

LA GESTION DES RESSOURCES PUBLIQUES : ACTEURS, ENJEUX ET PROCESSUS – ACTES DE LA 8^{ème} ÉDITION DES APRÈS-MIDIS DE RECHERCHE DU DÉPARTEMENT DE SCIENCE POLITIQUE DE L’UNIVERSITÉ DE LIÈGE ... ET AU-DELÀ !

Damien PIRON¹, Audrey WEERTS² et Sophie WINTGENS³

La présente livraison de la revue *Pyramides* fait office de numéro spécial à nos yeux en ce qu’elle réunit trois contributions issues de la 8^{ème} édition des Après-midis de recherche du Département de Science politique de l’Université de Liège (ci-après « les Après-midis de recherche »), organisée autour de la problématique éminemment actuelle de la gestion des ressources publiques. En tant qu’organisateurs de cet événement, nous sommes bien évidemment fiers de voir que la collaboration scientifique initiée dans le cadre de cette manifestation puisse se conclure de la plus belle des façons pour les collègues associés à notre démarche. Quoi de plus valorisant en effet pour un jeune chercheur que de voir le fruit de ses travaux publié dans une revue scientifique ?

Dans ce contexte, cette introduction se donne un triple objectif : exposer la thématique générale des Après-midis de recherche, en démontrer l’intérêt selon nos travaux et présenter les cas d’études explorés dans le présent numéro de *Pyramides*. Sur la base de cette ambition, le plan de cette introduction s’établit de la façon suivante : après avoir rappelé le contenu de l’appel à communications diffusé, nous soulignons la pertinence et l’actualité de la démarche proposée à partir de deux illustrations issues de nos propres recherches. Concrètement, les cas de la gouvernance des finances publiques régionales et de la politique étrangère chinoise sont ainsi

¹ D. Piron, Aspirant F.R.S.-FNRS, Département de science politique de l’Université de Liège (SPIRAL et *Tax Institute*).

² A. Weerts, Assistante, Département de science politique de l’Université de Liège (CAPAC et Unité d’étude des systèmes politiques belges).

³ S. Wintgens, Chargée de recherches du F.R.S.-FNRS, Centre d’étude de la vie politique (Cevipol) de l’Université libre de Bruxelles et Maître de conférences, Département de science politique de l’Université de Liège (*Center for International Relations Studies*).

présentés plus en détail afin de mettre en évidence les apports d'une entrée par les ressources publiques. Dans un troisième et dernier temps, nous introduisons les contributions de Céline Remy, Justine Contor et Maxime Counet, dont des versions préliminaires – entre-temps remises sur le métier – avaient chacune fait l'objet d'une présentation et d'une discussion au cours des Après-midis de recherche.

I. La philosophie générale des Après-midis de recherche et l'appel à communications

La 8^{ème} édition des Après-midis de recherche s'est tenue le 6 mai 2015 dans les locaux de l'Université de Liège. La philosophie de cet événement⁴ désormais bien ancré dans la vie interne du Département, dont il jouit du soutien indéfectible, n'est pas de limiter les séminaires à une approche particulière de la science politique, mais au contraire de débattre autour d'un objet d'étude en mêlant diverses disciplines. En conséquence, les approches mobilisées prennent tout autant appui sur les cadres théoriques propres à la science politique, que sur les concepts développés au sein des sciences juridiques, sociologiques, économiques, historiques, philosophiques, etc.

