

*Claude Adriaenssens
Guy Biamont
Fabrizio Cantelli
Didier Coeurnelle
Ludivine Damay
Bruno Derbaix
Jean-Louis Genard*

C O P E R N I C

le manager, soleil de la fonction publique...

*Michel Godard
Steve Jacob
Pierre Jonckheer
Isabelle Lacourt
Noëlla Liesenborghs
Frédéric Misrahi
Laurent Pirnay
Roland Vansaingele*

Les Cahiers Marxistes

Référant aux courants marxistes, la revue tend à considérer la société comme totalité ; à privilégier donc une approche multidisciplinaire critique et l'articulation entre théories et pratiques sociales. Les engagements y seront assumés comme clé de scientificité ou comme valeur philosophique et morale. La revue se conçoit comme lien entre chercheurs, citoyens actifs et responsables d'organisations sociales et politiques. Elle procède actuellement plutôt par thème.

abonnement (5 numéros)

pour la Belgique 30 EUR

pour l'Union Eur. 35 EUR

hors Union Eur. 40 EUR

au compte **001-1047600-76** des

CM av. Derache, 94 b. 6,

1050 Bruxelles,

ou carte VISA/MASTERCARD

Tél/fax : 0032-2-650.49.21.

E-mail : cmarx@ulb.ac.be

www.ulb.ac.be/socio/cmarx

comité de rédaction

Mateo Alaluf, Jacques Aron,
Claire Billen, Francis Bismans,
Yannick Bovy, Albert Carton,
Barbara Delcourt, Pascal Delwit,
Pierre Gillis, Michel Godard,
Serge Govaert, Jean-Jacques
Heirwegh, Rosine Lewin, Jean-
Paul Mahoux, Jacques Moins,
Jacques Nagels, Nadine Plateau,
Maggy Rayet, Claude Renard,
Jean-Maurice Rosier, Christian
Vandermotten, Benoît Verhaegen.

rédacteurs en chef

Pierre Gillis & Michel Godard

secrétariat & mise en page

Thomas Perissino

C	M
CAHIERS	
MARXISTES	

Sommaire

• <i>Edito</i>		3
• L'Etat, c'est nous ?		7
• Politisation de l'administration et qualité de l'action publique	Michel Godard	15
• L'administration en miettes	Steve Jacob et Jean-Louis Genard	25
• Les consultants des entreprises publiques : collaborateurs, mercenaires ou parasites ?	Didier Coeurnelle	45
• Copernic ! Stop ou encore ?	Guy Biamont	59
• Modernisation, oui, mais pas celle-là	Roland Vansaingele	65
• La réforme Copernic et le contrôle de la Cour des comptes	Noëlla Liesenborghs	69
• Tension dans l'administration : entre modèle pyramidal et managérial	Fabrizio Cantelli, Ludivine Damay, Bruno Derbaix, Isabelle Lacourt	73
• La libéralisation du secteur de l'électricité	Claude Adriaenssens	97
• Le petit livre vert de la Commission européenne	Laurent Pirnay	107
• <i>L'OMC : une organisation dangereuse, opaque et antidémocratique</i>		121
• Cancún, sommet du commerce équitable ?	Pierre Jonckheer et Frédéric Misrahi	127
• <i>Lectures</i>		135

Copernic : le *manager*, soleil de la fonction publique...

Dès le moment où le projet Copernic fut esquissé par le ministre fédéral de la Fonction publique de la législature 1999-2003, bon nombre de responsables et de militants syndicaux – par exemple, ceux de la commission Fonction publique d'Ecolo, j'en ai été l'acteur et le témoin – actionnèrent la sonnette d'alarme. En vain, notamment parce qu'ils s'attirèrent des réponses naïves du type : «*Ah, vous êtes contre la modernisation !?*», avec une réfutation expéditive en forme de commentaire, implicite sur leur corporatisme, et explicite sur leur mépris pour «*la demande de l'opinion*». Et il a vraiment fallu attendre les dérapages et l'ensablement final de l'entreprise pour que le PS s'en distancie un petit peu, tandis qu'Ecolo continua à se taire.

On peut s'interroger sur ce qu'était ou est encore «la demande de l'opinion». Par exemple quand elle fut travaillée par un questionnaire-bidon, en fait une animation publicitaire du genre concours de plage. Donc sans autre résultat que la réclame, ni même dépouillement. Mais dira-t-on, il y avait en tout cas une grande émotion suscitée par «*les dysfonctionnements*» qu'avaient révélés l'affaire Dutroux et les poulets à la dioxine. On pourra en conséquence s'interroger sur le rapport – nul – entre Copernic et l'organisation toujours défaillante du système polices/tribunaux/prisons, d'une part, entre Copernic et la fort lente gestation d'une simple et balbutiante agence fédérale pour la sécurité alimentaire, d'autre part.

On doit s'interroger également sur le fait que depuis longtemps des gouvernants s'en tiennent en matière de fonction publique à des lieux communs et des jérémiades. Et ignorent complètement – à la différence du patron privé qui leur sert de référence héroïque – les problématiques réelles de leur outil, de leur usine, et tout autant les multiples réformes,

ou tentatives de réforme qui se sont succédées depuis des années. Autant dire que pour un nombre croissant de ministres, le travail sur la chose publique s'arrête à la conférence de presse annonçant un projet quelconque.

On doit s'interroger enfin sur le lieu commun spécifique que représente l'invocation de «la modernisation». C'est quoi «la modernisation»? N'y a-t-il pas en toute hypothèse plutôt des modernisations à opérer, différentes dans différents départements et domaines? Et croit-on sérieusement que le souci de perfectionner et renouveler outils et méthodes n'ait ni existé, ni donné des résultats, nulle part? Mais peut-être ne s'agit-il pas de cela.

Il est symptomatique en l'occurrence que la déclaration gouvernementale ait prévu une étape de diagnostic – une synthèse des diagnostics des années précédentes aurait déjà été instructive – et que ce diagnostic n'ait jamais été produit. L'invocation, plus ou moins véhémement et en tout cas répétitive de «la modernisation» relève en fait d'un procédé rhétorique éculé : incantatoire, elle valorise sans frais celui qui l'énonce et entend disqualifier celui qui d'aventure ne se joindrait pas au chœur.

Il reste donc à se demander quel est le projet réel derrière la réclame, l'injonction et le mépris de ceux qui prônent ladite modernisation, sinon de ceux qui la propagent par bêtise aveugle, ou borgne.

Mettre en perspective et décrire Copernic

Le présent numéro conjugue à cette fin des articles de mise en perspective et des contributions plus descriptives de l'opération Copernic. Dans des registres différents, voire avec des hypothèses contrastées ou opposées, l'ensemble me paraît confirmer que **Copernic, c'est le contraire d'une modernisation**, et bien un essai réactionnaire : régressif, vers un stade féodal par certains côtés autoritaires, et capitaliste primaire par d'autres, notamment une forme de ce patrimonialisme qu'on aurait pu croire réservé aux pays dominés du Sud et de l'Est.

Les deux premiers articles, que votre estimé rédac'chef a rédigés en sa qualité de militant du service (au) public, visent à cerner deux enjeux principaux. D'abord dans le rapport capital/Etat/services publics, où l'affirmation que «l'Etat, c'est nous» ramène à une ambition démocratique, à ce qui fut une conquête et la réalisation de droits pour tous et est aujourd'hui attaqué, par Copernic notamment. Le deuxième texte entreprend d'examiner la question de la politisation/dépolitisation de la fonction publique dans sa logique particulière et en rapport avec la qualité de

l'action publique, y compris en esquissant quelques axes stratégiques de réforme.

La contribution suivante, de **Steve Jacob** et **Jean-Louis Genard**, du Laboratoire d'études et de recherches en administration publique (LERAP-ULB), comprend une description assez complète de l'opération Copernic. A l'usage du lecteur non fonctionnaire en particulier, ces éléments nous ont paru nécessaires à une bonne compréhension du dossier. De plus, l'approche de Jacob et Genard considérant plutôt favorablement ladite modernisation, il est tout-à-fait intéressant de noter que leur bilan est ravageur (et converge avec le nôtre) : «*administration en miettes*», politisation accrue et démotivation des fonctionnaires, la réforme s'élaborant sans eux et contre eux, en particulier sans mobiliser l'éthique de service public qui est le potentiel le plus précieux. On se demande en passant quel syllabus de *management* élémentaire a pu apprendre une telle démarche aux abrutis du SPA qui ont piloté l'affaire.

Sur un mode qui relève plutôt de l'ethnologie participante, le lecteur découvrira ensuite, sous la plume de **Didier Coeurnelle**, la plaie que forment les multiples et très coûteux consultants, extérieurs et privés, auxquels les pères de Copernic ont fait appel.

Nous avons ensuite demandé la contribution de syndicalistes de la CGSP, qui ont été en première ligne, et le seront à nouveau pour arrêter la casse : **Guy Biamont**, pour un bilan, **Roland Vansaingele** pour des propositions d'actualité et **Noëlla Liesenborghs** pour nous éclairer sur le problème connexe de la réduction des missions et pouvoirs de la Cour des Comptes, c'est-à-dire du conseiller spécial en titre du Parlement. Nous disions féodalisme, et patrimonialisme. Les cabinets ministériels pourront bientôt arranger leurs affaires à leur guise : vive Lernhout-Hauspie & C^o!

Et quelques autres réflexions

La prétendue modernisation comporte en particulier une apologie du *manager*, c'est un de ses aspects régressifs les plus évidents : «*le chef*», ça ne se dit plus, mais le charisme et le pouvoir sont bien ses attributs; le pidgin anglo-saxon sonne plus *soft*. Une équipe de quatre jeunes chercheurs du **Labo-RAP** susnommé nous fait bénéficier des premiers résultats d'une recherche-action qu'elle a menée dans deux administrations. Par certain côté – manque de perspective historique, d'expertise du terrain, statut imprécis des hypothèses – elle pourra paraître mériter l'ironie de Coeurnelle à propos des consultants. Mais le soin apporté à une description synthétique donnera d'abord au lecteur une vue plus concrète

te de ce que peuvent recouvrir dans le vécu de fonctionnaires les notions gigognes de modernisation et de «*modèle managérial*». Le lecteur, notamment le fonctionnaire actif, regrettera en passant l'absence dans l'analyse d'une bonne partie du référent : les qualifications, savoirs et pratiques concrètes des travailleurs des services publics, des cadres opérationnels en particulier. Mais surtout, les yeux des chercheurs lui donneront à voir ce que la réalité – invalidant en somme les hypothèses, et ce pourrait être un résultat – révèle du discours managérial : une plus grande politisation, et une moindre transparence du pouvoir. Quelque doute qu'on ait sur la pertinence d'une sociologie des identités dont se réclament les auteurs, le résultat est imparable.

Nous avons ensuite voulu faire place à une réflexion sur le rôle possible des utilisateurs, et leur capacité de se défendre contre les effets de la privatisation d'un service public productif, celui de l'électricité. Loin des plaintes sur les files au guichet (encore qu'on puisse s'attendre à de prochaines mauvaises surprises pour les moins fortunés), **Claude Adriaenssens** nous emmène sur les pas des propositions de la Coordination Gaz-Electricité-Eau de faire des «ménages» un acteur collectif ; ou coopératif a suggéré plus tard le MOC.

Enfin nous abordons la dimension internationale de la libéralisation de nos services publics : avec **Laurent Pirnay** pour ce qui concerne l'échelon européen, avec **Pierre Jonkheer** et **Frédéric Misrahi** pour l'échelon mondial, celui de l'OMC à l'heure de Cancún.

On aperçoit bien que cette dimension de la mondialisation, quoiqu'essentielle, est encore trop peu débattue par les citoyens, à raison notamment de l'efficacité des écrans flous ou opaques interposés. Il faut pourtant bien noter que rien ne tombe du ciel : ce sont «nos» dirigeants qui font Cancún comme le Conseil européen. Les mêmes qui ont fait Copernic, et que nous devons pousser à faire un effort pour culbuter le projet. Après tout, une révolution astrale, ça peut aussi être un retour au point de départ. Moment de considérer un changement d'orbite, plus démocratique, avec un meilleur service public.

Michel Godard

L'Etat, c'est nous ?

Michel Godard*

A l'heure d'une libéralisation qui détruit nos services publics et revendique une inspiration anglo-américaine, d'aucuns y voient l'expression d'une sorte de mouvement naturel de nos sociétés. Les lieux communs psychologisant pour le décrire ne manquent pas : individualisme, refus des hiérarchies, sens des responsabilités et de l'initiative,... sont déclarés nouvellement en croissance, et incarner la post-modernité, sa dénonciation du trop d'Etat. Et dans une fausse symétrie, instaurant leur prise de parole, des experts nous signifient qu'entre ceux qui sont pour et contre, la polémique est stérile, que le fait social est là. Bref, ces experts ont choisi leur camp. Car il s'agit bien d'une guerre, et même précisément d'une revanche sur les batailles gagnées par les salariés de nos pays, jusque dans les années 1970.

La guerre est forcément aussi psychologique et idéologique, avec sa part de camouflage verbal plus ou moins habile. Au registre des nouveautés terminologiques, la libéralisation du secteur de l'énergie a produit par exemple «l'éligibilité». Non que de distingués constitutionnalistes y aient proposé un quelconque condensateur du droit de vote des étrangers, toujours pas libéré, lui. Il s'agit seulement de la novlangue eurocratique,

* Sollicité comme militant de la CGSP et fonctionnaire, l'auteur a développé les idées du présent texte au cours de divers débats. Une première version, sous le titre «L'Etat, c'est nous : la libéralisation du secteur de l'électricité est une atteinte aux principes du service public» a été publiée avec les actes du colloque organisé le 4 octobre 2002 par la coordination Gaz-Electricité-Eau de Bruxelles (voir dans ce numéro des CM, la contribution de Claude Adriaenssens).

qui nous annonce que, non seulement et dorénavant le client sera roi – discours marchand attendu sinon éculé, qui inspire aussi la réclame pour Copernic – mais qu'en outre, s'agissant d'électricité, le consommateur sera «*éligible*». Nous voilà tous heureux élus potentiels... contre la Bible qui annonçait beaucoup d'appelés... Ah la belle fée qui nous illumine. Coca-Cola veut m'élire chaque jour...

Plus banal déjà, le discours de l'attaque copernicienne contre les services publics se drappe dans l'auto-proclamation de modernisation et dans le bla-bla managérial.

Services publics / Etat / Capital

Cette logomachie métaphorique a au moins le mérite involontaire de rappeler à la fois qu'un certain type de service public renvoie à un certain type d'Etat et qu'un certain type d'Etat renvoie à un certain type d'organisation du capital.

Par exemple, s'interroger sur les Ponts & Chaussées, sous Louis XIV, ne peut aller sans se demander quel type de capitalisme, marchand, était en cours de développement au temps où l'Etat, c'était lui, Louis. Et la question mobilise d'autres termes, aujourd'hui par exemple, au temps de l'Euro et du Caprice des dieux.

Par nécessité discursive, l'exposé ci-après comprend donc deux chapitres successifs de réflexion : à quel type de capitalisme avons-nous affaire, portant quel type d'Etat ? Et ensuite : ce type d'Etat, quelles sortes de services requiert-il ?

Capital / Etat

Avec à l'esprit la belle formule qui relève que le temps est la dimension spécifique du capital – cycles, taux, innovations,... – et l'espace celle de l'Etat – ses frontières, ses lois, ses taxes, sa monnaie,... – l'espace-temps qui nous occupe aujourd'hui est celui de l'Europe. Depuis quelques décennies, la concentration et la croissance économiques ont uni une quinzaine de pays qui avaient entre eux environ 85 % de leurs échanges extérieurs. Avec l'Etat européen, ces échanges sont maintenant «*intérieurs*» : sur un territoire, il y a une monnaie et une banque centrale, des «*critères de convergence*» fixés et imposés, une législation économique européenne (notamment sur la concurrence), et il n'y a plus de frontières pour les capitaux et la main-d'œuvre. Certes, cet Etat est confus, brouillon, en particulier dans son articulation aux Etats-nations hérités du XIX^e et du XX^e siècles (dont certains gardent un pied en dehors), mais il n'en a pas moins les pouvoirs et attributs d'un Etat. Non

démocratique pour l'essentiel, technocratique... c'est une autre question : l'Etat belge des années 1830 n'était «démocratique» que pour 1 % de la population, ce n'en était pas moins un Etat.

Ce ré-aménagement étatique-territorial, porté par le capital européen et support de son développement, est concomitant d'une restructuration financière et technologique majeure. Même si la «nouvelle économie» connaît depuis peu des hoquets boursiers, la révolution informatique a effectivement bousculé tous les secteurs, les pertes et modifications d'emplois en témoignent suffisamment. Et surtout, il a fallu financer cette restructuration. Sous la métaphore médicale de «crise», le tournant néolibéral des années 1980 signifie¹ que le financement de la restructuration passe par une régression sociale : la part des salaires et revenus assimilés dans le PIB recule, celle des revenus du capital augmente ; il y a ainsi blocage de la plupart des salaires, et mises au chômage massives, mais encore mises en cause du salaire indirect, notamment de la Sécurité sociale, des tarifs sociaux les plus divers et en général des services publics (comme l'enseignement, ce fut en Belgique le plus manifeste).

Parallèlement, se développe un processus dit d'internationalisation et supposé nouveau – le concept et la nouveauté sont discutables². Il suffira de noter ici que cette internationalisation fait des acquis sociaux, érodés mais globalement maintenus en Europe de l'Ouest, une originalité alors qu'ils ont été pratiquement éliminés dans le Tiers-monde, l'ancien, celui du Sud, et sauvagement démantelés dans le nouveau, celui de l'Est européen³.

Dans le cadre d'un article introductif à une réflexion sur les services publics, le lecteur voudra bien payer d'indulgence un exposé synthétique qui est tenu à la brièveté, mais en retenir les éléments pour la suite des débats.

Etat / Services publics

Ces acquis sociaux, et leur rôle central dans la croissance économique, ont formé modèle, et celui-ci a été pourvu de divers labels – fordiste, keynésien, social-démocrate, rhénan,... – tous qualificatifs visant l'Etat,

1. Voir le n°203, 1996, des *CM*, «Néolibéralismes, renouvellements régressifs et totalitarisme marchand» (1996), en particulier J. NAGELS «Du capitalisme sauvage au capitalisme civilisé et du capitalisme civilisé au capitalisme débridé», pp. 33-67 ; p. 62
2. Voir l'analyse de Jacques NAGELS, «La mondialisation des marchés financiers et celle des marchés financiers asiatiques», *CM* n°215, pp. 7-28.
3. Voir le n°214 des *CM*, «À l'Est, dix ans de recyclage des nomenklaturas» (1999).

les politiques publiques menées, notamment en Europe de l'Ouest dans l'après deuxième guerre mondiale.

La caractéristique centrale de ce modèle est la gestion d'un compromis politique avec la classe ouvrière, le fruit – multiforme d'ailleurs – d'une bataille politique d'environ un siècle et demi, d'une insurrection démocratique tout aussi longue de cette classe ouvrière⁴.

Ce qui s'est défini au plan du capital comme mouvement de restructuration et de financement, le tournant néolibéral des années 1980, a aussi requis un tournant idéologique, discursif. A droite, il suffisait de remuer le fond archéo-libéral, l'égoïsme du boutiquier et ses variantes pour jeunes cadres dynamiques. A gauche, ce fut un peu plus compliqué et destructeur : en plus du réformisme sans réformes, mais avec partage des gains de productivité, d'un gâteau en croissance, il fallait vendre désormais la stagnation du gâteau, et l'austérité, la réduction de la part populaire. Difficile d'expliquer plusieurs années durant que les profits d'aujourd'hui portent ici les désinvestissements de demain et le chômage d'après-demain, en effet.

Aux premières loges, en pratique et dans les discours, se sont trouvés et se trouvent les services publics, domaine où la responsabilité directe du capital, du « marché » et les prétendues nécessités de la concurrence ne peuvent pas servir de paravent. Le tournant fut radical, hors de la social-démocratie en fait pour un Blair et ses émules, ou louvoyant pour d'autres, qu'on pense, pour ce qui concerne la Belgique, à la « consolidation stratégique » de Belgacom, à la liquidation du secteur bancaire public et à la privatisation accrue de celui de l'énergie, mais aussi à la déchirure avec le monde de l'enseignement⁵, à la crise chronique du secteur des soins de santé. Sans oublier la faillite de la Sabena, les problèmes annoncés de la SNCB et de La Poste.

Cette simple énumération engage à un effort de clarification. Non pas de classification, mais bien de repérage de logiques différentes à l'œuvre dans le vaste ensemble que le langage commun regroupe à l'enseigne des services publics, en se souciant d'ailleurs souvent plus de régime de propriété des outils ou de statut des agents que des fonctions remplies.

4. Sous le titre « Démocratie, insurrection permanente », les CM ont consacré deux numéros (185 et 186 en 1992) à essayer de montrer le rôle dynamique et historique en cette matière du mouvement ouvrier, contre une bourgeoisie toujours réticente. Par exemple aujourd'hui, tant pour le vote des étrangers que pour le fonctionnement européen.
5. Voir le n°220 des CM « Ecole@business.com », nov.-déc. 2001.

Quatre types de fonctions seront distingués, notamment au regard des possibilités d'action des citoyens.

Au plus classique, et renvoyant à la violence fondatrice des Etats, les fonctions **régaliennes** méritent à l'évidence un traitement particulier. En effet, armée, police, justice, finances ne fournissent pas à proprement parler un service aux citoyens : elles incarnent en dernière instance la reproduction, le maintien d'un ordre, plutôt démocratique actuellement. Se posent à propos de ces appareils essentiellement des questions d'Etat de droit, de cadre légal à fixer à leur activité, de contrôle du respect de ce cadre et enfin de pertinence de leur action en matière de délinquance (de droit commun entre autres). Mais aussi de financement, dans un secteur à productivité nulle et où les salaires doivent bien suivre l'évolution moyenne. Penser à la misère informatique des tribunaux, aux bredouillements de la police sanitaire dans la dioxine ou l'ozone.

A côté du «bâton», dont il vaut mieux économiser l'usage, la «carotte», l'organisation du consentement, les fonctions **idéologiques**. Historiquement, elles ont été assumées par l'Eglise. Sous l'Ancien régime et encore pendant le XIX^e siècle, le clergé catholique et les paroisses ont couvert tout ce champ. Se sont ajoutés depuis écoles, médias et diverses formes d'assistance et encadrement social. Outre la particularité de ces services de servir autant, voire davantage, ceux qui les donnent que ceux qui les reçoivent, on notera qu'ils sont souvent organisés sur un mode «privé», d'indépendance apparente par rapport à l'Etat (et plus récemment aux *sponsors* et aux publicitaires), voire sur un mode marchand (plus ou moins subventionné). Se posent dans ce domaine des questions de diversité idéologique, d'espace pour la pensée critique, et structurellement, de financement. *A fortiori* quand l'humeur est aux restrictions pour le bas-clergé.

Dans une troisième logique, il y a les fonctions de service **non productives** : organisation des soins de santé, des loisirs, des voyages, garde des enfants et des personnes âgées,... Le qualificatif ne vise pas une forme d'inutilité, mais bien le fait que la prestation de ces services ne s'incorpore pas dans la production de biens marchands (mais bien dans leur consommation, qui peut valoir cher). Entre autres du fait de possibles renvois vers la sphère de l'économie domestique – comprendre sur le dos des femmes – le financement de ces services est lui aussi dans la cible des politiques d'austérité.

Enfin, quatrième logique, les fonctions **productives**. Il s'agit là de biens où des entreprises publiques sont actives au même titre que des entreprises privées, n'était une situation de monopole national dans certains

cas. Selon les pays et les époques, ou les cycles (premiers investissements non rentables), les produits les plus divers peuvent être en cause (tabacs, alcools, armes,...), et le terme de services être un peu extensif ; et il faut y inclure les services d'étude, recherche, contrôle (travaux publics, infrastructures, ... électricité). Pour simplifier, on y assimilera les activités du secteur financier et du secteur commerce et transport qui relèvent de la circulation du capital. Vis-à-vis de ces fonctions, la stratégie néolibérale a plutôt visé la simple liquidation de patrimoine pour alimenter le budget courant, ou la privatisation qui permet de réduire certains salaires et les prestations vers un public peu solvable.

Il faut y insister, les quatre axes évoqués ne constituent pas des classements empiriques d'organismes divers. Telle institution concrète, par exemple un hôpital religieux, a pu remplir des fonctions à la fois idéologiques et de service non productif ; ou, autre exemple, une université remplit à la fois une fonction idéologique (fabriquer des politologues, façonner des cadres,...) et une fonction de service productif en recherche technologique ; ou encore, une société de transport fournit des services pour les loisirs, les navetteurs et les marchandises.

Socialisme et démocratie

Retour sur l'insurrection démocratique, pour noter qu'elle a visé trois domaines. D'abord et tout bonnement, elle revendiquait le droit à une qualité de vie pour tous. Par exemple, que tous les enfants puissent aller à l'école – ce fut longtemps contesté – indépendamment des revenus de leurs parents. Ensuite, elle exigeait que la collectivité des citoyens et usagers ait le contrôle de la gestion, des objectifs et des moyens (et non telle ou telle confrérie ou communauté par exemple) et que les plus-values dégagées ou les coûts imputés assurent un accès généralisé. Enfin, elle a voulu que les travailleurs eux-mêmes – là comme ailleurs – aient leur mot à dire sur cette gestion, sur leur propre emploi.

Si le tournant néolibéral a mis en cause l'ensemble de ces trois domaines du compromis social-démocrate, il faut enfin mettre en évidence une des modalités particulières de la crise «blairiste» de la social-démocratie. De 1999 à 2003, elle a pris en Belgique, à l'initiative du ministre *SP.A* de la Fonction publique, le patronage de «Copernic», un peu prétentieux pour de pitoyables cumulets politiques de parachutages et relotissements dans les services publics, mais somme toute pas usurpé s'il s'agit de caractériser une révolution réactionnaire, à 180°, dans la gestion de ces services. Il s'agit bien, sous l'impulsion de nos *nomenklaturas*, de privatisation proto- ou pré-capitaliste (médiévale ?) des appareils d'Etat : avec Vandebossche, «*le management prime le droit*», et des éléments de

base de ladite démocratie bourgeoise sont mis en question, comme le contrôle parlementaire des budgets et dépenses (la Cour des comptes est promise à un rôle décoratif du genre Andersen), tandis que le Conseil d'Etat verrait sa section de législation réduite comme peau de chagrin. Pour ne rien dire de la privatisation-politisation complète de la direction générale des services, ni de l'individualisation des rapports de travail imposée aux fonctionnaires du rang.

Ni le socialisme, ni l'électricité

Les considérations ci-avant font l'objet d'autres contributions à ce numéro des *CM*, mais elles méritent un développement particulier pour les services productifs, où le domaine de l'électricité peut servir d'exemple⁶.

La première incidence du modèle conceptuel proposé est de réclamer une attention pour la double logique qui traverse le secteur de la production et de la distribution. Car il s'agit d'abord d'un service productif, essentiel aux entreprises qui ne fonctionnent plus à l'eau, ni à la vapeur, ni au diesel. La question des profits, et des transferts de profits, est pour elles déterminante. Tout comme celle des choix stratégiques, voire géostratégiques qui vont de pair, en termes de filières de production, de diversification des dépendances énergétiques, de perspectives écologiques.

Mais il s'agit aussi d'un service aux particuliers. De ce point de vue, par l'effet historique des réseaux, la notion de droit individuel et collectif au raccordement et à des tarifs payables et unifiés – hors coût réel individualisé – s'est imposée, et beaucoup plus récemment, celle d'un seuil minimum de service : c'est la logique de service non productif qui a fini par prévaloir, en termes de sécurité, de santé et de dignité humaine (même s'il reste beaucoup à faire).

Les deux logiques interfèrent, et on n'a pas fini de se demander qui profite de quoi. Il vaut mieux continuer à se poser la question, car les deux logiques requièrent des choix différents. Quand elles interfèrent moins, comme on le voit à la SNCB, du fait du passage à la voiture et au camion, et à La Poste, du fait du développement des télécommunications, c'est l'utilisateur peu ou pas solvable qui est dans le colimateur, ainsi que les salariés par conséquent.

Le deuxième type d'incidences concerne le développement de l'Etat keynésien pour tout un ensemble de services. Nos sociétés n'étaient pas passées au bolchévisme sans le savoir (encore que quelques toqués

6. Voir, dans ce numéro des *CM*, le développement spécifique de Claude Adriaenssens.

l'aient affirmé dans la dernière période). D'autant que l'existence de services publics classiques s'est toujours accompagnée du recours à des entreprises privées – penser le rapport séculaire entre les Ponts & Chaussées et le secteur privé de la construction – c'est plutôt l'interdépendance entre économie privée et secteur public qui a été en cause, et d'ailleurs parfois prônée par des politiques très conservateurs : Napoléon III et les Saint-Simoniens, De Gaulle et le Plan,...

Dans le cas de l'électricité, en Belgique, le caractère mixte était spécialement touffu, mais nul ne doute que le secteur privé y a trouvé largement son compte. Il y a eu aussi des effets d'aubaine, pour les travailleurs du secteur et pour une multitude de petits mandataires publics.

Cette deuxième dualité de régime, privé/public, renvoie à d'autres objectifs. L'idée de contrôler démocratiquement les secteurs-clés de l'économie d'un pays – finances et énergie (pour les transports et télécoms, cela allait de soi) – a été portée dans notre pays – par la FGTB, expressément à partir de son congrès de 1956 – et il n'y a pas lieu de considérer que c'était une extravagance romantique. Qui dira pourquoi il faudrait y renoncer ? Ou pourquoi ce contrôle ne devrait pas aujourd'hui être un enjeu – à l'échelon économique-politique pertinent – pour la démocratisation de l'Europe ?

Sans attendre, et pour ne pas reculer la perspective, il faut évidemment agir à l'échelon national et régional. Vaste perspective pour nos élus, pour les citoyens, pourvu que nous ne croyions pas trop aux vertus de l'oligopole anonnées à l'enseigne de la libéralisation. Il n'y a aucune nécessité de réemprunter les chemins de l'électricité *US* ni ceux du rail britannique, que du contraire.

Et ce qui vaut pour les services productifs vaut *a fortiori* pour les autres, qui ont été au centre de l'attaque copernicienne.

Politisation de l'administration et qualité de l'action publique

Michel Godard

La volonté déclarée de «dépolarisation» des administrations publiques s'accompagne souvent d'une proclamation corollaire d'innovation, de modernité. Passe encore dans le chef de partis novices comme Ecolo, mais du côté des vieilles bourriques libérales, de quelle belle innocence le gouvernement arc-en-ciel 1999-2003 a-t-il été pourvu ! Le résultat, au *top copernicien*, parle de lui-même : on n'a vu à l'arrivée pratiquement que des chefs de cabinet ministériel¹. C'est donc le moment de rappeler que la «politisation» des administrations publiques a été historiquement la règle et non l'exception, que les discours sur la dépolarisation ont été épisodiques, et peu suivis d'effets, et qu'il y a lieu de se demander pourquoi.

Dans un deuxième temps, on se demandera si c'est mauvais pour la santé – de nos institutions, des citoyens,... – et, la réponse pouvant être affirmative, s'il échet on évoquera quelques remèdes à préconiser.

Le propos vise ici les administrations fédérales et régionales, le cas des institutions communales d'encadrement de la population demandant un développement particulier, notamment sur leur autonomie réelle et la spécificité des effets idéologiques de leur fonctionnement déclaré animer la «cellule de base de la démocratie»².

1. Voir la liste établie par Genard et Jacob, dans ce numéro des *CM*, pp. 40-41.
2. On retiendra en passant que la politisation y est plus directe, avec bourgmestre et échevins en prise directe sur une administration souvent peu étoffée, et recrutée par eux.

Une logique de système

Au regard de l'analyse de l'Etat et de ses services présentée ci-avant, il peut paraître redondant ou pléonastique d'indiquer que, le pouvoir d'Etat d'un capitalisme plus ou moins démocratisé – selon les époques – faisant intervenir des partis politiques, ceux-ci se soucient de la maîtrise qu'ils relaient ou croient exercer sur les outils et la machinerie publique. Au demeurant, la différence entre les agents du pouvoir élus et les non-élus est d'autant plus mince que leur pouvoir s'exerce sur une masse de non-électeurs (au XIX^e siècle, notamment, mais on y revient), au bénéfice d'une minorité que ne divisent que des querelles accessoires : le modèle fondateur de l'administration est militaire, et l'intérêt général n'est pas présumé être le souci des mercenaires.

Il est important de noter en plus que de «grands commis» de l'Etat – souvent, il est vrai, plutôt au stade de l'éméritat – ont régulièrement, depuis des décennies, tenu des propos assez carrés au sujet de la politisation. La référence comme argument vaut ici son pesant de coquetterie rhétorique sans doute, elle désigne aussi une tension spécifique, à expliquer : «*La politisation de la fonction publique est partie intégrante du système politico-administratif belge*», voilà ce qu'écrivait en 1974 un haut fonctionnaire – qui avait connu, jeune, la réforme Camu des années 1937-39 – dans un ouvrage de doctrine synthétisant à la fois son expérience personnelle et vingt cinq ans d'enseignement à l'UCL³. Variante : «... *la politisation a dominé la (création de la) fonction publique (wallonne et) francophone*», écrit en 2001 un autre haut fonctionnaire qui a vécu, dans les années 1980-90 l'installation des nouvelles administrations. De plus, ayant connu précédemment «*l'intervention politique occultée*» qui, au niveau fédéral, détournait la réglementation de son sens déclaré, il a espéré en des voies nouvelles «*d'avantage empreintes de modernité et d'efficacité*» et doit conclure que «*l'on ne propulse pas impunément des fonctionnaires à obédience politique affirmée à la direction d'institutions pour lesquelles ils n'ont aucune expérience antérieure ni aptitude administrative particulière*»⁴.

Le fait semblant globalement établi, il n'est pas inutile de préciser de quoi il s'agit, et en particulier de distinguer plusieurs pratiques.

3. André MOLITOR, *L'administration de la Belgique*, IBPS-CRISP, Bruxelles, 1974 ; p. 303.
4. Daniel NORRENBERG, «Communautés et Régions, terrains d'élection d'une politisation généralisée», in *Pyramides*, n°3, 2001, pp. 17-29. Voir également J-L. GENARD, dans ce même numéro des *CM*, ainsi que ses travaux récents cités *passim*.

Dans un premier domaine, celui des **recrutements**, les règles sont purement et simplement contournées pour engager, souvent massivement, des «contractuels», c'est-à-dire sous un régime de droit privé et au gré du prince. Le dispositif est celui du partage entre partis au gouvernement, et de l'entretien par chacun d'une clientèle, au demeurant pas forcément sincère ou très convaincue, ni très reconnaissante : au lieu de passer des concours publics, régis par le statut des fonctionnaires, le candidat passe aux «permanences sociales» des partis. Les réserves de recrutement réglementaires comportent des milliers de lauréats, mais les gouvernements invoquent – en mentant effrontément et cyniquement – l'urgence, ou encore le caractère temporaire ou la spécificité des emplois à pourvoir. Si bien que nombre de départements comptent une bonne moitié de contractuels depuis des années et des années. Les proportions et leur permanence démontrent en tout cas le mensonge⁵.

Dans un deuxième registre, ladite politisation vise à peupler les **hiérarchies dirigeantes** de chefs et sous-chefs susceptibles de fonctionner comme relais zélés pour les instructions descendantes du ministre de leur famille ; mais aussi de verrous pour les propositions et avis jugés intempestifs qui montent des services d'exécution, ou encore de freins pour les instructions d'un ministre d'une autre famille. Accessoirement, le nombre des chefs est multiplié sans autre raison que de former un réseau plutôt qu'un «arbre» et de favoriser le contournement des éléments-freins : la plupart des départements sont atteints d'hydrocéphalite depuis longtemps. Le dispositif s'apparente à un jeu de stratégie entre les trois clans de la *nomenklatura*, si on considère l'exercice de l'autorité, mais pour nombre de départements prestataires de services, la dimension clientélaire fonctionnelle ne doit pas être négligée : il s'agit aussi d'assurer aux clients extérieurs l'accès rapide aux bons guichets, par la porte des domestiques.

Dans un troisième registre, mais on pourrait considérer en somme une contagion de la logique du précédent, ce sont toutes les **promotions** du niveau des cadres (des agents de formation universitaire) qui sont l'objet de marchandages dès le passage du premier échelon au deuxième, les cadres intermédiaires fournissant une réserve – réglementairement, la réserve – pour la sélection des cadres supérieurs⁶.

5. Alain STENMANS, «Pratiques de politisation des administrations publiques», in *Pyramides*, n°3, 2001, pp. 31-53.

6. A. MOLITOR, *op. cit.*, p. 35 et p. 300 ; et D. NORREMBERG, *op. cit.*, p. 25.

On doit enfin traiter séparément une pratique qui combine certains traits des deux premières, mais a le plus souvent pour premier objet le reclassement des personnels de cabinets ministériels, en fin de législature, par création d'organismes nouveaux et d'utilité improbable (hormis le reclassement). On procède là par « primo-nominations », de l'huissier jusqu'au directeur général, sur simple appel public bidonné et avec des délais ultra-courts : les listes des lauréats circulent bien avant que les mérites des candidats n'aient été comparés par le gouvernement (il est arrivé qu'elles s'égarèrent). Peu de temps après l'organisme s'avère effectivement inutile, inutilisable, ou trop chétif : il est alors supprimé et fusionné avec un département existant, dans un parachutage collectif, qui court-circuite à la fois les recrutements et les promotions selon les procédures normales. En variante, le bidule perd toute fonction, devient un fossile vivant et offre de longues sinécures.

Au regard des quatre pratiques ici distinguées, le projet Copernic combine les traits des deux premières et de la quatrième : recrutement contractuel (avec des épreuves pour rire), gonflant le *top* et le doublant d'organes nouveaux, lesdits conseils et cellules stratégiques.

Dépolitisation

Le développement des services publics au-delà de la sphère des fonctions et départements d'autorité, au cours d'un siècle et demi et spécialement sur le mode keynésien après 1945 en Belgique, a impliqué une technicisation diversifiée et croissante des prestations, et des agents qui les assument. Le progrès technique lui-même touche l'ensemble des fonctions, notamment via l'informatisation depuis deux décennies (même pour le plus banal travail administratif), et le niveau d'éducation scolaire augmente dans l'ensemble de la population, y compris celle des agents des services publics. L'image courtelinesque demeure, notamment dans l'imaginaire et le discours politico-médiatiques, des pratiques fossiles et ponctuelles l'entretiennent, mais elle ne rend pas compte de la dynamique réelle.

Or les pratiques d'obéissance s'accommodent mal de ces logiques techniciennes, les allégeances tiennent mal la route quand qualification et expérience sont requises. Du côté de la *nomenklatura*, il est devenu impossible de ne pas mettre les qualifications et les mérites en avant. Dans le discours certainement, et pour les plus réalistes, dans quelques essais pratiques « éclairés » : c'était déjà la portée de la réforme Camu à la fin des années 1930.

Mais encore, du côté des agents et des cadres opérationnels comme des experts, il est chaque fois, sinon chaque jour, plus insupportable

d'être dirigés par des «*pistonnés et parachutés*» aux qualifications médiocres ou nulles. La pression est, de ce côté, massive : il ne suffit pas de l'esquiver en diagnostiquant une «*démotivation*» aussi vague que psychologisante.

A cet égard, Copernic apparaît comme une tentative réactionnaire de contourner le problème de la qualification et de l'expérience des dirigeants en invoquant la compétence et le charisme managérial – tests psychologiques en bandouillère – comme substituts. L'opération fait de ceux-ci les paravents d'un sursaut nomenkla-touriste, avec plus de politisation comme objectif et résultat⁷.

Pour la perspective historique, deux éléments doivent encore être relevés. En premier, il faut souligner que la poussée du discours «*qualification & mérite*» des années 30 a été parallèle à celle d'un anti-politisme parfaitement réactionnaire, c'est-à-dire dirigé contre les nouveaux venus socialistes et le suffrage universel masculin conquis-concédé en 1919. Le voisinage de l'anti-politisme avec le corporatisme anti-démocratique ne saurait être négligé.

