

L'ÉDITORIAL

Alexandre PIRAUX¹

S'il fallait essayer de trouver une thématique commune à ce numéro varia, ce pourrait être celle du contrôle et de l'évaluation de la gestion des ressources publiques. Cela conduit aussi à poser incidemment l'importante et très actuelle question des marges d'autonomie des institutions administratives dans leurs propres actes de gestion, ou dans la surveillance des opérateurs externes qu'elles encadrent.

A ce sujet, les pages de notre revue semestrielle sont très heureuses d'accueillir et de reproduire une partie des interventions des Actes de la 8^{ème} édition des Après-midis de recherche du Département de science politique de l'Université de Liège dédié à la gestion des ressources publiques.

Damien Piron, Audrey Weerts et Sophie Wintgens qui en sont les organisateurs présentent dans un texte introductif, deux illustrations issues de leurs travaux de recherche sur la gestion des ressources publiques ainsi que trois contributions choisies dans ce domaine. Il s'agit dans l'ordre d'apparition des textes de Céline Rémy, de Justine Contor et de Maxime Counet portant respectivement sur la gestion des services publics d'emploi, sur l'évaluation des politiques publiques de la Coopération au développement belge et sur le bon sens et les restrictions budgétaires. Le reste du numéro est consacré à d'autres articles rejoignant, dans une certaine mesure, la même thématique.

On notera également qu'une des caractéristiques de la présente livraison se situe dans le fait que la plupart des contributeurs sont jeunes et portent donc souvent un regard neuf sur de vieilles questions.

La contribution de Céline Rémy s'intéresse à la gestion des services publics d'emploi (SPE). Suite à plusieurs directives européennes, les services publics d'emploi doivent partager le marché de l'accompagnement des demandeurs d'emploi avec des prestataires de service. Cette gestion « mixte » du marché de l'emploi apparaît comme une technique de renouvellement de l'action publique.

Céline Remy mène une enquête qualitative sur les résultats de cette nouvelle forme de gestion des ressources publiques par des acteurs privés. Les résultats

¹ A. Piraux, Rédacteur en chef de la revue *Pyramides*.

de cette recherche mettent en évidence le développement par les acteurs privés de stratégies clandestines pour contourner les problèmes rencontrés lors de la collaboration.

Il est toutefois difficile de qualifier ces collaborations qui peuvent prendre diverses formes. Dans les exemples examinés par l'article, il s'agit de collaborations sous la forme d'appels à projets avec des prestataires de services sélectionnés et retenus qui doivent signer une convention de collaboration avec les SPE. Selon l'enquête de Céline Rémy, il semble bien que les plus anciens opérateurs exploitent les failles du système de l'appel à projet (surbooking de dossiers et/ou de candidats, trafic de publics illicites, basse qualité, etc...). Cette étude de cas nous rappelle que les SPE sont tenus au respect de la législation sur les marchés publics pour désigner leurs prestataires marchands ou non-marchands, que leur liberté administrative (pouvoir discrétionnaire) se confond avec la détermination des critères de sélection et d'attribution des marchés aux opérateurs. Les Chargés de relation partenariale sont chargés de l'évaluation tout comme les Comités d'accompagnement.

A lire l'auteure, il apparaît que bien des failles, des pratiques « clandestines », de « trafic de publics illicites ou d'autres stratégies de contournement sont mises en œuvre par certains prestataires, pour maintenir le volume d'activités et renouveler les contrats ».

L'auteure propose dans ses conclusions plusieurs recommandations dont une qui consiste en ce que lorsque le SPE lance un appel à projets auprès d'opérateurs privés, il procède à une scission en deux appels, l'un pour le marchand et l'autre pour le non-marchand. Cela semble toutefois difficilement praticable pour des raisons de légalité à savoir le principe d'égalité de traitement.

La contribution de Justine Contor sur « L'évaluation des politiques publiques dans le champ de la coopération au développement belge : le cas du Service de l'Evaluation Spéciale » est réalisée sous l'angle de vision de la sociologue (« une démarche socio-anthropologique ») qui a mené une observation participante au sein de Service de l'Evaluation Spéciale. Le texte pose la question classique de la légitimité, ou plutôt des légitimités de ce Service créé dans le contexte de scandales de projets de coopération jugés trop mégalomanes et suite aux travaux d'une Commission d'enquête parlementaire. Indirectement, l'article pose la question de l'autonomie de ce service. Les conclusions sont parfois surprenantes et ne seraient pas

nécessairement celles d'une lecture strictement juridique, et plus particulièrement vis-à-vis de la légitimité réglementaire de ce service.

Un des grands mérites du texte est de nous faire réfléchir notamment sur les ambiguïtés (équivoques) institutionnelles du Service d'Évaluation spéciale rendant des comptes à l'Exécutif et au parlement fédéral. Il nous fait aussi prendre conscience que les impacts médiatiques et symboliques liés à la fonction d'évaluateur ne sont pas à négliger en termes d'autorité morale et d'efficacité.