Dans un souci de renouvellement constant des problématiques abordées au cours de nos échanges, cette édition était cette fois placée sous le signe de la gestion des ressources publiques et des acteurs, enjeux et processus qui y sont associés⁵. Le point de départ de notre réflexion reposait sur le constat suivant : de tous temps et en tous lieux, la conquête et la gestion des ressources publiques se sont érigées en enjeu majeur du jeu politique. Qu'elles soient matérielles (telles que les finances et les infrastructures publiques) ou immatérielles (à l'instar de l'accès à l'information, du pouvoir de décision et d'influence), ces ressources constituent l'un des fondements de l'action de l'État, tant en termes d'organisation interne du service public

⁴ Les éditions précédentes avaient respectivement pour thèmes : « La science politique dans tous ses états » (2009) ; « Les conflits et l'analyse de leurs résolutions » (2010/1) ; « Penser les institutions » (2010/2) ; « La puissance : débats autour des jeux et enjeux du pouvoir » (2011) ; « Acteurs émergents : perspective pour la gouvernance mondiale » (2012) ; « L'(in)sécurité en question. Définition, enjeux et perspectives » (2013) ; « L'État dans tous ses états » (2014). En 2016, la neuvième édition des Après-midis de recherche avait pour thème : « Frontières : approche multidisciplinaire ».

⁵ Le programme complet de cet événement peut être consulté à l'adresse suivante : http://www.droit.ulg.ac.be/upload/docs/application/pdf/2015-05/last_version_6_mai.pdf.

que dans sa relation avec les tiers (citoyens, acteurs institutionnels nationaux ou internationaux, etc.).

Les modalités de gestion de ces biens publics se sont toutefois métamorphosées au fil du temps. De nos jours, une nébuleuse d'acteurs internationaux et privés se retrouve impliquée dans ces processus de gouvernance aux accents toujours plus complexes. La coopération internationale (ONU, FMI, OCDE, etc.) et l'intégration européenne redéfinissent les échelles et les pratiques de l'action publique dans de nombreux secteurs (défense, commerce, politique monétaire, etc.), tandis qu'aux quatre coins du globe, une multitude d'entreprises multinationales, de *think tanks* et d'organisations non-gouvernementales informent, conseillent, font pression, voire se substituent à l'État dans l'exercice de ses prérogatives.

Ces transformations de la gestion des ressources publiques ouvrent la porte à de nombreux questionnements particulièrement féconds. L'on s'interroge ainsi sur la manière avec laquelle les institutions internationales gèrent les ressources dont elles sont dotées. Les effets de l'immixtion d'acteurs privés transnationaux dans la conduite des politiques publiques sont également sujets à réflexion. Des analyses sectorielles pointues sont par ailleurs menées dans tous les domaines de l'action publique (justice, affaires étrangères, recherche, culture, etc.).

Dans ce contexte, les candidats étaient invités à aborder l'étude des ressources publiques à partir des trois axes de réflexion suivants : la gestion des ressources publiques dans le champ des relations internationales, le rôle des acteurs privés dans la gestion des ressources publiques, et enfin l'usage des ressources publiques dans différents secteurs. Ces différents axes sont développés plus en détail dans les deux sections suivantes, au travers d'illustrations issues de nos propres travaux de recherche ou des études de cas approfondies offertes par les auteurs.

II. Illustrations sur la base de nos recherches

II.1. L'action publique saisie par la gestion des finances publiques

Dans une analyse désormais classique des modes d'interaction entre gouvernement et société, Christopher Hood propose de classer les instruments au travers desquels les autorités publiques entrent en contact

avec leurs citoyens en quatre catégories distinctes : la nodalité⁶, l'autorité, l'organisation et le trésor⁷. Ce dernier élément, qui renvoie à la problématique plus générale de la gestion des finances publiques, constitue l'objet de cette brève discussion.

Enjeu central de la vie publique avec lequel les citoyens entretiennent des contacts multiples et réguliers, les finances publiques souffrent paradoxalement d'un important déficit d'attention dans les travaux d'analyse des politiques publiques. En Belgique comme dans le reste du monde, les travaux consacrés aux finances publiques émanent majoritairement d'économistes. Loin d'être anecdotique, ce constat implique des conséquences importantes sur la manière avec laquelle les thématiques en lien avec les finances publiques se trouvent problématisées. Sous l'influence de la théorie néo-classique dominante, la science économique s'est en effet transformée au cours du XX^{ème} siècle en une discipline dominée par la modélisation statistique et mathématique⁸.