La résistance aux «*nouveaux venus*» – comprendre FDF, RW, VU – est également typique des années 1970. Mais elle signale plutôt, ou tout autant, à ce moment, la déstabilisation de la famille PSC-CVP : le recyclage de ses brebis passe par une nécessaire réaffirmation de l'a-politisme revendiqué par cette famille dans l'après-guerre, comme gestionnaire ou centriste, selon. On en retrouve trace dans bien des productions du Gerfa.

C'est mauvais, docteur ?

Un plaidoyer général pour l'Etat de droit implique certainement une reconnaissance du politique, contre le poujadisme et les attaques fascistoïdes qui le visent, mais tout autant un effort démocratique contre l'Etat patrimonial et maffieux. Cet Etat, souvent dit faible en Belgique, est en réalité très fort, comme la glu dans un tunnel : on n'en sort pas facilement. Bref, la qualité des services publics est un enjeu démocratique, politique donc. De même que l'accès ouvert à tous de l'emploi public.

Sauf à se passer de services publics – comme le bourgeois qui ne veut pas payer d'impôts pour la piscine municipale, parce qu'il peut choisir de s'en mettre une dans la villa, et/ou d'aller dans les mers chaudes quand il y pense – il paraît normal de revendiquer que nos services, qui fonctionnent pour la plupart et principalement avec nos salaires indirects (impôt professionnel et cotisations sociales), soient performants.

7. Voir, pour le résultat, les deux articles du Labo-RAP – ULB dans ce numéro des CM.

Premier corollaire : que les agents qui forment les organismes et assurent les prestations soient qualifiés. Et même les meilleurs. Première observation : le clientélisme au recrutement des contractuels fait obstacle à cela – il n'y a dans ce cas aucun seuil de qualification (ce qui n'empêche pas, nombre de braves gens d'en être et de s'appliquer). Sauf à plaider pour des loteries, il faut donc tabler sur des examens sérieux. Mais encore, pour les recrutements réglementaires, Copernic a remplacé les concours sur qualification par une sélection psycho-technique, suivie d'un choix par les *managers*, comprendre les fonctionnaires politisés (et même parfois, les délégués des Cabinets). Etant entendu que bien des concours pouvaient être améliorés, dans le nouveau système la référence aux qualifications s'estompe : c'est une perte sèche pour notre service public. Et soit dit en passant, aucun patron du privé ne s'offre un tel luxe (sauf exception ponctuelle).

Deuxième corollaire : que les administrations soient dirigées par des cadres qualifiés, expérimentés et reconnus par ceux qu'ils doivent diriger. Deuxième observation : «*le poisson pourrit par la tête*». Car la politisation de la carrière hiérarchique au niveau des cadres signifie concrètement, et depuis des années, une espèce de contre-sélection : un cadre trop compétent pourrait manquer de souplesse, c'est bien pire que le contraire ; et les fluctuations électorales étant ce qu'elles sont, un futur promu gagne à la discrétion ou même à la modestie des idées⁸. Tendanciellement, la proportion des incompetents augmente donc, confirmant l'ironique Principe de Peter. L'hydrocéphalite des administrations, signalée ci-avant comme nécessité du développement de réseau, c'est aussi une dilution de la compétence à leur tête, et une perte profonde du respect aux échelons opérationnels.

Une des fonctions particulièrement touchée est celle d'état-major, en particulier tout ce qui concerne les études, la recherche et la documentation (avec leur dérivé, la formation sectorielle). Le cercle vicieux du recours aux «consultants» s'installe ainsi, surenchère de médiocres compétences internes et externes. Mais aussi choix stratégique de garder la main, du côté du politique, sur une noria de chargés de missions encore plus souples que les «*pistonnés-parachutés*» d'hier qui n'inspirent guère, ni confiance ni respect intellectuel.

Ce dernier point conduit aux cabinets ministériels, qui précisément organisent le recours aux consultants. Ces cabinets sont composés pour une

8. D'expérience personnelle, je signale la bonne performance d'un jeu sur quatre «cartes» de parti : deux détenues par l'agent,... et deux par le conjoint !

part de fonctionnaires en congé en quête de promotion (*bis*: souples, pas trop compétents), et pour une autre de militants, plutôt sans emploi au départ, et généralement sans expérience ni compétence administratives (on ne parle pas ici du personnel d'exécution qui, lui, est le plus souvent durement sélectionné), ni même militantes dans le domaine d'action du ministre. Certes, pour les familles politiques installées sans trop d'interruptions – catholiques, en tête jusqu'il y a peu, et socialistes ; libéraux assez handicapés – une sorte de milieu professionnel finit par se constituer, spécialement dans les matières les plus sensibles, comme les Finances. Mais la tonalité d'ensemble n'est pas à la compétence, d'où le recours compulsif aux consultants. D'autant plus compulsif qu'on se méfie, à tort et à raison, de l'administration.

S'il faut reconnaître un mérite, sans doute involontaire, à Copernic, c'est d'avoir pointé cette carence de fonction stratégique, la mascarade étant d'avoir présenté le recours au *manager* et son parachutage comme solutions, de même que ceux des cabinets dans lesdites cellules stratégiques. D'autant que l'autre problème majeur que représentent les cabinets, c'est leur interventionnisme dans le fonctionnement des services. Que la vision stratégique soit floue, soit, nous avons les hommes politiques et les équipes que nous élisons. Mais que des incompetents et partisans se mêlent du fonctionnement quotidien, jusque dans le détail ancillaire⁹, est un gage de confusion, notamment dans le développement des circuits clientélares déjà évoqués. Avec un cabinet, *alias* cellule stratégique «dans» l'administration, ce ne peut être que pire.

Pour le reste, et notamment une psycho-sociologie du milieu, on ne peut que renvoyer à la relation de son expérience par Alain Eraly. Sauf «*l'évaluation personnelle*», que les bons maîtres recommandent et qu'on regrette un peu de n'y pas trouver, la description qu'il donne du fonctionnement hystérique des cabinets est proprement stupéfiante, et généralement reconnue pour bien vue par ceux qui ont eu à en connaître¹⁰. Bref, dans une optique de démocratisation de l'action publique, il faut certainement inclure des propositions à propos des cabinets.

Quelques pistes

Une des difficultés de la situation, c'est que l'ensemble évoqué forme système, que se bousculent des soucis de court, moyen et long termes.

9. Le recrutement ou le déplacement d'une femme d'ouvrage peut mobiliser un cabinet, jusqu'au ministre lui-même parfois !

10. Alain ERALY, *Le pouvoir enchaîné - Etre ministre en Belgique*, Labor, Bruxelles, 2002.

Et encore, que les problèmes évoqués, pour être généraux ne s'en présentent pas moins de manières très diverses, chaque ministère (voire administration d'un ministère), parastatal ou organisme y ajoutant sa touche propre.

On pourrait commencer par évoquer l'amont du recrutement, les **formations scolaires et académiques**. Et constater que, en matière de gestion, leur éventail est totalement dominé, et même presque exclusivement occupé par les métiers du privé : le droit administratif est regardé comme imbécile par les civilistes, la gestion publique comme un improbable sous-produit de la *business administration*, de ses comptables et de ses boursicoteurs. Sans sous-estimer la nécessité d'une formation générale, l'existence de cursus spécialisés – en droit et économie, notamment – devrait retenir l'attention. Elle pourrait aller de pair avec des formations complémentaires pour d'autres professions (ingénieurs, architectes, archéologues, médecins,...) et avec la création de filières pratiquement inexistantes dans le privé, comme l'urbanisme. Ce qui est plus évident pour le niveau supérieur – mais n'oublions pas que l'obligation scolaire court jusqu'à dix huit ans – doit aussi pouvoir se penser pour certaines formations professionnelles du secondaire.

Il paraît probable qu'une telle évolution de l'offre scolaire et académique ne peut aller sans un renforcement de la fonction d'étude et recherche dans les administrations évoquée ci-avant. Ce qui se fait en matière d'hôpitaux universitaires pour la médecine devrait bien pouvoir être réalisé pour les métiers de l'administration (oublions un instant la concurrence inter-universitaire).

Un deuxième ordre d'intervention concerne la **sélection**. Comme indiqué, ce vocable ne désigne plus un examen-concours sur base des qualifications, mais bien un passage devant des psychologues, et un aboutissement dans des fonctions où, sous prétexte de simplification et de souplesse, la qualification n'est souvent plus mentionnée non plus. Ce que la démocratisation relative de l'accès à l'enseignement a conquis se trouve aussitôt dévalué¹¹. Il faut simplement chasser ces psychologues-là. Et n'en garder que quelques uns s'il est prouvé qu'ils peuvent faire quelque chose pour la santé mentale (diagnostic, et s'il se peut, définition d'emplois adaptés aux handicaps).

11. Sur le jeu compétence/qualification, il faudrait pouvoir donner suite en milieu administratif au travail de Marcelle Stroobants, *Savoir-faire et compétences au travail*, Presses de l'ULB, Bruxelles, 1993.

Si nous passons du côté des agents en fonction, il est un secret de polichinelle que les problèmes de **formation continue** représentent un enjeu constant. D'abord parce que l'évolution technique est constante, mais aussi parce que cette formation prend du temps et de l'énergie. Avec pour effet paradoxal que ce sont souvent les agents les plus dynamiques qui en bénéficient le moins. Et qu'elle est sous-développée aux niveaux d'exécution – là on bricole – et mal adaptée, disons, au niveau supérieur où quelques congrès et séminaires relèvent plutôt du graduat en tourisme.

L'enjeu est ici d'organiser cette formation de manière adéquate (*bis*, recherche et études en interne), de la reconnaître en certifiant les résultats de manière impartiale, et de l'encourager en reconnaissant les certificats dans la progression pécuniaire des agents qui les ont obtenus. Le dénigrement de «l'ancienneté» par les arrivistes qui n'ont que faire de l'expérience doit être refusé sans état d'âme, mais il est normal que leur reconnaissance soit complétée par celle des efforts de qualification.

Se pose enfin la question de l'accès aux fonctions dirigeantes, des promotions en général, qu'il faudrait en tout cas réserver à des agents compétents, sans ou avec politisation des choix (dans ce cas, pour limiter les dégâts). La formule des **brevets d'encadrement**, tend à faire consensus, mais elle est loin d'être en phase de réalisation. Elle pose en effet un double problème. D'abord celui d'intégrer des aptitudes pratiques : on ne coupera pas à des formules de stages longs (deux ans dans le système de l'ENA française). Ensuite celui de fixer un ou des programmes académiques pertinents, dont les éléments n'existent pas tous, comme indiqué. Pour piloter l'un et l'autre, il semble entendu qu'une **école d'administration** soit nécessaire. Seule la Communauté française vient d'en annoncer le lancement.

A supposer que les brevets d'encadrement se mettent en place, les titulaires formeront une réserve de recrutement pour les fonctions dirigeantes. C'est sans doute sur cette base que la question des **mandats** de la haute direction des départements pourra être examinée honnêtement : s'agissant de personnes vraiment compétentes, issues de l'administration et en connaissant le fonctionnement, rien n'empêche qu'elles alternent des fonctions de direction effective et des fonctions d'expertise.

Il reste à dire un mot des **cabinets**. Leur fonction politique devrait être affirmée et exclusive, à charge pour chaque ministre de choisir des collaborateurs aussi qualifiés qu'il voudra. Les bons ouvriers ont des bons outils, les bons ministres devraient choisir de bons collaborateurs. Mais il devrait être exclu que les cabinets constituent une sorte de mini-administration, continuellement en porte-à-faux. Outre que l'administration a

une obligation générale de loyauté, le relais par les dirigeants mandataires devrait suffire à assurer la collaboration la mieux inspirée et la plus dynamique.

Au total, les pistes esquissées pourront donner une impression de truisme : pour la qualité de l'action publique, il faut développer et encourager la qualité des agents publics ! Ce ne sera peut-être pas suffisant, mais c'est incontournable. Et s'il faut y insister, c'est précisément parce que cela ne va pas de soi, et depuis trop d'années, coperniqueries incluses.

Il faut sans doute souligner également que l'administration publique continue à fonctionner, malgré la valse au *top* des *managers* et consultants. Pourvu qu'on ne touche pas trop aux services opérationnels, aux travailleurs et cadres de terrain. Ou mieux, qu'on commence à les entendre et répondre à leurs besoins. Il ne s'agit pas d'un basisme un peu anar, mais du réalisme le plus carré.

L'administration en miettes : entre réforme et révolution copernicienne

Steve Jacob et Jean-Louis Genard*

Un contexte favorable

C'est notamment autour de ce que les médias et, bientôt, l'opinion publique appelleront les «dysfonctionnements» de l'administration (liés à l'affaire Dutroux, à la crise de la dioxine, au décès d'une demandeuse d'asile lors de son expulsion, etc.) que se joueront les élections de 1999. Elles consacreront la victoire des familles libérale et écologiste. Pour la première fois depuis des décennies, les sociaux-chrétiens seront rejetés dans l'opposition. Très vite (fait inhabituel), un gouvernement dit arc-en-ciel se constituera, regroupant les écologistes (Ecolo et *Agalev*), les libéraux (PRL et *VLD*) et les socialistes (PS et *SP*).

Les priorités du Gouvernement sont contenues dans la déclaration gouvernementale prononcée par le Premier ministre devant le Parlement, le 14 juillet 1999. Le premier chapitre de celle-ci porte sur l'objectif de réforme de l'administration, se proposant de reconstruire «une administration efficace et attentive»¹. Pour ce faire, cinq priorités sont dégagées. Tout d'abord, afin d'établir un diagnostic, un audit externe des adminis-

* Université Libre de Bruxelles – Laboratoire d'études et de recherches en administration publique (Labo-RAP).

1. *La voie vers le XXI^e siècle*. Déclaration gouvernementale prononcée devant le Parlement le 14 juillet 1999 par le Premier ministre Guy Verhofstadt et accord de gouvernement, Bruxelles, SFI, 1999, p. 20.

trations évaluera l'action de celles-ci et leur besoin en personnel. Ensuite, en matière de recrutement, les partis de la majorité s'engagent à signer un pacte de dépolitisation de l'administration. Troisièmement, afin d'éviter les frustrations de certains fonctionnaires vis-à-vis des cabinets ministériels, la déclaration gouvernementale prévoit une nouvelle relation entre l'administration et le cabinet. Ensuite, considérant que la surabondance de textes juridiques compromet l'adage « nul n'est censé ignorer la loi » et freine « *la créativité des citoyens et des entreprises et leur sens de l'initiative* »², le nouveau gouvernement entend réduire de 10 à 25 % de cette charge administrative. Enfin, pour accroître la visibilité et l'accessibilité des administrations, le gouvernement ambitionne qu'elles communiquent vraiment et que des guichets de contacts et d'informations soient créés. Le programme est donc ambitieux. Il s'actualisera principalement dans ce qu'on appellera la réforme Copernic.

A vrai dire, comme on s'y habituera rapidement par la suite, il y a là largement effet d'annonce. D'ailleurs, la volonté de modernisation administrative est loin d'être neuve. De nombreuses politiques de réforme de la gestion publique orientées vers les usagers ont été antérieurement initiées, en particulier depuis le début des années 90 : radioscopie des services publics (1991), exigences de motivation des actes administratifs (1992), charte de l'utilisateur des services publics (1993), loi sur la publicité de l'administration (1994), institution des médiateurs fédéraux (1995)³... S'il fallait déceler une différence entre ces expériences passées et la récente réforme Copernic, elle résiderait avant tout dans la globalité de l'ambition de cette dernière et dans sa volonté de toucher aux structures, voire aux fondements mêmes de l'administration, qu'il s'agisse par exemple de l'orientation client, de la modification du régime des rémunérations des hauts fonctionnaires calqué sur le privé, de la refonte des procédures d'engagement ou de l'introduction de toute une panoplie de logiques managériales.

Une nouvelle manière de faire la politique : *management et communication*

La réalisation de ce programme de modernisation administrative est confiée à Luc Van den Bossche (SP.A) qui reçoit le titre de ministre de la Fonction publique et de la modernisation de l'Administration. Luc Van

2. *Ibid.*, p. 22.

3. J.-J. LEGRAND, « La modernisation de l'administration publique fédérale : évolution et perspectives », dans C. Gobin et B. Rihoux, *La démocratie dans tous ses états. Systèmes politiques : entre crise et renouveau*, Louvain-la-Neuve, Academia Bruylant, 2000, pp. 178-179.

den Bossche n'est pas novice sur la scène gouvernementale. Il fut un éphémère ministre de l'Intérieur suite aux démissions ministérielles successives⁴ qui ont marqué la fin du gouvernement Dehaene II. Mais surtout, auparavant, il faisait partie de l'équipe régionale flamande dirigée par Luc Van den Brande (CVP) où il était, précisément, déjà en charge de la fonction publique. Là, son action, guidée par le modèle hollandais, s'est avant tout employée à réduire les frontières entre les secteurs public et privé par l'introduction de concepts managériaux (*benchmarking, assessment, bottom-up*)⁵ et à remodeler la structure organisationnelle de la fonction publique, notamment en recourant à la sous-traitance, voire à certaines privatisations.

Son nouveau projet, dénommé donc Copernic en référence au célèbre astronome polonais, entend opérer une révolution qui, selon lui, devrait combler les multiples insuffisances du système administratif fédéral. Il s'agit en fait de porter au niveau fédéral l'ambition qui a marqué sa présence au gouvernement flamand.

Evoker le nom de Luc van den Bossche dans ce contexte n'est pas anodin : tant dans le contenu que et surtout dans la manière, la réforme revêtra son empreinte. Elle sera ainsi portée au pas de course par un homme qui donnera l'impression de vouloir balayer tout sur son passage, imposer ses idées plus par sa rapidité que par l'argumentation, ne laissant pas à ceux qui s'y opposaient le loisir de faire parler leurs propres arguments.

Cette rapidité et la faiblesse des réactions politiques que suscita la réforme au départ furent en elles-mêmes des symptômes. Symptôme tout d'abord d'un climat, marqué par les traumatismes des échecs récents de la puissance publique, dans lequel personne n'osait prendre la responsabilité de s'opposer aux élans réformistes. Symptôme aussi du triomphe de la voie néolibérale dans laquelle l'idéologie managériale incarnait l'innovation et la réussite, s'imposait comme la promesse d'un monde enfin efficace, soucieux du client, fait de flexibilité et d'adaptabilité, à distance des lourdeurs bureaucratiques, basé sur la responsabilisation... Symptôme enfin d'une manière de faire qui, au nom précisément de l'efficacité managériale, allait faire fi des procédures de concertation habituelles, notamment avec les syndicats, comme des procédures juridiques nor-

4. En raison de l'évasion de Marc Dutroux et du décès de Sémira Adamu lors de son expulsion du territoire.

5. La réforme Copernic s'inspire des recettes managériales élaborées par des chercheurs anglo-saxons (cf. C. HOOD, «A public management for all seasons (in the UK) ?», *Public administration*, 1991, vol. 61, n°1 ; pp. 3-19). Au-delà de l'importation des concepts, cette réforme en conserve – sous couvert de modernité – la terminologie, créant de la sorte une «novlangue» peu compréhensible du grand public.

malement réservées à des actes politiques, en particulier de cette ampleur. C'est que dans l'ambiance de crise de légitimité du politique qui prévalait alors, toutes ces instances souffraient du poids de leur contribution aux échecs du passé. Ainsi les syndicats de la fonction publique furent-ils systématiquement laissés de côté. Ainsi, le Parlement ou le Conseil d'Etat apparurent-ils avant tout comme des obstacles qu'il s'agissait de contourner et dont les arguments étaient invariablement interprétés comme des résistances au changement. Comme il l'affirmera lui-même on ne peut plus explicitement, pour Luc Van den Bossche, il s'agissait de jouer le *management* non pas avec mais contre le droit. Là se révélait sans doute le rapport de Luc Van den Bossche à la démocratie, dont il n'hésitera pas à dire qu'il «(l')aime mais pas trop»⁶.

Alors que sur le moment-même, la rapidité avec laquelle le ministre entendait mener sa réforme pouvait apparaître comme le signe d'une force de conviction et d'une volonté politique rare dans ce domaine, comme d'ailleurs l'indice d'une capacité à se donner les moyens de sa politique, peu de temps plus tard, cette même rapidité se révélera avant tout le masque d'une profonde impréparation. Ne serait-ce qu'eu égard à l'ampleur du coût de la réforme ou encore à la fausseté de certaines promesses, comme par exemple celle portant sur l'augmentation substantielle de l'ensemble des barèmes de la fonction publique fédérale (contrairement aux promesses initiales du ministre, seules les fonctions dirigeantes connaîtront un accroissement très significatif de rémunération, conduisant d'ailleurs à une accentuation considérable des écarts de salaires dans la fonction publique, à l'image de ce qui se passe dans le privé).

Avant d'en analyser succinctement le contenu, il est utile de s'arrêter brièvement sur la manière dont le ministre a cherché à imposer la réforme Copernic, tant cette manière est significative d'un rapport nouveau au politique de la part des gouvernants. «*La note Copernic a été rédigée de concert. Cela veut dire qu'une position assez spécifique a été adoptée. Je ne crois pas que ce soit en menant un débat avec 60 000 fonctionnaires qu'on changera quoi que ce soit. Le plan de changement, les grandes lignes, la philosophie, sont des questions réservées à l'élite. Qu'on le veuille ou non, un petit groupe porte la responsabilité du texte et de son exécution*»⁷.

6. I. LEMAL, «Moins d'un million de réponses à la consultation», *Le Soir*, mercredi 19 juillet 2000.

7. Entretien publié dans le numéro «Management et Etat de droit» de *Pyramides*, revue du laboratoire d'études et de recherches en administration publique, n°2, 2007, p. 164.

Le ministre de la Fonction publique est un habitué de la «politique de communication». Il en a largement testé l'efficacité en Flandre où, comptant parmi les «Flamands connus», il ne cesse d'occuper le devant de la scène médiatique et de jouer de sa popularité, participant à de multiples émissions radio-télé, bien au-delà des seules émissions politiques puisqu'il utilise les médias à des fins «publicitaires»⁸. C'est ainsi que le projet Copernic «innovera» également en matière de processus de légitimation politique. En effet, à défaut d'impliquer les fonctionnaires ou de recevoir l'assentiment du Conseil d'Etat, Luc Van den Bossche va tenter d'obtenir l'assentiment de la population au travers d'une «consultation populaire». Projet fortement soutenu au sein du Conseil des ministres tant par Guy Verhofstadt que par Louis Michel. Bref, à l'ancienne démocratie délibérative et à ses multiples instances de concertation, le nouveau gouvernement oppose une démocratie d'opinion.

Contrairement à ce qu'annonçait l'esprit de la déclaration gouvernementale, le projet Copernic n'a donc en réalité pas fait l'objet d'une large consultation des acteurs, pas plus d'ailleurs qu'un audit externe des administrations publiques n'a permis de dégager «*les lignes de force des réformes nécessaires*»⁹ puisqu'un tel audit ne sera très rapidement plus à l'ordre du jour. Comme l'affirme la citation précédente, le texte du projet Copernic est avant tout le fruit d'une réflexion personnelle du ministre¹⁰ et de son équipe.

Nouveau rapport à la démocratie, usage de stratégies de communication plutôt que de discussions et de délibération, logique managériale plutôt que politique, la réforme Copernic fut sans doute, dans un contexte tout à fait particulier d'affaiblissement de la légitimité politique, le symptôme d'une manière, nouvelle et inédite en Belgique, de faire de la politique. L'exemple le plus significatif en est précisément celui de la consultation populaire. Outre son coût exorbitant et sa conception irrecevable d'un point de vue sociologique, le recours à une telle «enquête» – il s'agit plutôt d'un procédé, qui ne pouvait que confirmer ce qu'il induisait, c'est-à-dire un mécontentement de la population à l'égard de l'administration – entendait simplement obtenir l'assentiment de la population, court-circuitant le débat public comme le débat parlementaire. On sait d'ailleurs

8. Par exemple, le 22 juin 2002, la chaîne publique *La Deux* a diffusé une émission réalisée par les services du ministre de la Fonction publique en collaboration avec des experts en communication.

9. *La voie vers le XXI^e siècle*, op. cit., p. 20.

10. Chambre, *Documents parlementaires, Questions et réponses*, n°1900, 24 mai 2000, p. 6.

que, politiquement, le principal reproche que l'on peut apporter à la politique du sondage (bien fait) est qu'elle tend à individualiser le rapport aux enjeux politiques sur base des opinions régnantes, sans susciter la discussion, et donc sans porter de véritable fonction pédagogique ou de vertu citoyenne, obligeant celui qui est confronté au problème en question à entendre les opinions de l'autre. Plutôt que de «se faire une opinion», il s'agit simplement de «donner son opinion», et cela, en général, sans information autre que les images ambiantes.

Une vaste campagne de protestation s'éleva d'ailleurs contre cette enquête publique considérée soit comme une tentative de plébiscite, soit comme un référendum qui «*dégage un parfum de barbe à papa, de Disneyland sur fond d'Atomium et de belgitude sirupeuse*»¹¹ ou encore comme «*un coup de pub pour hussards en goguette*»¹². L'absence d'implication des syndicats poussa la Centrale chrétienne des services publics (CCSP) à mener une campagne de protestation dans la presse sous la forme d'un autocollant posé sur une boîte aux lettres sur lequel apparaît la mention «*Pas de publicité S.V.P., même pas celle du gouvernement*».

Sur un total de 8 200 000 formulaires envoyés, seulement 757 810 réponses ont été réceptionnées, soit un taux de réponse de 9.2 %. Et des résultats de ce sondage, il ne fut d'ailleurs plus jamais véritablement question par la suite, ils étaient inutilisables (notamment faute d'un minimum d'information sur les répondants – année de naissance, sexe, résidence, niveau de formation).

Devant les protestations et l'échec de la consultation populaire, et afin de remédier à la non-implication des fonctionnaires dans les premiers pas de la réforme, et plutôt que d'entreprendre de véritables consultations politiques, le ministre de la Fonction publique investira ensuite des budgets considérables dans des «opérations de *marketing*». Pour le ministre, si leur participation à l'élaboration de la réforme paraît superflue, par contre l'adhésion des fonctionnaires à son projet – des fonctionnaires pris individuellement et non pas des organisations représentatives de ceux-ci – est fondamentale et exige un effort de sa part. A ce sujet, Luc Van den Bossche constate que depuis son arrivée au département il est dans «*l'impossibilité de communiquer avec les 60 000 fonctionnaires faute de canal de communication*»¹³. C'est pour cette raison

11. J.-P. KEIMEUL (fonctionnaire au MET), «Référendum barbe à papa. Carte blanche», *Le Soir*, lundi 19 juin 2000, p. 2.

12. M. LEGRAND (président du GERFA) cité par D. Vanoverbeke, «La consultation populaire sur le grill», *Le Soir*, samedi 10 juin 2000, p. 5.

13. Sénat, *Documents parlementaires, Annales*, jeudi 25 mai 2000, 2-47, p. 15.

que le budget 2000 a accordé 5,3 millions d'euros dont 2 ont été affectés au sondage et 3,3 à la communication, c'est-à-dire avant tout à de l'information contrôlée par le ministre.

Les axes de la réforme

Les modifications structurelles

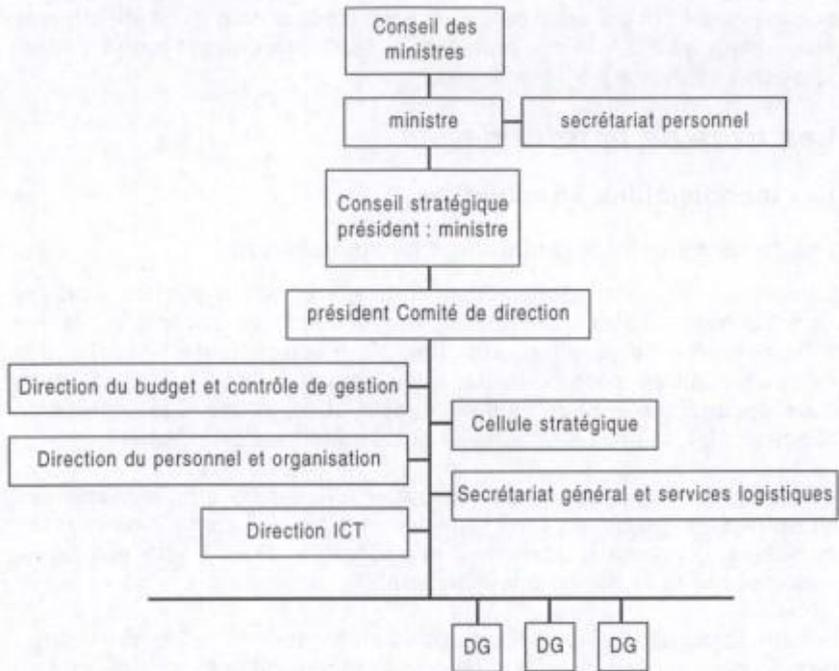
Les relations entre le politique et l'administration

La réforme de la structure administrative a pour but déclaré d'opérer «une délimitation plus claire entre le politique et l'administration»¹⁴ et d'évoluer «vers une nouvelle structure de management»¹⁵ proche des recommandations contenues dans les études de l'OCDE. C'est dans cette optique que sont créés des conseils stratégiques, des comités de direction, des cellules stratégiques et de nouveaux départements.

L'adaptation de la structure administrative à une culture du *management* s'inspire d'une philosophie qui considère «l'administration (comme) plutôt apolitique, qui exécute fidèlement et loyalement des objectifs politiques, esquissés et fixés par un gouvernement»¹⁶.

Schématiquement, la répartition des rôles au sein de la nouvelle structure de base du service public fédéral s'opérera de la façon suivante :

14. L. VAN DEN BOSSCHE, *Fondements de la modernisation de l'administration fédérale*, document inédit, p. 1.
15. *Ibidem*, p. 2.
16. Gouvernement fédéral, *Vers une modernisation de l'administration fédérale*, 16 février 2000, note inédite, p. 19.



Le **conseil stratégique** sera, au sein de chaque service public fédéral, le véritable relais entre le ministre et l'administration. Ses missions sont multiples. Tout d'abord, il formule des avis relatifs aux politiques mises en œuvre afin de garantir une bonne administration. Ensuite, il examine les projets de budget, de cadre et les plans politiques présentés par le comité de direction. Enfin, c'est le conseil stratégique qui définit et évalue les mandats et les contrats de gestion des différentes agences. Sans s'attarder sur la gestion journalière des départements, le conseil stratégique doit «*vérifier si le comité de direction se penche sur les bons problèmes*»¹⁷.

La composition de cet organe relève de la compétence du ministre et regroupera le président du comité de direction, le directeur du secrétariat personnel, le responsable de la cellule stratégique ainsi que certains experts externes qui jouent le rôle d'administrateurs indépendants.

Chaque service public fédéral sera doté d'un **comité de direction** qui assure des missions de *management* et de préparation de l'exécution des politiques. Ce comité se compose des responsables des administra-

17. Gouvernement fédéral, *op. cit.*, p. 20.

tions concernées, des directeurs fonctionnels des départements verticaux sur lesquels nous reviendrons ultérieurement et du responsable de la cellule stratégique.

Outre les modifications organisationnelles, il faut insister ici sur le fait que la composition de ces comités de direction obéit à une logique de mandats. Ainsi, leurs présidents sont-ils nommés pour un mandat de six ans, ce qui, contrairement à l'ancienne stabilité d'emploi des hauts fonctionnaires risque évidemment d'accroître l'allégeance de ceux-ci à l'égard des ministres. La procédure de sélection associe le Selor (ex-SPR), qui opère une présélection des candidats et remet une liste de présentation au ministre qui, sur cette base, choisit le lauréat.

Par plusieurs aspects, cette procédure se différencie des procédures de sélection utilisées jusqu'alors. Ainsi, négligeant radicalement les risques de conflits d'intérêts (pensons par exemple à un *manager* de l'industrie pharmaceutique devenant haut dirigeant du ministère de la Santé), sera-t-elle ouverte à des candidats issus du privé alors qu'auparavant les nominations des hauts fonctionnaires faisaient l'objet de promotions internes, souvent à vrai dire peu transparentes et où, en dépit des règles de classement, la politisation régnait en maître. Ainsi, les nouvelles procédures feront-elles appel à des techniques d'*assessment*, supposées tester les capacités de *leadership* des candidats, épreuves dont l'organisation sera souvent confiée à des sociétés de *management* ou de consultance. Des techniques au coût exorbitant (environ 1500 euros par candidat), dont le statut sera plusieurs fois repensé, et dont la fiabilité laisse souvent perplexe tant par exemple elles ont pu évaluer comme «peu aptes» ou «non aptes», des candidats qui avaient fait largement leurs preuves par ailleurs, ajoutant bien entendu à la démotivation des fonctionnaires qui en furent les «victimes». Ainsi, les nouvelles procédures de sélection abandonneront-elles la pratique des classements des candidats auxquels le ministre ne pouvait se soustraire lorsqu'il procédait à une nomination¹⁸.

En réalité, pour ce qu'elles ont fonctionné et contrairement aux objectifs avoués, ces nouvelles procédures, non seulement n'endigèrent en rien la politisation, mais contribuèrent plutôt à la renforcer ou du moins à la légitimer à nouveaux frais. En plus, bien entendu, du fait que ces nouveaux organes contribuèrent à développer un sentiment de démotivation dans le chef de hauts fonctionnaires, potentiellement placés sur une voie de garage au profit de «*managers*» issus du secteur privé à qui il serait

18. A. PIRAUX, *Lexique de termes administratifs de la Fonction publique fédérale*, Bruxelles, Labor, 1996, p. 42.

fait appel pour des missions limitées dans le temps. Cette nouvelle philosophie de la direction administrative laissait en effet entendre que l'administration ne disposait pas en son sein des compétences nécessaires permettant la modernisation. C'est d'ailleurs l'idée qu'exprimait clairement Luc Van den Bossche lui-même lorsqu'il affirmait qu'il «*est évident que le collège [des secrétaires généraux] existant n'est pas en mesure de réaliser la modernisation*»¹⁹.

Chaque service public disposera également d'une **cellule stratégique** qui assiste le conseil stratégique et le comité de direction dans la préparation et l'évaluation des politiques pour la durée de la législature. La taille de ces cellules est définie par le gouvernement au début de chaque législature et se compose indistinctement de personnes internes ou externes à l'administration. Ainsi des services d'études, des fonctionnaires statutaires ou des contractuels extérieurs s'y côtoieront.

Alors que la déclaration gouvernementale prévoyait d'établir «*une nouvelle relation entre l'administration et les cabinets ministériels*»²⁰, le projet de Luc Van den Bossche va plutôt chercher à supprimer les cabinets tels qu'ils existaient jusqu'alors, les limitant à un secrétariat personnel du ministre. Oscillant entre une volonté de supprimer l'omniprésence de cabinets qui tendent en réalité à se substituer à l'administration, et la tentation somme toute inverse de renforcer encore cette logique interventionniste en la plongeant, via les conseils et cellules stratégiques, au cœur-même des administrations, cette tentative du ministre est demeurée largement lettre morte. Les cabinets ministériels l'emporteront finalement largement sur ses velléités réformistes, et le nouveau gouvernement veut enterrer celles-ci.

Les réaménagements de l'organigramme fédéral

Les ministères traditionnels ont également fait l'objet d'un réaménagement en profondeur et sont répartis entre des services publics verticaux et horizontaux : 14 au total, soit le nombre des ministres... Chacun des départements est dorénavant dirigé par un seul ministre. Toutefois, un ministre peut diriger plusieurs services publics.

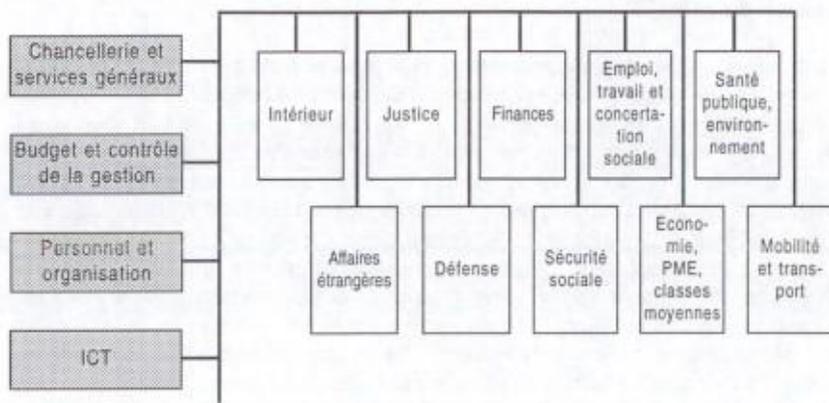
Il est prévu qu'à chaque nouvelle formation de gouvernement des services publics de programmation (SPP) seront chargés d'apporter une réponse aux programmes temporaires couvrant des problématiques

19. Chambre, *Documents parlementaires, Questions et réponses*, n°1900, 24 mai 2000, p. 6.

20. *La voie vers le XXI^e siècle*, op. cit., p. 22.

générales à l'ensemble de la fonction publique fédérale. Le choix des domaines «temporaires», comme l'environnement,... laisse perplexe. *De facto*, il s'agit des secrétariats d'Etat.

Le nouvel organigramme de la fonction publique se présente comme suit :



Les services publics fédéraux horizontaux, au nombre de quatre, remplissent des fonctions de support et de direction, c'est-à-dire que périodiquement ils «déterminent surtout le comment et non le quoi»²¹. L'objectif est de décentraliser les politiques opérationnelles en matière de coordination (intégration de la politique, gestion des projets, communication externe), de ressources humaines (sélection, gestion du personnel, ...), de moyens financiers (contrôle budgétaire, audit interne), d'utilisation des nouvelles technologies de l'information et des communications. De plus, la réforme entend une réorganisation de certains services, par des divisions, des fusions ou des suppressions selon les cas, plus ou moins fonctionnelles. Ces modifications structurelles n'ont guère soulevé de contestation car elles étaient considérées comme une voie d'aménagement de la réorganisation nécessaire de l'appareil administratif.

La «managérialisation»

Par sa note, le ministre de la fonction publique envisage une réforme totale, c'est-à-dire qui modifie en profondeur tant les structures que les mentalités de l'administration fédérale. Le chapitre 3 du projet Copernic

21. Gouvernement fédéral, *op. cit.*, p. 22.

intitulé *«Mission et valeurs»* éclaire sur la conception que Luc Van den Bossche se fait des idées de service public et d'intérêt général. Selon lui, la mission des pouvoirs publics est d'améliorer la qualité de la vie, de consolider le bien-être et la prospérité, d'améliorer la santé et de renforcer la sécurité. Le point de vue le plus précis, et peut-être le plus novateur dans cette vision des services publics, est sa volonté de *«transformer la fonction publique fédérale en une organisation moderne, soucieuse du client»*²².

Cette conception d'une administration prestataire de services au profit de *«clients»* va d'emblée susciter des réactions négatives. Sur ce point, Michel Damar, secrétaire général du ministère de la Fonction publique, *«préfère l'expression client-citoyen. On est loin des assujettis au parfum napoléonien, et même des ayant-droit. Mais cela n'a rien à voir avec les clients d'une entreprise privée (...). Le concept de client-citoyen est celui d'une personne qui a droit à une prestation de service public à part entière parce que c'est elle, citoyenne payant ses impôts, qui lui confère sa légitimité»*²³. Plus engagé, Henri Gaino, ancien commissaire au Plan de France, considère que le *«service public ne s'adresse pas à des consommateurs mais à des citoyens. La substitution du client au citoyen, c'est ce par quoi le service public cesse d'être un problème politique et moral pour devenir une simple question technique : la fin du pacte républicain, le début de la société de marché»*²⁴.

