031>

UVCW. (s. d.c). Fiche locale : Mons. Consulté sur <https://www.uvcw.be/fiches-locales/53053>

UVCW. (s.d.d). Fiche locale : Namur. Consulté sur <https://www.uvcw.be/fiches-locales/92094>

UVCW. (s.d.e). Fiche locale : Walcourt. Consulté sur <https://www.uvcw.be/fiches-locales/93088>

UVCW. (2018). Le PST : programme stratégique transversal communal. Focus sur les communes. Consulté sur <https://www.uvcw.be/focus/fonctionnement/art-2464>

Walcourt (2018). Programme Stratégique Transversal. Consulté sur <https://www.walcourt.be/plan-strategique-transversale-pst/>