Cette conception abstraite de l'économie a pour corollaire un désintérêt croissant pour l'étude des pratiques concrètes des acteurs, qui laisse en conséquence des pans entiers de recherches quasiment inexplorés. C'est précisément cet espace de recherches dédiacé à l'étude des « finances publiques incarnées »⁹ que la sociologie des finances publiques proposée par Philippe Bezes et Alexandre Siné ambitionne d'occuper. Dans le prolongement des travaux pionniers de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès¹⁰, ces auteurs proposent entre autres le développement d'un axe de recherches dédié à l'analyse des finances publiques au travers de leurs instruments. Dans cette perspective, les instruments d'action publique sont

⁶ Issue de la géographie, ce terme fait référence à la propriété d'être nodal, c'est-à-dire situé au nœud de différentes routes. Dans le contexte qui nous occupe, cette métaphore fait allusion à la centralité de l'État, placé à l'intersection d'un grand nombre de canaux de communication.

⁷ C. Hood, *The Tools of Government*, Londres, MacMillan, 1983.

⁸ M. Morgan, « Economics », in T. Porter et D. Ross (Eds.), *The Cambridge History of Science - Volume 7: The Modern Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

⁹ P. Bezes et A. Siné, Alexandre, « Gouverner (par) les finances publiques - Perspectives de recherche », in P. Bezes et A. Siné (Eds.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, p. 20.

¹⁰ P. Lascoumes et P. Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005 ; C. Halpern, P. Lascoumes et P. Le Galès, *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014.

appréhendés comme des dispositifs socio-techniques qui, loin d'être « axiologiquement neutres », participent au contraire à véhiculer une conception spécifique du monde.

Analyser les récentes polémiques relatives à la mise en œuvre du Système européen des comptes nationaux et régionaux (ci-après « SEC ») au sein des espaces politiques régionaux wallon et flamand présente l'avantage d'ouvrir un large éventail de questions inédites, qui permettent en outre de dépasser le débat normatif autour des critères de la « bonne gestion » des finances publiques.

Ainsi, la controverse autour de la détermination du montant « réel » de la dette wallonne qui a longtemps opposé l'ancien ministre wallon des Finances, André Antoine, à l'Institut des comptes nationaux (ci-après « ICN ») et la Cour des comptes, peut être envisagée comme un cas exemplaire de conflit de quantification. En prenant à contre-pied le cadrage – dominant dans l'espace médiatique – consistant à rendre compte de l'état de la dette wallonne sur la base d'oppositions binaires entre « vérité » et « mensonge » ou bien encore entre « dette réelle » et « dette cachée », une analyse informée par les concepts de la sociologie de la quantification¹¹ permet de mettre en évidence l'existence de deux représentations concurrentes de la dette wallonne basées sur la prise en compte de « conventions d'équivalence » distinctes par rapport à la définition du concept d'administration publique¹².

On observe plus précisément qu'entre les mois de septembre 2013 et 2014, le standard européen de dette publique brute consolidée tel que défini dans le SEC s'est progressivement substitué au concept plus restrictif de « dette brute » traditionnellement mobilisé par l'administration wallonne comme cadre méthodologique de référence dans le calcul du montant de l'endettement public régional. À l'issue de ce processus itératif de redéfinition du périmètre des administrations publiques wallonnes, la dette publique régionale au 31 décembre 2012 est évaluée à 18,3 milliards

¹¹ A. Desrosières, *L'argument statistique. Deux tomes*, Paris, Presses des Mines, 2008.