Un des grands objectifs poursuivis par la réorganisation et la modernisation des services publics fut une tentative d'amélioration du service aux *«clients»*. En effet, *«le client de ces services, c'est-à-dire le citoyen, occupe une position centrale. Le service offert doit tenir compte des préoccupations et des attentes de l'utilisateur dudit service»*²⁵. Ou encore : *«un plus grand souci du service au client signifie une plus grande accessibilité à l'offre de services et d'informations, et une prestation de services plus rapide, plus fluide et plus transparente»*²⁶. Le projet Copernic, dans ses formulations les plus explicites, intégrait donc clairement ce qu'il faut bien appeler une *«marchandisation»* de l'idée même de service public.

22. *Ibidem*, p. 1.

23. M. DAMAR, «A bout portant. Propos recueillis par J-C. Broche», *Le Soir*, jeudi 8 juin 2000, p. 2.

24. D. COHN-BENDIT et H. GAINO, *La France est-elle soluble dans l'Europe ? - Le débat, enfin I*, Paris, Albin Michel, 1999, p. 77.

25. Gouvernement fédéral, *op. cit.*, p. 8.

26. *Ibidem*.

Afin d'atteindre son idéal, le ministre considère également qu'il est primordial d'encourager l'évaluation de la politique, la transparence et le contrôle de l'action administrative. L'administration de son côté doit s'organiser autour de valeurs fondamentales comme la serviabilité, l'objectivité, le respect, l'intégrité, les possibilités d'épanouissement du fonctionnaire et la qualité du cadre de travail²⁷.

La visée «client» est intéressante à analyser. Issue clairement des logiques prévalant dans le privé, elle tend à faire d'une perspective individualiste la mesure de la qualité du service. Or, il est clair que s'agissant de services publics, d'une part la satisfaction du «client» ne peut être considérée comme l'étalon de mesure exclusif (pensons à une administration fiscale fonctionnant selon ce seul critère), et, d'autre part, les biens offerts par les services publics ont avant tout une portée collective qui doit demeurer l'étalon de référence (que les utilisateurs des services de santé en soient satisfaits n'implique pas que la politique de santé soit performante). S'il était évident que des améliorations devaient être apportées aux relations de service des administrations, il était excessivement réducteur de prétendre les rapporter à un décalque de la mesure des performances en vigueur dans le privé. Les fonctionnaires ne s'y sont d'ailleurs pas trompés qui ont à plusieurs reprises fait valoir, contre le ministre, les spécificités du service public.

Par ailleurs, le projet Copernic, en affirmant par exemple «*qu'on se préoccupe davantage de 'l'esprit' que de la lettre sur le plan des aspects légalistes de la performance dans un environnement en mutation*»²⁸, traduit bien la volonté du ministre de mettre à distance la dominance exercée par le droit sur le service public. Le projet encourage clairement le développement du *management* comme un moyen de dépasser les impasses et lourdeurs de l'État de droit. Bien que Luc Van den Bossche ait à plusieurs reprises affirmé que la «*réforme ne traduit pas une reprise aveugle des règles du management privé. Je dois naturellement les adapter aux spécificités et aux règles du secteur public qui doit devenir le meilleur employeur et le meilleur prestataire de services*»²⁹, il est tout aussi évident que cette volonté d'adaptation ne fut jamais réellement perceptible. Le ministre ayant en réalité toujours cherché à aller le plus loin possible dans l'imposition des logiques managériales, fort de sa conviction maîtresse que «*le management prime le droit !*»³⁰.

27. *Ibidem*, pp. 13-16.

28. *Ibidem*, p. 25.

29. D. VANOVERBEKE, «Copernic débarque aux Finances», *Le Soir*, 25 septembre 2001.

30. D. VANOVERBEKE, «Copernic bégale toujours», *Le Soir*, 7 septembre 2001.

Dépolitisation ou politisation accrue du recrutement ?

Au début de l'année 2000, deux réformes importantes ont été introduites en matière de gestion des ressources humaines. La première transforme le SPR (Secrétariat permanent de recrutement) en Selor, bureau de sélection et d'orientation de l'administration fédérale. Il ne s'agit pas uniquement de remplacer les étiquettes mais surtout de tenter de faire évoluer le recrutement de l'administration fédérale. La seconde consiste à intégrer des cellules de gestion des ressources humaines au sein des différents départements. Le maître mot de ces réformes est «*compétences*», le travail du Selor consistant à établir un profil de fonction et à effectuer une présélection des candidats, laissant aux *managers* le choix final.

Ensuite, au cours de la carrière et afin de réduire l'écart entre les secteurs public et privé et de garantir aux fonctionnaires une formation continue, une des premières mesures prises par le ministre de la Fonction publique est l'institution de l'apprentissage sabbatique. Le principe de ce concept est de permettre, sur base volontaire, à certains agents publics de bénéficier d'une dispense de service durant laquelle ils effectueront un stage dans une entreprise ou dans une autre organisation afin d'encourager le transfert de connaissances. Il est trop tôt pour évaluer les effets de cette mesure ainsi que sa popularité auprès des fonctionnaires.

Enfin, comme nous l'avons déjà évoqué, une des grandes innovations qui modifient radicalement la gestion des ressources humaines au sein des administrations est l'introduction, pour les fonctions les plus importantes, de mandats. Cette politique des mandats est également guidée par la volonté d'adjoindre aisément au secteur public, pour une durée limitée, des cadres issus du secteur privé. Ainsi, le recrutement dans la fonction publique est à deux vitesses : «*pour les mandats les plus lourds, la fonction est accessible aux internes et aux externes. Pour les fonctions moins importantes, le recrutement se fait au sein de la Fonction publique fédérale*»³¹. Le ministre pense que cette concurrence entre les acteurs favorisera l'émulation permettant de créer «*un vivier interne dont peuvent émaner d'éventuels candidats pour les fonctions de management*»³².

31. L. VAN DEN BOSSCHE, *op. cit.*, p. 3.

32. *Ibid.*

Cet aspect de la réforme est particulièrement intéressant dans la mesure où il permet de vérifier, d'une part, les rapports de la réforme au droit et de l'autre l'effectivité de ses ambitions de dépolitisation.

a) A propos du premier point, on sait que Michel Jadot, secrétaire général du ministère de l'Emploi et du Travail, introduisit un recours gagnant auprès du Conseil d'Etat à l'encontre de l'arrêté royal du 2 mai 2001 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de *management* et d'encadrement des services publics fédéraux, qui précise les modalités de recrutement des hauts fonctionnaires. Ce recours considérait notamment que les épreuves de sélection devant attester de ses compétences, par ailleurs reconnues, sont vexantes et humiliantes parce qu'elles «*reposent sur le postulat selon lequel les actuels fonctionnaires généraux ne sont pas nécessairement aptes à gérer les départements dont ils ont la charge*»³³. De plus, en cas d'échec lors de la procédure de sélection, les secrétaires généraux en fonction pouvaient se voir proposer une fonction «*adéquate*» qui est considérée par Michel Jadot comme une rétrogradation de fait puisque les nouveaux titulaires d'une fonction de *management* ou d'encadrement se trouveraient hiérarchiquement au-dessus du rang du secrétaire général mis «*au placard*».

Les critiques du Conseil d'Etat à l'égard de ce texte qui précise la désignation des nouveaux managers des services publics fédéraux portent sur quatre points. Le premier est la violation des lois linguistiques par l'exigence d'une connaissance fonctionnelle d'une autre langue nationale. Le deuxième est la violation des articles 10 et 11 de la Constitution (égalité d'accès aux emplois publics). Le troisième est le non-respect de l'article 107 de la Constitution – réservant au Roi de nommer les hauts fonctionnaires – par la délégation de pouvoir générale au ministre en ce qui concerne les fonctions de *management*. Enfin, la remise en cause des principes d'impartialité et d'objectivité par la liberté illimitée de désigner les lauréats au sein du groupe des candidats les plus aptes. En conclusion, le Conseil d'Etat «*pour assurer la sécurité juridique, laquelle implique la cohérence du statut des agents de l'Etat*»³⁴, a suspendu l'exécution de l'arrêté royal incriminé (remplacé ultérieurement par un nouvel arrêté – mais en raison de la suspension, il a fallu recommencer toutes les procédures).

b) Les nouvelles formes de recrutement étaient supposées aller à l'encontre de la politisation du recrutement. Comme l'énonçait doctement la déclaration gouvernementale : «*Bon nombre de citoyens dénoncent la*

33. Conseil d'Etat, Arrêt n°98 735 du 7 septembre 2001.

34. *Ibid.*

politisation des nominations et des procédures de nomination qu'ils rendent responsables, à tort ou à raison, du fonctionnement défectueux des administrations publiques. (...) Le gouvernement veut mettre fin à cet état de choses. Les partis qui constitueront la prochaine majorité s'engagent à signer un pacte de dépolitisation de l'administration. Dans ce but, tout recrutement pour une fonction publique ou parapublique fera systématiquement l'objet d'un concours et d'une épreuve. Pour évaluer la qualité des recrutements, il sera fait appel à des experts reconnus. Il en sera de même pour le recrutement et la sélection des fonctionnaires contractuels³⁵. Sans doute est-ce dans cet esprit que l'on chercha à introduire le recours aux *assessments* qui s'imposait comme gage d'un recrutement basé sur la compétence et non pas sur des critères essentiellement politiques.

En plus de renforcer la démotivation des hauts fonctionnaires qui ont choisi la carrière publique, comme nous l'avons déjà souligné, ces nouvelles procédures de sélection n'ont en réalité diminué en rien la politisation de l'administration comme l'atteste le tableau suivant qui reprend la liste des *top managers* désignés en application de la réforme Copernic.

La liste des *top-managers*

Noms	Fonction(s) antérieure(s)	Président du comité de direction du service public fédéral (SPF)
Luc Coene	Chef de cabinet du Premier ministre (Guy Verhofstadt - VLD)	Chancellerie
Georges Monard	Chef de cabinet de l'ancien ministre de l'Enseignement (Daniel Coens - CVP), secrétaire général au ministère de la Communauté flamande sous le ministre régional flamand de l'époque Luc Van den Bossche (SP.A), député à la Chambre	Personnel & Organisation
Pierre Verkaeren	Membre de cabinets sociaux-chrétiens, membre du comité de direction de la Poste, inspecteur des finances, étiqueté MCC	Budget
Michel Jadot	Secrétaire général du ministère de l'Emploi et du Travail, chef de cabinet de l'ancien ministre des affaires sociales (Ph. Moureaux - PS)	Emploi

35. *La voie vers le XXI^e siècle, op. cit.*, p. 21.

Michel Damar	Secrétaire général du ministère de la Fonction publique, Président du CA de la SNCB, chef de cabinet de l'ancien vice-premier ministre (Philippe Moureaux - PS), membre du cabinet de l'ancien ministre de l'Economie régionale wallonne (Jean-Maurice Dehousse - PS)	Mobilité & Transport
Frank Van Massenhove	Chef de cabinet du ministre des Affaires sociales (Frank Vandebroucke - SP.A)	Affaires sociales
Monique de Knop	Directrice générale du ministère de l'Intérieur	Intérieur
Dirk Cuypers	Directeur médical de l'entreprise pharmaceutique Elly Lilly Benelux.	Santé publique
Marc Van Hemelrijk	Chef de cabinet du ministre de la Fonction publique (Luc Van den Bossche - SP.A)	Selor / Bureau de sélection de l'administration fédérale
Jan Grauls	Membre des cabinets Martens et Dehaene (CVP), chef de cabinet du ministre des Affaires étrangères (Louis Michel - MR)	Affaires étrangères
Alain Bourlet	Membre du cabinet de Jean Gol (PRL) lorsqu'il fut vice-premier, directeur à l'administration des Affaires économiques.	Justice
Lambert Verjus	Secrétaire général du ministère des Affaires économiques (PS)	Affaires économiques
Jean-Claude Laes	Chef de cabinet du ministre des Finances (Didier Reynders - MR)	Finances
Jan Deprest	Membre de la cellule chargée de la coordination des projets d'e-government	Fed-ICT (Technologie de l'information et communication)

De l'analyse de cette liste il ressort clairement, d'une part, que l'ouverture au secteur privé n'est pas avérée, et de l'autre que la politisation n'a en rien disparu.

Conclusion

La législature étant terminée depuis peu, il est trop tôt pour mesurer les effets induits par cette vaste politique de modernisation. Ce qui est toutefois évident, c'est la très grande perplexité, pour ne pas dire démotivation, dans laquelle elle a plongé la majorité des fonctionnaires, par ailleurs convaincus de l'importance de réformes administratives.

Cependant, les chantiers présentés dans la déclaration gouvernementale sont loin d'avoir été tous investis avec la même intensité, et il semble que, avec le nouveau gouvernement, bien des ambitions sont désormais enterrées alors que d'autres semblent au contraire désormais ancrées dans les pratiques.

On doit aussi à la vérité de dire que, derrière le simplisme des apparences, de nombreuses difficultés doivent être surmontées pour permettre une évaluation de la modernisation de la gestion publique allant au-delà des clichés réducteurs. Ainsi, en Angleterre, Colin Talbot³⁶ a-t-il analysé les politiques de modernisation des services publics britanniques entreprises depuis 1979. D'après cet auteur, il semblerait que le thatchérisme fut plus jugé sur les apparences que sur les effets concrets. Par exemple, les taxes et dépenses publiques n'ont pas diminué de manière radicale sous les gouvernements conservateurs. Les réformes ont été essentiellement organisationnelles : par exemple en matière d'emploi public, la contractualisation a été privilégiée, ce qui induit des modifications dans les statistiques mais non sur les coûts du travail. Il serait intéressant que de telles études puissent être menées en Belgique également.

Ce qui est certain, c'est que bien des promesses auront été déçues. Ainsi, s'il ne fallait juger les choses que sous l'angle de la promesse d'en finir avec la participatie, il faudrait reconnaître que celle-ci semble toujours bien en place, entretenant plus que jamais cette «*dualisation du personnel entre ceux qui jouent le jeu de la colonisation et font carrière, et ceux qui ne le font pas et sont voués au ressentiment, à l'impuissance et au désinvestissement*»³⁷.

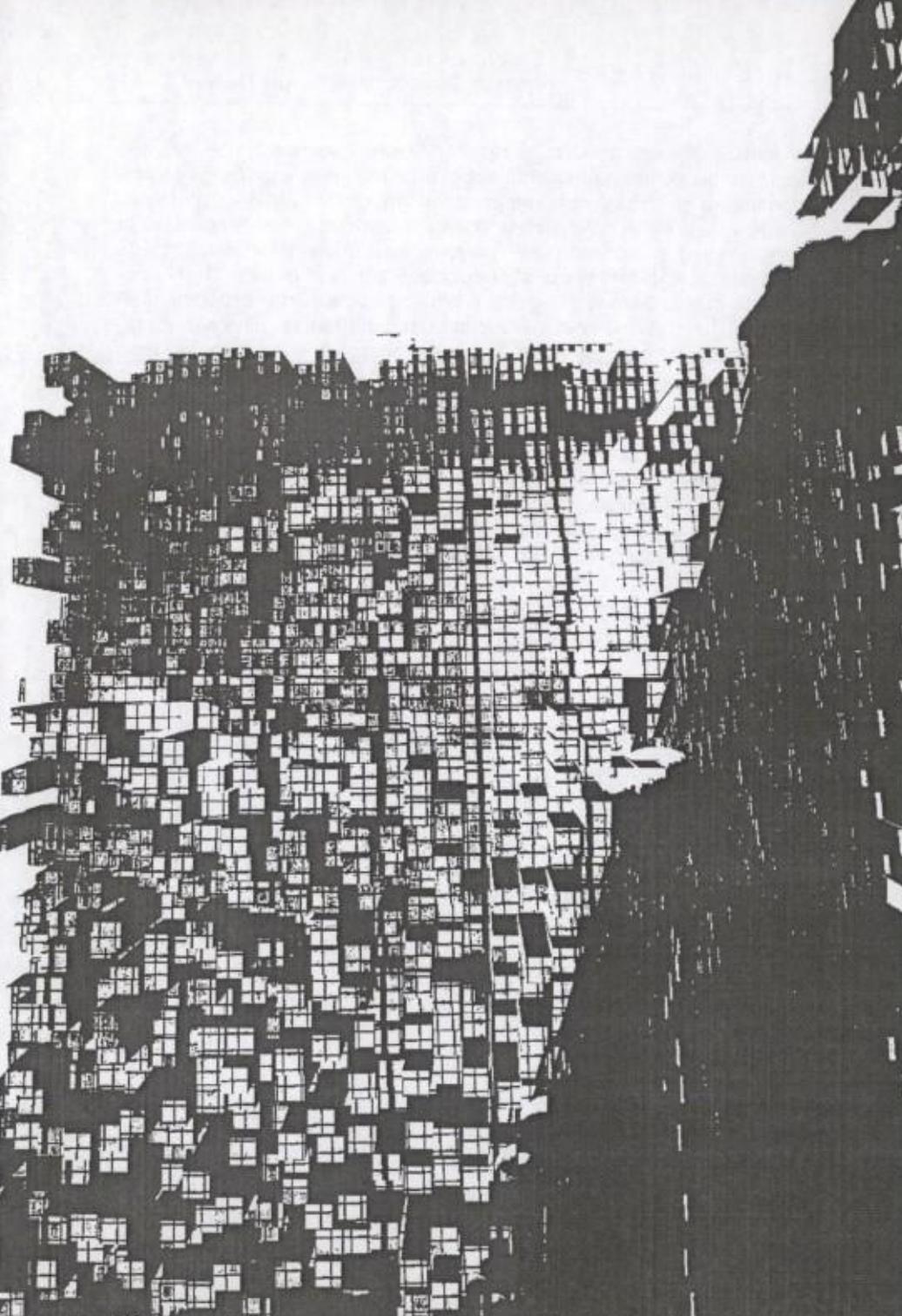
Enfin, pour conclure, peut-être faudrait-il attirer l'attention sur des études qui ont été menées ailleurs à propos des effets de la «*nouvelle gestion administrative*» sur la motivation des fonctionnaires et sur la qualité de

36. C. TALBOT, «UK Public Services and Management (1979-2000) – Evolution or Revolution?», dans L. Rouban (dir), *Le service public en devenir*, Paris, L'Harmattan, 2000.

37. J.-L. GENARD, «Spécificités de l'administration publique belge et réformes administratives», dans C. Gobin et B. Rihoux, *op. cit.*, p. 167.

leur service. Dans un ouvrage récent³⁸, cette question a été abordée sous un angle comparatif, faisant appel à de multiples expériences internationales. S'en dégagent notamment les limites de la transposition des stratégies du privé vers le secteur public et, surtout, l'importance pour la redynamisation du service public de jouer non pas sur l'atténuation des différences avec le privé, mais au contraire sur le marquage de la spécificité du public. Bien sûr la gestion privée peut apporter d'utiles enseignements, bien sûr les rémunérations sont importantes, bien sûr le statut des fonctionnaires présente certaines lourdeurs en matière de gestion du personnel mais il faut savoir que de multiples études nous apprennent à quel point le fait de travailler pour le bien commun, de défendre l'intérêt général et le service public constituent des ressources sur lesquelles doit s'appuyer le travail de réforme. A la fascination pour le privé doit désormais se substituer une réflexion sur les spécificités du service public qui puisse rendre à ceux qui y travaillent une fierté qu'ils n'auraient jamais dû perdre et que les réformes du Ministre Van den Bossché n'ont certainement pas contribué à reconstruire.

38. T. DUVILLIER, J-L. GENARD et A. PIRAUX, *La motivation dans les services publics*, L'Harmattan, Paris, 2003.



Les consultants des entreprises publiques : collaborateurs, mercenaires ou parasites ?

Didier Cœurnelle*

S'il est un domaine de la fonction publique dans lequel les dépenses de ces dernières années ont grossi de manière astronomique, c'est le domaine des consultations.

Jamais dans la brève histoire de notre pays, la préparation de processus décisionnels n'aura été autant abandonnée au secteur privé. Des sociétés privées s'immiscent petit à petit dans les domaines les plus improbables et les plus centraux de l'action administrative. Cette incursion se produit aux dépens des citoyens, des agents des administrations, du financement de l'Etat et dans une ambiance délétère où les termes «déontologie», «intérêt des citoyens», «souci du bien public» ne sont plus utilisés si ce n'est pour les rejeter au profit du concept de «client roi».

Les travailleurs du privé payés par le secteur public ont des caractéristiques communes que cet article tente de mettre en évidence.

* Fonctionnaire fédéral, juriste, militant Ecolo et CGSP.

La multiplicité des employeurs

Les consultants n'ont pas un patron mais deux au moins : le patron de l'entreprise privée et le patron de l'entreprise publique (ministre, administration, homme politique,...).

Concrètement, ceci signifie que, pour chaque initiative, le travailleur concerné doit choisir entre deux intérêts : l'intérêt de son employeur direct et l'intérêt de l'entreprise publique. L'intérêt de l'employeur privé est, grossièrement dit, de faire un maximum d'argent alors que l'intérêt de l'employeur public est, toujours grossièrement dit, d'obtenir une réalisation utilisable par lui. Cette particularité donnera, parmi les résultats les plus spectaculaires, une absence de toute direction claire dans la plupart des travaux effectués. Ceci signifiera également que les travailleurs de l'entreprise publique ne sauront jamais à qui s'adresser pour émettre des critiques ou des suggestions en cas de difficulté.

En fait, dans la plupart des cas, il n'y a pas deux mais de nombreux employeurs. En effet, par suite de l'explosion des tâches de consultance, les sociétés acceptent de nombreux contrats parfois même dans plusieurs subdivisions d'une même entreprise publique.

Il faut être attentif à ne pas confondre sous-traitance et consultance dans la fonction publique. Les deux concepts sont fort proches. Le recours à la sous-traitance a des avantages et des inconvénients. Mais les sous-traitants ont une caractéristique propre : ils produisent réellement un produit utilisable par la société. Ainsi, la très peu connue et très discrète Smals-Mvm, une asbl de près d'un millier de personnes qui sous-traite des tâches informatiques pour des dizaines d'entreprises publiques, effectue réellement un travail. Les consultants eux produisent des propositions, qu'ils n'assumeront si possible jamais.

L'opacité

Pour des raisons bien compréhensibles, notamment vu le montant totalement déraisonnable des sommes engagées, tant les sociétés de consultants que les entreprises publiques évitent soigneusement d'informer les citoyens quant aux coûts des contrats, quant aux contenus des contrats et quant aux noms des sociétés. Lorsqu'une société de consultants obtient un contrat plantureux, elle évite soigneusement toute information à propos du coût social de son activité et elle entreprend une opération parfois vaste, parfois spécifique de propagande afin de démontrer sa prétendue utilité.

Ces opérations de propagande sont multiples mais elles possèdent tout de même des éléments communs. Il s'agit principalement de tenter de faire croire, souvent maladroitement, à chaque interlocuteur, que son avis va être pris en compte et que l'opération préparée par le travail de l'entreprise de consultance sera utile à tous et spécialement à l'interlocuteur dont le savoir est sollicité.

La méconnaissance du domaine observé

Il est certain que le regard du candide est toujours intéressant. Les fonctionnaires, les dirigeants, les travailleurs d'une entreprise sont plongés des dizaines d'heures par semaine dans un environnement professionnel qu'ils finissent par connaître si bien qu'ils ne sont plus capables de l'analyser ni de le remettre en question. Nous avons tous fait l'expérience d'un arrêt temporaire forcé ou volontaire dans un domaine d'activité et de nous être aperçus, au retour, que le simple fait d'avoir un peu oublié ce dont nous nous occupions faisait apparaître une solution comme une évidence.

Le regard neuf ou renouvelé est donc toujours intéressant mais encore faut-il que celui qui le porte ne prétende pas à la fois donner un point de vue extérieur et être un expert dans le domaine. Les consultants du secteur public (et d'ailleurs aussi ceux du secteur privé) ne présentent une toute petite efficacité que lorsqu'ils apportent le doux regard suave du presbyte incapable de comprendre et de bien voir de près mais capable d'amener des considérations générales de bon sens.

L'absence de réalisations propres

La tâche théorique d'un consultant n'est pas de produire mais bien de conseiller. Comme les travailleurs de ces entreprises ont une connaissance très limitée de la fonction publique mais très étendue des techniques de promotion et d'auto-promotion, ils multiplieront les documents censés présenter des solutions. Ces documents sont impressionnants lorsqu'on les voit pour la première fois. Ensuite on aperçoit qu'il s'agit simplement des documents qui sont traduits dans plusieurs langues et réutilisés pour plusieurs sociétés. La lecture détaillée des divers schémas, dessins, propositions, fichiers,... distribués en quantités industrielles fera apparaître les caractéristiques communes suivantes.

- Utilisation de nombreux organigrammes, plans, etc. qui sont tous réalisés sur base d'un même organigramme de départ, souvent incorrect en raison de la méconnaissance du terrain par les consultants, et comportent un organigramme d'arrivée, supposé être le fruit d'un proces-

sus d'élaboration mais dès le début généralement connu du commanditaire du travail de consultation.

- Utilisation de présentations *Powerpoint* avec de jolies couleurs pour différencier des «concepts» et pour différencier les étapes du travail.
- Utilisation de termes américains représentant des concepts ou des abréviations à la mode. Il est frappant de constater que souvent, les consultants eux-mêmes ne sont pas capables de donner la traduction de leurs «concepts» ni de décliner leurs abréviations.
- Absence totale ou partielle de propositions concrètes.

Dans un nombre limité de cas, le travail de consultation sera suivi de quelques réalisations. Celles-ci seront effectuées, pour l'essentiel du contenu, par les dirigeants des administrations concernées ou par leurs agents de la fonction publique. Ainsi le travail de réalisation du contenu d'un site internet est-il réalisé par les fonctionnaires chargés de l'information et de la communication, le choix de l'engagement de cadres dirigeants sera-il fait par le pouvoir politique et les processus de réorganisation seront-ils élaborés par l'administration concernée.

Il y a pour les sociétés de consultance deux grands avantages à l'absence de réalisation propre. Le premier, c'est, évidemment, de ne pas devoir faire ce travail. Le deuxième est que toute concrétisation pourra être mise à l'actif de la société si elle réussit et complètement oubliée si elle rate. Ainsi, la cause déterminante de la faillite de la Sabena, la plus grande faillite de l'histoire de la Belgique, semble bien être l'achat de dizaines d'Airbus. Cet achat s'est opéré, comme on l'a appris, sous l'influence de Swissair mais aussi, et surtout, suite à une mission de consultance pour Sabena qui avait recommandé l'achat d'un nombre aberrant d'appareils, lesquels sont restés ensuite sur le tarmac des aéroports pendant des mois.

La primauté de l'emballage sur le contenu

Comme il n'y a presque pas de travail propre et utile qui soit réellement effectué, la primauté de l'emballage est évidemment fondamentale.

Tout escroc intelligent vous le dira : donner l'impression de sérieux, même si elle ne résiste à aucune analyse, peut suffire à convaincre, même et parfois surtout les *managers* honnêtes mais un peu naïfs. Quand on sait que de prétendus mages africains ont pu escroquer des *managers* en leur demandant de faire «dormir» des valises remplies de vieux papiers censés se transformer pendant la nuit au contact d'une valise remplie de vrais billets, il ne faut pas s'étonner que les dirigeants les plus «modernes» se pâment d'admiration devant les magnifiques

bâtiments des entreprises de consultants, leur vocabulaire incompréhensible, leurs petits cafés et biscuits raffinés et leur magnifique méconnaissance des domaines de l'action publique. Cette magnifique méconnaissance apparaît même comme un plus : «Ils ne connaissent rien à mon entreprise et pourtant ils sont riches et respectés, c'est que leur travail doit être vraiment extraordinaire. D'ailleurs, ils mettent un luxe inouï à réaliser de simples travaux préparatoires qui ne sont encore que du vent, le jour où ils réaliseront quelque chose, ce sera fabuleux».

Le silence des agneaux et...

L'être humain en général a, contrairement à une opinion répandue, un *a priori* plutôt favorable vis-à-vis des gens qu'il ne connaît pas. Ceci, allié au fait que les personnes concernées se savent «jugées» par les consultants, induit une attitude de départ positive. De plus, les consultants seront présentés comme des facilitateurs voire comme des sauveurs, soit qu'ils évitent soigneusement toute considération critique les concernant, soit qu'ils désamorcent les considérations critiques en faisant passer toute question gênante pour un refus du changement.

Comme les contacts postérieurs vont se faire successivement et pas globalement, il restera ensuite aux sociétés concernées à organiser des contacts limités permettant à la fois d'obtenir les quelques informations nécessaires à l'élaboration de documents et de faire croire aux interlocuteurs que leur point de vue sera pris en compte. Généralement, les consultants éviteront, autant que possible, de répondre aux questions posées : ils oublieront les courriers reçus, éviteront de donner leurs coordonnées téléphoniques et se trouveront physiquement dans d'autres locaux que ceux de l'entreprise «consultée».

Enfin, les agents concernés ne se rendent généralement pas compte que les dépenses, énormes, auraient pu être engagées pour des tâches socialement utiles. Quant à la presse, jusqu'ici elle a confondu regard extérieur et objectivité. Si un journaliste reçoit une étude d'un Centre pour la promotion du tabac, il la lira avec méfiance. S'il reçoit une étude d'un consultant, sa méfiance sera moindre. Ceci d'autant que l'opacité déjà mentionnée empêche souvent de voir dans l'intérêt de qui les consultants travaillent.

... les loups ne se mangent pas entre eux

Jamais – en tout cas tant que la poule aux œufs d'or qu'est l'administration continue à pondre, tant qu'aucun scandale n'est révélé – vous ne lirez ou n'entendrez de la part des consultants la moindre critique

publique à l'égard des confrères. Bien sûr, lorsque l'inefficacité d'une consultation devient trop flagrante, il sera discrètement expliqué que c'est la faute du consultant précédent ou que c'est le consultant suivant qui devra faire le travail.

Mais tant que l'argent coule à flot, toute critique serait extrêmement dangereuse pour la survie d'une activité qui est présentée comme symbiotique mais qui s'approche bien plus du parasitisme. En effet, toute critique attirerait l'attention sur le caractère inefficace, nuisible et/ou cosmétique des activités entamées.

Non seulement les loups ne se mangent pas entre eux mais ils forment maintenant une sorte d'immense meute bien organisée qui se partage les tâches. En effet, les firmes, *primo* acquièrent une puissance financière, *secundo* concluent entre elles des alliances (et souvent fusionnent), et *tertio* grâce à leur puissance financière, obtiennent que les contrats leurs soient *de facto* réservés.

Comment réserver un contrat aux grosses firmes de consultance et donc leur permettre de constituer une sorte d'oligopole ? C'est simple : il faut obtenir que des clauses du contrat empêchent des petites sociétés de postuler. Et ceci se fait en exigeant une assiette financière suffisante, un nombre de travailleurs suffisant,... Le gâteau est dorénavant partagé entre quelques sociétés, les gros contrats sont octroyés à des consortiums bizarres, l'opacité est complète et le cercle vicieux est presque parfait. Seule l'Inspection des finances émettra un avis négatif mais une éventuelle sanction judiciaire ou pénale reste bien lointaine. Un recours éventuel des sociétés évincées au Conseil d'Etat durera des années et des poursuites pénales ne s'envisagent que sur plainte. Rares sont ceux qui déposeront plainte seulement pour sauver l'argent public d'un gaspillage.

L'idéologie libérale et la véritable utilité des consultants

Dans le recours aux consultants, il y a une affirmation implicite : les fonctionnaires font mal leur travail et il faut donc le faire contrôler par d'autres. Il est malheureusement avéré que dans bien des administrations, certains agents ne font pas preuve d'un enthousiasme au travail suffisant. Il est vrai aussi que l'application du statut des agents peut parfois faire oublier que défendre le service public, ce n'est pas toujours défendre les fonctionnaires. Mais il faut garder à l'esprit que le caractère stable de la relation entre un agent et ses chefs fait partie des garan-

ties de pérennité de l'action publique et permet de disposer de fonctionnaires qui ont une certaine expérience.

Les réformes dites «Copernic» ont eu notamment pour conséquence dans les rouages de l'Etat de placer de nombreux dirigeants sur des «sièges éjectables», c'est-à-dire à des postes d'où ils pourront être facilement renvoyés s'ils ne travaillent pas correctement ou s'ils ne plaisent pas au pouvoir politique. Cette manière de faire est compréhensible pour les plus hauts fonctionnaires tout comme, dans une démocratie, il est normal que, régulièrement, les citoyens décident qui les dirige. Mais lesdits hauts fonctionnaires se sont aussitôt créés leurs ceintures de sécurité en se faisant conseiller par des consultants encore mieux payés qu'eux et encore plus faciles à «virer» en cas de besoin.

Car c'est là que se situe le côté le plus destructeur de l'idéologie de droite musclée que soutient l'usage des consultants. Il s'agit de mettre en place une chaîne de travailleurs à la fragilité de plus en plus grande et avec un salaire de plus en plus élevé. Ainsi, à moyen terme, l'obéissance vis-à-vis de l'autorité politique sera aveugle chaque fois qu'il s'agira de confier une tâche au privé, et elle restera grande même pour des décisions désagréables aux consultants car ils savent que c'est le prix à payer pour avoir de grandes chances d'obtenir à l'avenir des contrats plantureux.

A noter que cette idéologie libérale n'a de libéral que le côté favorable au renforcement des inégalités et défavorable à la liberté d'expression. Le but n'est absolument pas de favoriser le développement de petites entreprises, qui pourraient ruer dans les brancards par exemple en proposant des contrats à des prix raisonnables.

Le coût disproportionné

C'est là l'aspect le plus spectaculaire du travail des consultants. Parfois les prix ont l'air fort élevés. Ainsi

- un test de compétence de quelques heures pour 4 candidats coûte plus de 10 000 francs,
- parmi plusieurs études partielles relatives à la réorganisation d'une entreprise publique d'environ 2 000 personnes, une seule coûte environ 3 millions,
- la création d'un site internet coûte 55 millions.

Au lecteur moyen, ces montants sembleront probablement déjà fort élevés. Qu'il s'accroche, en fait, les vrais prix sont libellés en euros, il s'agit respectivement de plus de 10 000 euros, d'environ 3 millions d'euros, et de plus de 55 millions d'euros.

Ces prix gigantesques reflètent, entre autres, le fait que les coûts des consultants sont calculés en jours/hommes à des prix variant de plus de 1 000 à près de 3 000 euros. C'est bien sûr déjà un montant énorme si on le compare au coût d'un fonctionnaire (4 000 euros/mois pour un universitaire expérimenté). Mais en fait, il s'agit de 1 000 à 3 000 euros pour une journée très partielle. En effet, étant donné le nombre important de contrats de consultations qui se sont réalisés ces dernières années, les sociétés n'hésitent pas à cumuler des contrats pour plusieurs entreprises ou pour plusieurs divisions d'entreprises. Ceci se fera en tentant de dissimuler les divers contrats à leurs commanditaires respectifs tant que chacun est en cours et puis ensuite en prétendant avoir une connaissance approfondie de tous les domaines.

Au niveau fédéral, durant la législature 1999-2003, le montant total des frais de consultations engagés se compte en centaines de millions d'euros. Un chiffre précis est impossible à apporter vu la multiplicité des acteurs mais il est certain qu'une société comme Accenture s'enrichit considérablement grâce aux nombreux euros que chaque citoyen lui a versés ou lui versera sans s'en rendre compte et, *a fortiori*, sans que son avis ne lui soit jamais demandé.

Les dégâts collatéraux

Les consultants débarquent généralement «dans l'entreprise» comme l'une des sept plaies d'Égypte, l'opacité en plus. Tous les fonctionnaires ne mourront pas mais certains iront travailler ailleurs, d'autres seront dégoûtés et se désinvestiront de leur emploi. Tous les citoyens ne cesseront pas d'être servis par l'entreprise publique concernée mais la priorité sera donnée aux exigences des consultants et, souvent, la désorganisation s'installera. Enfin, tous les moyens ne seront pas taris mais des millions d'euros couleront lentement mais sûrement vers les sociétés de consultance, non seulement par rémunération directe mais aussi de diverses manières plus subtiles de type «mise à disposition gratuite de matériel» ou «petits cadeaux».

Pour l'exprimer en une phrase, l'entrée de consultants n'est pas une franche et simple catastrophe, c'est plutôt un facteur d'une lente érosion du capital de confiance et d'efficacité d'une entreprise publique.

Venons-en maintenant à une description des différentes catégories de consultants.

Les informaticiens

C'est de loin la plus grosse source de dépenses. Les médias se sont faits l'écho du coût absolument gigantesque du site-portal fédéral à savoir plus de deux milliards d'anciens francs, contrat conclu avec la société Accenture. Il faut savoir que le nouveau dirigeant du Service public fédéral Fed-ICT, Monsieur Deprest, nommé récemment et déjà reparti, était un ancien consultant de la société Accenture.

Contrairement à ce qui a été affirmé par Monsieur Van den Bossche, ministre de la Fonction publique, ces dépenses ne couvrent même pas tout le travail relatif à ce site internet mais seulement ce qui en constitue «l'emballage», c'est-à-dire l'organisation du site – laquelle n'est vraiment pas brillante. La réalisation des textes est effectuée par les fonctionnaires des cellules de communication des diverses administrations et la coordination est effectuée par d'autres fonctionnaires. Par ailleurs, malgré ce coût absolument gigantesque, même cet «emballage» n'est pas entièrement payé. En effet, les logiciels achetés ne sont, d'après les informations fournies, valables que jusqu'en 2004. Dès 2005, l'Etat fédéral devra repayer des licences dans des gammes de prix aussi déraisonnables.

Le fait d'avoir conclu un contrat portant sur plus de 55 millions d'euros avec une société ayant Documentum comme cocontractant principal présente de très grands risques au niveau de l'efficacité, de la mise à disposition des codes source et de la rapidité. Documentum est en effet la «Rolls» du marché à de nombreux égards mais surtout à celui du prix et peut être aussi à la fragilité potentielle de la société. Nulle part, lors des réunions de préparation, il ne semble avoir été précisé que la durée des licences était illimitée et que l'accès au code source était ouvert, ceci malgré l'importance des sommes concédées.

Ce qui se passe au niveau du site portail s'est également passé au niveau de nombreux sites fédéraux. Durant la fin des années 1990, les gestionnaires de sites internet avaient réalisé, pour des coûts négligeables, des dizaines de sites fédéraux qui étaient, bien souvent, plus conviviaux que le site portail actuel. Ainsi, le site-portal fédéral précédent, même s'il n'était pas parfait, était nettement plus efficace que le site actuel.

Et plus avant, ce qui se passe au niveau des sites internet se passe également au niveau de l'informatique en général. En informatique, une très grande partie sinon la plus grosse partie des coûts provient de l'acquisition des logiciels. Dans de nombreux Etats, une politique de création de logiciels *open source* est en cours. Ce sont des logiciels dont la source

informatique est accessible à tous et qui peuvent en principe être réutilisés et modifiés sans que les utilisateurs ou concepteurs d'applications dérivées ne doivent payer de droits d'auteur. Du fait de l'engagement de fort nombreux consultants, aucune vision globale dans ce domaine n'a été conçue. Bien au contraire, chaque consultant vend à des prix déraisonnables ses propres produits, c'est-à-dire de préférence des applications compliquées qui nécessitent, pour être mises en activité, des coûts en logiciels importants et surtout bien sûr... une aide au démarrage sous forme de consultance.

Les chasseurs de tête

Ce sont les consultants les plus médiatisés. La législature dite «arc-en-ciel» ou de droite plurielle a augmenté considérablement les distorsions salariales dans la fonction publique (surtout fédérale) et a décidé de procéder au remplacement des hauts fonctionnaires par d'autres, en principe dépolitisés mais en pratique autrement politisés, voire parfois plus politisés.

Pour arriver à l'engagement des nombreuses personnes pressenties, il ne pouvait être question de passer par l'organisme public en principe compétent à savoir le Selor. En effet, d'une part, cet organisme ne présentait pas de garanties d'obéissance suffisante et, d'autre part, le souhait idéologique était de confier les tâches au privé.

Bien sûr, malgré le degré élevé d'obéissance des consultants, il ne fallait pas leur donner la direction théorique totale des opérations sinon, d'une part, il y aurait eu des risques que des candidats pressentis ne soient quand même pas choisis et, d'autre part, les consultants auraient manqué à un de leurs principes cités plus hauts : ne pas décider.