L'article de Maxime Counet « Bon sens et restrictions budgétaires » met en exergue le fait qu'en invoquant le bon sens ou le sens commun dans le discours politique, il est mis fin à toute marge d'autonomie et de choix dès lors que toute discussion devient par définition inutile. L'auteur note avec malice, qu'il n'y a pas de référence au sens commun dans les déclarations aux parlements, mais bien devant les citoyens. Il y a donc changement de registre en fonction de l'auditoire visé. Comme le note l'auteur, dans le domaine scientifique, la démarche utilisée permet d'opérer « *une rupture avec le sens commun* » et dans le champ politique, « *le sens commun est celui qui s'oppose à l'imperméabilité technique du politique, ou qui n'en comprendrait pas les subtilités* ».

La présente livraison se poursuit avec le texte de Julien Raone et de Martin Vard, « Penser le contrôle des agences indépendantes de régulation : de l'intérêt des perspectives multiples ». Ce texte est très significatif vis-à-vis de la question des marges d'autonomie des instances administratives de régulation. Ces agences sont traversées par de fortes tensions entre leur indépendance et le contrôle s'exerçant sur elles. Les auteurs examinent ce contrôle sous trois aspects. Le premier de ces trois angles d'approche est celui du droit public. Cette première perspective met clairement en tension le principe de l'unité du pouvoir exécutif exclusivement confié au Roi et le principe constitutionnel d'attribution des pouvoirs impliquant que ceux-ci ne peuvent être délégués à des personnes échappant au contrôle des autorités publiques. Les auteurs font état à ce sujet d'« *équilibre pragmatique* » et de « *bricolage institutionnel relevant d'une construction hybride ... pour faire émerger un nouvel ordre institutionnel* ». La deuxième approche est celle par la gouvernance qui fait apparaître que « *la primauté de l'Etat est déstabilisée dans la nécessaire articulation d'intérêts et de stratégies distincts* ». La troisième perspective vise la gouvernementalité néo-libérale. Cette dernière va générer une augmentation du nombre total de régulations et de « *paperness* » et donc le nombre de bureaucrates. « *A partir de cette*

perspective critique, l'agence de régulation indépendante peut être posée comme lieu et vecteur de cette vague de bureaucratisation » et la politique devient technique en raison de l'expertocratie. Comme le mentionnent les auteurs une agence indépendante de régulation détenant des pouvoirs de réglementation et de sanction constitue une menace pour la séparation des pouvoirs.

Les autorités de régulation cumulent en effet fréquemment trois types de pouvoir : réglementaire, exécutif et quasi juridictionnel, ce qui pose des problèmes insolubles de constitutionnalité et ce même dans une conception moderne de la séparation des pouvoirs qui commande que les différents pouvoirs s'influencent et se contrôlent mutuellement.

Une interprétation « pragmatique » et accommodante de la séparation des pouvoirs s'est toutefois imposée, sous l'influence du droit de l'Union qui garantit à ces autorités un statut inédit, en leur octroyant une indépendance (presque) totale par rapport aux pouvoirs législatifs et exécutifs. Dès lors, « *Il en résulte que ces organismes, une fois créés, échappent très largement au contrôle démocratique* »².

Les autorités de régulation sont parfois qualifiées par certains de « pouvoir neutre ». Elles seraient pour d'autres, une sorte de quatrième pouvoir destiné à restaurer un équilibre entre les trois autres³.

Elles mettent cependant en difficulté les conceptions traditionnelles de la séparation des pouvoirs selon lesquelles, ces pouvoirs ont une existence parallèle et indépendante à tous points de vue et ne peuvent être concentrés au sein d'une seule et même institution.

La contribution de Florent Legrand « Vers un renouvellement du rôle de l'administration au sein des nouveaux instruments de politique industrielle : le cas des pôles de compétitivité en Région wallonne » se penche sur la position de l'administration wallonne dans les pôles de compétitivité wallons. Pour ce faire, l'auteur va examiner les différentes politiques de *clustering* développées en région wallonne. Ce texte est précieux et rare dans la mesure où très peu d'études s'interrogent sur la capacité d'intégration et le rôle effectif de l'administration en tant que partie prenante au sein de ces modes hybrides de régulation que sont les *clusters* et les pôles de compétitivité.

² Louis, F., *Journal des Tribunaux*, 2011, pp. 761-763.

³ Baume S., « De l'usage des pouvoirs neutres » in *Pouvoirs*, Seuil, 2012, pp.17-27.