¹² La notion de « convention d'équivalence » renvoie à l'idée selon laquelle il n'est pas possible de mesurer un objet social (tel que le chômage, la pauvreté ou l'État) avant d'avoir arrêté une définition de celui-ci. Sur cette question, voy. D. Piron, « La carrière médiatique d'un indicateur de finances publiques : polémique autour de la dette wallonne », in C. Fallon et P. Italiano (Eds.), *Quantification des politiques versus démocratisation de la mesure* (à paraître).

d'euros, soit bien au-delà du chiffre de 6,3 milliards mis en avant par les autorités wallonnes un an auparavant. Cette transformation est remarquable car elle témoigne de la consolidation progressive d'une constellation puissante d'acteurs autour de l'Office statistique des communautés européennes (ci-après « Eurostat ») et de l'ICN, notamment à la suite de l'enrôlement réussi de la Cour des comptes et, dans un second temps, du Conseil supérieur des finances¹³.

À l'instar de la Wallonie, la Flandre n'a pas non plus été épargnée par les querelles comptables au cours des derniers mois. Dans un contexte budgétaire caractérisé par une influence accrue des mécanismes de surveillance européen¹⁴, les autorités flamandes ont décidé de se lancer, dès 2004, dans la mise en œuvre d'une ambitieuse politique d'investissement public. Le programme de construction de plus de 200 nouveaux bâtiments scolaires répartis sur l'ensemble du territoire flamand – plus connu sous l'appellation « *Scholen van Morgen* » (« les écoles de demain ») – constitue assurément le chantier-phare de cette politique volontariste¹⁵.

Afin de limiter au maximum l'impact de ce vaste projet sur les finances publiques régionales, le gouvernement flamand décide à cette époque de recourir à une forme alors inédite de coopération avec des acteurs privés, le « partenariat public-privé » (ci-après « PPP »). Dans une note de guidance publiée en 2004, Eurostat précise en effet qu'un PPP peut être enregistré sur le compte de l'opérateur privé à condition que ce dernier supporte la « majorité » des risques inhérents au projet. Dans de telles circonstances, la dette contractée pour réaliser l'investissement repose sur les épaules du partenaire privé, qui dispose ensuite du droit de réclamer des indemnités financières aux pouvoirs publics en contrepartie de la jouissance de l'actif qu'il consent à mettre à leur disposition.

Au cours des années qui ont suivi la crise budgétaire européenne, Eurostat a toutefois tenu à préciser sa jurisprudence statistique dans le souci de mettre fin à certaines pratiques jugées contraires à l'esprit de sa décision initiale. En

¹³ D. Piron et B. Bayenet, « Mesurer la dette wallonne à l'aune du Système européen des comptes », *Revue bancaire et financière*, 2015, 79/2, pp. 100-106.

¹⁴ Sur cette question, voy. D. Piron, « Le cadre institutionnel de l'assainissement des finances publiques en Belgique », *Bulletin de Documentation du SPF Finances*, 2013, 73/3, pp. 139-180.

¹⁵ D. Piron, « Le traitement des partenariats public-privé dans le Système européen des comptes (SEC) : réflexions au regard du projet flamand 'Scholen van Morgen' », *Revue de fiscalité régionale et locale*, 2015/4, pp. 311-328.

conséquence, de nombreux PPP ont été reconsolidés dans les comptes publics aux quatre coins de l'Europe, contribuant à mettre sous tension les stratégies d'investissement public menées par de nombreuses collectivités publiques (principalement régionales ou locales) telles que la Flandre. Cette analyse démontre clairement le déplacement effectif des centres de régulation autrefois nationaux vers l'échelon européen actuellement à l'œuvre dans le domaine des finances publiques. Elle souligne en outre le fait que la statistique publique est une activité éminemment politique, qui participe activement – bien que discrètement – à la reconfiguration du monde qu'elle entend décrire. D'un point de vue citoyen, il convient dès lors de demeurer attentif aux arbitrages pratiques qui sous-tendent sa construction.