Une des nouveautés découvertes ces dernières années par les consultants, c'est l'*assessment*. L'*assessment*, c'est une épreuve psychologique censée mettre le candidat dans une situation comparable à celle de son travail. Une sorte de ligue d'improvisation du candidat *manager*.

Pour plusieurs fonctions différentes, l'examen est rigoureusement identique, durant plusieurs mois. Ceci signifie que l'examen peut être longuement préparé. Il va de soi que, par exemple, la gestion d'une situation conflictuelle connue depuis trois semaines est nettement plus simple que la gestion d'une situation conflictuelle inconnue. D'ailleurs, des cours de préparation sont organisés par d'autres consultants. L'expérience a d'ailleurs prouvé, notamment pour le cas largement médiatisé de Monsieur Jadot, secrétaire général du Ministère de l'Emploi et du Travail

devenu ensuite président du comité de direction, que la réussite pouvait être au rendez-vous moyennant un apprentissage suffisant.

Il n'est pas possible de rappeler ici tous les épisodes lamentables des consultations. Les montants totaux consacrés aux engagements se montent probablement en dizaines de millions d'euros pour un nombre de personnes finalement engagées de seulement quelques dizaines. Les consultants devaient «pré-choisir» des *managers* spécialement compétents, indépendamment de leur couleur politique et notamment résistants au stress. Ils ont ainsi permis la désignation :

- d'un super *manager*, dirigeant du Fedict (Service public fédéral chargé de l'informatique) qui résistera quatre mois environ avant de démissionner ;
- d'une majorité de super-*managers*, dirigeants de SPF (services publics fédéraux, ex-ministères) anciens chefs de cabinet (voir le tableau de Jacob et Genard dans ce numéro des *CM*) ;
- d'une minorité de super-*managers* issus du privé dont au moins un consultant ;
- d'un super *manager*, dirigeant de la SNCB, qui résistera au stress environ 48 heures avant de démissionner ;
- et ensuite à la proposition d'un autre super *manager*, Monsieur Vinck, qui n'avait pas postulé pour le poste octroyé.

Les propagandistes et les sondeurs

Les propagandistes veillent, plus encore que les autres consultants, à rester dans l'ombre. Il s'agit de spécialistes de la communication aux ordres de leur responsable politique et chargés de transformer les actes de leur dirigeant en actions vendables auprès de l'opinion publique. Sous leur influence, l'action publique se transforme en produit de *marketing*, la sincérité des sentiments se transforme en calcul et, bien sûr, une partie de l'argent public destiné à de la communication informative se transforme en propagande.

Le consultant le plus célèbre de ce type est la société Slangen (du nom de son principal travailleur). C'est ici que les procédures judiciaires sont les plus avancées tant le gaspillage de l'argent public a fini par gêner les uns et les autres, et aussi parce que, dans ce domaine, l'adage «*les loups ne se mangent pas entre eux*» est plus difficile à respecter puisqu'ils sont aux ordres d'hommes et de femmes politiques en perpétuelle situation d'affrontement.

Les «sondeurs» sont un peu moins dans l'ombre. Il s'agit ici de prétendre consulter la population afin de pouvoir ensuite faire mine d'être en accord avec elle. Le «sondage» relatif à Copernic a coûté environ 2.5 millions d'euros et les résultats définitifs n'ont jamais été publiés. Les quelques pour cents de belges qui avaient répondu avaient notamment plébiscité la disparition des cabinets ministériels, lesquels existaient toujours pour tous les ministres sauf deux en fin de législature, et vont connaître une nouvelle vie sous Verhofstadt II.

Les auditeurs et (ré)organiseurs

C'est probablement, sur le long terme, la catégorie qui occupe le plus de personnes. C'est probablement là aussi que l'on trouve certaines fonctions qui seraient utiles, si elles ne coûtaient pas des sommes disproportionnées et n'étaient pas développées dans l'opacité.

Les consultants concernés sont rémunérés pour examiner une entreprise du point de vue de son fonctionnement. Ensuite, ils feront des propositions de modifications.

Dans la fonction publique fédérale, ce type d'activité – qu'elle s'appelle radioscopie, *BPR* ou audit – existe depuis des décennies. Souvent, un nouveau ministre arrivant dans une administration annonce qu'il est à l'écoute de ses agents et qu'il va examiner les difficultés. Ensuite, il confie l'étude du problème à un observateur extérieur.

Cette attitude est logique et compréhensible. Quand on arrive dans une entreprise, il n'est pas possible d'obtenir une observation impartiale de l'entreprise uniquement de l'intérieur. Un des problèmes des audits actuels est qu'ils durent l'espace de la législature et donc qu'ils ne sont pas terminés au moment où le ministre s'en va. Et, bien sûr, le ministre suivant, s'il souhaite être objectif, ne pourra pas se fier au travail de son prédécesseur.

La mode actuelle, au niveau de l'administration fédérale, est le *BPR* ou *business process reengineering*. Le gouvernement fédéral a pris la décision, scandaleusement ridicule et coûteuse de débaptiser les ministères et de les appeler «Services publics fédéraux». Il a ensuite transformé la structure de ces organismes afin, en principe, d'avoir une meilleure organisation et, en pratique, de pouvoir nommer de nombreux hauts fonctionnaires. Ensuite, une fois les structures créées, la question s'est posée de savoir comment refaire fonctionner tout cela. Et c'est notamment dans ce but qu'ont été élaborés les *BPR*. Le coût total de ces missions au cours de la législature n'a absolument pas été médiatisé mais

il s'agit certainement de dizaines de millions d'euros. Si le coût n'était pas aussi important et si les fonctionnaires n'étaient pas obligés de passer des centaines d'heures à répondre à des demandes d'information et à «prémâcher» les réponses des consultants, le travail effectué prêterait seulement à rire. Il était notamment prévu que des «*quick wins*», c'est-à-dire des réalisations rapides utiles aux citoyens, seraient montés. A ce jour, il n'en existe apparemment aucun.

Les juristes

C'est la dernière grosse catégorie de consultants, et elle essaie plus encore que les propagandistes de rester autant que possible dans l'ombre. Il s'agit souvent de cabinets d'avocats qui tentent d'effectuer le travail des fonctionnaires ou des parlementaires, avec de nombreux avantages pour les commanditaires, généralement les ministres :

- ils sont obéissants,
- ils ne posent pas de questions,
- ils peuvent être utilisés au coup par coup.

Ces consultants vont, bien sûr, comme les consultants informaticiens, dévaloriser et décourager les agents efficaces, et convaincre les agents un peu moins enthousiastes de déléguer. De plus, comme ils auront généralement une connaissance bien moindre de la matière concernée, outre les dépenses inutiles, il y aura des dégâts considérables qui se déclareront.

Le coût de ces travaux n'a jamais été médiatisé. Au niveau de la législation fédérale, il s'agit certainement de nombreux millions d'euros mais peut être pas de dizaines de millions.

En guise de conclusion

Arrivé à la fin de cet article, le lecteur se posera peut-être la même question que l'auteur : comment dans un Etat de droit, certes complexe mais néanmoins efficace, une multiplication aussi anarchique d'un corps intermédiaire n'ayant aucune légitimité démocratique ou sociale est-elle possible ? La réponse est multiple : elle tient de l'opacité entretenue, de l'absence de curiosité à ce sujet de l'opinion publique, de la volonté de certains de détruire des pans du système public fédéral actuel, du goût conscient ou inconscient des gestionnaires d'administrations pour des solutions présentées comme simples, de contacts privilégiés entre décideurs et consultants, de mécanismes boules de neige d'argent appelant l'argent,...

Les sommes énormes gaspillées auraient pu permettre l'octroi de prestations sociales supplémentaires à des dizaines de milliers de personnes et l'engagement de centaines de travailleurs pour accomplir des tâches socialement utiles. Puissent les lignes qui précèdent réveiller l'attention et contribuer à ce que le nouveau gouvernement agisse plus pour le bien du public que pour le patrimoine des consultants.

Copernic ! Stop ou encore ?

Le choix sera douloureux, mais pour qui ?

Guy Biamont*

D'évidente inspiration libérale flamande, la réforme de la fonction publique fédérale est aujourd'hui à la croisée des chemins. Dans le cadre des activités du gouvernement Verhofstadt violet, la Ministre Arena (PS) est priée de donner à Copernic les orientations susceptibles de sortir la réforme du gué.

Sans grands moyens budgétaires et partiellement contrainte par les engagements de son prédécesseur, la Ministre ne pourra, dit-elle, impulser un changement de cap à 180° qui reconduirait Copernic d'où il vient ! C'est, dit l'accord de Gouvernement de juillet dernier, sur base des expériences de la précédente législature, que la réforme sera poursuivie avec cette fois (?) pour objectif, d'améliorer les services à rendre aux citoyens...

Verhofstadt I^{er} ne disait pas autre chose au sujet de la mission confiée à Van den Bossche en 1999 !

Il était alors de bon ton, entre ténors du landernau politique, même démocratique, de fustiger les services publics, la masse des crétins (Van den Bossche *dixit*) qui y travaille et l'inutile complexité de ce qui y est produit ! Rien de moins et parfois beaucoup plus !

* Secrétaire général de la CGSP.

C'est ce que j'appellerai «le dogme». Ca va mal mais... ça va changer.

La réforme annoncée, qui pour certains de ses aspects s'appellera Copernic, va provoquer le repli de l'Etat de domaines habituellement publics, au profit du marché, au profit du commerce et au détriment de la solidarité.

Ceux qui alors, frappés d'amnésie, découvrent le mauvais fonctionnement de certains rouages publics, sont également ceux qui, depuis la fin du dernier conflit mondial, réforment, nomment, promeuvent, complexifient et en tirent profit. On peut dénoncer la complexité des démarches administratives en chargeant les fonctionnaires, mais on peut aussi se demander si les familles politiques qui tour à tour gèrent l'Etat depuis 1947, ne sont pas celles qui en vingt-cinq ans auront conduit à l'éclatement des responsabilités entre sept assemblées parlementaires et six gouvernements régionaux, communautaires et fédéral ! L'éclatement – les réformes institutionnelles successives – est sans doute la source principale de la complexité institutionnelle et, par delà, de la complexité des administrations et du partage de leurs compétences. L'Etat que l'on ne comprend plus aujourd'hui est celui que l'on rejettera demain.

Revenons au gouvernement Verhofstadt I^{er}

Pour célébrer son premier anniversaire, le gouvernement fédéral décide de nous sonder, en juin 2000. Une dizaine de questions posées à l'ensemble de citoyens répertoriés au registre national et âgés de plus de seize ans étaient censées révéler le sentiment profond de la population confrontée à l'Administration.

Trois millions d'euros s'en iront ainsi en fumée. Les rares réponses (moins de 10 %) ne sont, en 2003, toujours pas dépouillées ! Comment pouvait-on sérieusement imaginer obtenir autre chose qu'un haussement d'épaules ou un peu plus de discrédit de la gestion publique en demandant aux «gens d'en bas» – alors matraqués par l'euro-foot, les examens du p'tit et...la déclaration d'impôts à compléter pour le 30 – ce qu'ils pensaient de la philosophie de la réforme Copernic ?

La poursuite de la mutation sera menée sur deux fronts

Le premier consistera à ancrer dans le paysage public fédéral une réforme structurelle des administrations (Ministères et Parastataux fédéraux) et du statut des agents ; concoctée pour quelques dizaines de millions d'euros par des multinationales de la consultance et axée sur les théories du «NPM» (*new public management*), la réforme impulsée par Luc

Le Très-décidé, Ministre de son état (et du nôtre donc !) s'articule autour d'un concept à la fois simple et dangereux : «*le management prime le droit*».

C'est dans cet état d'esprit que le gouvernement fera siennes les théories du prêt-à-penser d'Andersen Consulting, Ernst & Young, KPNG ; théories déjà mises à l'épreuve, avec le succès que l'on sait, chez Leernaut & Hauspie, Vivendi, Enron ou à la Sabena.

Provocateur et inquietant, le Ministre de la Fonction publique déclarait «*je supprime les ministères et les cabinets ministériels*». Il s'agira en réalité d'une opération cosmétique doublée d'une manipulation grossière, remise en question aujourd'hui.

L'appellation «Ministère» devait en effet disparaître au profit d'une terminologie plus alambiquée, source de simplification sans doute : le «*Service Public Fédéral de ceci ou ça*» est né. La manipulation consiste elle, sous le prétexte candide de réconcilier l'Administration et le Citoyen, à prétendre supprimer les cabinets ministériels pour en réalité, en reprendre aussi vite les membres dans les cellules stratégiques ou les conseils de tous ordres, à des conditions salariales nettement plus avantageuses que ce que permettent les règles fixées par arrêté royal pour le personnel des cabinets ministériels classiques (simple et transparent, non ?).

La prétendue modernisation du statut des agents n'est en réalité qu'une opération de déstructuration des droits et de dérégulation des rétributions. Le gouvernement affirme sans rougir (ce qui serait un comble !) qu'il veut rendre la rétribution des fonctionnaires conforme à celle des travailleurs du secteur privé belge. Or il aura fallu se battre pour qu'en réalité, les moins bien rétribués d'hier obtiennent une augmentation de 13 euros par mois quand les mieux rétribués triplent (oui, 3 fois!) leur rétribution mensuelle.

Les carrières réformées des niveaux B, C et D ressemblent désormais aux épisodes d'Indiana Jones, hautes en couleurs, compliquées jusqu'à l'absurde, capables de faire peur et totalement sans ressort logique (je ne souhaite pas vous ennuyer avec ça, mais vous pouvez me croire).

Le second front, moins concret, se remarque mieux si l'on prend la peine d'additionner ce qui se prépare, se décide ou s'exécute ici et là. Puisque nous parlons de l'Etat, il n'est pas inutile de rappeler, à grands traits, ce qu'étaient les activités principales des Etats modernes dans le contexte de l'Europe de l'Ouest à la fin du XX^e siècle (de notre ère,... ouf !) :

l'Etat perçoit (les impôts, taxes, *etc.*) ;
 redistribue (les dépenses publiques, les aides, les infrastructures) ;
 arbitre (l'appareil judiciaire) ;
 régule (fixe les règles, les normes).

La pression des affaires et du monde de l'entreprise trouve ici un terrain idéal, sans limite et bientôt... sans règle !

Mettez bouts à bouts – la fin du contrôle préalable de la Cour des comptes sur les dépenses publiques ; la privatisation de la gestion du patrimoine immobilier public ; la suppression du *Moniteur* «papier» ; la privatisation du *Moniteur* «Sociétés» ; l'ancien anéantissement du Comité supérieur de contrôle (ici, on a cassé le thermomètre pour faire tomber la fièvre : depuis la suppression de la Police administrative, il n'y a plus de corruption, c'est magique !) ; la privatisation de la gestion informatique ; la privatisation (tentative) de certaines tâches de police ; des militaires armés en rue pour aider la police, comme au Chili ; la privatisation des recrutements publics ; la privatisation de la formation ; la privatisation de l'évaluation des agents ; le financement des gros salaires par suppression d'emplois subalternes... – et vous obtenez les premiers ingrédients nécessaires à l'empoisonnement du système actuel, sans doute à parfaire mais encore construit sur les notions de démocratie et de solidarité, au profit du système émergeant basé, lui, sur les notions du commerce. Venons-y.

AGCS kézako ?

On en parlait peu et, aujourd'hui encore, deux parlementaires sur trois, ignorent jusqu'à l'existence de l'AGCS, initiative de l'OMC*. Mais qui frappe ainsi ? De quoi s'agit-il ?

En novembre 2001, la conférence ministérielle de l'OMC – Organisation mondiale du commerce, réunie à Doha au Qatar, a relancé le processus de libéralisation des services couverts par l'Accord général sur le commerce des services (AGCS).

Selon l'OMC, la prospérité des Etats est freinée par une infrastructure de services inefficace et coûteuse. La solution avancée par l'OMC est la concurrence, jugée source d'efficacité, de qualité des services, de choix plus larges pour le consommateur, de prix plus bas, d'emplois plus nombreux et de transferts de technologie !

* *ndlr* : Pour en savoir un peu plus, les *CM* ont demandé une notice à Laurent Pirnay (voir pp. 121-125).

En clair, la marchandisation des services qui, pour une part (les services publics), échappent aux intérêts privés, est un objectif majeur du traité. Selon Pascal Lamy, commissaire européen au Commerce, «*Si nous voulons améliorer notre propre accès aux marchés étrangers, alors nous ne pouvons mettre à l'abri nos secteurs protégés. Il nous faut être prêts à les négocier tous, si nous voulons avoir matière à un accord global*».

L'OMC dénombre douze catégories de services :

1. services professionnels (justice, comptabilité, audit, architecture, *engineering*, urbanisme et aménagement du territoire, services médicaux et dentaires, services vétérinaires, services rendus par les sages-femmes, infirmières, kinésithérapeutes, services paramédicaux, etc.) ;
2. services aux entreprises (recherche et développement, immobilier, location et *leasing*, publicité, sondage, conseils, intérim, maintenance, nettoyage, photo, imprimerie, *packaging*, etc.) ;
3. télécommunications et communications ;
4. construction et *engineering* ;
5. distribution (du petit commerce à la grande distribution) ;
6. éducation ;
7. environnement (eau, déchets, bruit, air, etc.) ;
8. finance (banques, assurances, autres services financiers) ;
9. santé et secteur social ;
10. tourisme et voyage ; culture, divertissement et sport ;
11. transports (par route, air, rail, sur l'eau, par pipeline, etc.) ;
12. autres services (énergie, poste, recherche et développement, etc.)

Pour faire court, disons qu'à l'exception de ce qui représente la puissance de l'Etat (Justice, Armée, Police) tout doit être accessible aux chercheurs de profits ! Il n'y a plus aujourd'hui de honte à s'enrichir sur la douleur des autres (hôpitaux privés !), sur le besoin d'apprendre, ou sur l'accès à l'eau potable, par exemple. L'Etat belge va donc définir (comme les 143 autres membres de l'OMC) ce que sont ou non, pour lui, les services accessibles au commerce ! Le système AGCS permet à un membre de l'OMC, de revendiquer que tel et tel services soient, sur le territoire d'un autre pays membre, accessibles aux chercheurs de profits.

C'est derrière l'écran le plus opaque que l'Union européenne négocie pour ses Etats membres. Les trois gouvernements communautaires de Belgique ont fort heureusement exprimé leur refus d'accès «AGCS» aux matières liées à l'enseignement (lettre à la commissaire européenne Reding du 22 août 2002), et l'OMC parle dans ce cas de l'octroi de «com-

pensations» aux pays qui avaient «revendiqué» l'accès au commerce de l'enseignement et de l'éducation en Belgique.

Le péril est à nos portes et tout ça peut encore sembler abstrait ou éloigné. Le premier gouvernement Verhofstadt semblait, par son immobilisme, ignorer l'affaire et c'est donc involontairement qu'il aurait, grâce aux bras de Copernic, défriché un terrain si fertile pour l'AGCS !

Ne serait-il pas logique, et enfin transparent, que les six gouvernements fassent rapport aux assemblées d'élus sur l'état d'avancement des négociations et sur leur refus d'accès «AGCS» pour des matières telles que l'eau, le logement, la santé en ce compris l'aide aux personnes, l'éducation, la formation professionnelle ou la culture et l'audiovisuel ?

Il s'agit pourtant de l'avenir de millions de citoyens, il s'agit aussi d'expliquer plus clairement ce que devient cet Etat qui tousse pour cacher qu'il se transforme peu à peu en supermarché ! Dans sa déclaration de formation, le nouveau gouvernement semble vouloir s'attacher au rôle social de l'Union et à la clarification de son comportement lors des négociations de l'Accord général sur le commerce des services.

Veut-il un secteur public permettant que soient fournis des services au moindre coût (pour les budgets) ou un secteur public, qui après avoir inventorié les attentes, se positionne en vecteur de cohésion sociale, luttant ainsi contre toutes les formes d'exclusion ? Voilà l'alternative.

Pour choisir librement, il faut d'abord comprendre et mesurer l'étendue des besoins sociaux.

Modernisation, oui, mais pas celle-là

Roland Vansaingele*

Quoi qu'on en ait dit, à droite et parfois à gauche, les syndicalistes des services publics défendent un service public fédéral moderne, performant et de qualité : ils ont des propositions pour donner un contenu à ce projet, et un sens à ces qualificatifs. Mais il devrait aller sans dire que l'efficacité du service rendu passe par la garantie gouvernementale de libérer les moyens financiers nécessaires. Or on ne sait trop ce qu'il en sera des prochains budgets, au-delà de ce qui est requis pour seulement assumer les engagements des prédécesseurs, notamment certaines des mesures du plan Copernic.

Outre les moyens financiers, une politique de personnel véritablement moderne et l'optimisation de l'environnement et des conditions de travail s'imposent. Or les nouvelles « carrières » organisées par Copernic démotive le personnel compétent et ne correspondent pas à l'esprit de modernisation affiché. Au demeurant, le plan Copernic a englouti en peu de temps énormément d'énergie et de moyens, sans que pour autant les usagers des services publics en ressentent les résultats concrets. En particulier, les coûts des consultants externes sont exorbitants alors que le savoir-faire existait au sein des départements : il faut redonner confiance au personnel en utilisant les connaissances des fonctionnaires, et cela quel que soit le niveau de l'agent.

* Secrétaire général de la CGSP-Ministères. Le présent texte développe le contenu du premier mémorandum adressé en juin 2003 au gouvernement Verhofstadt II.

Modernisation des carrières : à corriger !

De manière générale, les syndicalistes considèrent que, dans chaque niveau, une double voie devrait exister, de manière à permettre aux agents les plus motivés d'accélérer leur progression en répondant à des critères objectifs.

En matière de modernisation des carrières, il faut revoir la copie, car pour de nombreux agents, les possibilités sont plus mauvaises avec Copernic qu'auparavant. Le modèle instauré de tests de compétence récurrents, et assortis de primes est rejeté par la CGSP, notamment parce que les tests sont non fonctionnels, et les primes non structurelles (c'est-à-dire hors traitement, par exemple pour le calcul des pensions).

Spécialement, le trop grand nombre desdits tests (4, 5 ou 9 selon les niveaux) rend le système impraticable – la hiérarchie est déjà débordée par les évaluations (voir *infra*), les services sont retardés – et démotive le personnel : ce nombre est en tout cas à revoir à la baisse.

La CGSP défend par contre une carrière où chaque agent peut gravir des échelons pécuniaires dans son métier, lentement ou rapidement selon qu'il suit ou non et qu'il réussit ou non des formations certifiées, faites sur mesure par rapport à la fonction exercée ou à exercer (changement d'appareillage ou de méthode de travail, par exemple).

Training et formation, destinés à développer expertise et aptitudes, doivent à la fois améliorer la qualité du service rendu et servir de support au développement de la carrière de l'agent. A cet égard, l'obtention d'un certificat ou brevet doit être une sorte de «ticket» d'accès à la promotion pécuniaire.

La formation devrait être donnée par l'IFA (l'Institut de formation de l'administration fédérale) pour les matières communes à plusieurs SPF (ministères, pour les gens normaux) et au sein même de chaque SPF pour les matières qui lui sont propres.

Les certificats doivent aussi constituer des «cliquets» : en cas d'échec à une nouvelle formation, il ne peut y avoir perte de salaire ni donc diminution de l'allocation de compétence proméritee pour une formation certifiée précédente.

Notre demande est donc que le régime Copernic actuel des primes soit remplacé par des promotions barémiques structurelles. De la même manière, il conviendra de remplacer le système arbitraire des primes aux dirigeants.

Et à toute fin utile, signalons que la CGSP s'oppose, et s'opposera à toute mesure allant dans le sens d'une rétribution à la prestation.

L'enfer est dans les détails

Pendant que Copernic s'occupait, généreusement, du «*top*», les problèmes des gens d'en bas attiraient moins l'attention. Passons-en brièvement quelques uns en revue, en rappelant au lecteur que les «*niveaux*» correspondent dans le jargon administratif aux étapes du cursus scolaire : D = primaire et moyen inférieur, C = secondaire supérieur, B = supérieur court, A = supérieur long.

Niveau D : les normes de promotion sont insuffisantes et le personnel revendique la possibilité de passer des épreuves liées au métier exercé réellement (il n'y a que des consultants et des attachés de cabinet pour croire qu'on peut tester indifféremment un plombier, un maçon ou un huissier ; ce qui est évidemment le cas pour toute espèce de *manager*).

Niveau C : la période de huit ans pour passer d'une échelle barémique vers la suivante est trop longue et il faudrait prévoir de raccourcir ce délai.

Niveau B : la nouvelle situation est moins favorable que celle du «*niveau 2+*» (régime précédent), qui garantissait sans aucune épreuve une carrière à tous.

Niveau A : si c'est une très bonne chose d'avoir distingué pour les promotions les fonctions d'experts de celles de direction, la carrière normale au grade de recrutement reste à négocier, y compris les mesures transitoires pour les personnels actuellement en fonction. Ce sera l'occasion de réitérer notre plaidoyer pour la prise en considération de formations certifiées, dont le contenu serait en rapport avec le niveau de connaissances exigé.

Restaurer la confiance

Il n'y aura pas de réforme efficace ni efficiente «contre» les agents des services publics ou sans eux. Si le gouvernement veut restaurer la confiance, une première mesure, c'est de mettre immédiatement fin aux missions nombreuses et trop onéreuses des bureaux externes de consultation. Et d'affecter entre autres les moyens libérés au support de l'expertise interne.

Une deuxième mesure concerne la «mobilité» des agents, entre administrations et au sein de celles-ci. Les travailleurs perçoivent la mobilité interne ou externe comme inexistante et/ou menaçante. Il faudrait mener en cette matière une politique plus ouverte et dynamique. Ce qui est évi-

demment impossible dans un régime de blocage des recrutements et de réduction de l'emploi, où chaque service «s'accroche à ce qu'il a», et les agents de même.

Un troisième registre concerne l'évaluation. Sans attendre la prise en considération de nos propositions de fond, il faut immédiatement réduire l'envahissement des évaluations, y faire recours uniquement là où c'est nécessaire ! Nous pensons en effet que la législation Copernic actuelle est davantage une perte de temps qu'un gain en efficacité. Le concept est à revoir. Il faut essentiellement s'en prendre aux points de friction. Une évaluation annuelle systématique de chaque travailleur demande énormément d'énergie alors que l'effet sur l'agent et l'organisation est pour le moins douteux.

La procédure est trop lourde, et le minimum serait que l'évaluation ne soit plus périodique (annuelle ou bisannuelle) mais effectuée en fonction des événements : elle serait censée être positive tant qu'aucun élément négatif ne s'inscrit dans le dossier de l'agent.

De même pour le personnel contractuel qui serait évalué négativement, et aussi en matière disciplinaire : il faut qu'une procédure de recours interne soit instaurée et mise en œuvre avant que le Tribunal du travail ne soit éventuellement saisi (ce qui est la seule possibilité actuellement, après licenciement).

Enfin se pose un problème global de transparence et d'information, et de droits en cette matière. La «modernisation» des services publics fédéraux induit de très profondes mutations. Nous constatons qu'une large part des moyens va de façon déséquilibrée aux *managers* et à leur entourage. Au fur et à mesure que des projets et pieuses résolutions devront être sacrifiés pour cause d'économies, la critique ne cessera de croître à la base.

Or le statut syndical des services publics ne donne pas d'instruments qui nous permettent d'exiger des informations financières. La CGSP souhaite très clairement, dans les services publics fédéraux, la concrétisation rapide de l'obligation de communiquer des informations économiques et financières au comité compétent, telle qu'elle est déjà prévue pour le secteur privé par l'arrêté royal du 27 novembre 1973.

En l'espèce, alors que la Cour des comptes voit sa capacité de contrôle réduite, et que s'annonce un «*contrôle interne*» aux mains des *managers*, le moins serait bien que, le privé servant de modèle, nous n'en subissions pas que les inconvénients.

La réforme Copernic et le contrôle de la Cour des comptes

Noëlla Liesenborghs*

Le projet Copernic a une dimension majeure de politisation accrue par le haut, avec pour figure centale le top manager (et quelques «sous-top»). Si les CM parlent de féodalisme et de patrimonialisme, c'est qu'il s'agit aussi que les nouveaux chefs aient la main sur les caisses, et soient moins embarrassés de contrôles financiers.

On se souviendra à ce propos qu'après des siècles de lutte contre le Prince, la bourgeoisie réussit enfin – 1789, 1830,... – à donner à ses Parlements le contrôle des recettes et des dépenses : pas d'impôt sans loi pour l'établir, et pas de dépense qui ne soit conforme au budget annuel et aux lois votés par le Parlement. Voilà pourquoi il y a en Belgique, depuis 1846, une Cour des comptes, qui est l'œil et le bras du Parlement, et dont le visa est requis pour toutes les dépenses de toutes les autorités publiques sauf les communes.

Que ce contrôle préalable eût pu être allégé, amélioré,... nul n'en doutait. Il sera bientôt purement supprimé, par l'effet d'une loi du 22 mai 2003, qui doit – sauf nouvelle loi – entrer en vigueur en 2004 ou 2005 ; et remplacé par un «contrôle interne» du management, instauré par un arrêté du 26 mai 2002 et qui serait opérationnel en mai 2004.

L'analyse ci-après a fait l'objet d'une lettre de la CGSP aux députés, sénateurs et présidents de parti. Le seul point qui en ait été retenu, d'autant que le Conseil d'Etat demandait la même chose (entre autres), c'est «l'information immédiate» de la Cour à mesure que les dépenses seront ordonnancées.

Ce document se passe de tout autre commentaire.

* * *

La mise en perspective de l'ensemble des réformes achevées ou entamées ces 24 derniers mois en matière d'organisation de l'action publique et de son contrôle au niveau fédéral et, dans une certaine mesure, au niveau des entités fédérées, révèle un renforcement du pouvoir exécutif au détriment des moyens de contrôle de son action par le pouvoir législatif.

En effet, la réforme Copernic a, dans un premier temps, modifié le mode de recrutement¹ et de rémunération des responsables des administrations publiques² en octroyant aux ministres un considérable pouvoir d'appréciation en la matière, lequel n'est plus limité par des critères objectifs. Dans un second temps, elle a reconnu aux «*managers*» ainsi désignés un pouvoir très étendu dans le recrutement et la gestion des agents de leurs administrations³. Ce faisant, elle a effacé les garanties offertes par les principes généraux de fonction publique, quant à l'accès équitable des citoyens à l'emploi public.

Cette réforme met également à mal le principe de spécialité budgétaire qui permet aux assemblées législatives, en votant le budget général des dépenses détaillé par article, de définir et de contrôler l'action de l'exécutif, et ce par le truchement de la mise en place d'un système d'enveloppes financières⁴ gérées à la discrétion desdits managers et la généralisation de cavaliers budgétaires.

1. Arrêté royal du 29 octobre 2001 relatif à désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux (pas publié au *Moniteur* voir www.copernic-us.be).
2. Arrêté du 11 juillet 2001 relatif à la pondération des fonctions de *management* et d'encadrement dans les services publics fédéraux et fixant leur traitement.(M.B. du 13 juillet 2001).
3. Circulaire n°526 du 13 juillet 2002 relative à la définition des enveloppes de personnel des services publics fédéraux (M.B 26 juillet 2002).
4. Communiqué de presse du Conseil des ministres du 22 février 2002, nouveau cycle budgétaire des services publics fédéraux.

Le renforcement du pouvoir de l'exécutif se révèle également dans le projet de loi modifiant la loi organique de la Cour des comptes⁵ qui prévoit de la priver, entre autres, de son pouvoir de visa (préalable et *a posteriori*) et de son pouvoir juridictionnel sur les ordonnateurs délégués.

En supprimant le visa de la Cour, le projet de loi la prive en effet d'un moyen essentiel à l'exercice de ses missions constitutionnelles de contrôle, pour le compte du pouvoir législatif, de l'absence de dépassements des crédits budgétaires limitatifs (qui autorisent et limitent les dépenses par article) et de l'absence de transferts entre les différents crédits. La disparition de ce contrôle induit celle de l'information automatique du Parlement quant aux dépenses pour lesquelles le pouvoir exécutif décide de passer outre le refus de visa de la Cour.

En supprimant le pouvoir juridictionnel vis-à-vis des ordonnateurs délégués, le projet de loi leur reconnaît une large impunité pour les actes accomplis dans le cadre de leur gestion. Cette évolution, couplée à celle portant sur la spécialité budgétaire évoquée ci-dessus, supprime tout filet de sécurité pour encadrer l'action de l'exécutif.

Les arguments justifiant cette évolution font valoir que le contrôle externe assuré par le biais du visa revêt un caractère obsolète, eu égard à l'évolution du contrôle des cours des comptes dans les autres Etats de l'Union européenne et des obstacles qu'il induirait à une gestion dynamique de l'action publique. Ils érigent, en outre, le contrôle interne en moyen idéal pour assurer une administration performante et responsable.

Ces arguments peuvent être contestés, du moins en partie. En effet, d'une part, ce n'est pas parce qu'elle se constate généralement au sein de l'Union que l'évolution qui tend à une diminution du rôle de contrôle du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif est une bonne chose, devant être acceptée par les assemblées législatives (qui doivent demeurer l'expression du pouvoir suprême : celui de la Nation).

D'autre part, opposer le visa au contrôle interne et à une gestion dynamique semble discutable. En effet, s'il semble pertinent de développer un auto-contrôle en amont par le biais de procédures de contrôle interne, le visa doit permettre de valider la qualité de son fonctionnement. Il pourrait, par ailleurs, être modifié pour devenir plus sélectif, en se concentrant sur les dépenses dépassant un montant à définir et en étant réalisé, pour les dépenses moins importantes, sur la base d'échantillonnages statistiques. Ce faisant, il conserverait son rôle dissuasif et constituerait un bon outil de contrôle externe, permettant de vérifier le bon

5. Document parlementaire de la Chambre DOC 50 1872/001 du 18 juin 2002.

fonctionnement du contrôle interne, sans être un obstacle à la vélocité de la gestion administrative.

D'autre part, la modification du visa devrait être accompagnée d'une information immédiate de la Cour des comptes quant aux dépenses ordonnées pour lui permettre d'accomplir ses missions constitutionnelles. La réforme prévoit également une généralisation des contrôles *a posteriori* du respect du droit budgétaire et de la légalité et régularité des dépenses publiques, ainsi qu'un recours accru aux contrôles de bonne gestion.

Le contrôle *a posteriori* ne permet cependant ni d'arrêter une dépense irrégulière, ni de mettre véritablement devant ses responsabilités l'ordonnateur délégué l'ayant exposée. La situation de «fait accompli» risque donc de se généraliser.

Par ailleurs, le contrôle de bonne gestion connaît également un certain nombre de limites. En effet, ce contrôle inclut l'évaluation de l'économie, de l'efficacité et de l'efficacité de la gestion publique. Or, en la matière, la difficulté de trouver des normes ou des situations comparables réduit les possibilités de mesurer l'efficacité de la gestion et l'absence d'objectifs clairs et mesurables dans la plupart des législations et arrêtés ne permet pas d'évaluer valablement l'efficacité des politiques menées.

Nous vous prions de croire,...

Tension dans l'administration : entre modèle pyramidal et managerial

Fabrizio Cantelli, Ludivine Damay,
Bruno Derbaix, Isabelle Lacourt*

Introduction

Stigmatisés de toutes parts pour leur rigidité et la lenteur des services rendus, critiqués pour leur incompétence, les fonctionnaires ont la vie dure. Privilégiant une lecture en termes de «dysfonctionnement», l'opinion publique n'est pas tendre à leur égard. Les représentations les moins «nobles» affectent non seulement les agents du service public, mais couvrent plus généralement l'espace administratif dans son ensemble. C'est bien la légitimité des figures contemporaines du fonctionnaire et du service public qui est en cause. Si les projets de transformation de l'administration s'accumulent en Belgique et ailleurs, ils se construisent la plupart du temps contre les fonctionnaires, contre les organisations syndicales qui représentent leurs intérêts, et contre des valeurs classiques de l'administration telles que l'égalité, la démocratie et le service au public. En outre, les discours, les intentions, et parfois la réalité déjà, indiquent une valorisation des *managers*, de leurs qualités, voire de leur «supériorité», participant potentiellement au déclasserement symbolique du métier de fonctionnaire.

* Chercheurs au Laboratoire d'études et de recherches en administration publique -ULB.

Il n'est plus possible aujourd'hui de nier les processus de recomposition de l'espace administratif et encore moins les tensions qui en découlent, sans oublier la vulnérabilisation des identités et des valeurs portées par les acteurs administratifs. Cette complexité de l'administration demande à être interrogée avec un regard critique. Comment comprendre le quotidien des agents publics sans leur donner la parole ? Comment prétendre analyser le terrain de l'administration publique et la problématique du *management* sans intégrer le savoir-faire, le « métier » et la réflexivité des fonctionnaires ? Conscients de la rareté des études en la matière – dominées par des approches juridiques – c'est à partir de ces questions mêlant éthique, politique et démarche de recherche que nous avons décidé de construire une analyse sociologique.

Cette analyse est le fruit d'un travail collectif, produit à l'issue de la mise en place d'un dispositif de recherche au cours de l'année académique 2002-2003. Ce dispositif avait pour objectif de « *penser l'administration publique* » en mettant en présence des chercheurs et des fonctionnaires autour de thématiques centrales dans la vie administrative afin de produire, de manière interactive, des analyses détaillées et pertinentes. La première série de rencontres entendait sonder plus particulièrement les relations hiérarchiques s'exprimant au cœur de l'administration. Les interrogations au départ de ces travaux peuvent se formuler comme suit : comment les agents de l'administration publique voient et vivent-ils les relations verticales ? La « nouvelle gestion publique » entraîne-t-elle des déplacements, de nouvelles fractures dans les lignes hiérarchiques ? Si le discours managérial ne cesse de parler de responsabilisation, qu'en est-il réellement dans la pratique ? Comment se marque l'influence du *management* sur l'exercice du pouvoir ?

L'étude proposée dans ce cadre porte sur la réalité du pouvoir et de l'autorité au sein de l'administration. Le *management* n'est pas sans en redessiner les contours. C'est ainsi que s'est imposé véritablement un travail de réflexion eu égard à la place, aux attentes et aux effets du *management* sur la configuration administrative. Nous présenterons ici quelques résultats de ce processus de recherche qui sont de nature à éclairer la problématique du *management*, qui est non seulement centrale dans la réforme Copernic, mais aussi dans la plupart des réformes administratives actuelles.

Au cours de cette recherche, deux situations particulières ont été présentées et analysées. Il s'agit de celle de la nouvelle police fédérale et de celle de l'administration de l'aménagement du territoire et du logement (AATL) de la région de Bruxelles-Capitale. Alors que celles-ci semblaient présenter *a priori* des caractéristiques organisationnelles opposées, nous

avons pu discerner des convergences significatives. A travers l'analyse de ces deux situations ainsi que des discussions qui s'y sont rapportées, nous nous sommes rendu compte que les différents problèmes qu'elles présentaient renvoyaient à une même tension entre deux modèles : le modèle pyramidal classique et le modèle managérial émergent. A la base de cet article se trouve donc une observation de type sociologique : celle de l'existence, dans les cas empiriques analysés, de deux modèles structurant autant l'organisation administrative que l'identité des fonctionnaires, et permettant dès lors de comprendre les déséquilibres et les oscillations vécus par ceux-ci, pris entre des réformes partielles et des imaginaires discordants. Précisons cependant que cet article n'entend pas débusquer les intentions réelles se cachant derrière la réforme : le modèle managérial est présenté tel qu'il est dépeint dans les écrits classiques. Cela dit, nos résultats nous ont amenés à voir comment, dans la réalité, les présupposés théoriques se traduisent, laissant sans doute percevoir les desseins originels des politiques.