Ainsi la contribution de Florent Legrand fait apparaître une administration wallonne certes soumise aux contraintes du maquis des institutions et des lois mais qui dès le plan Marshall se profile dans un rôle d'accompagnement, de suivi et de *reporting* au gouvernement. Cette administration est toutefois laissée hors-jeu des nouveaux instruments hybrides de politique industrielle (pôles de compétitivité, *clusters*). L'administration wallonne va ensuite progressivement reprendre un rôle dans le processus, une fois que ce dernier s'institutionnalise. Il ressort en effet que l'ajout d'une étape de *ruling* à l'évaluation des dossiers, impliquant que le porteur de projet se présente devant l'administration avec son avant-projet, a formalisé la nouvelle position intermédiaire de l'administration qui avait été mise en retrait. En comparaison, les agences indépendantes de régulation forment, comme on l'a lu supra, de puissants objets administratifs non identifiés représentant selon certains, un quatrième pouvoir.

Les deux dernières contributions ont trait aux réformes territoriales en Espagne et à la confiscation des biens détournés au Cameroun.

Le texte de Nacima Baron « Inégalités territoriales et conflits sur le financement régional en Espagne : le système est-il réformable ? » se situe au niveau de celui de l'Etat national et des inégalités territoriales entre ses diverses composantes revendiquant leur autonomie ou indépendance. La contribution se focalise sur le mécanisme des relations financières entre Etat et communautés autonomes.

Un des enjeux importants est celui de l'affectation des ressources publiques du Fonds de garantie des services publics fondamentaux dédié à la production dans chaque commune autonome de services publics essentiels (santé, éducation) en sorte que chaque citoyen, quelle que soit sa communauté autonome de résidence, soit garanti de l'obtention d'un niveau de financement minimal par personne.

L'auteure constate « *L'aspiration des leaders politiques et des citoyens à beaucoup plus de transparence et de lisibilité dans les flux financiers croisés entre institutions et territoires* ». A ce stade, Nacima Baron estime qu'on ne peut améliorer, ni abolir, ni fondamentalement transformer le cadre de référence institutionnel. Le « *moment politique* » est marqué par « *une étrange apesanteur* ». La question des marges d'autonomie dans le domaine politique est au cœur de ce texte.

Dans un registre différent, celui de la lutte pour plus d'intégrité publique et donc de la fin du détournement des ressources publiques, l'auteur camerounais Marc Stéphane José Mgba Ndjie consacre sa contribution à « L'efficacité discutée de la restitution du corps du délit devant les juridictions répressives camerounaises ». Il s'agit en fait de la restitution des biens détournés durant la procédure judiciaire et donc à titre provisoire avant la condamnation⁴. L'auteur constate la faiblesse procédurale de ce dispositif de restitution en cours de procédure, dans la mesure où en droit camerounais, la restitution se fait sans contrainte et est laissée au libre choix de la personne inculpée. En cas de refus de restitution du corps du délit devant l'administration, la saisine du ministère public est soumise à l'aval du Président de la République. Le Code de procédure pénale permet que les poursuites soient arrêtées à tout moment si une décision du Garde des Sceaux autorise le Procureur Général à le faire, lorsque la paix sociale ou l'intérêt public sont menacés. Les poursuites peuvent aussi être arrêtées en cas de restitution. Comme le note le contributeur « ... l'exécutif dispose d'énormes prérogatives dans le cadre de la lutte contre la corruption en général ».

En effet, il existe aussi un mécanisme de transaction administrative qui fait que l'administration légalement habilitée peut renoncer à l'exercice des poursuites pénales ou à l'application de sanctions pécuniaires prononcées par une juridiction répressive moyennant le versement d'une somme d'argent.

Ces dispositifs posent la question de l'impartialité dans la décision du ministre de la justice d'arrêter ou non la procédure. Comme le souligne l'auteur de manière euphémisée, l'impartialité risque d'être « limitée », et « peut entraîner que l'on ne soit plus dans un Etat de droit, mais pas dans une société de droit. » Nous pourrions ajouter qu'un tel ordonnancement juridique consacre une troublante et inquiétante confusion des pouvoirs.

En concluant, l'auteur insiste particulièrement sur le fait que l'absence d'infraction d'enrichissement illicite en droit camerounais est un handicap majeur pour la restitution du corps du délit. En lisant cette contribution, on a néanmoins l'impression que face à la nécessité aiguë d'alimenter les caisses de l'Etat et donc les ressources publiques, les lignes sont graduellement en train de bouger au Cameroun, et ce même si l'Exécutif a du mal à desserrer le contrôle sur le judiciaire. L'avenir n'est donc pas garanti et beaucoup de

⁴ En droit belge une telle saisie pénale à titre provisoire est possible avant une éventuelle peine de confiscation.

mesures juridiques et institutionnelles (comme la mise en place de la Commission de déclaration des biens) doivent encore être prises ou mises en œuvre pour assurer un juste recouvrement des sommes ou des biens détournés.