II.2. Les ressources au service de la politique étrangère : l'exemple de la Chine

Les ressources publiques constituent également un enjeu majeur du jeu politique international. Dans le champ des relations internationales, la mobilisation des ressources – matérielles et immatérielles – renvoie au concept de puissance et aux instruments mobilisables par l'État dans sa stratégie d'influence mondiale. Déterminant structurant de la vie internationale, la puissance se comprend en effet comme la réunion de trois éléments différemment soulignés par les grands modèles interprétatifs des relations internationales : une possession de ressources, une capacité et une relation¹⁶.

Pour Hans J. Morgenthau, « la politique internationale, comme toute politique, est une lutte pour la puissance »¹⁷ (fin) et la maximisation des ressources, essentiellement physiques ou matérielles, confère à chaque État un pouvoir de contrainte (moyen) à des fins ultimes de survie et de préservation (cause). Associée à l'école américaine dite de la *Power Analysis*, cette approche agrégative définit la puissance étatique en termes d'accumulation de ressources géographiques, matérielles, institutionnelles ou encore morales, dont la mesure s'opère sous forme d'équation sur la base de critères objectifs et détermine une hiérarchisation mondiale des États ;

¹⁶ Serge Sur la définit sur cette base comme « la capacité de faire, de faire faire, d'empêcher de faire et de refuser de faire ». S. Sur, *Relations internationales*, Paris, Montchrestien, 2011, pp. 237 et suiv.

¹⁷ H. J. Morgenthau, *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, New York, MacGraw-Hill, 2005, p. 29.

ceux-ci sont alors positionnés selon la portée de leur puissance et leur capacité à la projeter, en tant que superpuissance, puissance moyenne, puissance globale, puissance régionale, etc.

Comment, toutefois, appréhender sur cette seule base le véritable différentiel de puissance entre un produit intérieur brut positionnant aujourd’hui la Chine au rang de deuxième économie étatique mondiale juste derrière les États-Unis¹⁸ et un indice de développement humain la reléguant à la 90^{ème} place entre Sainte-Lucie et les îles Fidji¹⁹? En égard au caractère contingent et peu opératoire du concept de puissance, son exercice résulte en réalité moins d’une thésaurisation de ressources que de leur opérationnalisation, c'est-à-dire de la capacité et de l’opportunité de tout État d’user de ses facteurs de puissance. Appréhender la puissance chinoise nécessite ainsi une réévaluation permanente en fonction des changements multiples qui affectent ses ressources dans le temps – c'est-à-dire dans des conditions historiques données – et dans l'espace – soit à la lumière du système international et de la position que l’État y occupe.

Se référer en chaque circonstance en priorité aux ambitions spécifiques des acteurs plutôt que de leur prêter un cadre de pensée identique fondé sur la maximisation des ressources implique dès lors le recours à une dimension davantage relationnelle, voire cognitive – prenant en compte l’image de soi, de l’autre, de soi face aux autres, d’une menace, du monde, etc. –, de la puissance se réalisant pleinement dans l’interaction. En ce sens, elle désigne plus précisément la capacité et la volonté de déterminer, ou à tout le moins de ne pas se faire imposer, les règles du jeu. Appliquée au cas chinois, cette approche dynamique permet d’associer la recherche domestique de puissance de la Chine (sa volonté de rééquilibrage industriel, de modernisation technologique, de stabilité politique et sociale) et la mobilisation internationale de son capital de puissance (ses capacités économiques et financières, militaires, nucléaires ou encore culturelles) dans la construction d’une stratégie à la fois réflexive²⁰ et intégrative²¹ permettant

¹⁸ The World Bank, *World Development Indicators 2015*, Washington, The World Bank, 2016.

¹⁹ PNUD, *Human Development Report 2015. Work for Human Development*, New York, PNUD, 2015, p. 209.

²⁰ Afin de dépasser l’approche stratégique classique centrée sur l’*exercice* de la force plus que sur son utilisation *potentielle* et peu opérante dans l’analyse du cas chinois, on considère que « *the core of strategy is based on one’s expectation about the behaviour and expectations of others, and how to exploit it for one’s own*

à l'État-Parti chinois non seulement de garantir sa souveraineté et de maintenir sa légitimité, mais également de prétendre de par son statut à l'exercice de certaines prérogatives dans la gestion des affaires mondiales.