Afin de rendre compte de ce travail de recherche, nous clarifierons d'abord les «idéaux-types» de ces deux modèles, ainsi que les notions d'autorité et de pouvoir que nous avons largement utilisées dans notre analyse. Nous présenterons ensuite brièvement les deux situations concrètes auxquelles nous nous sommes attachés. Sur base de cette présentation et des séances de discussion que nous avons menées avec les fonctionnaires, nous dégagerons alors les différentes analyses que nous en avons produites. Enfin, nous mettrons en évidence un certain nombre d'enjeux fondamentaux liés à cette problématique et qui, à notre sens, doivent être pris en considération dans la conjoncture actuelle de réforme administrative.

Présentation des deux modèles

Ce qui se joue donc de manière structurelle dans les situations et séances de discussion que nous avons analysées se situe dans la co-présence de deux modèles, dans la manière dont les fonctionnaires les vivent et se les approprient, et dans les tensions qui naissent de leur confrontation. Bien entendu, ces modèles n'existent pas à «l'état pur» dans la réalité. Ce sont des «idéaux-types» dont la caractéristique est de concentrer certaines dimensions centrales des phénomènes, et dès lors d'en faciliter l'analyse.

Le modèle pyramidal

Le premier est un classique de l'analyse des bureaucraties. Il provient essentiellement des travaux de Max Weber qui décrit l'appareil adminis-

tratif sous les traits d'un modèle qu'il appelait «rationnel-légal». Ce modèle entend mettre en avant une organisation de l'Etat basée sur une administration fonctionnant grâce au respect de la légalité, de la règle de droit et d'une formalisation de l'impersonnalité. En ce sens, il est à la fois organisationnel et normatif : il a trait aux structures, aux institutions et aux modes d'action mais renvoie aussi aux normes et valeurs qu'il induit chez les fonctionnaires.

Dans ce modèle, la représentation symbolique des découpages organisationnels renvoie à la forme d'une pyramide, avec en haut les décideurs politiques et les élites administratives et en bas les services permettant l'exécution des décisions prises au sommet. La norme juridique apparaît éminemment centrale, développant la fonction principale de régulation des procédures internes de décision, de nomination et de promotion. L'ancienneté, correspondant à l'expérience accumulée par un fonctionnaire tout au long de sa «vie» dans un service, préside à toute évaluation ainsi qu'à sa carrière intra-administrative. De même, pour la Belgique plus particulièrement, les rapports entre l'espace politique et l'espace administratif¹ font l'objet de réglementations visant à une représentativité des divers courants politiques dans l'administration et donc à des formes certaines de politisation. En outre, on observe une prégnance symbolique de l'action des cabinets auprès du champ administratif et plus généralement du ministre dont la stratégie consiste à diriger, à piloter l'administration, ne lui laissant que peu d'autonomie et de marge de manœuvre. La temporalité relative à ce modèle peut être qualifiée de «longue» dans le sens où celle-ci renvoie à de multiples procédures et règlements qui sont souvent source de lenteur. Tout comme le statut de la fonction publique joue le rôle de garant d'un emploi stable et durable, la temporalité de ce modèle est garante des principes fondant le service public : continuité, adaptabilité, égalité. En ce sens, le respect des formes et des procédures est une garantie d'objectivité et d'impartialité pour les citoyens.

Le modèle managérial

Inspiré du *management*, le second modèle voit le champ administratif traversé par d'autres régulations, et structuré par d'autres axes organisationnels². Ce modèle émergent fait donc référence aux pratiques, aux

1. Voir à ce sujet J.-L. GENARD, «Spécificités de l'administration publique belge et réformes administratives», in C. Gobin et B. Rihoux, *La démocratie dans tous ses états*, Louvain-la-Neuve, Academia Bruylant, 2000, pp. 163-174.
2. Pour définir ce modèle, nous nous sommes essentiellement basés sur les propos de Luc BOLTANSKI et Eva CHIAPELLO dans *Le Nouvel Esprit du Capitalisme*, Gallimard, Paris, 1999.

structures et aux normes managériales bouleversant le cadre traditionnel de l'administration. En outre, il s'oppose explicitement au modèle bureaucratique classique «*qui a pour connotation l'autoritarisme et l'arbitraire, la violence impersonnelle des monstres froids, mais aussi l'inefficacité et le gaspillage des ressources*»³.

Dans l'objectif d'éviter ces travers, le *management* substitue à une pyramide fortement prononcée une structure moins hiérarchisée et dans laquelle le nombre d'échelons de pouvoir est plus réduit. La volonté de responsabiliser l'ensemble des fonctionnaires constitue le fondement majeur de ce changement de structure. La figure du fonctionnaire que le *management* entend promouvoir dans ce cadre est celle d'un fonctionnaire responsable, autonome dans la gestion d'un projet, auquel plus de marges de manœuvre sont laissées. Le référentiel juridique, le médium qu'est le droit, tend à perdre sa prépondérance : devant l'explosion réglementaire et les dérives d'une administration paralysée par les multiples contrôles juridiques, le *management* met en avant un allègement des règles. Cet allègement laisse émerger une autre temporalité : plutôt «courte», s'embarassant peu des nombreuses formalités classiques. Le *management* s'est en effet imposé en instrumentalisant la «lenteur» associée au modèle pyramidal. La temporalité classique devient ainsi un «repoussoir» qui doit faire place à des principes de souplesse, de dynamisme et de flexibilité. Les règles conduisant la gestion du personnel de l'administration sont aussi bouleversées : plutôt que d'assurer les promotions en fonction de l'ancienneté, le fonctionnaire compétent est privilégié au nom de la nécessaire efficacité du service public ; le recrutement se contractualise ; les tâches des fonctionnaires sont exprimées par des mandats et des objectifs. Par ailleurs, la question de la politisation s'exprime aussi, en creux, dans un refus de laisser les nominations s'effectuer par ce biais. Plus généralement, les réformes managériales – notamment la réforme Copernic – ont la prétention d'être aussi des moyens efficaces de dépolitisation de l'administration.

3. *Ibidem*, p. 133.

Axes	Modèle pyramidal	Modèle managérial
Médium de l'autorité	Rationnel-légal	<i>Leadership</i>
Structure	Verticalité dure	Verticalité douce
Promotion	Ancienneté	Compétences
Fonctionnement	Logiques de poste (fonctions)	Logiques de mandats (objectifs)
Recrutement	Statut (concours)	Contrat
Carrière	Culture de la promotion verticale	Culture de la mobilité (horizontale, verticale et transversale)
Référentiel	Juridique	Organisationnel
Influence du politique	Par nominations	Par définition des objectifs
Principe d'évaluation	Légalité	Conformité aux objectifs
Identité	Figure du fonctionnaire loyal	Figure du fonctionnaire autonome et responsable
Tâches	Gestion par fonctions	Gestion par projets/objectifs
Temporalité	Longue	Courte

L'autorité et le pouvoir

Il est intéressant de constater que ces modèles administratifs supposent des relations de pouvoir assez différentes entre les lignes hiérarchiques. Aussi, avant de passer à l'examen des deux cas empiriques, nous semble-t-il important de préciser ce que nous entendons sous les notions de pouvoir et d'autorité, et comment celles-ci sont adéquates pour décrire les relations hiérarchiques dans les deux modèles analysés.

Nous entendrons par autorité ce qui permet d'obtenir d'autrui un comportement sans l'emploi direct de la violence. En ce sens, elle est conférée à quelqu'un en fonction de la croyance en la validité des choix qu'il pose. Chez Weber, trois types de légitimité peuvent dès lors conférer de l'autorité à un système de domination : la tradition, le charisme, et le « *rationnel-légal* ». L'autorité traditionnelle est celle provenant de ce « qui a toujours été comme ça ». L'autorité charismatique émane du charme, d'une grâce irrésistible, ou plus simplement des qualités spécifiques attribuées à une personne ou une institution. Quant à l'autorité rationnelle-légale, dominante dans le monde moderne, elle provient du fait qu'elle est conforme « à une procédure ou à un code, aux règles d'une syntaxe, qui peuvent être explicitées ou justifiées à toute requête convenable »⁴. Le pouvoir est pour sa part « la capacité d'exercer une emprise sur les autres et sur les situations sociales, en dépit de leur résistance »⁵. Chez

4. R. BOUDON, et F. BOURRICAUD, *Dictionnaire critique de la sociologie*, Presses Universitaires de France, Paris, 1982, 4^e éd., 1994, p. 32.

5. L. VAN CAMPENHOUDT, *Introduction à l'analyse des phénomènes sociaux*, Dunod, Paris, 2001, p. 214.

Mintzberg, le pouvoir «revient à être capable de faire exécuter ce que l'on souhaite, à obtenir des résultats, ainsi que les actions et les décisions qui les précèdent»⁶. La référence à la force est, au moins hypothétiquement, présente en creux dans les relations de pouvoir.

Dans la pyramide assez longue du modèle classique, c'est selon le droit que se règlent les conflits, s'attribuent les fonctions, se gèrent les promotions et les carrières. Le respect des lignes hiérarchiques et des procédures légales pour gérer les dossiers et les conflits tend ainsi à gommer l'incertitude : tout est tranché à l'échelon supérieur en respectant les règles juridiques. Le sommet de la pyramide concentre donc l'autorité qui est légitimée par son respect du droit et des procédures. En ce sens, le supérieur hiérarchique jouit dans ce modèle d'une autorité rationnelle-légale. Ce qui veut dire que, dans la relation qui le lie à son subordonné, il possède d'une part un pouvoir de contrainte par la définition des tâches, et de l'autre la capacité de trancher et d'évaluer lorsque des décisions remontent chez lui. Néanmoins, ces pouvoirs sont subordonnés à la dépendance de ce supérieur hiérarchique vis-à-vis du cadre juridique qui conditionne fortement ses définitions, décisions et évaluations.

Evidemment, il ne s'agit là que d'une figure idéal-typique. Dans la réalité, de nombreuses dérives et aménagements de ce système peuvent être décrits et influencent lourdement les relations de pouvoir. La mise en présence de fonctionnaires pendant de longues années induit inévitablement une certaine «routinisation» impliquant recherches de consensus et arrangements entre pairs qui bousculent la prééminence du droit et la faculté que pourrait avoir l'autorité rationnelle-légale à s'imposer. Ces libertés prises par rapport à la «légalité» du fonctionnement de l'administration sont importantes car elles permettent de réintroduire de l'autonomie et des marges de manœuvre aux acteurs. Et, bien que le modèle pyramidal ne les prévoit pas explicitement, ces marges de manœuvre sont nécessaires au fonctionnement concret de l'administration⁷. Toutefois, du point de vue des relations hiérarchiques, cette tendance des relations interpersonnelles à prendre le dessus sur le respect inconditionnel du droit entraîne certaines dérives telles que des courts-circuitages de la ligne hiérarchique, des concentrations de pouvoir dans les mains de petits chefs, ou encore des usages à des fins personnelles des zones d'incertitudes laissées par la loi.

6. H. MINTZBERG, *Le pouvoir dans les organisations*, Les Editions d'organisation et les Editions Agence d'Arc, Paris, 1986, cité dans P. COLLERETTE, *Pouvoir, leadership et autorité dans les organisations*, Presses de l'université du Québec, Québec, 1991, p. 67.

7. M. CROZIER, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1963.

Dans le second modèle, on observe un aplatissement de la ligne hiérarchique et un fonctionnement qui ne définit plus toutes les procédures de résolution des conflits ou de fonctionnement. La norme juridique, si elle reste présente, n'est plus le seul mode de régulation des conflits. Le fonctionnement par objectif amène, à chacun des niveaux, la possibilité de choisir ses moyens dans la réalisation des objectifs. La définition des objectifs étant moins contraignante que celle des fonctions, on recrée ainsi de l'autonomie, de la responsabilité pour tous. En outre, cette manière de fonctionner implique un changement dans la nature de l'autorité. Si le supérieur hiérarchique jouit encore dans ce modèle d'une autorité rationnelle-légale, l'exercice de sa fonction nécessite également un certain *leadership* (une certaine autorité charismatique) de sa part. Cette nécessité est liée au fait que, dans la relation de pouvoir qui le lie à son subordonné, il est désormais plus libre des critères qui président à ses décisions autant qu'à ses évaluations. Et que, en l'absence du droit, cette liberté ne peut être légitimée que par sa compétence à prendre la décision juste, bref par un élément de type charismatique.

Etant lui aussi «idéal-typique», ce modèle ne s'applique pas non plus tel quel à l'administration. A cet égard, on remarquera que certaines dimensions qui, si elle existaient concrètement, n'étaient pas thématiques par l'ancien modèle, se retrouvent ici explicitement revendiquées : l'autonomie des fonctionnaires, l'importance des relations personnelles, etc. Quant à la manière dont ce modèle s'adapte à la réalité de l'administration, nous pouvons déjà souligner certaines dérives en termes de pouvoir et d'autorité. Dans certains cas, le pouvoir est perçu comme arbitraire dans la mesure où, au regard du droit, le charisme supposé du supérieur hiérarchique peut apparaître comme une bien pauvre légitimation. Par ailleurs, l'accroissement des zones d'incertitude entraîne des situations où le pouvoir semble confisqué par certains, créant ainsi des sous-systèmes plus autonomes. Une difficulté générale de fonctionnement caractérise une dernière dérive possible : la multiplication des libertés et des responsabilités de chaque individu sans clairement identifier les fonctions ni les règles entraîne inexorablement une situation floue dans laquelle les repères sont perdus et les décisions difficiles à prendre.

Présentation des cas concrets

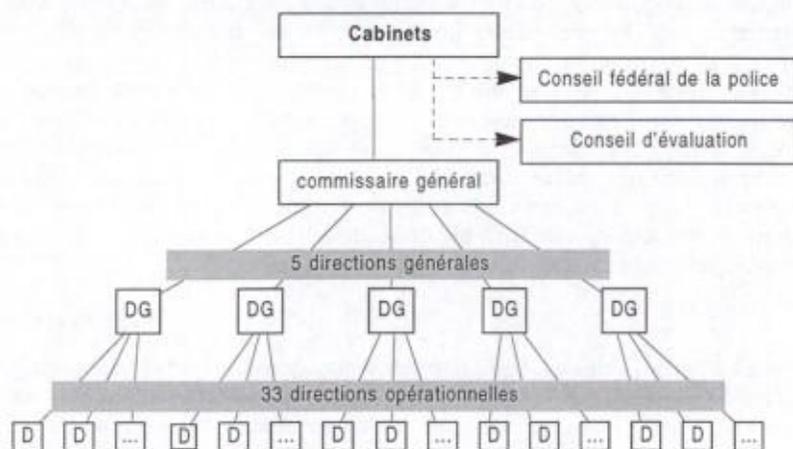
Après avoir ainsi «brossé» le tableau des deux grands modèles, et indiqué la manière dont les relations de pouvoir se jouaient en leur sein, nous allons maintenant nous attacher aux deux cas concrets discutés lors de nos séances avec les fonctionnaires. Il s'agit donc du cas de la nouvelle police fédérale, et de la situation de l'administration de l'amé-

nagement du territoire et du logement (AATL) de la région de Bruxelles-Capitale. De plus, il faut distinguer deux types d'analyse dans les propos qui vont suivre. Il y a d'une part la présentation des deux situations et de ce qu'elles ont de «problématique» qui provient essentiellement du récit qui nous en a été fait par certains fonctionnaires, et de l'autre les différentes analyses que nous avons faites des séances de discussion en elles-mêmes et des positions qu'y prenaient les participants.

La police fédérale

Portrait général

La réforme de la police fédérale (anciennement gendarmerie) s'inscrit dans un contexte formalisé, et encadré légalement⁸. A l'instar de la réforme Copernic – dont elle constitue en quelque sorte le prolongement au niveau de la police fédérale – elle présente donc une impulsion externe et formelle qui donnera lieu à des changements organisationnels importants, ceux-ci constituant l'enjeu principal des séances de discussion. Schématiquement, voici comment peut se représenter la structure de la police fédérale depuis cette réforme :



8. On peut situer le «véritable démarrage de cette réforme à l'époque des accords dits OCTOPUS qui datent de 1995. Ils ont ensuite été suivis par la rédaction d'une loi sur la police intégrée qui elle date de 1998 et dans laquelle on retrouve donc la création de cette police intégrée structurée à deux niveaux, local et fédéral». On peut enfin citer l'arrêté royal dit Mammouth qui détermine également des questions d'autorité et qui date du 30 mars 2001.

Selon le narrateur, l'objectif principal de cette réforme est de «*casser, de démanteler une structure jugée comme trop rigide, hiérarchisée et bureaucratisée où il y avait trop de niveaux, trop de pouvoir à des niveaux trop centralisés avec des fonctionnements basés sur des procédures*». Et, en lieu et place de cette structure jugée inefficace, il s'agit de se donner les moyens «*d'avoir une structure plus souple, plus efficiente*». En d'autres termes, nous avons là une volonté explicite de passer du modèle administratif pyramidal au modèle managérial. Le modèle classique est jugé négativement à cause de sa hiérarchie longue, de sa centralisation des prises de décisions, de son fonctionnement «*bureaucratique*» basé sur des procédures strictes et jugé trop «*rigide*» ou «*immobile*». Quant à l'organisation néomanagériale, elle entend pallier ces défauts à travers un «*renversement de la structure hiérarchique*», une décentralisation des prises de décisions, une plus grande liberté d'initiative, un assouplissement de la structure, une responsabilisation des niveaux inférieurs, et surtout l'introduction d'une dimension évaluative et de mandats.

Il faut néanmoins souligner une particularité de la nouvelle structure, et ce tant au regard du modèle traditionnel que du modèle managérial. Afin de lutter explicitement contre une centralisation des prises de décision, le poste supérieur de l'administration a en effet été volontairement affaibli. Le commissaire général s'est ainsi vu ôter toute forme de pouvoir de contrainte sur ses subordonnés : c'est un «*animateur*» et un «*coordinateur*». Cette particularité n'est pas sans importance car elle n'est cohérente ni dans le modèle pyramidal au sein duquel les décisions peuvent remonter jusqu'au poste le plus élevé qui tranche en fonction du droit, ni dans le modèle managérial où l'évaluation par objectifs est elle aussi susceptible de remonter jusqu'au poste le plus élevé.

Problématique

Le problème principal auquel nous nous sommes attachés dans les séances de discussion réside dans la concentration de pouvoir que cette réforme a provoquée dans le chef des cinq directeurs généraux. Dans un contexte où ils peuvent profiter du «*flou*» laissé par la jeunesse de l'administration en construction, et où ils possèdent la grande liberté de fonctionnement intrinsèque au modèle managérial, ceux-ci apparaissent en effet comme possédant un important pouvoir sur les niveaux qui leurs sont inférieurs, tout en n'étant pas contraints, ni par un supérieur hiérarchique, ni par des dispositions légales précises. Plus concrètement, ce qui est présenté comme problématique dans le comportement de ces directeurs généraux provient de leur capacité à «*court-circuiter*» la ligne hiérarchique, à profiter du flou pour passer outre l'autorité de chefs de service

ou de directeurs sur les personnes qui leurs sont inférieures. En l'absence de pouvoir au niveau de la fonction centrale du commissaire général, ces comportements bénéficient également d'une grande immunité.

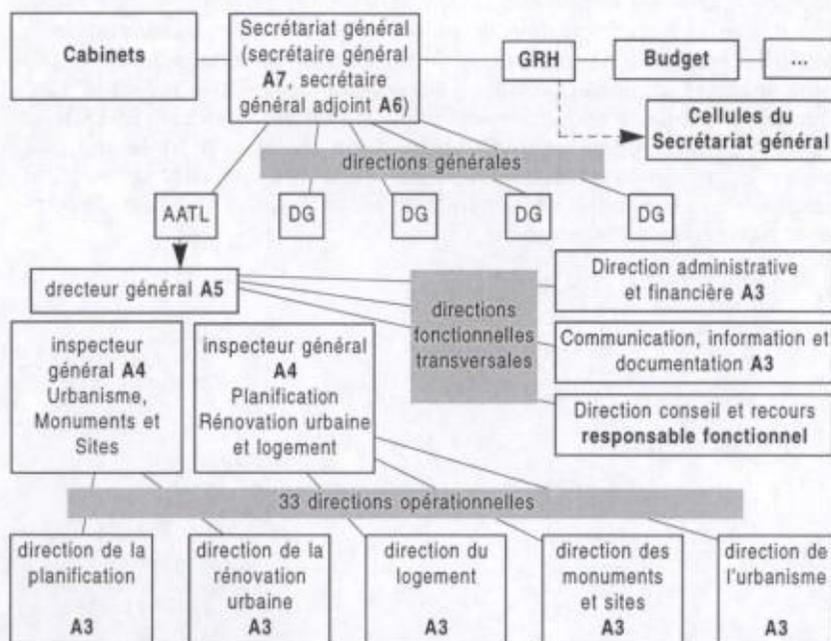
Par ailleurs, l'absence de capacité de prise de décision au niveau du commissaire général implique, en plus de l'affaiblissement de sa fonction centrale, la remontée de toute une série de décisions au niveau du politique. Lorsqu'apparaissent des conflits horizontaux entre les directeurs généraux, ou lorsque des décisions concernant la police fédérale dans son ensemble doivent être prises, le commissaire général ne peut effectivement trancher les problèmes et doit donc les renvoyer au politique. Afin d'illustrer cette immixtion du politique dans le fonctionnement de la police fédérale, citons une autre forme de court-circuitage permise par cette structure organisationnelle. Il s'agit de courts-circuitages de la ligne hiérarchique à partir du Secrétariat administratif et technique (SAT) de la police fédérale⁹. Dépendant directement du ministre de l'intérieur, ce organe donne en effet fréquemment des directives opérationnelles et de gestion, non au sommet de la pyramide hiérarchique, mais bien directement aux services concernés.

9. Il faut noter que cet organe a un statut un peu particulier. En effet, alors que la réforme Copernic prévoit la disparition des cabinets et leur remplacement par des «conseils stratégiques» (voir à ce sujet l'article de Steve Jacob et Jean-Louis Genard dans ce numéro des *CM*), il a été prévu, dans le cadre du Ministère de l'Intérieur, de conserver ce genre d'organe au moyen de ce «Secrétariat Administratif et Technique».

Spécificités de la situation de l'AATL

Présentation de la situation de l'AATL

A l'intérieur de la structure de l'administration de la Région de Bruxelles-Capitale, on peut présenter l'organigramme de l'AATL selon le schéma ci-dessous : comme on peut le voir, l'AATL est une des cinq directions générales du Ministère de la région de Bruxelles-Capitale. En sus d'une histoire plus restreinte, elle se distingue de la police fédérale pour plusieurs raisons.



Une des différences réside dans le fait que l'AATL ne présente pas de projet explicite de managérialisation. Dès sa création, la situation de l'organisation est ainsi « mixte », c'est-à-dire comprenant simultanément des éléments issus des deux modèles. L'organigramme présenté ci-dessus illustre bien cette coexistence. Les postes A7, A6, A5 et A4 répondent en effet à un descriptif de mandat, assument des tâches fonctionnelles¹⁰, et s'intègrent dès lors dans le modèle managérial. Alors que les autres

10. Au niveau de l'AATL proprement dite, il s'agit de la coordination pour le A5 et de l'évaluation pour les A4.

postes (à partir de A3) assument des tâches opérationnelles et s'inscrivent ainsi dans la logique propre au modèle pyramidal.

De plus, il faut noter que de nombreux événements ont donné à cette structure de base de l'administration une forme particulière. En effet, suite à des absences de nomination pour certains postes, ou à des détachements auprès de cabinets pour d'autres, l'AATL a été dépourvue, presque systématiquement depuis sa création, de fonctionnaires assumant les postes supérieurs de l'organigramme. C'est ainsi que les postes d'A5 et d'A4 n'ont été occupés que très brièvement et ne le sont plus actuellement. Et que, afin de pallier cette absence, un fonctionnaire (lui-même A4 dans une autre administration) a été nommé de manière à en assumer la coordination. Toutefois, étant intérimaire, ses pouvoirs ont été affaiblis et, de surcroît, il ne dispose que de peu de temps pour assumer sa fonction.

Indiquons encore que, pour compenser son indisponibilité, le coordinateur a pris l'initiative de créer trois directions transversales s'occupant des tâches fonctionnelles de l'administration et assistant ainsi les cinq directions opérationnelles. En ce sens, dans la mesure où elle se base sur un principe de séparation entre tâches fonctionnelles et opérationnelles, et où elle provoque une forme d'aplatissement de la hiérarchie, la création des trois directions transversales répond elle aussi à une logique managériale. Par conséquent, sur base de cette «mixité» initiale, le récit présenté se caractérise bien par une réforme d'orientation managériale. Mais il faut bien comprendre que cette réforme n'est pas du même ordre que celle de la police fédérale. Bien loin d'être le résultat d'une réflexion collective et globale de l'administration, il s'agit ici d'une initiative personnelle (celle du coordinateur) prise de manière à répondre aux besoins du moment. En ce sens, cette situation nous donne d'ailleurs un autre point d'entrée, complémentaire à celui de la police fédérale, sur la thématique de la tension entre les deux modèles.

Problématique

Il faut d'emblée noter que l'on retrouve ici les deux caractéristiques déjà présentes au niveau de la police fédérale : une structure en tension entre les deux modèles, et un échelon supérieur de la pyramide déforcé. Aussi n'est-il pas étonnant que, à l'instar du premier cas, ces deux caractéristiques ne soient pas sans créer certaines tensions au sein du fonctionnement de l'AATL.

Les premières viennent du fait que, en l'absence des A5 et A4, les A3 (fonctionnels et opérationnels) sont amenés à assumer les rôles de ceux-

ci. Or, ils se retrouvent ainsi à assumer des rôles à mandat alors qu'ils ont des statuts traditionnels. Et cela pose un problème dans la mesure où, pour assumer ces rôles, ils sont par conséquent dépourvus, non seulement de la légitimité, mais aussi de l'autonomie nécessaires à la fixation des moyens pour atteindre leurs objectifs. Cette situation entraîne des problèmes tant au niveau des directions fonctionnelles qu'à celui des directions opérationnelles. Les directions fonctionnelles rencontrent en effet des résistances de la part des directions opérationnelles car les décisions qu'elles sont amenées à prendre peuvent ne pas apparaître à ces dernières comme légitimes. Il arrive d'ailleurs que ces résistances se traduisent par la création de mini-organes fonctionnels au sein de ces directions opérationnelles. De surcroît, dans la mesure où elles sont submergées de tâches évaluatives, les directions opérationnelles ont de leur côté des difficultés à assumer leurs missions de service public.

Dans cette situation où les différentes directions assument de fait des tâches réservées normalement au haut de l'organigramme, toute intervention des cabinets est perçue comme un soulagement, voire même sollicitée par les directions en quête d'un acteur légitime pour prendre des décisions qui leur paraissent importantes. De sorte que, comme dans le cas de la police fédérale, on observe ici aussi une «ouverture» de l'administration vers le politique ainsi que des courts-circuitages de sa ligne hiérarchique. Plus spécifiquement, il y a de la part des cabinets une tendance à s'immiscer dans des décisions – parfois très ponctuelles ou précises – revenant normalement aux directeurs, leur ôtant par là même la maîtrise de leurs différents services.

Analyses et interprétation

Identities en tension

Face à ces deux situations mixtes, il nous est tout d'abord apparu comme significatif, tant dans les présentations qu'en ont faites les fonctionnaires que dans les séances de discussion dont elles ont ensuite été l'objet, que l'identité des fonctionnaires elle-même était en tension entre les deux modèles.

A cet égard, notons que la dimension de réforme managériale comprise dans ces deux situations ne semble pas faire violence aux fonctionnaires. A l'inverse, ceux d'entre eux qui sont impliqués dans les situations analysées s'approprient positivement la culture managériale à travers des éléments tels que l'autonomie et la souplesse du travail, la séparation entre le fonctionnel et l'opérationnel, les fonctions d'animation et de coordination, ou encore la dimension d'évaluation. Quant au

groupe dans son ensemble, c'est plutôt d'une acceptation tacite des réformes qu'il témoigne. Ainsi, la perspective managériale n'est que rarement critiquée au cours des séances de discussion, et ce au contraire des modalités de son application.

Toutefois, à côté de ces affinités des fonctionnaires pour le modèle managérial émergent, il est important de souligner que ceux-ci présentent encore un attachement conséquent pour les valeurs associées au modèle traditionnel. On évoquera dans cette perspective les valorisations récurrentes de ce qui est «*formel*», «*consacré par la loi*», au contraire de «*l'informel*» qui «*n'a pas de valeur*» ; ou encore l'importance accordée au principe «*d'égalité*» autant dans les prestations que l'administration fournit aux citoyens que dans la manière dont elle s'organise en différentes entités et services. Les éléments qui traduisent de la manière la plus marquée cet attachement sont les attentes quelque peu nostalgiques de décisions et de formalisation de l'action administrative adressées à la ligne hiérarchique, et la difficulté avec laquelle les fonctionnaires vivent les situations de «*fou*» amenées par les réformes.

D'un côté, ces attentes de reformalisation proviennent de l'absence de véritables supérieurs hiérarchiques, mais aussi de la relative nouveauté d'une situation dans laquelle l'autonomie et les responsabilités sont valorisées. D'un autre côté, le «*fou*» lié au modèle managérial, accentué par la jeunesse des réformes et par l'absence de «*cerveau*» dans l'administration est lui aussi fortement critiqué lors des séances de discussion.

Bref, l'identité des fonctionnaires nous est apparue largement traversée par la tension entre les deux modèles administratifs. Et soulignons que cette tension semble être la cause d'un certain nombre des problèmes rencontrés dans les deux situations. Ainsi les «*courts-circuitages*» dénoncés à la police fédérale témoignent d'une résistance des supérieurs hiérarchiques (principalement des directeurs généraux) à accepter le principe d'autonomie des directions inférieures de l'administration. Quant aux tensions horizontales vécues à l'AATL, elles traduisent elles aussi le désarroi de fonctionnaires qui, amenés à travailler selon un référent managérial, rencontrent des résistances de la part d'autres parties de l'administration fonctionnant encore sur un mode traditionnel.

Dimension du pouvoir

Suite à la mise en évidence de cette ambivalence de l'identité des fonctionnaires – qui est en résonance avec la mixité des deux administrations analysées – la seconde thématique sur laquelle nous voudrions porter l'attention est la question du pouvoir en jeu dans ces deux organisations.

Comme nous l'avons indiqué dans la présentation conceptuelle, il nous semble en effet que les problématiques ici abordées peuvent bénéficier d'un éclairage dès lors qu'on les analyse au moyen des notions de pouvoir et d'autorité.

Autorité des supérieurs hiérarchiques

Nous avons vu que le passage du système pyramidal traditionnel au système managérial impliquait, au niveau des relations hiérarchiques, une substitution relative de l'autorité rationnelle-légale par un *leadership* se rapprochant plus d'une autorité charismatique. En outre ce passage impliquait une augmentation de pouvoir dudit supérieur hiérarchique. Il faut noter que, dans le cas du commissaire général de la police fédérale autant que dans celui du coordinateur de l'AATL, cette évolution d'un modèle à l'autre ne se fait que partiellement.

Ainsi le commissaire général de la police fédérale possède bel et bien une autorité charismatique supposée par le modèle managérial : il est présenté comme un homme «*fort*», «*dynamique*» et «*compétent*». Mais il ne possède pas de capacités légales de contrainte sur ses subordonnés de sorte que, lorsque ceux-ci ne veulent pas jouer le jeu et qu'il n'arrive pas à les en convaincre, il n'a d'autre recours que de faire remonter la décision au politique.

Quant au coordinateur de l'AATL, ses attributions ont elles aussi été légalement réduites. Il n'a ainsi qu'un pouvoir d'avis lorsque des décisions sont prises au niveau de la Région dans son ensemble et ses marges de manœuvre au niveau budgétaire ont également été réduites. Certes il dispose encore du pouvoir de trancher lorsque des décisions remontent chez lui. Cependant, dans la mesure où il occupe simultanément un emploi à plein temps dans une autre administration, il ne dispose pas du temps nécessaire pour assumer sa fonction.

Si ces deux exemples sont très différents, on voit qu'ils ne reproduisent pas le type de relation hiérarchique correspondant au modèle managérial. En effet, soit le pouvoir du supérieur hiérarchique a été légalement réduit, soit il ne peut plus effectivement assumer sa fonction, si bien qu'on observe un renforcement considérable du pouvoir des postes inférieurs (en l'occurrence les directeurs généraux d'un côté et les différents A3 de l'autre). Par ailleurs, cet affaiblissement des deux postes a pour conséquence «*d'ouvrir*» le fonctionnement de l'administration aux influences politiques extérieures. De sorte que ces «*décalages*» entre le pouvoir dont disposent ces postes et celui prévu par le modèle managé-

rial pourraient eux aussi expliquer une partie des «effets problématiques» que nous avons présentés ci-dessus.

«Ouverture» de l'administration

Comme nous l'avons vu ci-dessus, les exemples d'intervention du politique dans l'administration – à travers le SAT d'un côté et les cabinets de l'autre – ne manquent pas dans les situations analysées, ce qui indique une ouverture importante aux influences extérieures. En l'absence de ligne hiérarchique centrale, les fonctionnaires sont bien démunis face à de telles ingérences.

Toutefois, bien plus qu'un encouragement des tendances du politique à influencer et à instrumentaliser le fonctionnement de l'administration, il faut noter qu'on observe une réelle demande d'intervention de l'administration à l'encontre du politique. Cette demande est due d'abord au fait que, en l'absence de supérieur hiérarchique, certaines décisions centrales qui doivent être prises remontent inexorablement au politique. Mais il faut également évoquer une autre conséquence de ce déforçement des échelons supérieurs. Nous avons en effet observé que, dans le cas de l'AATL, le vide laissé par ces postes entraîne un déplacement vers les directions fonctionnelles et opérationnelles des tâches qu'ils sont censés assumer. Or, si le fait d'assumer ces tâches permet à «*la machine de fonctionner*», les acteurs sentent toutefois qu'il ne s'agit pas là d'une situation «*juste*», adéquate. Il y a ainsi au niveau de ces fonctionnaires, à la fois une attente que ces tâches soient assumées par des acteurs légitimes, et un soulagement lorsque les cabinets s'adressent à eux dans ce cadre.

Instrumentalisation de la réforme et concentration de pouvoir

Le second effet problématique qui profite d'un éclairage dès lors qu'on l'analyse sous l'angle du pouvoir est la concentration de celui-ci au niveau des différentes directions subordonnées. Prenons le cas de la police fédérale. La concentration du pouvoir dans leur chef amenait plusieurs effets : d'un côté l'apparition de tensions horizontales entre ces directions – et la difficulté qu'il y avait à résoudre ces tensions autrement qu'en ayant recours au politique – de l'autre l'utilisation par les directeurs généraux de leurs marges de manœuvre pour court-circuiter l'autonomie de leurs directions et services subordonnés, et dès lors recréer une concentration de pouvoir telle qu'on en trouvait dans certains cas du modèle traditionnel. Dans le comportement de ces directeurs généraux, il y a donc bien une forme d'instrumentalisation du modèle managérial émergeant, et ce afin de restaurer des modes de fonctionnement liés au modèle pyramidal classique.

La situation de l'AATL présentait pour sa part comme principal élément de réforme la distinction, à un même niveau hiérarchique, entre différentes directions fonctionnelles et d'autres opérationnelles. Nous avons vu qu'une telle réforme avait également eu pour conséquence la création de conflits horizontaux entre ces deux types d'entité. Plus précisément, il y avait dans cette situation une résistance des directions opérationnelles à accepter l'aide et le soutien des directions fonctionnelles, et la neutralisation de cette aide par la création de mini-organes fonctionnels en leur sein. Il faut noter que, analysée en termes de pouvoir, cette résistance n'a rien d'étonnant. Accepter une telle collaboration reviendrait en effet pour les directions opérationnelles à se mettre dans une relation de dépendance vis-à-vis des directions fonctionnelles. Car, pour parvenir à la réalisation de leurs objectifs, elles seraient dès lors soumises au bon vouloir de ces directions transversales. Cela dit, il faut surtout ajouter que cette réaction des directions opérationnelles constitue elle aussi une forme d'utilisation des marges de manœuvre permises par une réforme managériale dans le but de recréer des modes de fonctionnement liés au modèle pyramidal (ici la coexistence de services fonctionnels et opérationnels au sein d'une même direction).

En d'autres termes, on voit que les marges de manœuvre des acteurs permises par le modèle managérial, et accentuées par l'affaiblissement du sommet hiérarchique, sont dans les deux cas utilisées, non pour éviter les concentrations de pouvoir sous un mode hiérarchique centralisé comme l'entendait initialement la réforme, mais bien pour reproduire ce type de concentration à certains niveaux de l'administration. Ainsi, on observe bien des formes de restauration du modèle pyramidal classique à partir des marges d'incertitude laissées par le modèle managérial émergent.

Enjeux liés au passage d'un modèle à l'autre

La question de l'identité des fonctionnaires

Que signifie être fonctionnaire aujourd'hui ? Comment se représente-t-il en tant qu'acteur face aux transformations de la vie administrative ? Quels effets l'émergence du modèle managérial entraîne-t-elle sur son univers culturel ? Ces questions nous ont amenés à problématiser davantage l'identité des fonctionnaires telle qu'elle se donne à voir sous sa forme actuelle. Contribuer au développement d'une sociologie de l'identité¹¹, c'est mettre en lumière la manière dont les acteurs se représentent leur rôle au sein de l'espace administratif et qui, dans cette perspective, donne sens à leur travail quotidien. Cette piste de travail se

11. Voir C. DUBAR, *La crise des identités*, Paris, PUF, 2000.

caractérisant par une intégration, dans les analyses, de la subjectivité et de la réflexivité des fonctionnaires paraît d'autant plus intéressante que les analyses traditionnelles de l'administration font peu de cas du fonctionnaire et de sa parole.

La transition d'un modèle à l'autre invite de manière générale les fonctionnaires à passer d'une identité définie en termes de loyauté, de neutralité et de fonctionnalité à une identité façonnée par l'image du sujet autonome, responsable et résolu à adopter des décisions. Si ces deux idéaux-types, ou « caricatures », sont bien entendu impropres à rendre toutes les nuances des identités endossées en pratique par les fonctionnaires, elles se sont néanmoins révélées utiles pour analyser les différentes positions prises par les participants lors des séances de discussion.

Nous avons ainsi observé une tension centrale chez les fonctionnaires en ce qu'ils sont situés entre d'une part des attentes persistantes de lignes directrices venant du haut de la hiérarchie, et d'autre part un contexte les enjoignant de plus en plus à exercer leur fonction de manière autonome. Et cette situation inconfortable les pousse à prendre des décisions qui ne leur paraissent pas légitimes à leur niveau de responsabilité. Mais, à côté des séances de discussion, il faut noter que cette difficulté à assumer son identité de fonctionnaire selon l'un ou l'autre des deux modèles se retrouve largement parmi les récits eux-mêmes. En ce sens, les problématiques abordées dans les deux récits nous montrent toute la difficulté à adopter une identité correspondant au modèle managérial (pourtant suggérée par un nombre croissant de postes) dans un contexte administratif encore largement influencé par le référent traditionnel du fonctionnaire.

On a également pu remarquer que le modèle managérial pouvait en soi faire violence à l'identité des fonctionnaires en ce qu'il les prive d'un attribut majeur. En effet, comme on l'a vu pour les directions opérationnelles de l'AATL, l'invitation managériale à assumer de plus en plus de tâches fonctionnelles au détriment de tâches opérationnelles n'est pas sans éloigner les fonctionnaires d'un élément important donnant sens à leur travail : la dimension des services offerts au public. Par la mise à l'écart de cette dimension, l'identité associée au modèle managérial se prive d'un élément fondamental, de ce qui « fait sens » pour les fonctionnaires. C'est bien ici la question des ressources éthiques des acteurs qui se pose et que le modèle managérial tend à éclipser.

Il est néanmoins intéressant de constater que, face à cette identité en tension, les fonctionnaires adoptent des stratégies multiples. Débordant des positions types (fonctionnaire loyal *versus* fonctionnaire autonome), certains comportements mobilisent successivement les deux modèles.