Les mutations politiques et économiques de l'après-Guerre froide enjoignent en effet de repenser l'éclatement des critères interprétatifs de la puissance. Les capacités militaires, le potentiel économique et le savoir-faire technologique demeurent des ressources primordiales. Toutefois, d'autres facteurs de puissance ont progressivement acquis de l'importance : la maîtrise du savoir et de l'information, le niveau d'éducation de la société, le rayonnement culturo-linguistique, l'attractivité du modèle de développement ou encore la cohésion sociale. Face à cette dilution croissante de la puissance et à l'intangibilité corrélatrice de ses facteurs d'expression, le débat se recentre progressivement sur la notion d'influence ou capacité d'influence, ce qui accroît l'enjeu inhérent à la maîtrise de son exercice et, partant, le poids dévolu à la stratégie, à la politique étrangère, à la diplomatie. Là où la *Power Politics* consiste à chercher le leadership, c'est-à-dire à *imposer* ses vues par la menace voire la force, l'influence politique consiste à faire adopter son point de vue par les autres sans nécessairement avoir recours à la force, c'est-à-dire à *s'imposer*. Ainsi transmuée en influence, la puissance passe désormais par le filtre de la légitimité ou du consentement par l'environnement extérieur²².

S'agissant par exemple de veiller à faire valoir ses intérêts nationaux à travers des systèmes d'alliances plus ou moins souples, d'éviter toute marginalisation lors des prises de décision ou encore de trouver des réponses diplomatiques aux crises, cette approche fait de la puissance davantage une ressource au service de la politique étrangère qu'une fin en soi. Elle s'exerce

advantages ». T. Schelling, *The Strategy of Conflict*, Cambridge, Harvard University Press, 1960, p. 5.

²¹ Entendue comme l'ensemble des méthodes et moyens permettant d'atteindre les fins exigées par le politique, la stratégie chinoise sera également envisagée dans une conception « intégrative », articulant sécurité extérieure et facteurs d'ordre interne.

²² En distinguant les concepts de « soft power », un pouvoir dépendant de l'émulation et de la persuasion, et de « hard power », un pouvoir matériel de coercition essentiellement économique et militaire, Joseph Nye démontre qu'un pays ne peut être puissant sur la scène internationale qu'en opérant une combinaison habile de puissance dure (coercition/incitation) et de puissance douce (séduction/cooptation), afin de mobiliser un pouvoir qualifié alors d'« intelligent », soit le « smart power ». J. S. Nye, *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, New York, Public Affairs, 2004, p. xiii.

ainsi de façon plus indirecte à travers « la capacité d'un acteur à s'affirmer comme une référence »²³ sur la scène internationale en mobilisant une large variété de ressources intangibles ; la capacité de former des institutions internationales, de façonner des idées et des identités, de fixer l'ordre du jour de l'agenda international ainsi que de modeler les préférences d'autrui participent dès lors également de l'arsenal de ressources potentielles d'influence mondiale.

L'efficience de la stratégie de projection internationale de la Chine ne dépend dès lors pas seulement de la disponibilité de ses ressources matérielles et immatérielles, ni de son aptitude à les mobiliser adéquatement. Elle tient également à l'image d'acteur mondial que ce pays se fait de lui-même et qu'il cherche à véhiculer sur la scène internationale ainsi qu'à la façon dont cette représentation est reconnue par les autres acteurs du système international. À cette fin, la politique étrangère chinoise s'appuie aujourd'hui sur la mondialisation de son économie et un discours de coopération Sud-Sud pour étendre son influence dans le monde²⁴. La création en 2014 par Pékin d'une nouvelle Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures a ainsi pour objectif de réduire le rôle des institutions économiques internationales créées après la Seconde Guerre mondiale et dominées par les États-Unis et leurs alliés, telles la Banque mondiale ou la Banque asiatique de développement ; cette initiative a d'ailleurs reçu le soutien de plus d'une cinquantaine de pays, y compris européens. De même, la Chine s'efforce également d'accroître son influence dans les organisations internationales existantes, parvenant par exemple en 2015 à inclure le yuan dans le panier des monnaies qui établissent la valeur de droits de tirages spéciaux du Fonds monétaire international. Au même titre que la mise en place d'un corridor terrestre et d'une route maritime de la soie à travers l'ensemble de l'Eurasie lancée en 2013 par XI Jinping, ces initiatives participent de ce vaste projet économique et géostratégique²⁵.