En fonction de leurs attentes ou de leurs besoins, des fonctionnaires «composent»¹² ainsi avec les deux tendances, tantôt se raccrochant à leur hiérarchie pour obtenir une décision – quitte à monter plus haut dans l'organigramme en cas de problème – tantôt utilisant la souplesse et les marges de manœuvre laissées par l'organisation managériale. En d'autres termes, à travers cette position ambivalente se dessine la figure d'un fonctionnaire devant tour à tour user des démarches correspondant à chacun des deux modèles pour pouvoir assumer son rôle et ses missions dans l'administration.

Mais, plus que de résoudre le problème, il nous a semblé que cette nouvelle figure du fonctionnaire en illustre au contraire toute la difficulté. Alors que l'identité traditionnelle du fonctionnaire ne paraît plus pouvoir s'imposer telle quelle, celle associée au modèle managérial s'adapte difficilement au domaine du service public. De surcroît, la coexistence des deux s'accompagne elle aussi de multiples tensions vécues au quotidien par les fonctionnaires. S'exprimant notamment par la multiplication de «*dilemmes pratiques*» (Michel Dobry), la question de l'identité des fonctionnaires, oscillant entre stigmatisation, insécurisation et renégociation, nous apparaît donc plus que jamais mériter de plus amples analyses et réflexions.

La dimension du pouvoir

Nous avons déjà largement insisté sur ce que les deux situations abordées présentaient de problématique lorsqu'on les analysait en termes de pouvoir. Ce sur quoi nous voudrions maintenant porter l'attention est le fait que ces problèmes semblent liés à une lecture biaisée du modèle managérial. Car en effet, par l'affaiblissement du supérieur qu'elles présentent, ces situations témoignent d'une tendance à idéaliser les relations hiérarchiques supposées par le modèle managérial en y surestimant la dimension de coordination liée au *leadership*, et en y sous-estimant l'importance des capacités de pouvoir conférées par l'autorité rationnelle-légale.

Or nous avons vu qu'une telle lecture n'était pas sans conséquences importantes, notamment l'apparition de conflits horizontaux dus aux concentrations de pouvoir dans certaines directions. Mais nous voudrions ici revenir sur la seconde conséquence de cette lecture biaisée, à savoir «l'ouverture» de l'administration aux influences politiques extérieures, et plus particulièrement au contrôle des cabinets.

12. Jean-Loup Amselle parle ainsi d'un «réservoir de pratiques» dont les acteurs se servent pour renégocier en permanence leur identité.

La question de la perméabilité

Cette question de la perméabilité de l'administration, renvoyant à celle de la «politisation de l'administration», est loin d'être une question mineure de la sociologie de l'administration. Certains travaux sociologiques (notamment Mintzberg) ont ainsi souligné que le danger d'une telle dérive était de faire de l'administration un «instrument» au service des particularismes politiques, et de l'éloigner ainsi tendanciellement des différentes missions qui lui sont attribuées dans le cadre de l'Etat-providence. Cette question n'est pas non plus neuve dans le contexte de l'administration belge : comme le souligne Jean-Louis Genard, la situation belge a en effet pour caractéristique d'être particulièrement «*marquée par des processus de colonisation et d'instrumentalisation des appareils administratifs par le politique*»¹³. En outre, cette politisation de l'administration belge se faisait jusqu'ici, dans le cadre du modèle traditionnel, à travers la voie formelle de la politisation des nominations, et du contrôle informel du travail de l'administration par le biais de ces nominations. Et il faut enfin noter que, face à cette caractéristique de l'administration belge, une des prétentions des réformes managériales – notamment de la réforme Copernic – est précisément d'en diminuer la portée.

Or, contrairement à cet objectif avoué, les deux situations analysées présentent bien un accroissement de la «perméabilité» vis-à-vis de la sphère politique. Déforcée par le haut, l'administration y est dans les deux cas surexposée à une influence politique (du SAT d'une part et des cabinets de l'autre) qui font figure d'autorité. En d'autres termes, la politisation que nous avons observée dans les deux cas était donc moins une politisation par les nominations, moins une pression entre pairs au sommet de la hiérarchie des élites (politiques et administratives) qu'une intervention directe sur les niveaux opérationnels de l'administration. Et à ce sujet, notons que ce type de politisation se révèle bien plus «sauvage» que celle initialement pratiquée dans le modèle classique de l'administration. Indépendamment des deux récits analysés, nous voudrions également porter l'attention sur le fait que, même adéquatement réalisée, une réforme de type managérial pourrait bien avoir ce même effet pervers de surexposition politique de l'administration. Car, comme nous l'avons indiqué, le propre de la réforme managériale est de diminuer l'encadrement légal du travail du fonctionnaire de manière à accroître sa liberté de mouvement avec pour objectif final d'augmenter son efficacité. Contrairement aux attendus de ce genre de réforme, nos différentes observations nous amènent à penser que, si les marges d'autonomie des fonctionnaires s'en trouvent bel et bien accrues, la légitimation de leurs actions s'en

13. J-L GENARD, «Spécificités de l'administration publique belge et réformes administratives», dans C. Gobin et B. Rihoux, *op. cit.*, p. 166.

trouve pour sa part diminuée. De sorte que, dans cette situation, l'intervention directe des cabinets puisse leur apparaître comme cette instance légitimatrice dont ils ont été en partie privés.

La question des garanties

A travers cette question de la légitimité de l'action des fonctionnaires, notre réflexion sur la dimension de pouvoir et la question de la perméabilité nous amènent enfin à celle de la garantie : qu'est-ce qui garantit le bon fonctionnement de l'administration ? Si, dans le premier modèle, la norme juridique était en théorie structurante dans l'administration, si le droit était le garant via la force de sa codification et surtout la force que lui conférerait les agents de la fonction publique eux-mêmes, quel médium incarne désormais ce cadre dans le deuxième modèle administratif ? Dans le système managérial, ce rôle de garant est en principe assumé par la compétence des acteurs haut placés. Or, dans les situations analysées, on a vu que ces postes étaient vidés de leur pouvoir et exposés aux influences politiques. Dès lors, en l'absence d'un cadre légal garantissant *a priori* le bon fonctionnement de l'administration, et simultanément de la possibilité d'une évaluation *a posteriori* des décisions prises, la question de la garantie se pose de manière accrue dans nos deux situations.

En outre, à l'instar des questions précédentes, le modèle managérial lui-même semble particulièrement vulnérable sur cette question de la garantie. Le supérieur hiérarchique ayant la liberté d'interpréter les principes en fonction desquels il prend ses décisions, se pose en effet cette question de ce qui garantit la correspondance entre ses décisions et l'esprit de «service public» de l'administration. Le modèle managérial semble en effet bien peu armé pour fournir de telles garanties. Et il y a fort à douter que la politisation accrue via l'influence des cabinets que nous avons observée puisse, dans ce cadre, jouer un quelconque rôle de garant.

Conclusion

Au terme de cet article, revenons sur ses éléments majeurs. Résultant d'une confrontation entre les deux modèles (pyramidal classique et le managérial émergent) et le «terrain», le cœur de cette contribution s'est en effet concentré sur deux pistes de travail : la question du pouvoir (étroitement reliée à celle de l'influence du politique) et la question de l'identité du fonctionnaire.

En ce qui concerne la première piste, nous avons largement mis en évidence la pénétration à géométrie variable du modèle managérial dans

les deux administrations. Au contraire de la prétention à la «dépoltitisation» du modèle managérial, l'analyse des deux situations nous montre une intervention croissante du politique dans le fonctionnement et le travail de l'administration. Par ailleurs, nous avons également constaté que, du point de vue de ce modèle, les réformes créaient des concentrations de pouvoir inattendues. Enfin, s'il est difficile de réfuter la capacité du modèle managérial à construire du *leadership* dans les deux administrations (le coordinateur pour l'AATL et le commissaire général pour la police fédérale), il nous est apparu que le rôle singulier du droit y est largement impensé.

La seconde piste a éclairé les tensions et les souffrances identitaires que les fonctionnaires vivent suite à la coexistence du modèle pyramidal et du modèle managérial. De manière générale, nous avons observé chez les fonctionnaires une fragilisation des repères et une insécurisation des rôles dans la mesure où aucun des deux modèles ne peut faire l'objet d'une appropriation de leur part. Dans cette situation «d'entre-deux», ils doivent bricoler, faire des compromis, voire mobiliser, en fonction des contextes, les attributs de l'un ou l'autre modèle.

Au travers de l'étude des réformes managériales, la question du pouvoir a mis en évidence les effets, inattendus par rapport au modèle, de politisation de l'administration. Cependant, si nous avons souligné ces effets, faire l'économie de ce modèle ne nous est pas pour autant apparu comme une solution en soi. Une telle position ne tiendrait en effet pas compte du fait que les attentes des fonctionnaires et leur vision de l'administration sont désormais également façonnées par ce modèle. Il s'agit là d'une donnée sociologique qu'il est essentiel de prendre en considération. Par conséquent, la question de l'identité des fonctionnaires est pour nous plus ouverte que jamais. Et elle gagne à être prise au sérieux en ce qu'elle permet de bien saisir ce qui fait aujourd'hui le sens, l'éthique mais aussi la complexité du métier de fonctionnaire. C'est là un chantier riche qui mérite d'être approfondi car il permet de questionner les enjeux fondamentaux de l'administration publique en intégrant au premier plan les fonctionnaires qui sont les acteurs qui la vivent, qui la font et qui l'éprouvent. Par conséquent, dans le contexte actuel où la perspective de réformer l'administration fait l'objet d'un consensus, et où toute la naïveté et les effets désastreux des réformes en cours ont pu être démontrés, il nous semble primordial d'associer la réalité des fonctionnaires, ainsi que leur expertise à la dynamique du changement.



La libéralisation du secteur de l'électricité pour les ménages : une chance ou un leurre ?

Claude Adriaenssens*

La politique de libéralisation du secteur de l'électricité convenue à l'échelon européen en 1996 et transposée en droit belge le 29 avril 1999 se signale au premier abord par une terminologie nouvelle, qui entre à présent en application en Belgique, en même temps que par un dispositif nouveau qui s'installe de 2003 à 2007.

Pour le lecteur encore peu familiarisé, il faut noter que l'on distinguera dorénavant quatre sphères : la «*production*» (notamment les centrales), le «*transport*» (le réseau à haute tension), la «*distribution*» (le réseau à basse tension) et la «*fourniture*», qui comprend la commercialisation finale et les services aux «*clients*».

Il est entendu que les réseaux de «*transport*» et de «*distribution*» constituent un monopole naturel : il n'y aura pas démultiplication des câbles (comme parfois en télécom) ; la libéralisation jouera donc en amont, dans la «*production*», et en aval, dans la «*fourniture*». Ce qui implique que l'usage des réseaux soit facturé à un même et juste prix à tous les «*fournisseurs*» concurrents, invités à s'entremettre. Mais des différences entre

* L'auteur est membre de la coordination Gaz-Electricité-Eau Bruxelles et du Conseil général de la CREG. Il est militant du MOC, plus particulièrement des Equipes populaires et de la CCSP.

zones de distribution existent (pour les clients «éligibles»), alors qu'actuellement s'imposent des tarifs nationaux.

Quand le dispositif devient opérationnel, le «client» est déclaré «éligible» : ce barbarisme signifie qu'il peut – doit ou devrait pouvoir – choisir son fournisseur¹. Pour les clients domestiques et industriels, divers calendriers ont été fixés par les Régions.

Le système mixte, privé-public, tel qu'il a fonctionné en Belgique depuis 1955 est donc entré en 1999 dans une phase d'extinction. Le quasi monopole auquel était arrivé Electrabel pendant la même période doit lui aussi se recomposer. Ainsi, le CCEG – Comité de contrôle de l'électricité et du gaz est devenu la CREG – Commission de régulation... Une société de «transport» a été constituée (70 % Electrabel – 30 % les communes) : elle s'appelle ELIA, et c'est à son niveau que doivent être prélevées les sommes nécessaires à assumer les missions sociales anciennes et éventuellement nouvelles (tarifs sociaux, primes pour l'utilisation rationnelle de l'énergie,...). Et enfin, les intercommunales mixtes ou pures qui, anachroniquement dit, assuraient les fonctions de distribution et de fourniture ont été restructurées ou le seront pour distinguer et répartir les deux missions entre deux sociétés par zones.

On devine au passage que les estimations de valeur des réseaux et des investissements et amortissements que nous avons payés ont été et restent un enjeu majeur, autant que discrètement négocié.

La libéralisation des ménages en Flandre

Il paraît que les ménages établis en Région flamande doivent être les plus heureux du monde depuis le 1^{er} juillet 2003 : non seulement ils viennent d'acquérir la dignité de «client éligible» en électricité et en gaz et de cesser d'être captifs d'un horrible monopole, mais ils vont voir baisser leurs factures d'énergie grâce à l'ouverture du marché à la concurrence et la privatisation du secteur. Ils ne sont plus des usagers mais des clients... En tout cas c'est le discours dominant de tous les acteurs publics et privés concernés.

Encore que, subitement, la CREG - Commission de régulation de l'électricité et du gaz ait été saisie d'une demande d'avis sur des projets d'arrêtés royaux du secrétaire d'Etat à l'Energie pour fixer des prix maximums à la fourniture d'électricité et de gaz aux clients finaux, tant cap-

1. On comprend que «électeur» aurait été linguistiquement plus correct, mais les alter-nateurs du comique ne l'ont pas voulu.

tifs qu'éligibles, et cela à la demande de la Région flamande qui s'inquiétait tout à coup de voir les prix plutôt augmenter que baisser. C'est que les prix ont déjà augmenté, tout à coup en 2002, à l'approche de la libéralisation du marché et que les acteurs dominants ont l'excuse d'être maintenant soumis à la concurrence et de subir des coûts supplémentaires à cause des obligations de service public qui leur ont été imposées. Pourtant la CREG a réduit d'un tiers les tarifs du transport présentés par ELIA et la plupart des tarifs de distribution ont été revus à la baisse, ce qui devrait alléger d'autant la facture des clients éligibles de la Région flamande. Mais, dit-on, c'est parce que le marché n'est pas encore vraiment ouvert à la concurrence qu'il faut prendre toutes ces précautions : cela ne peut que s'améliorer et tout le monde devrait y gagner puisque les prix baisseront, les obligations de service public, tant sociales (tarifs sociaux, fourniture minimale,...) qu'environnementales (certificats verts, utilisation rationnelle d'énergie,...) seront maintenues voire renforcées. Tous ne partagent pas cet avis.

Les positions de la Coordination

La Coordination Gaz-Electricité-Eau (CGEE) de Bruxelles a étudié les effets de la libéralisation sur les clients domestiques et formulé des propositions qu'elle a voulu présenter et soumettre à la discussion lors d'un Colloque organisé le 4 octobre 2002 et dont les Actes ont paru en avril 2003².

Le présent article expose la philosophie générale de ces propositions et fait le point sur l'état de la réflexion depuis le Colloque et la Semaine sociale wallonne et bruxelloise du Mouvement ouvrier chrétien (MOC) qui a été elle aussi consacrée au thème de la libéralisation de l'électricité et de ses conséquences sur les clients domestiques.

A supposer même que le marché s'ouvre réellement à la concurrence, ce qui est loin d'être acquis, les prix vont-ils vraiment baisser pour tous les consommateurs et la qualité de service actuelle se maintenir pour tous ? La Coordination ne le pense pas. La gestion du réseau sera moins aisée à cause de la multiplicité des fournisseurs et des incidents risquent de se multiplier : la continuité du service en heure de pointe dans des circonstances exceptionnelles ne sera plus assurée de la même façon puisque la rentabilité de certaines installations – précisément seulement nécessaires en ces circonstances – ne sera plus suffisante pour que des

2. CGEE, *La libéralisation du marché de l'électricité en Belgique : quelles perspectives pour les consommateurs domestiques ?*, Actes du colloque du 4/10/02, Bruxelles, 2003, 144 pp.

producteurs les prennent en charge : la sécurité d'approvisionnement deviendra donc un élément commercial défini dans les contrats et le client sera soumis à un prix supérieur s'il veut davantage de sécurité.

La fourniture dépendra des contrats conclus librement entre les fournisseurs et les acheteurs selon le droit commercial classique et ne pourra être réglementée que par la fixation d'un prix maximum ou des règles imposées par les autorités compétentes. Les risques encourus par les consommateurs face à des fournisseurs défaillants ou en faillite vont faire leur apparition et des dommages financiers seront éventuellement supportés par les clients, ce qu'ils n'avaient pas à assumer jusqu'ici. Tous les consommateurs domestiques n'auront pas la possibilité, ni le rapport de force, ni les bonnes informations pour faire les meilleurs choix et obtenir les meilleurs prix. Les clients en difficulté seront même davantage stigmatisés et marginalisés et ne jouiront sans doute plus des mêmes protections qu'aujourd'hui (la garantie effective de celles-ci est un objectif de la CGEE), c'est en tout cas l'avis d'un certain nombre d'acteurs du secteur exprimé tant au Colloque de la CGEE qu'à la Semaine sociale du MOC.

Deux objectifs principaux se sont ainsi dégagés pour une alternative.

Un opérateur public exclusif

La CGEE propose d'abord le maintien des clients basse-tension en électricité dans le giron d'un opérateur public exclusif (par exemple à l'échelle de la Région de Bruxelles), chargé en tant qu'intermédiaire de procurer de l'électricité à ses usagers aux meilleurs prix auprès des producteurs et des fournisseurs du marché. Il ne remplacera donc pas le gestionnaire du réseau de distribution et ne constituera pas un nouveau monopole. Il faudra veiller à son indépendance par rapport aux acteurs du secteur et s'assurer qu'il recherchera effectivement l'intérêt des consommateurs et l'intérêt général. Il faudra organiser la participation des consommateurs et leur contrôle par rapport à la direction de cet opérateur public. Son grand intérêt consistera à maintenir la cohésion sociale et à ne pas segmenter la clientèle tout en ayant la taille suffisante pour négocier de bons prix et de bonnes conditions de fourniture.

Une tarification solidaire et progressive

Deuxième objectif, cet opérateur public pourra alors mettre en place pour les usagers domestiques une tarification solidaire et progressive (concept repris à nos réflexions concernant l'eau). Le tarif normal devrait permettre, pour une grosse majorité des consommateurs, de disposer en

quantité suffisante de l'énergie dont ils ont besoin pour un usage normal. Cela serait réalisé par le fait que la première tranche de consommation serait financée par tous les consommateurs. Le prix des autres tranches de consommation augmenterait progressivement afin de contribuer à économiser l'énergie. Il faudrait tenir compte de la taille des ménages et de l'état des installations. Les fonds pourraient servir au paiement des mesures sociales encore nécessaires et à des transformations nécessaires des installations (comme le chauffage électrique dans certains logements sociaux) ainsi qu'à des mesures d'URE. Ce tarif progressif faciliterait le développement durable puisqu'à partir d'une consommation définie comme excessive, les prix deviennent dissuasifs. Le but de l'organisation du Colloque du 4 octobre était d'ailleurs de mettre ces propositions en discussion avec l'ensemble des acteurs et des intervenants à partir de l'exposé de Dirk Lauwers au nom de la Coordination³.

Ces propositions ne font qu'appliquer au domaine particulier de l'énergie le vieux principe de la solidarité et de la mutualisation des coûts mis en œuvre par le mouvement ouvrier belge, à travers les mutuelles dans le domaine des soins de santé, et des coopératives dans le domaine de la consommation.

Réactions vis-à-vis des propositions de la CGEE

Certains intervenants lors du Colloque ont réagi par rapport à nos propositions.

Pour Luc Hujol (Intermixt) la proposition de la Coordination est positive et argumentée ; elle répond bien aux problèmes posés par les conditions politico-socio-économiques dans lesquelles s'effectue la libéralisation. En effet, la libéralisation s'accompagne d'une segmentation de plus en plus grande du marché qui va jusqu'à l'exclusion d'une partie des consommateurs les plus faibles ; les consommateurs résidentiels ne sont pas en mesure d'être des acteurs d'un marché qui s'internationalise ; dès lors, un acheteur unique permettrait la mise en place d'un tarif progressif tel que le propose la Coordination.

Christine Vanderveeren, présidente du Comité de direction de la CREG, estime que l'éligibilité des petits consommateurs est une bonne chose puisqu'elle favorise la concurrence sur le marché. Pour elle, la proposition de la Coordination, à savoir «un service public fournisseur exclusif,

3. Dirk LAUWERS, «Libéralisation de l'énergie : réflexions, questions et propositions de la CGEE» in Actes du Colloque, *op. cit.*, pp. 82-90.

intermédiaire entre le client domestique et le marché libéralisé» va à l'inverse de cette éligibilité et consiste à «remplacer un monopole par un autre»⁴.

Vincent Labarre, de *Test-Achat*, rappelle que son association soutient la libéralisation du marché (contre les monopoles) et qu'il est contre le principe de la redevance. Le tarif progressif, tel que proposé par la Coordination, pourrait avoir un impact non recherché avec une augmentation de la facture dans le cas particulier des habitants de logements sociaux chauffés à l'électricité, qui n'ont pas eux-mêmes choisi ce mode de chauffage. La CGEE en est parfaitement consciente et tient compte de l'état des installations dans sa proposition.

Thibaud de Menten d'Inter-environnement-Wallonie met l'accent sur le lien à faire entre la réduction de la consommation d'énergie (politique de l'utilisation rationnelle de l'énergie, URE) et le prix du kilowatt/heure. Selon Thibaud de Menten, il y aurait lieu de compléter la proposition de la Coordination par une démarche «*qui oblige les fournisseurs à réduire la consommation de leur clientèle*», à ne pas promouvoir une surconsommation d'énergie. Concrètement c'est amener les fournisseurs non seulement «*à vendre des électrons, mais aussi les services qui permettent de faire des économies d'énergie et donc de divulguer une information, de donner des conseils pratiques, voire même d'octroyer certaines primes pour certains appareils particulièrement économes*».

Lors de son exposé au Colloque, le professeur Verbruggen a analysé les facteurs qui déterminent les tarifs des utilitaires, et donc de l'énergie. La problématique est extrêmement complexe. Il déplore que la Belgique ne l'ait jamais discutée à fond, alors que les enjeux de ce débat sont immenses, notamment pour le développement durable (la Coordination souscrit au plan de développement durable mais ne l'a pas relié à ses propositions du 4 octobre). Le professeur plaide pour un découplage entre revenus du vendeur et factures des consommateurs. Ce découplage peut être obtenu par un système de taxes. Le système, observe explicitement le professeur, nécessite l'existence d'un régulateur qui encaisse les factures et contrôle coûts et performances des fournisseurs. Quel lien entre cet agent régulateur et notre opérateur public exclusif ? Si le professeur anversois n'a pas fait référence à notre proposition, il y a là un «croisement de regards» produisant une rencontre intéressante.

La CGEE n'idéalise pas le passé. Non, il n'y avait pas vraiment un service public d'électricité, il y avait bien un monopole de fait privé qui se

4. Christine VANDERVEEREN, in Actes du colloque, *op. cit.*, pp. 109-110.

cachait derrière un monopole public. Mais nous ne voulons pas davantage idéaliser le marché et la privatisation. Ce que nous croyons, c'est que la solidarité organisée donne de meilleurs résultats pour tout le monde, y compris les plus aisés, et permet de négocier de meilleures conditions pour tous sur le marché. Et qu'il ne faut pas augmenter davantage la fracture sociale. Non, notre idéologie c'est de croire que la solidarité entre les gens, dans la tradition du mouvement ouvrier – qui dans notre pays a quand même donné un certain nombre de résultats – est une clé importante pour ne pas stigmatiser les gens et ne pas les marginaliser, notamment par la mutualisation des coûts. Nous croyons que cette solidarité organisée peut donner aux gens ce dont ils ont besoin notamment dans le domaine de l'énergie. Et cela passe pour nous par la mise en place d'un opérateur public exclusif mais sans retomber dans les travers que nous avons dénoncés. Nous sommes confortés dans notre volonté de maintenir les utilisateurs domestiques dans le giron d'un opérateur exclusif unique par le professeur De Keuleneir, pas suspect d'être un chantre du monopole public : s'exprimant lors de la Semaine sociale du MOC, il soulignait qu'il n'y avait aucune raison économique de découpler distribution et fourniture d'énergie pour les ménages et que les intercommunales auraient pu jouer ce rôle.

Des propositions intermédiaires

Nous croyons néanmoins avec Luc Hujoel que ce n'est pas le rôle des intercommunales, ni dans un premier temps en tout cas, celui d'un organisme public de la Région Bruxelloise. Les législations européennes s'y opposeraient d'ailleurs. Cela ne nous empêche pas de porter nos revendications car on peut changer les législations quand les faits l'imposent. Il faut maintenant débattre du contenu de nos propositions avec tous les acteurs concernés et mettre en place les étapes pour les réaliser.

Et c'est là que l'idée de François Martou de créer des coopératives de citoyens chargées d'acheter et de leur revendre de l'électricité sans les stigmatiser et de leur appliquer une tarification solidaire et progressive est importante. Car cela peut parfaitement se réaliser dans le cadre des législations existantes. Et nous croyons que les coopératives issues du mouvement ouvrier, qui ont la taille et la force suffisante pour le faire, devraient essayer de le réaliser. Ce serait une première étape.

En cas de succès nous aurons alors un débat classique entre nous pour savoir si c'est l'autorité publique ou un substitut de celle-ci (peut-être les coopératives qui auraient alors des missions de service public) qui devrait devenir l'opérateur public exclusif que nous voulons. A terme cet acteur doit être exclusif pour avoir une taille adéquate, une viabilité

financière suffisante permettant la solidarité et le meilleur rapport de forces possible pour négocier avec les fournisseurs. Mais obtenir ce caractère d'exclusivité est impossible maintenant.

Il faut aussi s'inspirer des propositions d'Inter-environnement Wallonie⁵ qui visent à agir sur la demande à partir des missions de service public en matière d'URE tout en tenant compte des réalités sociales et qui ne contreviennent pas brutalement aux législations existantes. Cela nous permettrait d'ailleurs d'améliorer nos propositions de tarification progressive et d'éviter les effets pervers possibles sur lesquels le professeur Verbruggen a attiré notre attention⁶. Peut-être pourrions-nous réfléchir ensemble à la mise en place de mécanismes semblables pour favoriser l'émergence de tarifs solidaires ? Cela permettrait de favoriser et de faciliter le travail des coopératives dont nous avons parlé et peut-être pourraient-elles être désignées comme fournisseur par défaut par les autorités régionales compétentes dans le cadre des législations existantes ?

Et maintenant ...

Mais un autre combat nous attend dans l'immédiat. C'est celui de garantir au moins la pérennité de ce que nous avons : les tarifs sociaux et la fourniture minimale en matière d'électricité. Plusieurs intervenants au colloque de la CGEE, comme le représentant du secrétaire d'Etat Deleuze, le ministre Piqué ou le secrétaire d'Etat à la Région Bruxelles-Capitale Hutchinson, ont donné des assurances à ce sujet mais d'autres et non des moindres, comme Luc Hujoel d'Intermixt, ont mis en doute leur caractère effectif et leur financement à terme⁷. Il faudra être vigilant et nous unir pour gagner au moins ce combat-là tout en essayant de réaliser nos propositions par étapes.

Je voudrais conclure par un appel à poursuivre les débats entre nous commencés lors du Colloque du 4 octobre et lors de la Semaine sociale du MOC afin d'améliorer nos propositions et promouvoir l'accès effectif

5. Ces propositions ont été présentées par leW à un colloque qui a eu lieu à Namur le 9 décembre 2002 et a suscité un grand intérêt, notamment celui du professeur Verbruggen qui y a déclaré que ces propositions pouvaient remplacer les siennes.
6. Ariel VERBRUGGEN, «Tarification des utilitaires», in Actes du colloque, *op. cit.*, pp. 58-75.
7. Les tarifs sociaux ont fait l'objet d'arrêtés royaux pris par le gouvernement sortant les garantissant tant pour les clients captifs que pour les clients éligibles. La CREG met au point la façon dont les fournisseurs seront remboursés de la différence entre le tarif social et le prix du marché. Plusieurs «partenaires» commencent à mettre en question le financement des mesures sociales par un prélèvement sur le transport.

de tous aux énergies. La CGEE est en contact avec notamment leW pour voir comment nous unir avec d'autres pour agir au sein de la CREG et en dehors.

Lors du Forum social de Belgique du 10 mai, la CGEE a lancé avec leW un appel à la constitution d'un réseau de petits consommateurs pour parer aux méfaits prévisibles de la libéralisation et réfléchir ensemble à la manière de défendre aux mieux les intérêts sociaux et écologiques à partir de l'expérience de la libéralisation en Flandre et à l'étranger⁸.

Je termine en insistant sur le fait que l'essentiel maintenant est d'évaluer correctement et complètement l'ouverture du marché en Région flamande et les impacts de cette ouverture sur la situation des usagers domestiques et d'en tirer les leçons avant d'ouvrir le marché en Wallonie et à Bruxelles. Dans cette analyse, il faudra tenir compte des caractéristiques propres de ces usagers et du fait que ce qui est bon pour les clients industriels ne l'est pas nécessairement pour les clients domestiques.

8. Pour tout contact : s.vis@iewonline.be ou Claude.Adriaenssens@brucity.be.



ADEIGER 32

RTIER ARCADES

ME TION BE
RECRE V N



Le petit livre vert de la Commission européenne

Laurent Pirnay*

Tout avait pourtant bien commencé. Las des guerres qui avaient déchiré le «vieux continent», certains se sont mis à rêver d'une Europe réconciliée et débarrassée des vieilles idéologies dogmatiques qui asservissent l'Homme plutôt qu'elles ne le libèrent. La construction européenne devenait dès lors le combat le plus important qui soit, celui pour la paix.

L'alinéa 3 du Traité de Rome n'affirmait-il pas que *«les Etats signataires s'assignent pour but essentiel l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi de leurs Peuples»* ? Malheureusement, les rêves de départ se sont pervertis et, au fil des années, les institutions européennes ont cédé, par faiblesse, par aveuglement ou par facilité, aux sirènes des théories libérales, les appliquant avec une ferveur dévote qui en serait presque risible si elles ne concernaient pas la vie ou la survie d'une large majorité des habitants de la planète au travers, notamment, des négociations de l'OMC.

Le présent article n'a pas pour but de dresser une liste exhaustive des dérives libérales mais seulement d'en présenter un domaine particulier, celui des rapports qu'entretient l'UE avec les services publics et cela à l'examen du récent *Livre vert* de la Commission européenne sur les services d'intérêt général (SIG).

* Technicien en charge des dossiers internationaux pour l'IRW-CGSP. L'auteur s'exprime ici à titre personnel.

La construction européenne et les services publics

Bien que l'idée initiale fût la création d'une vaste zone de paix et de prospérité, il faut bien constater que, paradoxalement, les services publics se retrouvèrent quasiment ignorés lors de la rédaction du Traité de Rome. L'explication politique voudrait que, ne pouvant achopper, les rédacteurs du Traité ont expressément évité les sujets pouvant être cause de tensions. Les services publics dépendant largement des pratiques et histoires nationales faisaient, bien évidemment, partie de ces écueils.

Ainsi, seul l'article 73 fait mention de la notion de service public : cette disposition est relative à la compatibilité de certaines aides d'Etat dans le domaine des transports. Pour le reste, plus rien hormis l'article 86 qui traite des services d'intérêt économique général mais uniquement comme des exceptions tolérées aux règles de la concurrence.

C'est ainsi qu'en vertu de l'article 86 §1, les entreprises publiques obéissent aux mêmes règles que les entreprises privées. Cependant, les entreprises chargées de la gestion d'un service d'intérêt économique général (SIEG) «...sont soumises aux règles du présent Traité, notamment aux règles de la concurrence dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec en droit ou en fait à la mission particulière qui leur a été impartie» (86 §2). Enfin, il appartient à la Commission, en vertu du paragraphe 3 de cet article, de veiller à la bonne application des règles et d'adresser, le cas échéant, aux Etats membres les directives ou les décisions appropriées.

C'est cette dernière disposition qui est à l'origine des violentes attaques de la Commission contre les monopoles publics de la fin des années 80.

Services d'intérêt général¹ : activités de service, marchand ou non, considérées d'intérêt général par les autorités publiques et soumises pour cette raison à des obligations spécifiques de service public.

Services d'intérêt économique général : activités de service marchand remplissant des missions d'intérêt général, et soumises de ce fait par les Etats membres à des obligations spécifiques de service public (en particulier: services en réseaux de transport, d'énergie, de communication).

Service public : désigne tantôt l'organisme de production du service, tantôt la mission d'intérêt général confiée à celui-ci. Dans le but de favo-

1. Voir la communication de la Commission sur les services d'intérêt général en Europe http://europa.eu.int/eur-lex/pri/tr/oj/dat/2001/c_017/c_01720010119fr00040023.pdf

riser ou de permettre l'accomplissement de la mission d'intérêt général, des obligations de service public spécifiques peuvent être imposées par l'autorité publique à l'organisme de production du service (transport, énergie...). Ces obligations peuvent s'exercer à l'échelon national ou régional. A noter que l'on confond souvent à tort service public avec secteur public (y compris fonction publique), c'est-à-dire mission et statut, destinataire et propriétaire.

Service universel : la définition des obligations de service universel doit accompagner la libéralisation des secteurs de services dans l'UE, tels que celui des télécommunications. La définition et la garantie d'un service universel permettent le maintien pour tous les utilisateurs et tous les consommateurs de l'accessibilité et de la qualité des services pendant le processus de passage d'une situation de prestation de services sous monopole à celle de marchés ouverts à la concurrence. Le service universel, dans le domaine des télécommunications, se définit comme un ensemble minimal de services d'une qualité donnée auquel tous les utilisateurs et les consommateurs ont accès, compte tenu de circonstances nationales spécifiques, à un prix abordable.

Ce n'est en effet qu'une trentaine d'années plus tard que les services publics apparaissent progressivement dans le débat communautaire. Entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987, l'Acte unique réaffirme l'objectif de création du marché intérieur. Dès cet instant, les services publics deviennent des obstacles à la réalisation de ce but. Ils seront tour à tour, secteur par secteur, victimes de «Directives»*, pour lesquelles seule la concurrence est source d'efficacité. Ce processus de libéralisation est grandement facilité par le fait que l'Acte unique augmente tant les pouvoirs de la Commission que le champ des mesures pouvant être prises à la majorité qualifiée. Tout est à présent en place pour que la Commission devienne une véritable et efficace machine à libéraliser.

* *ndlr* : Les actes émanant de la Commission créent une obligation juridique pour tous les destinataires, ils sont aux nombres de trois :

- **le règlement** crée dès sa publication une règle uniforme directement dans tous les Etats membres. Il fixe tant les objectifs à atteindre que les moyens pour y parvenir ;
- **la directive** fixe les objectifs à atteindre par les Etats-membres tout en leur laissant le choix des moyens. Elle prévoit également, une date limite de transposition dans le droit national (adoption d'un acte juridique national) ;
- **la décision** permet de régler les situations particulières. Elle n'oblige que les destinataires qu'elle désigne expressément (certains Etats-membres, entreprises ou particuliers).

Avec le Traité de Maastricht (1993), il est ensuite question de créer une Union européenne qui serait plus qu'un simple marché intérieur. Des objectifs sociaux sont, de ce fait, assignés à l'Union. Il s'agit, par exemple, du développement durable, de la protection des consommateurs ou du maintien de la cohésion économique, sociale et territoriale. En 1993, par l'arrêt Corbeau, la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a admis que l'article 86 du traité CE permet aux Etats de conférer des droits exclusifs aux entreprises en charge de missions d'intérêt général lorsque ceux-ci s'avèrent nécessaires pour assurer l'accomplissement de ces missions.

Un an après, la CJCE confirme, dans son arrêt d'Almelo, que les Etats peuvent poser des restrictions à la concurrence pour assurer les activités relevant des missions d'intérêt général.

Ce n'est cependant qu'en 1997, avec l'article 16 du Traité d'Amsterdam, que les SIEG se voient confirmés parmi les valeurs communes de l'Union. L'article 16 est rédigé comme suit : *« Sans préjudice des articles 73, 86 et 87, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, la Communauté et ses Etats membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application du présent traité, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions ».*

Si l'importance de cette disposition n'est pas à négliger car il s'agit de la première reconnaissance « positive » des SIEG dans le droit « primaire », il faut noter cependant que cet article ne concerne que les services économiques et que la notion de service public y est totalement absente. D'un point de vue juridique, signalons que cette disposition n'est pas d'une grande portée pratique : n'imposant aucune nouvelle obligation aux Etats-membres, elle doit, de plus, s'appliquer sans préjudice des articles 73, 86 et 87, ce qui confirme que cette mesure ne modifie en rien la logique marchande du Traité.

Enfin, terminons cette brève et synthétique description des rapports existant entre les services publics et le droit communautaire par l'évocation de l'article 36 de la récente (et critiquable²) Charte des Droits Fonda-

2. Lire Roland de BODT, *Les quinze contre les Droits de l'Homme*, Ed. Luc Pire, Coll. Pierre de Taille, Bruxelles, 2001.

Voir également l'article de Anne-Cécile ROBERT, « Une charte cache misère », in *Le Monde Diplomatique* (décembre 2000). Disponible à l'adresse suivante : <http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/europe/cachemisere>

mentaux. Cet article stipule que *«l'Union reconnaît et respecte l'accès aux SIEG tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales, conformément au traité instituant la CE, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union»*.

Ici aussi, malgré les avancées apparentes, il faut bien constater la pauvreté d'un texte qui n'ouvre pas un droit d'accès à tous les SIG mais se contente de reconnaître et de respecter l'accès aux SIEG.

Pour remédier à de telles lacunes et afin de protéger les services publics contre un processus de libéralisation qui se poursuit sans cesse, beaucoup ont plaidé pour l'élaboration d'une directive-cadre sur les services publics. Ainsi, les Conseils européens de Laeken, Barcelone et Nice ont demandé à la Commission de faire un rapport sur la faisabilité et le contenu d'une telle directive et cela afin de renforcer la base juridique et de réduire le déséquilibre entre les logiques de concurrence et l'intérêt général.

Confrontée à des tensions internes et peu enthousiaste à l'idée d'élaborer une directive-cadre, la Commission européenne a décidé d'adopter une démarche tortueuse qui a débuté fin mai 2003 par un vaste processus de consultation au travers d'un *Livre vert* sur les SIG.

Pour beaucoup d'observateurs, l'optique choisie par la Commission a pour objectif de permettre à l'UNICE³ d'entrer dans le débat. Nous verrons l'influence qu'exercera réellement cette organisation. Toujours est-il que lors d'une consultation publique qui s'est déroulée à la mi-juin au Parlement européen, l'UNICE était présente et s'est déclarée, d'emblée, contre la rédaction d'une directive-cadre, rejoignant ainsi la position de plusieurs Commissaires européens.

Le Livre vert sur les services d'intérêt général

Partant du principe que le *«...marché assure habituellement la répartition optimale des ressources au bénéfice de toute la société»*, la Commission

3. D'après <http://www.unice.org> : *«L'UNICE – Union des confédérations industrielles et d'employeurs d'Europe – est la voix du monde des affaires vis-à-vis des institutions de l'Union Européenne. Ses 39 membres sont les organisations industrielles multi-sectorielles et les organisations d'employeurs de 31 pays européens, représentant plus de 16 millions d'entreprises, surtout des PME. L'UNICE est également un partenaire dans le dialogue social européen au niveau de l'UE.*

La tâche principale de l'UNICE est d'informer et d'influencer le processus de décision au niveau de l'UE afin que les politiques et propositions législatives ayant un impact sur l'activité économique en Europe tiennent compte des besoins des entreprises. La toute première priorité de l'UNICE est de promouvoir la compétitivité de l'environnement économique et d'investissement à l'échelle européenne, la seule voie pour atteindre une croissance plus élevée et un emploi durable».

reconnait tout de même que «...**certains services d'intérêt général ne sont pas entièrement satisfaits par les marchés seuls**»⁴. Cette phrase, à elle seule, donne le ton et permet de voir à quel point la Commission se méfie de tout ce qui ne ressort pas de la logique du marché.

Devant les carences du marché, la Commission rappelle l'importance des autorités publiques, qui doivent «...**veiller à ce que les besoins de base collectifs et qualitatifs, soient satisfaits et que les services d'intérêt général soient préservés lorsque les forces du marché n'y parviennent pas**».

Il est anormal, mais pas étonnant, de constater qu'une fois de plus les considérations commerciales priment. Comment peut-on imaginer que le marché ait réponse à tout et que les autorités publiques en soient réduites à jouer un petit rôle correcteur dans certains domaines strictement limités (lesquels ? la Commission n'en dit mot) ? La Commission et les Organisations internationales en sont-elles toujours à croire à la théorie de la «Main invisible» ?

Bien au contraire, garantes de l'intérêt collectif, n'appartient-il pas aux autorités publiques de déterminer ce qui ressort de l'intérêt général et de prendre, de ce fait, les mesures qu'elles jugent les plus adaptées afin d'y contribuer et de le garantir ?

Cette question est particulièrement prégnante au niveau des autorités locales qui sont de plus en plus confrontées à l'obligation de recourir à des marchés publics afin de se «faire fournir» des services qu'elles sont en mesure d'assurer en autoproduction.

Pour la Commission, cette «...**évolution de l'autofourniture vers la fourniture par des organismes distincts...**» a permis de rendre plus transparents l'organisation, le coût et le financement des services. En réalité, une telle manière de faire est une attaque frontale tant contre l'autonomie des pouvoirs publics que contre la possibilité d'offrir un service en ayant pour objectif premier la maximisation de la «rentabilité sociale».

La Commission évoque également la délégation de services publics et le développement de Partenariat-Public-Privé (PPP), qui sont le parfait exemple de la primauté de «l'intérêt du marché» sur «l'intérêt collectif». Il semble également que ces deux méthodes ont pour objectif (inavoué) de permettre au privé de se faire la main dans la gestion des services publics avant d'être en mesure de les reprendre à son propre compte. Peut-on réellement imaginer que le secteur privé entre dans un système par pure bonté d'âme ?

4. Le *Livre vert* peut être consulté à l'adresse suivante : http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/gpr/2003/com2003_0270fr01.pdf. Nous citons ici le point 22, et nous soulignons.

Abordant plus en profondeur la question des SIG, la Commission constate (point 49) qu'il «...n'est ni souhaitable, ni possible d'élaborer une définition européenne globale unique du contenu des SIG», elle opte donc pour la définition de principes communs. Quels sont ces principes ?

Premièrement, la Commission évoque le «service universel» et, force est de constater, qu'elle y voue un attachement sans faille, le considérant (point 53) comme un «*pilier important et indispensable de la politique communautaire en matière de services d'intérêt économique général*». Le service universel est défini au point 50 du *Livre vert* comme «*un ensemble d'exigences d'intérêt général dont l'objectif est de veiller à ce que certains services soient mis à la disposition de tous les consommateurs et utilisateurs sur la totalité du territoire d'un Etat-membre, indépendamment de leur position géographique, au niveau de qualité spécifié et, compte tenu de circonstances nationales particulières, à un prix abordable*».

Une telle notion est commode pour les partisans forcenés de la libéralisation. Elle permet, en effet, d'intégrer une pseudo-sauvegarde de l'intérêt général dans un système libéralisé et ce par la création d'un service minimal de base. Une telle manière de voir les choses est, par essence, vecteur d'une société duale car elle substitue un système d'assistance à la solidarité et *ipso facto* rompt clairement avec le principe d'égalité inhérent aux services publics.

De plus, il faut savoir que les services publics sont soumis au principe d'adaptabilité qui impose la prise en compte des évolutions technologiques. Avec une notion telle que le service universel les progrès technologiques ne feront, bien évidemment, pas partie du service minimum et seuls ceux qui auront les moyens pourront avoir accès à ces progrès.

En second lieu, la Commission évoque le principe de continuité aux points 55 et 56 du *Livre vert* : au «... niveau national, l'exigence de continuité doit être conciliée avec le droit de grève des travailleurs et avec l'obligation de respecter l'Etat de droit».

Il faut constater que la Commission emprunte, ici, un chemin dangereux. Il semble particulièrement inconvenant dans un chapitre sur la continuité d'évoquer la problématique du droit de grève. En effet, s'il est évident que la grève ne peut compromettre la fourniture de services essentiels, le principe de continuité ne peut, pour sa part, servir d'argument pour briser le droit de grève.

A cet égard un petit détour juridique s'impose. L'article 6 de la Charte sociale européenne reconnaît le droit des travailleurs et des employeurs à des actions collectives, y compris la grève, en cas de conflit d'intérêt.

Il ressort de ce même article que seules des conventions collectives peuvent limiter le droit de grève.

Il est important de rappeler que le droit de grève est, et doit rester, un droit fondamental des travailleurs afin de leur permettre d'engranger des conquêtes sociales ou de préserver leurs droits. Quel moyen d'expression efficace leur resterait-il face à la virulence des attaques libérales sans cette possibilité d'action ?

Troisièmement, il est question du principe d'accessibilité. Mais, bornée dans sa stricte vision marchande, la Commission ne fait cas que de l'accessibilité tarifaire. Dans ce que l'on pourrait appeler «une vision service public», la notion d'accessibilité tarifaire doit être remplacée par celle d'accessibilité, sans l'adjectif, ce qui en augmente le champ d'application. Ainsi, parler d'accessibilité suppose : l'accessibilité géographique (maillage du territoire), l'accessibilité technologique (tout le monde est-il en mesure d'utiliser les nouvelles technologies ? Et si non que faire pour lutter contre cette lacune à moins de déclarer les nouvelles technologies comme hors de l'intérêt général) ou encore l'accessibilité fonctionnelle (nécessité de penser aux personnes à mobilité réduite).

La prise en compte de toutes les formes d'accessibilité permet également de rencontrer le principe d'égalité des citoyens devant le service public (oublié par la Commission) et dont la statutarisation des agents (tout aussi oubliée par la Commission), en protégeant de l'arbitraire, est une garantie.

Enfin, la Commission évoque la nécessité d'offrir un service de qualité sans pour autant mentionner que celui-ci dépend tant des conditions de travail des agents que de leur indépendance.

La Commission plaide également pour le maintien de la distinction entre les services de nature économique et les services non économiques parce qu'ils ne sont pas régis par les mêmes règles du Traité. Notons, en outre, qu'en ce qui concerne les services qualifiés de non économiques, la Commission salue le rôle actif joué par les organisations caritatives, humanitaires ou associations de bénévoles.

Voilà une des conséquences de la sémantique européenne. Il ne s'agit plus d'offrir aux citoyens un service public, mais d'offrir un service au public quelle que soit la manière. Il s'agit, ni plus ni moins, d'une privatisation larvée des moyens de satisfaction de l'intérêt général.

La question du financement des SIEG est également abordée par le *Livre vert* et constitue, sans aucun doute, un des problèmes les plus sensibles.

En effet, la subordination de l'intérêt général aux règles du marché intérieur limite très fortement le débat.

En l'espèce, il faut noter le rôle important joué par la Cour de justice des Communautés européennes avec, en prime, une jurisprudence fort fluctuante.

Ce qui pose particulièrement problème est la question des aides d'Etat⁵ car, pour la Commission, il importe de veiller à ne pas fausser les échanges entre les Etats-membres. Sur ce sujet, la CJCE a développé une abondante littérature.

Avant l'arrêt FFSA (Tribunal de première instance), la Commission considérait que les compensations pour l'accomplissement des obligations de service public ne constituaient pas des aides d'Etat au sens de l'article 87 §1 du traité CE.

L'arrêt FFSA a infléchi ce point de vue en déclarant que de telles compensations constituent des aides d'Etat même si elles pouvaient être déclarées compatibles en vertu de l'article 86 §2 du traité CE.

Puis, rebondissement avec l'arrêt Ferring (CJCE) du 22 novembre 2001, qui stipule que si la compensation ne fait que compenser le surcoût lié à l'obligation de service public, elle ne doit pas être considérée comme une aide d'Etat.

L'évolution de la jurisprudence ne s'arrête pas là. En effet, dans le cadre de l'affaire «Altmark», les conclusions de l'avocat général M. Léger proposaient de revenir complètement sur la jurisprudence «Ferring» et de considérer que le financement des SIEG est une aide d'Etat qui doit être notifiée à la Commission. L'avocat général soulignait cependant que la Commission aurait la possibilité d'adopter un règlement d'exemption par catégories (avec tous les risques d'arbitraires que cela suppose) définissant les conditions dans lesquelles certaines aides en faveur des SIEG seraient compatibles avec le Traité.

L'Arrêt rendu dans cette affaire par la Cour de justice des Communautés européennes le 24 juillet dernier considère pour sa part (mais le débat est loin d'être clos) que les interventions financières étatiques représentant la contrepartie des prestations effectuées pour exécuter des obligations de service public ne doivent pas être considérées comme des aides d'Etat.

En ce qui concerne les subventions croisées, leur existence a été reconnue par l'arrêt Corbeau. Ainsi, pour la CJCE «...il faut partir de la pré-

5. Voir art. 87 et suivants du traité CE.

mission que l'obligation, pour le titulaire de cette mission, d'assurer ses services dans des conditions d'équilibre économique présuppose la possibilité d'une compensation entre le secteur d'activités rentables et des secteurs moins rentables et justifie, dès lors, une limitation de la concurrence de la part des entrepreneurs particuliers, au niveau des secteurs économiquement rentables».

La Commission voit, pour sa part, d'un mauvais œil l'existence de telles subventions. La dissociation comptable des activités au sein d'une entreprise est un des moyens trouvés par la Commission pour lutter contre cette pratique. Ainsi, dans la directive «marché intérieur postal», la Commission considère *«qu'une séparation comptable entre les différents services réservés et les services non réservés est nécessaire afin de rendre transparents les coûts réels des différents services et d'éviter que des subventions croisées du secteur réservé au secteur non réservé puissent affecter défavorablement les conditions de concurrence dans ce dernier».*

Mais, c'est dans son *Livre vert* sur *«Une tarification des services universels liée au coût moyen»* que la Commission dévoile le plus clairement ses intentions. On peut, en effet, y lire que *«les subventions croisées, qu'elles aillent d'un service vers un autre ou, par suite de ristournes, d'un groupe de clients à un autre devraient être réduites au minimum et progressivement supprimées dans le but d'assurer la loyauté de traitement à l'égard de tous».*

A ce débat sur les subventions croisées se couple celui de la péréquation tarifaire. Toujours selon l'arrêt Corbeau, un SIEG doit être fourni *«au profit de tous les usagers, sur l'ensemble du territoire de l'Etat-membre concerné, à des tarifs uniformes et à des conditions de qualité similaire».* Ici aussi, le recours à la péréquation tarifaire est perçu *«comme un mal nécessaire par la Commission qui cherche à privilégier d'autres modes de financement»⁶.*

Et après ?

Il est bien évident que le *Livre vert* est un exemple parmi tant d'autres et, tout le monde garde à l'esprit les positions prises par l'Union lors des négociations de l'OMC.

6. Stéphane RODRIGUES, *La nouvelle régulation des services publics en Europe : énergie, postes, télécommunications et transports*, Editions TEC&DOC, Paris, 2000.

A cet égard, la mobilisation en vue de la prochaine conférence ministérielle, qui se déroulera à Cancun en septembre prochain, revêt une importance capitale⁷.

Après avoir brièvement évoqué le *Livre vert*, il est nécessaire d'évoquer la communication de la Commission publiée en mai dernier et portant pour titre «*Stratégie pour le marché intérieur : priorités 2003-2006*».

Ce document, qui part également du principe que la libéralisation s'est faite au bénéfice des consommateurs, traite en partie des services publics. Ainsi, on peut y lire que la Commission souhaite que la libéralisation des transports publics, du secteur de l'énergie et des services postaux s'effectue dans les meilleurs délais et le plus efficacement possible.

Ce qu'il faut cependant retenir de ce texte, c'est que la Commission marque explicitement son intérêt pour le secteur de l'eau qui représenterait un chiffre d'affaire annuel de 80 milliards d'euros. Ainsi, «*les services de la Commission procéderont à une analyse de la situation juridique et administrative dans le secteur de l'eau et des eaux usées. Cela inclura une analyse des aspects concurrentiels (...). Toutes les options seront envisagées y compris l'adoption éventuelle de mesures législatives*».

La lutte contre le processus de libéralisation s'avère être, en Europe peut-être plus qu'ailleurs, un combat quotidien. C'est pour cette raison qu'une directive-cadre, malgré d'éventuelles lacunes et de probables faiblesses, serait tout de même la bienvenue pour protéger autant que possible les services publics.

2003 Libéralisation des services portuaires.

Ouverture du secteur ferroviaire (fret) sur les réseaux trans-européens.

2004 Ciel unique européen.

Poursuite de l'ouverture des secteurs du gaz et de l'électricité pour les usagers professionnels.

2006 Deuxième étape de la libéralisation des services postaux.

2007 Ouverture des marchés du gaz et de l'électricité pour les ménages.

2008 Libéralisation totale du rail.

2009 Probable libéralisation totale des services postaux.

7. Voir à ce sujet la brochure d'information réalisée par Attac Wallonie-Bruxelles et disponible à l'adresse suivante :

http://wb.attac.be/IMG/pdf/booklet_enjeux_cancun_agrapher_lourd.pdf

Pour une définition adéquate

Il est, dès lors, urgent de rappeler que les services publics sont un moyen privilégié pour les citoyens d'exercer leurs droits. Il s'agit, à titre d'exemple, du droit à la santé, aux communications, au logement, aux transports, à l'instruction, à la culture, à l'énergie, au travail, à la sécurité sociale, ...

Ces droits sont irréductibles et inaliénables, ils fondent la dignité humaine en participant à l'exercice effectif de la citoyenneté.

L'accès à ces droits nécessite des moyens humains et matériels à la hauteur de la tâche. Le modèle de société qui reconnaît ces droits requiert des services publics socialement efficaces.

Pour ce faire, il est nécessaire que soient respectés ce qu'il est convenu d'appeler les «lois des services publics» et que l'on peut résumer en quatre principes fondamentaux.

- Le principe d'**égalité** qui suppose que tous les usagers doivent avoir accès dans les mêmes conditions aux services publics. Ceci impose, notamment, des obligations en matière de fixation des tarifs et le fréquent recours à la péréquation tarifaire.
- Le principe de **continuité** : considérée comme vitale pour la population, la fourniture du service ne peut, de ce fait, être interrompue. Ce principe ne nuit en rien au droit de grève.
- Le principe d'**adaptation** affirme que le service public, créé pour satisfaire un besoin général, doit s'adapter à l'évolution de ce besoin et, le cas échéant, intégrer les évolutions technologiques.
- Le principe de **statutarisation des agents** est un gage d'indépendance des agents et protège le citoyen contre les risques d'arbitraire.

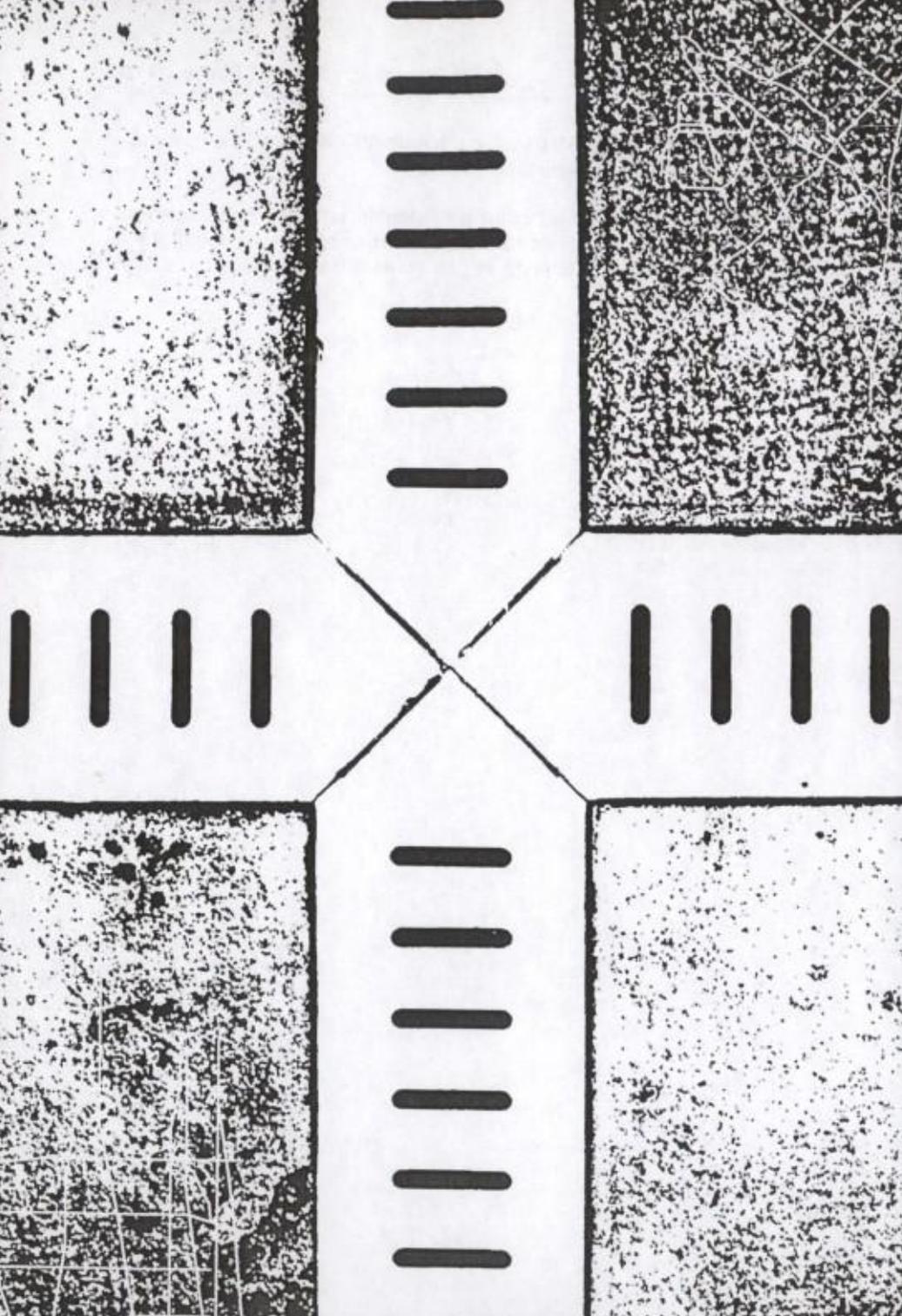
De plus, les services publics doivent être des instruments de maîtrise par la collectivité de terrains stratégiques (comme l'eau, l'énergie ou les nouvelles technologies). Ils doivent pouvoir jouer pleinement leur rôle de solidarité et de régulation par la redistribution de la richesse produite et la satisfaction des besoins collectifs.

De par les finalités qui leurs sont propres et que le privé ne pourra jamais satisfaire, les services publics ne peuvent être soumis aux règles du marché et l'impôt doit rester la principale source de financement.

Un rééquilibrage entre la politique de concurrence et les services publics s'impose. Il est nécessaire que la satisfaction de l'intérêt général prime sur la réalisation des autres objectifs afin que chaque citoyen, chaque

résidant de l'UE puisse s'épanouir pleinement dans une Europe soucieuse du respect de la dignité humaine.

Les services publics sont au cœur de l'identité européenne, il convient de leur faire une place affirmée et forte car au centre de ce débat, il y a l'Homme, sa dignité, ses libertés et ses droits fondamentaux.



L'OMC : une organisation dangereuse, opaque et antidémocratique

Les contributions de Guy Biamont, de Pierre Jonckheer et Frédéric Misrahi à ce numéro des CM font référence à l'OMC et à l'AGCS. Ces outils de la mondialisation méritent en eux-mêmes un prochain numéro entier, mais, sans attendre, une notice explicative nous a paru nécessaire, et utile pour notre édification.

1944, la seconde guerre mondiale se termine et, sous l'égide des Nations Unies, 44 pays se retrouvent à Bretton Woods afin de construire la nouvelle architecture commerciale et financière internationale. Cette structure devait, initialement, reposer sur trois organisations complémentaires : la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et une Organisation internationale du commerce (OIC). Si la Banque mondiale et le FMI voient effectivement le jour, le projet de création de l'OIC, pour sa part, n'aboutira pas. L'essai de Bretton Woods sera cependant transformé le 10 octobre 1947, lors de la signature de la Charte de la Havane qui crée une institution chargée de réglementer le commerce, cette fois en tant qu'institution spécialisée de l'ONU. Cette Charte ne sera cependant jamais d'application, les Etats-Unis refusant de la ratifier. En effet, le Congrès américain considérait que l'adoption de ce texte constituait une perte de souveraineté nationale. Dès cet instant, tout le système économique mondial va s'élaborer hors du cadre de l'ONU.

Dans son livre intitulé «Remettre l'OMC à sa place», Susan George¹ signale que la Charte de la Havane prévoyait, entre autres, des garanties pour les travailleurs et encourageait les accords entre les producteurs de matières premières. Elle se demande alors s'il ne faut pas voir là une des causes réelles du rejet américain.

Les Etats-Unis, suivis de 23 autres pays dont la Belgique, vont alors récupérer pour leur propre compte le seul chapitre de la Charte de la Havane relatif aux échanges de produits manufacturés. Ce qui constitue l'acte de naissance officiel du GATT², accord provisoire sans réelle substance juridique. Au cours de cycles de négociations successifs, il visera à l'abaissement progressif des barrières douanières. Jusqu'en 1994, les compétences du GATT seront relativement limitées.

Un tournant décisif

En 1986, la conférence ministérielle de Punta del Este lance les négociations de «l'Uruguay Round» qui aboutiront,

1. Susan George, *Remettre l'OMC à sa place*, Ed. Mille et une nuits, Les petits livres n° 34, juin 2001.

2. *General Agreement on Tariffs and Trade* - Accord général sur le commerce et les tarifs.

huit ans plus tard, à la création de l'OMC : le 15 avril 1994, le Cycle de l'Uruguay se conclut par la signature des Accords de Marrakech, signés pour la Belgique, par la Commission européenne.

Ce texte, fort de six-cents pages et de plusieurs milliers de pages annexes, «institutionnalise» le GATT, qui devient l'OMC, et étend également son champ d'activité à l'agriculture, au textile, aux droits de la propriété intellectuelle³, aux investissements et aux services (avec l'AGCS – Accord général sur le commerce des services).

En outre, il est également prévu de doter l'OMC d'un Organe de règlement des différends (ORD), sorte de tribunal international du commerce qui fait de l'OMC l'organisation la plus puissante du monde. Elle est, en effet, le seul organe international capable d'imposer aux Etats-membres qui contreviendraient aux règles du libre-échange de modifier leur droit interne, y compris leur constitution.

Afin de diminuer au maximum les barrières aux échanges, le système nécessite le respect du principe de non-discrimination et s'organise autour de deux idées ou clauses maîtresses : le «*traitement de la nation la plus favorisée*»⁴

et le «*traitement national*»⁵.

Ces deux principes visent à éviter la discrimination. Seulement, dans le chef de l'OMC, cette notion de non-discrimination est discutable car elle vise les produits «finis» sans tenir compte de «leur histoire» : Par exemple un ballon de foot c'est un ballon de foot, qu'il soit fait par des enfants ou par des ouvriers syndiqués, on ne peut favoriser l'un par rapport à l'autre sur base de critères sociaux.

Enfin, signalons que la structure de l'OMC est pyramidale et comporte quatre niveaux.

- La **Conférence ministérielle** détient l'autorité suprême. Elle est composée des représentants des 146 Etats membres (en avril 2003), en général les ministres du Commerce (pour les Quinze, le Commissaire européen au Commerce). Elle est habilitée à prendre des décisions, à fixer les calendriers pour toutes les questions relevant de tout accord commercial multilatéral. Elle se réunit au moins une fois tous les deux ans (à Singapour en 1996, à Genève en 1998, à Seattle en 1999 et à Doha en 2001). La prochaine réunion aura lieu au Mexique (Cancún), en septembre 2003.

- Le **Conseil général** se réunit autant de fois que nécessaire entre deux conférences ministérielles (en

3. En ce compris le brevetage du vivant.

4. Cette clause stipule que tout avantage commercial accordé par un pays à un autre Etat (même si celui-ci n'est pas membre de l'OMC), doit être immédiatement accordé à la totalité des membres de l'OMC. Autrement dit : «ce qui est accordé à l'un, est accordé à tous».

5. Au titre de ce principe, les produits ou services importés sur le territoire d'un membre ne doivent pas subir un traitement moins favorable que celui réservé aux produits ou services nationaux. En d'autres termes «le produit importé est traité comme le produit domestique».

Ces secteurs sont, de plus, divisés en quelques 160 sous-secteurs parmi lesquels on peut citer les services hôteliers, immobiliers ou touristiques, mais également les services de santé, l'enseignement et la formation professionnelle, les bibliothèques, l'enlèvement des ordures, l'eau, les postes, les télécommunications ou encore l'audiovisuel.

Une des principales caractéristiques de l'AGCS réside dans son caractère évolutif. En effet, ce texte n'est pas un aboutissement mais un point de départ. L'article 19 précise que *«les membres engageront des séries de négociations successives (...) en vue d'élever progressivement le niveau de libéralisation»*. L'objectif ultime est clair et consiste en la libéralisation totale de tous les marchés de services en ce compris les services publics.

Certes, si l'on écoute les partisans des thèses «libre-échangistes», le texte de l'AGCS protège, en son article 1.3.b, les services publics. Cette disposition prévoit, en effet que sont visés par l'AGCS *«les services de tous les secteurs à l'exception des services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental»*. Cependant, dès la ligne suivante, l'article 1.3.c mentionne que pour échapper aux règles de l'AGCS, les services ne doivent être fournis *«ni sur une base commerciale, ni en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs de services»*. Cette disposition exclut seulement du champ d'application de l'AGCS les services issus du pouvoir régalién. Ainsi, même pour l'éducation ou les soins de santé, l'exception prévue par l'article 1.3.b ne joue pas. A titre d'exemple, la note S/C/W/50 du

Secrétariat de l'OMC signale que dans *«beaucoup de pays, (...), le secteur des soins hospitaliers comprend des entités publiques et des entités privées qui opèrent toutes à des conditions commerciales, en facturant au patient ou à son assurance (...). Il semble irréaliste (...) de soutenir que l'article 1.3 reste applicable et/ou qu'il n'existe pas de rapport compétitif entre les deux groupes de fournisseurs ou de services»*.

Pour conclure cette partie, signalons que le champ d'application très vaste de l'AGCS se trouve renforcé par le fait que cet accord s'applique à tous les *«modes de fourniture»* de services. Ils sont au nombre de quatre.

- **La prestation transfrontière** (dite *«mode 1»*) : c'est le service lui-même qui passe la frontière, en partant d'un pays pour être consommé dans un autre ; comme, par exemple, la diffusion d'un programme de télévision par satellite, la transmission d'une consultation d'avocat à un client situé à l'étranger par courrier, fax ou mail, l'exécution d'une opération de change par un opérateur londonien pour un épargnant parisien.

- **La consommation à l'étranger** (dite *«mode 2»*) : c'est ici le consommateur qui passe la frontière ; par exemple le touriste se rendant dans un hôtel à l'étranger puis y louant un véhicule.

- **L'établissement** (dit *«mode 3»*) : c'est le fournisseur qui passe juridiquement la frontière pour venir investir et s'implanter dans un pays étranger ; comme, par exemple, une compagnie aérienne ouvrant un bureau de représentation à l'étranger, une banque

ouvrant une succursale, une chaîne de coiffure ouvrant un salon.

• **Le mouvement temporaire de personnes physiques** (dit «mode 4») : c'est ici encore le fournisseur du service qui passe la frontière mais cette fois, sous forme d'un déplacement physique de personnes, pour une période limitée ; comme, par exemple, la réalisation d'une mission d'audit ou d'expertise ou l'envoi d'agents sur un chantier de construction.

OMC versus démocratie

«Victoire par KO de l'OMC, même les principes démocratiques les plus fondamentaux n'ont pu résister face à la puissance de l'Organisation». Ainsi pourrions-nous, à la manière des commentateurs sportifs, résumer la situation et cela même si, d'après les textes, l'OMC fonctionne sur base du consensus et suivant le principe «un pays, une voix»⁶.

Il faut cependant bien constater qu'il existe à l'OMC un déséquilibre flagrant en faveur des pays dits «développés» et cela que ce soit au sein du mécanisme de règlement des différends, dans le choix des secteurs de négociations, etc. Ainsi, dans le processus décisionnel, le recours de plus en plus fréquent à des consultations informelles entre pays riches couplé aux menaces exercées sur les pays en voie de développement (PVD) et à leur sous-représentation font de l'OMC un instrument entre les mains de quelques grands pays industrialisés.

Cette situation est encore aggravée par le fait que les PVD n'ont, bien souvent, pas les ressources financières, humaines et techniques pour suivre les négociations et rivaliser avec, par exemple, les délégations américaine et européenne, à l'intérieur desquelles les multinationales jouent un rôle démesuré.

Ajoutons également que le huis-clos est une pratique courante au sein de l'OMC.

Conclusions

La démocratie est décidément une chose bien fragile.

Il est bien difficile d'évoquer brièvement l'OMC et les dangers qu'elle représente tant les risques qu'elle fait courir à la population mondiale sont nombreux.

En tout cas, ne prendre en compte que les aspects commerciaux comme on le fait à l'OMC, c'est amorcer une terrible bombe à retardement. La dévotion au dieu-argent s'avère sans limite et cela alors que chaque jour des enfants, des femmes et des hommes sont touchés dans leur chair par les folies du capitalisme. Songeons, à titre d'exemple, au débat sur la production de médicaments génériques qui s'enlise inexorablement afin de protéger les intérêts économiques de gigantesques firmes pharmaceutiques.

Plus que jamais il est nécessaire de protéger l'Humanité contre la tyrannie du marché. La Conférence ministérielle qui se tiendra à Cancún en septembre sera l'occasion de le rappeler une nouvelle fois.

Laurent Pirnay

6. Contrairement au FMI et à la Banque mondiale dont le processus décisionnel pourrait se résumer de la façon suivante : «Un dollar, une voix».



Cancún sommet du commerce équitable ?

Pierre Jonckheer et Frédéric Misrahi*

La cinquième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) aura lieu du 10 au 14 septembre 2003 à Cancún, au Mexique. Il s'agit d'une étape majeure du programme de négociations arrêté lors de la conférence précédente qui s'est clôturée à Doha le 14 novembre 2001. Sauf en ce qui concerne le règlement des différends et l'accès aux médicaments, ces négociations relèvent de ce qu'il est convenu d'appeler un engagement unique (*single undertaking*), ce qui signifie qu'il n'y aura d'accord sur rien tant qu'il n'y aura pas d'accord sur tout. Elles doivent se conclure au plus tard le 1^{er} janvier 2005.

A en juger par les conférences ministérielles précédentes (notamment Seattle, 1999 et Doha, 2001), ainsi qu'au vu de la préparation de celle qui s'annonce, il y a tout lieu de craindre qu'à Cancún les gouvernements des pays industrialisés, dont l'Union européenne (UE) et les Etats-Unis, retardent encore la mise en œuvre des quelques concessions faites aux pays en développement au terme du cycle de négociations de l'Uruguay (Accords de Marrakech, qui datent de... 1994 !) et à Doha, notamment en termes d'accès aux marchés du Nord pour les produits agricoles et textiles des pays en développement. Ou, plus probable encore, que ces gouvernements monnaient certains éléments de ladite mise en œuvre

* Pierre Jonckheer – député au Parlement européen. Frédéric Misrahi – assistant parlementaire et secrétaire de commission des relations internationales – Ecolo.

contre l'ouverture de négociations dans les matières dites de Singapour (investissement, concurrence, transparence en matière de marchés publics, facilitation des échanges – voir ci-dessous) selon des modalités favorables aux seuls pays du Nord.

Si l'on souhaite éviter que cela se produise, il est impératif que les gouvernements des quinze Etats membres de l'UE modifient le mandat, suranné et trop large, qu'ils ont octroyé à la Commission pour aller négocier au nom de l'UE à Seattle en 1999¹ – force est malheureusement de constater qu'aucun d'entre eux ne paraît empressé de formuler cette exigence. Afin d'assurer un minimum de transparence et de démocratie, les parlements nationaux devraient quant à eux être associés au processus décisionnel appelé à former la position de chaque ministre du Commerce extérieur dans le cadre de la redéfinition par le Conseil de l'UE 15 du mandat de la Commission. Il revient au Parlement européen – dont il faut par ailleurs souhaiter que la Conférence intergouvernementale consacre, davantage que ne l'a fait la Convention², le renforcement des pouvoirs en matière de politique commerciale commune – d'exercer avec plus d'insistance son droit de questionner et d'interpeller la Commission et le Conseil tout au long des négociations.

Parallèlement il va de soi qu'est indispensable un processus de démocratisation en profondeur des opaques et iniques mécanismes de fonctionnement de l'OMC³.

Le nouveau mandat de négociation de la Commission devrait porter à tout le moins sur quelques éléments supplémentaires.

Services publics et d'utilité sociale

Tout d'abord, les secteurs de la culture, de l'audiovisuel, de l'éducation et de la santé⁴, et de manière plus générale les services publics et d'utilité sociale, doivent être formellement et définitivement exclus du champ

1. Voir à ce sujet Raoul-Marc JENNAR, «2 juin 2003 : A cent jours de la Conférence de Cancún – Les raisons de modifier le mandat de la Commission européenne pour les négociations à l'OMC», 2 juin 2003, *Analyse de l'URFIG*, www.urfig.org.
2. Voir les art. III-217 et III-227 du projet de Constitution (http://europa.eu.int/futurum/index_fr.htm).
3. Voir à ce sujet Raoul-Marc JENNAR, *L'Organisation mondiale du commerce et le déclin de la démocratie*, s.l.n.d.
4. Il est préoccupant de constater que la troisième partie du projet de Constitution prévoit implicitement que les services liés à l'éducation et à la santé feront l'objet de décisions du Conseil non plus à l'unanimité (comme décidé à Nice), mais à la majorité qualifiée (art. III-217 du projet de Constitution).

général, tous les deux mois). Chaque membre y est représenté par des ambassadeurs et hauts fonctionnaires. Il se réunit également en tant qu'organe de règlement des différends et en tant qu'instance d'examen des politiques commerciales des Etats-membres.

• Trois autres organes agissent sous la responsabilité du Conseil général : le **Conseil des marchandises**, le **Conseil du commerce des services** et le **Conseil des aspects du droit de propriété intellectuelle qui touche au commerce**. Ces conseils ont pour mis-

sion de superviser la mise en œuvre des accords relatifs à leurs champs d'action respectifs.

• **Différents comités** sont chargés, pour chaque Conseil et pour le Conseil général, de problèmes spécifiques (accords régionaux, développement, compétitivité, marchés publics...). Enfin, le secrétariat de l'OMC est placé sous l'autorité d'un directeur général désigné par la Conférence ministérielle.

Le tableau ci-après résume les caractéristiques du passage du GATT à l'OMC.

GATT	OMC
Le GATT était appliqué à titre provisoire et disposait d'une structure légère	Les engagements de l'OMC existent de plein droit et sont permanents. La structure est plus complexe et dotée de son propre secrétariat.
Le GATT reposait en partie sur une série d'accords plurilatéraux	Les accords sur lesquels reposent l'OMC sont presque tous multilatéraux : cela signifie que lorsque l'on adhère à l'OMC, on doit adhérer de suite à tous les accords.
Les règles du GATT ne portaient que sur le commerce des marchandises	Le champ d'application de l'OMC est plus large. Outre les marchandises, elle «s'attaque» également aux services et aux droits de propriété intellectuelle. L'OMC dispose, en outre, d'un pouvoir coercitif.

L'Accord Général sur le Commerce des Services

L'AGCS est un des accords signés à Marrakech en 1994 et il est donc piloté par l'un des conseils précités de l'OMC. Cet accord concerne les services et possède un champ d'application extrêmement large. Sont en effet concernés par l'AGCS les 12 secteurs suivants :

- Services aux affaires ;
- Communications ;
- Construction/ingénierie ;
- Distribution ;
- Education ;
- Environnement ;
- Finances ;
- Santé et services sociaux ;
- Tourisme ;
- Loisirs, culture et sport ;
- Transports ;
- «autres».

de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) dont les négociations, qui ont commencé en février 2000, devraient donner lieu à un premier accord au 1^{er} janvier 2005 dans le cadre de l'engagement unique. Conformément aux dispositions de cet Accord, une évaluation du commerce des services doit être effectuée et prendre en compte les spécificités des pays en développement. Il importe qu'à Cancún l'UE plaide sans équivoque en ce sens, sans faux semblants. En conséquence les demandes adressées par l'UE à des pays en développement, dont certains «pays les moins avancés» (PMA), et qui visent à libéraliser notamment certains services environnementaux essentiels dont la gestion de l'eau, doivent être retirées⁵ ; l'expérience de la privatisation de l'eau en Afrique a eu pour effet d'augmenter les tarifs et d'exclure les plus pauvres du réseau de distribution de l'eau⁶. Ainsi que le rappelait en septembre 2002 la Déclaration du Forum parlementaire mondial à l'occasion du Sommet de Rio+10, l'accès à l'eau, besoin humain fondamental, doit être gratuit⁷. De manière générale les pressions exercées sur les pays en développement afin de les amener à libéraliser leurs services doivent cesser.

Accès aux médicaments

Deuxièmement il est inadmissible que, sous prétexte de respecter les brevets des multinationales pharmaceutiques, l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle touchant au commerce (ADPIC) réduise à une simple exception l'accès de millions de personnes des pays pauvres aux médicaments contre le sida, la tuberculose, le paludisme et d'autres maladies graves. L'ADPIC lui-même doit mentionner de manière claire et non équivoque en ses paragraphes opérationnels que les pays qui en ont besoin sont autorisés à fabriquer, distribuer et/ou importer des médicaments génériques à des prix accessibles.

Doivent également être prévus des transferts de technologie permettant de développer les industries pharmaceutiques dans certains pays du Sud, qui pourront ainsi commercer entre eux. Force est de constater que

5. Voir notamment World Development Movement, «The Evian challenge : a civil society call for the EU to withdraw its GATS water requests», mai 2003, www.wdm.org.uk/campaign/evianchall.htm
6. Voir notamment World Development Movement, «G8 Statement from African NGOs», 3 juin 2003, www.wdm.org.uk/campaign/evianafricannngo.htm
7. Forum parlementaire mondial, «Il faut sauver le Sommet de la Terre - Un monde durable est possible, nécessaire et urgent», *Déclaration du Sommet Rio+10*, Johannesburg, 26 août - 4 septembre 2002, www.greens-efa.org/pdt/documents/greensefa_documents_52_fr.pdf

les résultats du G8 d'Evian du 3 juin dernier sont à cet égard très peu encourageants ; Médecins sans frontières (MSF), qui fustige l'absence, dans les conclusions du sommet, d'une décision sur le transfert de technologie, craint que les fonds promis par le G8 ne servent à acheter des traitements brevetés aux multinationales du Nord – et MSF de parler d'un «*plan d'inaction*»⁸. Tout cela doit changer. La Déclaration de Doha sur l'ADPIC et la santé publique, qui permet à chaque membre d'accorder des licences obligatoires (utilisation du brevet sans l'autorisation du détenteur) et de faire état d'une crise de santé publique pour déroger aux règles de l'ADPIC, doit être respectée et fondue dans le texte de l'ADPIC lui-même. Et elle doit être pleinement appliquée, c'est-à-dire d'une part sans restrictions notamment quant aux modalités d'importation (telles les restrictions contenues dans le compromis inspiré par le président du Conseil ADPIC en décembre 2002, et finalement rejeté par les Etats-Unis en automne dernier) ; et, d'autre part, sans que les «*dérogations*» à l'ADPIC soient limitées à la tuberculose, au paludisme et au sida comme le plaident les Etats-Unis – en effet ces maladies, dans la Déclaration de Doha susmentionnée, ne sont mentionnés qu'à titre exemplatif. Tout comme le droit à la souveraineté alimentaire⁹, le droit à la santé doit être concrétisé de manière ambitieuse dans le droit de l'OMC.