²³ S. Santander (dir.), *L'émergence de nouvelles puissances : vers un système multipolaire ?*, Paris, Ellipses, 2009, p. 24.

²⁴ Voir S. Wintgens, « China in Latin America: Cooperation and Hegemony? », in J. Wouters, J.-C. Defraigne and M. Burnay (Eds.), *China, the European Union and the Developing World: A Triangular Relationship*, Cheltenham, Edward Elgar, 2015, pp. 465-499 ; S. Wintgens, « La coopération Sud-Sud : le cas de la Chine en Afrique et en Amérique latine », in A. Zacharie (dir.), *La nouvelle géographie du développement*, Bruxelles, Editions Bord de l'Eau, 2016, pp. 157-173.

²⁵ Voir S. Wintgens et A. Zacharie, « Le rôle des pays émergents dans la gouvernance économique mondiale », *Annuaire français de Relations internationales (AFRI)*, vol. XVII, Paris, Centre Thucydide, juin 2016, pp. 703-720.

III. Présentation des trois contributions émanant de la 8^{ème} édition des Après-midis de recherche

Dans son article « *Des ressources publiques pour les opérateurs privés d'emploi. Les coulisses de l'accompagnement des chômeurs en Belgique francophone* », Céline Remy s'intéresse à la prise en charge des chômeurs par les opérateurs privés d'emploi. Partant du constat que les services publics de l'emploi partagent le marché de l'accompagnement des demandeurs d'emploi avec des prestataires de service qui ont désormais pour mission d'organiser l'accompagnement et la formation des chômeurs, elle relève que des collaborations naissent entre acteurs privés et publics sous la forme de « partenariats publics-privés », dans une relation de « délégation » de la mission du service public. Selon l'auteur, cette gestion « mixte » du marché de l'emploi pose question en termes de gestion des ressources publiques par les acteurs privés.

Afin d'observer les effets de cette gestion à travers les défis que pose le marché de l'accompagnement des chômeurs, C. Remy a mené une enquête en Belgique francophone dont les résultats mettent au jour le développement par les acteurs privés de stratégies dites « clandestines » visant à contourner les problèmes rencontrés lors de la collaboration : surbooking de dossiers et/ou de candidats, promotion illégale de leur formation, basse qualité et trafic de publics illicites. Considérant que le développement de ces stratégies témoigne de rapports de force entre acteurs, elle montre la manière dont les agents des services partenaires des services publics de l'emploi les gèrent ainsi que leur effet sur le parcours d'insertion des demandeurs d'emploi. L'auteur relève ainsi que ces pratiques, maintenues invisibles afin d'éviter toute sanction, sont principalement mises en œuvre par d'anciens opérateurs qui ont pu découvrir les failles du système de l'appel à projets grâce à leurs expériences de collaborations antérieures avec l'Office de l'Emploi. Elle démontre également que ces stratégies, qui permettent l'obtention d'un conventionnement et du financement, peuvent être « nocives » ou « facilitantes » pour la réinsertion des demandeurs d'emploi.