Traités environnementaux multilatéraux, brevetage du vivant

Troisièmement, l'UE doit œuvrer à faire consacrer le principe de précaution dans l'ensemble du système commercial multilatéral et à y faire clairement affirmer la primauté, sur les règles de l'OMC, des traités ayant pour objet la conservation et la protection de l'environnement et des ressources naturelles. Elle doit aussi exiger que soit mis un terme à la biopiraterie, non sanctionnée par l'ADPIC, et demander la suspension de l'application de l'ADPIC aux pays en développement tant que n'a pas été obtenue, à la faveur de la révision de l'Accord (prévue en ses articles 27.3(b) et 71.1 mais retardée jusqu'ici par les pays industrialisés), la suppression du brevetage du vivant (animaux, végétaux, micro-organismes) sur lequel de plus en plus de firmes multinationales jettent leur dévolu, le plus souvent sans la moindre compensation aux communautés indigènes. A tout le moins l'octroi du brevet doit dépendre de la mention de l'origine des ressources génétiques ou des connaissances traditionnelles concernées, de l'administration par le demandeur de brevet de la

8. *Le Soir*, 3 juin 2003, «*Sida : poudre aux yeux selon MSF*».

9. Notons qu'en tant que *non-trade concern* les OGM, non officiellement invités à Cancùn, pourraient y rentrer par la porte de derrière... ce que nous souhaitons évidemment.

preuve du consentement des personnes ou communautés concernées, et d'un partage équitable du bénéfice avec celles-ci. Ces exigences doivent être affirmées à l'OMC (ADPIC) comme à l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), où il appartient au Bureau européen des brevets de les soutenir.

Tant que la législation européenne elle-même n'offre pas de protection contre la biopiraterie, l'UE devrait instaurer un *moratorium* sur le breveteage des inventions basées sur les ressources génétiques et connaissances traditionnelles, et inviter ses partenaires de l'OMC à faire de même¹⁰. L'UE doit également veiller à ce que l'ADPIC soit amendé de façon à être en conformité avec la Convention sur la biodiversité et avec le Traité sur les ressources génétiques végétales de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Enfin les clauses de type «ADPIC+», qui vont encore plus loin que le régime de l'ADPIC notamment en matière d'inventions biotechnologiques, doivent cesser d'être incluses à l'insistance de l'UE dans ses accords bilatéraux ou régionaux avec les pays en développement ; les accords de ce type déjà existants doivent être amendés en ce sens, et les autres membres de l'OMC invités à suivre l'exemple¹¹.

Accès aux marchés

Quatrièmement, les pays industrialisés dont l'UE doivent d'une part ouvrir bien davantage leur marché aux produits agricoles et textiles des pays en développement tout en encourageant dans ces pays une consommation locale de leurs produits agricoles de même que la diversification des secteurs d'exportation, et d'autre part supprimer leurs subides à l'exportation pour, chez eux, soutenir davantage le développement rural, protéger l'environnement et combattre la pauvreté rurale. A cet égard, l'accord-cadre intervenu le 13 août 2003 entre l'UE et les Etats-Unis est nettement insuffisant, tant en matière d'accès au marché que de réduction des subventions à l'exportation. Réciproquement l'Union européenne, tout comme les Etats-Unis, doit cesser d'exercer des pressions en vue de garantir à ses produits manufacturés, dits non agricoles, «sans exclusion a priori», un accès aux marchés des pays en développement via l'élimination de tout obstacle tarifaire ou réglementaire. Le résultat de la mise en concurrence généralisée des entreprises

10. Peter EINARSSON, «Statement on TRIPs by Genetic Resources Action International (GRAIN)», Déclaration de GRAIN à l'occasion de l'audition publique de la Commission Industrie, Commerce extérieur, Recherche et Energie tenue au Parlement européen le 11 juin 2003. Voir aussi le site www.grain.org

11. *Ibidem*.

manufacturières des pays du Nord avec celles des pays du Sud est en effet connu d'avance. En fin de compte les dangers d'une désindustrialisation au Sud affectent d'ailleurs aussi les économies du Nord, puisqu'un Etat ne disposant plus de recettes d'exportation voit diminuer sa capacité d'importer et de consommer des produits et services du Nord¹².

Matières de Singapour

Cinquièmement, l'UE et les Etats-Unis doivent cesser de soutenir l'ouverture de négociations en leur faveur dans quatre domaines¹³ au sujet desquels les pays en développement avaient déjà opposé un refus catégorique lors de la première conférence ministérielle de l'OMC en 1996, à Singapour.

En matière d'investissement, les propositions actuelles des pays industrialisés, inspirées du mort-né Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) négocié à l'OCDE dans la première moitié des années 1990, visent à conférer des droits excessifs aux investisseurs, tout en limitant la possibilité pour les autorités publiques de mettre en œuvre des politiques environnementale, sociale ou économique dignes de ce nom.

En matière de concurrence, les discussions actuelles n'ont pas grand chose à voir avec la prévention des gigantesques fusions-acquisitions entre multinationales du Nord, ou avec l'interdiction de leurs pratiques anti-concurrentielles (segmentation des marchés et ententes sur les prix, abus de position dominante, etc.). Elles visent essentiellement à empêcher les pays en développement de protéger leurs firmes de la concurrence de celles, bien plus compétitives, des pays du Nord.

En matière de marchés publics les négociations proposées, qui portent sur la transparence des dispositions nationales relatives aux marchés publics, sont loin de viser à promouvoir les critères éthiques, sociaux, environnementaux ou de développement ; c'est bien plutôt aux firmes multinationales des pays industrialisés qu'elles profiteront. Une fois la compétence de l'OMC reconnue en matière de marchés publics, n'en doutons pas : des pressions s'exerceront en vue d'obtenir d'autres concessions dans ce domaine.

En matière de «*facilitation des échanges*», au lieu d'offrir aux pays en développement l'assistance technique nécessaire, les propositions

12. Voir au sujet de la désindustrialisation Martin KHOR, *The WTO, the Post-Doha Agenda and the Future of the Trade System : A Development Perspective*, Third World Network, 2003. Voir www.twinside.org.sg

13. Voir à ce sujet la Déclaration syndicale concernant l'ordre du jour de la 5^e Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce, www.etuc.org ; Martin KHOR, *op. cit.* ; et Raoul Marc JENNAR, *Les enjeux de Cancún*, 30 avril 2003, URFIG - Oxfam Solidarité.

actuelles de l'UE visent à leur imposer des investissements particulièrement coûteux en équipements douaniers et en technologies de l'information, et risquent notamment de leur faire perdre d'importantes recettes douanières.

On le voit : on est loin d'un projet de développement durable et équitable...

«*Le monde n'est pas une marchandise*». D'ici à Cancún, les forces progressistes altermondialistes, partis, ONG, syndicats, mouvement de Porto Alegre..., dans les pays de l'Union européenne comme ailleurs, s'exprimeront clairement en faveur d'un projet de développement durable et équitable, fondé sur les principes de précaution et de solidarité, et qui consacre un traitement spécial et différencié¹⁴ en faveur des pays en développement. Souhaitons que les gouvernements des Quinze, cette fois, les entendent !

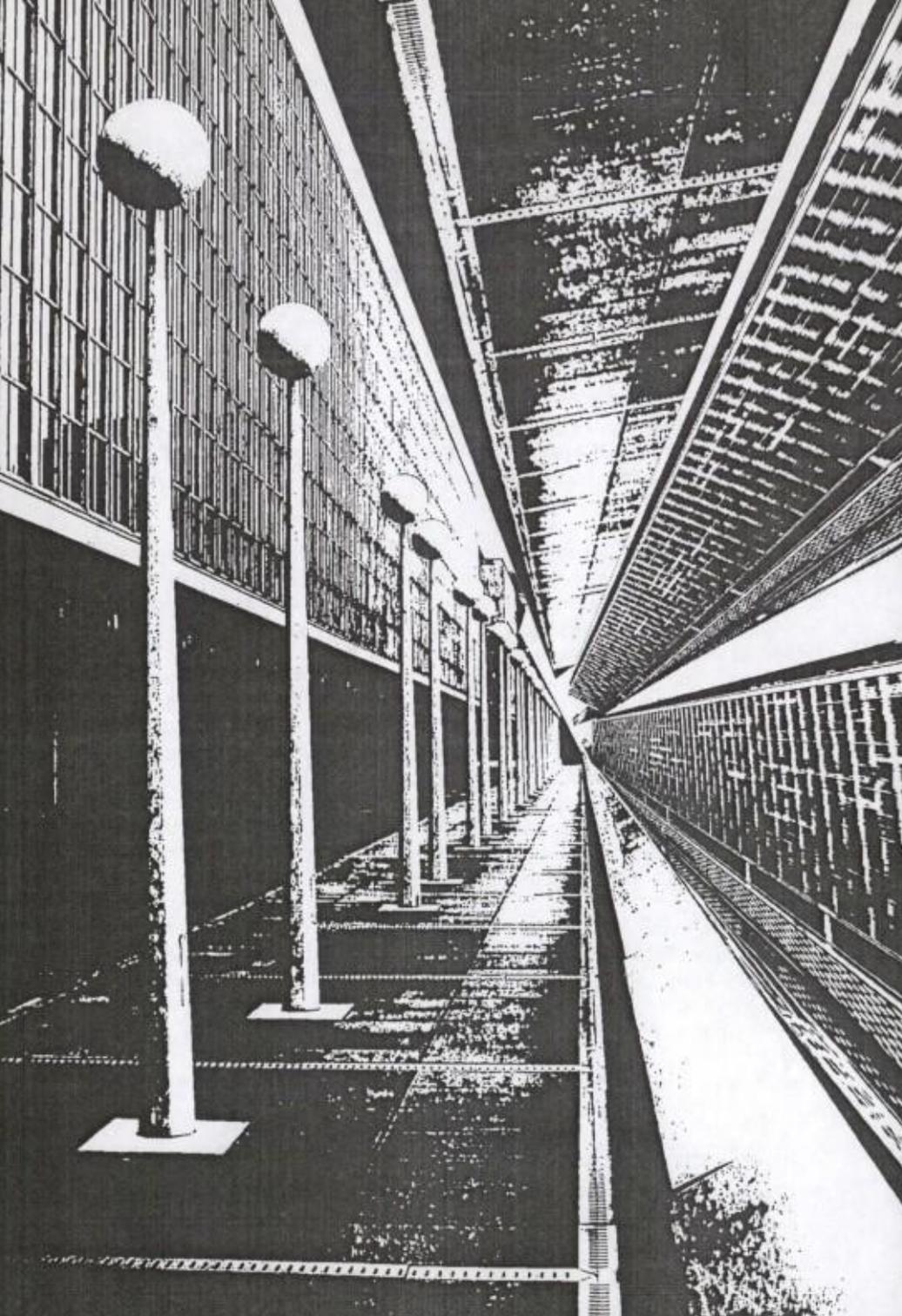
Certes ce ne serait qu'un premier pas. D'autres problèmes critiques demeureraient, qui relèvent notamment d'autres organisations internationales : il faudrait notamment annuler la dette du Tiers Monde, dont le service annuel dépasse de loin l'aide publique au développement reçue. Il faudrait atteindre le fameux seuil des 0.7 % d'aide publique au développement – les pays du G8, dont les engagements varient chaque année, dépensent toujours moins de 0.3 % en APD et, à Evian, ils ont promis une assistance équivalente à moins d'1 % des dépenses engagées pour la guerre en Irak. Comme Lula l'a proposé au dernier G8, il faudrait taxer le commerce des armes dont les huit pays les plus industrialisés exportent 85 %, et taxer aussi les flux spéculatifs de capitaux et les opérations de change (taxes Tobin et Spahn) ainsi qu'en redistribuer le produit. Il faudrait aussi effectuer de massifs transferts de technologie ; stabiliser les marchés des matières premières ; etc.

Premier pas, donc. Mais ce serait déjà considérable. En dépit des promesses de la déclaration gouvernementale la Belgique n'a, pas plus que les autres Etats membres, saisi les échéances de l'été pour obtenir du Conseil une révision du mandat de négociation de la Commission. Plus le temps passe plus les négociations, basées sur le mandat de 1999, avancent.

Il est encore temps – mais il est moins une – pour obtenir une telle révision.

A nos gouvernements respectifs de prendre leurs responsabilités.

14. Voir à ce sujet la revue BRIDGES *Between Trade and Sustainable Development*, Avril 2003, «Special and Differential Treatment : Putting Development Back in the Doha Agenda», www.ictsd.org



L e c t u r e s

Pour le Roi et la Patrie

***La noblesse belge
dans la Résistance***

MARIE-PIERRE D'UDEKEM D'ACOZ

Editions Racine, 2003, 480 pages

Le travail considérable et minutieux de l'historienne M-P. d'Udekem d'Acoz nous fournit non seulement une vue documentée sur le rôle de la noblesse belge dans les années 1930 et sous l'occupation, il nous permet aussi une approche globale d'un monde mal connu. Toute honte bue, j'avoue avoir ignoré qu'il y eût en Belgique tant de barons, comtes, princes, marquis et écuyers, qu'il ne sied pas de les confondre tous, puisque certains sont d'Ancien Régime et d'autres ennoblis par les rois Léopold I^{er} et Léopold II; que les mariages endogames, évitant la mésalliance, y sont la règle et les familles habituellement très nombreuses. Accessoirement, et comme si cela allait de soi, le châtelain était souvent bourgmestre.

Ce monde, majoritairement attaché à l'Eglise catholique romaine, a payé un lourd tribut à la Résistance et je crois

que l'histoire de la seconde guerre mondiale sort enrichie des recherches de M-P. d'Udekem d'Acoz. Il me semble par contre que le titre de cet ouvrage est contestable. *Pour le Roi et la Patrie* laisse croire que les nobles qui ont combattu l'occupant l'ont fait par attachement à Léopold III. Or la vérité est bien plus nuancée. *Pour la patrie, pour la monarchie* eût été, me semble-t-il, plus conforme aux faits. Car si un postulat veut que «de roi n'est pas critiquable», Léopold III a été critiqué. Moins, il est vrai, pour la politique qu'il incarnait que pour son mariage avec une roturière, qui a bouleversé plus d'un membre de la noblesse.

Le profond conservatisme qui marque de son empreinte le monde des châtelains est évident, et d'une certaine manière assumé par l'auteure. Dans un chapitre intitulé «*La noblesse dans l'entre deux guerres*», elle insiste sur «*l'indéfectible fidélité aux souverains*», sur «*l'attachement à ce qui est permanent et immuable*» de la noblesse, «*fidèle gardienne des traditions*». Certes, nous ne sommes plus en 1789, et pas davantage en 1830. N'empêche que l'adop-

tion de la loi sur le suffrage universel en 1919 a été considérée comme une trahison par certains. Pire, une trahison voulue par un roi, Albert I^{er} et préparée dans un château... L'on se résigne cependant, on s'adapte, on plaide (en l'occurrence Eugène de Grunne) pour «un engagement dans la société»... et – avec des accents paternalistes – «pour communiquer à la nation ses propres vertus».

M-P. d'Udekem analyse l'attrait exercé dans les années 30 par les idées Ordre et Autorité sur nombre de familles porteuses de noms à tiroirs. Un des fondements de cet attrait est l'horreur du communisme, ce «mal absolu», qui a engendré le malheur de la noblesse russe. Conscience de caste, peur ambiante du rouge, épouvante face au *Frente popular* vont en mener un certain nombre à suivre Degrelle et ensuite Franco, ce protecteur de la noblesse espagnole. L'auteure dénombre onze rexistes actifs au sein de la noblesse ancienne ; elle en trace le profil. D'autres nobles sont éçœurés, des familles sont divisées, par exemple les Grunne. Il aura fallu le coup de crosse du cardinal Van Roey en avril 1936 pour mettre fin à un engouement qui ne fut pas, on le sait, le monopole de quelques barons. En 39, le conseil général de Rex

compte cependant encore un baron et un comte.

L'engagement pour Franco fut plus durable. Il y eut même, rappelle M-P. d'Udekem d'Acoz, un trio de parlementaires ardemment franquiste, animateur «d'un lobby contre l'Antéchrist marxiste qui avait envahi l'Espagne». Il s'agit de Charles-Albert d'Aspremont Lynden, de Pierre Nothomb et du baron René de Dorlodot. Il faut y ajouter (au moins) deux vicomtes : Charles Terlinden et Roger le Sergeant d'Hendecourt.

Cette passion pour le franquisme va de pair avec une indulgence attendrie pour le salazarisme, en raison du rôle prépondérant de l'Eglise dans ces deux régimes. Quant à l'hitlérisme, même de farouches zélateurs de Franco s'en méfient : expansionnisme, paganisme, persécutions, trop c'est trop.

Cette méfiance est-elle compatible avec la politique de neutralité voulue par Léopold III et le gouvernement belge ? Des porte-parole autorisés de la noblesse lancent fin 39 un Manifeste pour la neutralité, «autour de notre roi». Entre la drôle de guerre et les faits de résistance, on peut penser qu'il y eut des hésitations, voire des déchirements. M-P. d'Udekem rappel-

le que pour nombre de nobles (souvent militaires) l'attachement à la patrie et au roi allait de pair avec l'attachement au principe d'autorité, et qu'en 39-40, ils souhaitaient pour l'après-guerre des structures étatiques donnant un réel pouvoir au roi. L'importante proportion de nobles dans l'armée est soulignée par l'auteure en invoquant les Croisades et l'imaginaire chevaleresque. Il faut savoir en effet qu'on ne déroge pas à son rang en entrant dans l'armée. «*Un aristocrate doit s'engager pleinement sans craindre de mourir sur le champ de bataille...*», écrit-elle. L'engagement a été généreux, même si le propos a une résonance archaïque : prisons, camps de concentration et exécutions ont fait plus de victimes que les champs de bataille.

Les deux plus gros chapitres du livre s'intitulent «*Les services de renseignement et d'action*» et «*L'Armée secrète*». Ce sont effectivement les domaines où s'est déployée l'action résistante des châtelains. Et les châteaux eux-mêmes y ont joué un rôle non négligeable : atterrissage de parachutistes, postes émetteurs, accueil de clandestins, juifs, réfractaires au travail obligatoire. Les relations familiales et mondaines ont souvent servi de repères.

L'inventaire des réseaux liés à Londres ainsi que des composantes de l'AS est précis et documenté. Irré-

sumable. Autant de fiches retraçant un parcours individuel, familial, de groupe – où le drame est très présent. En cours de route, on rencontre des membres du Groupe G, de la *Witte Brigade*, du Front de l'indépendance, des Partisans armés. Et quelques uns de ces résistants, barons ou métallos, se sont rencontrés dans une prison et dans un camp, à leur surprise probablement.

«*Il n'y a pas de façon typiquement 'noble' de résister; le sentiment général d'opposition à l'ennemi l'emporte*», observe M-P. d'Udekem d'Acoz, ajoutant cependant qu'il y a «*un rapport, à la fois très chrétien et typiquement noble, à la mort*». Je ne m'aventure pas à dissenter sur ce rapport à la mort. À mon sens, la différence fondamentale est ailleurs, et très précisément dans la conception de l'ennemi. D'un côté, c'est essentiellement «*la haine du Boche*» qui anime le résistant, de l'autre c'est la volonté de battre le nazisme.

Rosine Lewin

**Démocraties
chrétiennes
et conservatismes
en Europe
Une nouvelle conver-
gence ?**

édité par PASCAL DELWIT

Editions de l'Université de Bruxelles
2003

C'est une question importante que pose cet ouvrage, produit par quelque vingt spécialistes internationaux* En effet, à l'échelle des groupes politiques du Parlement européen, démocrates-chrétiens et conservateurs se sont rejoints pour constituer le Parti populaire européen. Quelles sont les relations entre les premiers et les seconds ; ont-ils en commun des fondements idéologiques et programmatiques ? Fût-ce sur le mode interrogatif, la notion de «nouvelle convergence» figure dans le titre du livre. Mais pour maints contributeurs, il s'agit moins de «convergences» que «d'absorption»,

* Pascal Delwit, Wouter Beke, Daniel-Louis Seiler, Paul Magnette, Christian Vandermotten, P. Medina Lockhart, David Bell, Frédérique Chadel, Ludger Helms, Nicolas Sauger, Jaak Billiet, Paul Lucardie, Philippe Poirier, Sorina Soare, Jean-Michel De Waele, Petia Gueorguieva, Steven Van Hecke

absorption, on l'aura deviné, des démocraties chrétiennes par la droite conservatrice. La construction européenne aura joué un rôle décisif dans le processus – et plus précisément le rôle accru du Parlement européen, l'importance accrue des groupes politiques au sein du PE, et enfin leur mode de financement.

Une première partie du recueil réunit des études sous un angle généraliste et comparatif. J'en retiens en particulier le subtil bilan que trace Daniel Seiler des partis démocrates-chrétiens et conservateurs en ce début de siècle, ainsi que l'exploration par Paul Magnette du conservatisme politique. La seconde partie regroupe des analyses de l'évolution qu'ont connue par exemple le parti conservateur britannique, la CDU allemande, le Parti populaire espagnol ou feu la DC italienne.

Pascal Delwit qui a coordonné ce vaste travail signe une introduction où il rappelle qu'au départ *«les formations démocrates-chrétiennes se veulent, d'abord et avant tout, des organisations de défense des intérêts de la religion dans le champ politique»*. Il aura fallu attendre la fin de la deuxième guerre mondiale pour que se structurent petit à petit des réseaux internationaux de groupes démocrates-chrétiens. Objectif principal

des Rencontres de Genève, animées par Georges Bidault, puis des Nouvelles Equipes internationales chères à Adenauer et De Gasperi : l'opposition au monde soviétique et au communisme... L'élection d'avril 1948 en Italie est à cet égard emblématique. Il s'agit de verrouiller l'accès au pouvoir des communistes. Le pape Pie XII n'en dort plus. En Allemagne même, les Américains, soucieux d'éviter une victoire du socialiste Kurt Schumacher, soupçonné d'être marxiste, parient à fond sur Adenauer, qui devient président de la CDU. Avec la bavaroise CSLT, la CDLT aura bientôt une position dominante sur les groupes démocrates-chrétiens. C'est leur âge d'or.

Le tournant se dessine en 1990-91. Une coopération «plus intense avec les partis populaires poursuivant des objectifs sociaux similaires» est annoncée et sera effective au Sud comme au Nord : le parti de Jose-Maria Aznar entre au PPE, de même que les partis conservateurs britannique et danois. *Forza Italia*, la formation de Silvio Berlusconi, fait son entrée en 1999.

Cette «ouverture» du PPE tous azimuts suscite un cumul de contradictions et d'ambiguïtés. Les «objectifs sociaux similaires» sont fantomatiques.

Seiler parle d'une «mort annoncée de la démocratie chrétienne» et diagnostique une «captation d'héritage». La pulvérisation de la DC italienne – dont on lira le récit par Cavera – et l'émergence de *Forza Italia* ont joué un rôle capital dans la mutation du Parti Populaire Européen. De même est évidente l'interaction entre le devenir du parti de Jose Maria Aznar (plus fort, plus structuré) et la diversification du PPE. Frédérique Chadel observe à ce propos que le *Partido Popular* est devenu «un véritable modèle d'organisation pour l'ensemble des partis de la droite européenne».

D'une certaine manière donc, et pour certains analystes, la question d'une «nouvelle convergence» est plutôt rhétorique. Il y a eu dans le passé de graves conflits entre démocrates-chrétiens et conservateurs-prédateurs. Il n'y a pas eu, me semble-t-il, de revendication commune de convergence entre eux... Et il n'y en a pas de nouvelle aujourd'hui. En ouvrant ses rangs aux conservateurs afin de se renforcer face au groupe socialiste, le PPE a rompu avec l'interclassisme et la défense des intérêts religieux qui ont caractérisé les démocraties chrétiennes. La droite domine le terrain.

Sans Etat d'âme
Lettres ouvertes
sur les centres fermés

Editions du Cerisier, Mons,
 2003, 304 pages – 13,5 euros

Au départ de ce recueil de *«Lettres ouvertes sur des centres fermés»*, une interview par le journaliste Hugues Dorzée, de M. Stefan Schewebach, alors directeur général de l'Office des étrangers. Interview stupéfiante, à peine crédible, tant les propos de M. Schewebach allient le cynisme à la bonne conscience. Hugues Dorzée et le photographe Jean-François Tefnin ont publié en 1999 un livre intitulé *Les mots et les murs*, qui s'articulait autour de cet effarant entretien avec un haut fonctionnaire. Puis, le Comité de soutien au Collectif contre les expulsions a pris l'initiative de rassembler des réactions aux propos – jamais démentis – de M. Schewebach. Cela nous vaut un livre au titre savoureux, qui est un éloge de la désobéissance.

Ce qui frappe le plus dans les tranquilles réponses de M. Schewebach à Hugues Dorzée, c'est l'obstination avec laquelle il proclame que les gens

internés dans les centres fermés ont librement choisi leur sort. *«Dans les centres fermés, c'est la personne qui choisit quand elle part»...* *«Je vous rappelle ma première phrase : ce sont les gens qui décident de la durée qu'ils vont passer au centre»...* *«Si les gens se tiennent correctement, il n'y a pas de problème»*. Le directeur général de l'Office des étrangers est au service d'un ministre, lequel assume ses responsabilités politiques. Lui, le haut fonctionnaire, il exécute les instructions ministérielles sans le moindre état d'âme, c'est à dire sans réfléchir à ses propres responsabilités, avec le maximum d'efficacité.

Sur ces thèmes, une cinquantaine d'auteurs ont dit leur inquiétude, leur indignation, leurs sarcasmes, leur nausée... Ecrivains, journalistes, sociologues, historiens, juristes, artistes, chacun à sa manière, sonne l'alarme : obéir aux ordres sans se poser de questions sur la portée de ces ordres, c'est ouvrir les vannes de l'arbitraire, du non-droit. Seules parades : exercer l'esprit critique, recourir à la désobéissance civile.

A lire et faire lire.

RL.

Le sionisme n'est pas le judaïsme *essai sur le destin d'Israël*

JACQUES ARON

Didier Devillez éditeur, 2003, 304 pp.

Attention : titre trompeur. L'essai exigeant de Jacques Aron n'est ni une philippique antisioniste, ni la proposition d'un judaïsme qui n'aurait rien à voir avec le sionisme.

Pourtant, l'auteur n'est pas tendre avec la prétention du sionisme à incarner le dernier avatar de l'identité juive. Par opposition, son admiration va «à tous ceux (...) qui résistent opiniâtrement à la contagion de l'ethnocentrisme raciste de leurs pires persécuteurs. Ce combat-là peut et doit être mené partout». (Nous verrons plus loin qui sont ces résistants). Quant à lui-même qui n'hésite jamais, avec une pudeur infinie, à lever un coin du voile sur son implication personnelle, il déclare : «Je ne serai jamais sioniste. (...) Ma judéité et ma solidarité avec d'autres Juifs ne reconnaissent que cette frontière».

Ces mots de conclusion rejoignent ceux du prologue : «Distinguer le judaïsme du sionisme relève aussi d'un choix existentiel (...). On peut être Juif sans être nationaliste, chauvin ou intolérant à l'égard d'autres peuples, comme on peut être Belge,

Français, Allemand, etc. sans être ou s'affirmer nationaliste. Il serait temps que les patries pour lesquelles on appelle à mourir dans la joie ou dans la foi appartiennent au rayon des antiquités, que les identités meurtrières cèdent le pas à l'administration démocratique et juste des différents pays par les habitants qui y vivent et en assument la responsabilité». Tout au long de l'ouvrage, Jacques Aron qui tient à son «*progressisme juif en diaspora*» se pose en fervent partisan de l'universalisme démocratique avec, comme horizon, «la fusion de la culture juive et de celle des pays où ils résident, cet enrichissement dont la culture juive donne tant d'exemples [et qui] apparaît comme la préfiguration du mouvement futur de l'humanité vers une intégration de plus en plus poussée¹». Référence assumée aux idées de Lénine sur la question nationale, qui faisait du socialisme la condition du libre épanouissement de toutes les cultures nationales avant qu'elles ne fusionnent dans le «*démocratisme du prolétariat international*». (Pour ma part, je craindrais plutôt que, sans résistance consciente, quitte pour cela à réinvestir des «*particularismes*», elles ne fusionnent dans l'américanisme du commerce international).

1. *Cahiers Marxistes*, n°9, 1971, cité dans *L'Année du souvenir*, Didier Devillez, 1997.

Soit. Aron récuse donc le sionisme en tant que nationalisme, au nom de l'universalisme des Lumières. S'affirmant athée, la version religieuse du judaïsme ne saurait non plus lui convenir. La question sous-jacente au titre de l'ouvrage reste donc entière. Si «*le sionisme n'est pas le judaïsme*» (une affirmation empruntée à Hans Kohn, une des «figures positives» du panthéon d'Aron) et si ce dernier n'est pas non plus contenu tout entier dans l'alliance entre l'Éternel et Son peuple, qu'est-il finalement ? N'est-il pas voué à se dissoudre dans l'Universel abstrait ? Sans doute, en souhaitant que «*les identités meurtrières cèdent le pas à l'administration démocratique et juste des différents pays par les habitants qui y vivent et en assument la responsabilité*», Aron devait avoir la Palestine en tête. Mais transposée aux États de la diaspora, n'est-ce pas donner congé à une quelconque spécificité collective juive ? Quel serait encore le «*supplément*» qu'une identité juive apporterait au fait d'être «*Belge, Français ou Allemand*», ces «*autres peuples*» qu'Aron met en parallèle avec le «*peuple juif*» ? Et quel contenu positif mettre dans le concept de «*progressisme juif en diaspora*» dont l'auteur se réclame ? Sans doute y aurait-il là la matière d'un autre livre. J'en viens à un autre étonnement, qui est un authentique paradoxe relevé d'ailleurs par l'auteur : «*Il*

peut paraître surprenant que l'auteur de ce livre, qui affirme volontiers sa conception matérialiste athée de l'histoire, n'ait pas mesuré son admiration pour le courage et la persévérance de ces idéalistes, souvent imprégné d'un profond et sincère sentiment religieux». Le paradoxe va encore plus loin. En début d'ouvrage, Aron cite un échantillon de cinq Juifs libres selon son cœur. Parmi les quatre qui ont vécu au XX^e siècle, on trouve deux intellectuels critiques, mais nullement hostiles de façon univoque à l'entreprise sioniste (les philosophes Walter Benjamin et Hanna Arendt) et deux authentiques sionistes ayant réalisé leur *Ahyab*, à savoir Martin Buber (encore un philosophe) et Nahum Goldmann qui fut, à la tête du Congrès juif mondial, l'inépuisable et inamovible ambassadeur de la cause israélienne. Au fil de l'essai, on découvrira d'autres figures : Arthur Ruppin, Hugo Bergman, Gershom Scholem, Léon Magnes, Robert Welstch. Tous militants sionistes engagés et intellectuels brillants ayant fini leurs jours dans l'État qu'ils avaient contribué à créer. Mais aussi porteurs d'une vision minoritaire du sionisme. Cette vision, qui fut historiquement vaincue après avoir été longtemps la doctrine officielle de la gauche sioniste (*Mapam, Hashomer Hatzair*), pourrait se résumer ainsi : l'aspiration légitime des Juifs à un foyer national en Palestine

ne peut s'imposer contre la volonté des Arabes ; seul un Etat bi-national peut assurer la coexistence des peuples en Palestine sans que l'un ne domine l'autre.

L'admiration manifeste que porte Aron à ce petit groupe d'hommes, dont Martin Buber fut l'âme, semble finalement sauver la mise au sionisme. Car si un autre socialisme, jamais réalisé nulle part, reste pensable malgré la déroute politique et morale du «socialisme réel», ne faudrait-il pas accepter de même qu'un autre sionisme différent du «sionisme réel» puisse être pensé ? Qu'il y existe donc bien «des sionismes» et que certains sont plus fréquentables que d'autres ? En sortant de l'oubli ces hommes qui s'attachèrent, malheureusement en vain, à faire accepter l'immigration juive en Palestine par le peuple arabe plutôt que de s'abriter derrière les grandes puissances en général et les baïonnettes anglaises en particulier, Jacques Aron introduit salutairement de la nuance dans un affrontement manichéen. Ne peut-on en déduire que de l'intérieur même du sionisme le plus légitime peut toujours surgir une autre parole qui renouerait avec l'esprit de Martin Buber ?

A l'inverse, Aron n'est pas tendre à l'égard d'un certain socialisme prag-

matique incarné par Ben Gourion, même si sa capacité à accommoder les principes aux exigences fluctuantes de la *realpolitik* ne laisse pas d'impressionner. De part et d'autre de ce *mainstream*, deux courants en opposition radicale se revendiquèrent avec constance de valeurs qui devaient transcender les tactiques politiques. A droite, le courant révisionniste (Jabotinsky, puis Begin) se réclamait d'un nationalisme messianique pour qui la promesse faite par Dieu à Son peuple rendait blasphématoire toute tentative de compromis avec les Arabes. Pour les amis de Buber regroupés dans *Brit Shalom*, puis dans *Erboud*, c'est au nom d'une certaine éthique que les Juifs devraient s'interdire de devenir «un peuple comme un autre» maniant cyniquement les rapports de force pour imposer sa volonté à un autre peuple. Les Juifs perdraient leur âme s'ils n'étaient plus que des Israéliens, simples ressortissants d'un Etat profane. Comme le relève Aron, «la tradition judivaïque est traversée de cette tension entre la vocation particulière des Juifs et leur mission universelle». Mission universelle qui n'a de sens que s'il existe encore «quelque part» un peuple juif.

Ces considérations auxquelles me conduit la lecture de l'essai de Jacques Aron et qui, sans doute, sollicitent son texte bien au-delà des intentions

de l'auteur, me sont venues au fil de la passionnante controverse historique et intellectuelle qu'il déroule sous nos yeux. Dans la masse de documents qu'ont produits les nombreuses controverses autour du sionisme, Aron a choisi de se limiter à l'univers qu'il connaît le mieux : celui du judaïsme allemand auquel renvoie la plus grande partie de sa bibliographie. Dans cet espace très singulier, le sionisme naissant ne sera pas confronté aux différents socialismes juifs (le *Bund*, les partisans du «*sejm*», la social-démocratie), à des vellétés d'autonomie nationale en diaspora (Dobnov) ou au renouveau mystique religieux (le hassidisme), comme ce fut le cas dans le «*Yiddishland*» situé plus à l'Est, mais singulièrement au libéralisme assimilateur dominant au sein d'une communauté juive fière d'appartenir à la Nation de Goethe et de Schiller. Aron nous montre aussi

les accointances troubles qui se sont esquissées un temps entre sionisme et national-socialisme. Enfin, en suivant les mêmes acteurs en Palestine, il fait l'inventaire, par une fine analyse des controverses internes au mouvement sioniste, des tentatives avortées de donner à l'implantation juive un autre destin.

Ce chemin est parfois ardu. La masse d'érudition brassée par l'auteur est impressionnante et peut désarmer le lecteur qui n'est pas peu ou prou un spécialiste de la question. Mais la précision d'Aron et – ce n'est pas si fréquent dans ce genre d'ouvrage – l'élégance de sa plume rendent le voyage à la fois utile et agréable. Même si on referme le livre avec encore plus de questions en suspens qu'avant de l'avoir ouvert.

Henri Goldman

Les CM – numéros parus ces dix dernières années

- Travail : nouveaux conflits, nouvelles solidarités	182, décembre 1991
- 24 novembre 1991 : les rouges dribblés par les verts	183, janvier-février 1992
- Ethique : au-delà de la mode	184, avril-mai 1992
- Démocratie, insurrection permanente (1)	185, juillet 1992
- Démocratie, insurrection permanente (2)	186, septembre 1992
- La Wallonie et ses intellectuels co-édition <i>Touff</i> n°7	187, novembre 1992
- Rejets/reconstructions du politique	188, janvier-février 1993
- Sport : jeux et enjeu	189, mars-avril 1993
- Dossier liégeois	190, juin-juillet 1993
- Femmes / histoire au tournant du siècle	191, août-sept. 1993
- Notre adieu au roi	192, nov.-décembre 1993
- Etre de gauche et maçon ?	193, février-mars 1994
- Positions matérialistes sur l'écrit	194, juin-juillet 1994
- Régions, régionalisme : conjuré le crépuscule industriel ?	195, août-septembre 1994
- Y a-t-il un économiste (socialiste) dans l'avion ?	196, décembre 1994
- Parcours dans le monde catholique <i>réédition</i>	197, février-mars 1995
- La droite existe. Et la gauche ?	198, mai 1995
- Notes d'Amérique latine	199, juillet-août 1995
- Dérives sécuritaires	200, nov.-décembre 1995
- Luxembourg, un échantillon d'Europe	201, avril-mai 1996
- <i>Numerus clausus</i> et enseignement	202, juin-juillet 1996
- Néolibéralismes, renouvellements régressifs et totalitarisme marchand	203, août-septembre 1996
- William Morris, un héritage rouge et vert et centenaire	204, nov.-décembre 1996
- Services publics: on brade?	205, avril-mai 1997
- Ce qui ne peut plus durer en Belgique	206, juin-juillet 1997
- De la Yougoslavie à la Belgique	207, octobre-nov. 1997
- L'Afrique nouvelle est-elle arrivée?	208, janvier-février 1998
- Chiapas dialogue pour la dignité	209, juin-juillet 1998
- 150 ans (et ½) après le manifeste	210, sept.-octobre 1998
- Bruxelles : mixité sociale en théorie, ...	211, déc.- janv. 1998-99
- Des sciences et des hommes	212, juin-juillet 1999
- Albert Marteaux 1886-1949	213, nov.-décembre 1999
- A l'Est, dix ans de recyclage des nomenklaturas	214, décembre 1999
- Casino planétaire	215, avril-mai 2000
- La prostitution : un droit de l'homme ?	216, juin-juillet 2000
- Fédéralisme - stop ou encore ?	217, oct.-nov. 2000
- Mal-être au travail	218, déc.-janvier 2000-01
- Casino planétaire - suite : résister	219, juin -juillet 2001
- école@business.com	220, nov.-décembre 2001
- Lézards plastiques	221, mars-avril 2002
- Petites fleurs rouges de la grande grève - 1960-65	222, juin-juillet 2002
- L'Europe avant le Big-bang	223, octobre-nov. 2002
- Etre de gauche et flamand	224, avril-mai 2003

Les Cahiers Marxistes
sont déposés
dans les librairies suivantes :

- ABELARD Bouquinerie
Rue F. Dons, 5 (Quartier ULB) - 1050 Bruxelles
- AGORA Louvain-la-Neuve
Agora, 11 - 1348 Louvain-la-Neuve
- ALINEA
Rue Beaumont, 21 - L- 1536 Luxembourg
- A LIVRE OUVERT
Rue St Lambert, 116 - 1200 Bruxelles
- LA DERIVE
Grand'Place, 10 - 4500 Huy
- LE LIVRE INTERNATIONAL
Bd. Lemonnier, 171 - 1000 Bruxelles
- L'ILE AUX CHATS
Rue Faider, 121 - 1050 Bruxelles
- LIBRAIRIE ANDRE LETO
Rue d'Havré, 35 - 7000 Mons
- LIBRAIRIE ENTRE-TEMPS (Centre culturel Barricade)
Rue Pierreuse, 19/21 - 4000 Liège
- LIBRIS - TOISON D'OR Espace Louise
Av. de la Toison d'Or, 40/42 - 1060 Bruxelles
- POINT VIRGULE
Rue Lelièvre, 1 - 5000 Namur
- PRESSES UNIVERSITAIRES DE BRUXELLES
Av. Paul Héger, 42 - 1050 Bruxelles
- TROPISMES
Galerie des Princes, 11 - 1000 Bruxelles
- WALLONIE - BRUXELLES
Rue Quincampoix, 46 - F - 75004 Paris

REVUE BIMESTRIELLE ISSN: 0591-0633

Editeur responsable: Pierre Gillis
6 N-D Débonnaire
7000 - Mons

Production, propriété & copyright : FREE, mouvement
d'éducation permanente reconnu par la Communauté française
Membre de l'Association des Revues scientifiques et culturelles

Dépôt: Bruxelles X

8 EUR