C. Remy termine son article en évoquant trois pistes d'amélioration de la supervision publique sur l'exécution du contrat d'accompagnement/de formation par les opérateurs privés. Tout d'abord, elle suggère de réduire le sentiment de concurrence entre opérateurs marchands et non-marchands en scindant le dispositif d'appel à projets à destination des marchands d'une part et des non-marchands d'autre part. Ensuite, elle en appelle à une plus

grande souplesse et réactivité des institutions publiques face aux problèmes récurrents afin d'éviter l'enlisement dans des situations difficiles. Considérant enfin que les stratégies sont mises en place pour contourner des règles ne faisant pas sens pour les opérateurs privés, elle propose plus largement de repenser le modèle de partenariat afin de le rendre plus souple, plus en adéquation avec le contexte socioéconomique et les caractéristiques des publics accompagnés, ainsi que valorisant la qualité plutôt que la quantité du travail réalisé par les prestataires de service.

Cet article s'inscrit plus largement dans les réflexions sur la gestion des ressources publiques par les opérateurs privés. Il pose la question fondamentale de la marchandisation du secteur de l'accompagnement des demandeurs d'emploi en l'appliquant au cas de la Belgique francophone. Observer les effets sur les bénéficiaires des stratégies développées dans le champ de l'emploi permet à l'auteur de montrer efficacement la spécificité du « marché » de l'accompagnement des chômeurs.

La contribution de Justine Contor retrace pour sa part une recherche menée sur l'évolution institutionnelle de l'évaluation au sein de la coopération belge au développement. L'objet d'étude est original et digne du plus grand intérêt. La pratique évaluative est en effet un champ en pleine mutation, pris dans l'engrenage du nouveau management public, de l'évolution du cadre normatif international, ainsi que d'un contexte belge en constante évolution.

Le point de départ de l'analyse proposée remonte à la fin des années 1990. À cette époque, la Coopération belge au Développement traverse en effet une profonde crise institutionnelle, à la suite de la dénonciation dans la presse de pratiques démesurées et peu éthiques ou, en d'autres termes, un mésusage des ressources publiques. Le Parlement s'empare alors de cette polémique pour créer une commission d'enquête parlementaire chargée de faire la lumière sur les pratiques mises en avant. À la suite de ces travaux, cette Commission émet une série de recommandations, dont une porte plus spécifiquement sur la mise en place d'un service d'évaluation indépendant. La création en 2003 du Service de l'Évaluation Spéciale (ci-après : « le Service ») illustre ainsi la cristallisation institutionnelle de la pratique de l'évaluation dans le champ de la coopération belge au développement.

Durant une dizaine d'années, ce service est tout d'abord chargé d'évaluer la politique de coopération belge au développement à travers des évaluations thématiques ou transversales et de rendre compte au Parlement fédéral des résultats de ses travaux. L'analyse souligne que si les membres de l'équipe

disposent tous d'une expérience utile dans la coopération au développement, ils ne sont pas contre pas des spécialistes des pratiques et méthodes d'évaluation. Concrètement, les attachés externalisent *de facto* la mise en œuvre des exercices d'évaluation de politiques publiques à des bureaux de consultation.

Depuis la publication de l'arrêté royal du 25 avril 2014 modifiant l'arrêté royal du 25 février 2010 portant création d'un service d'Évaluation spéciale de la Coopération internationale, le Service est également tenu de certifier et d'harmoniser les systèmes de suivi et d'évaluation auprès des divers acteurs de la Coopération belge au développement et d'évaluer *ex post* la qualité de ces mêmes systèmes. Il doit en outre apporter un appui technique et de conseil à la Direction générale Coopération au développement et Aide humanitaire (DGD). Deux ans après l'attribution de ce nouveau mandat, Justine Contor avance qu'il est encore trop tôt pour en observer les effets concrets sur les pratiques du service, notamment en raison de la nomination récente du nouveau chef de service. À l'heure de rédiger ces lignes, de nombreuses questions relatives à la mise en œuvre de cette nouvelle mission davantage stratégique restent dès lors en suspens.

L'article propose également une analyse de la multiple construction de la légitimité du Service. Il démontre que si le Service possède une légitimité règlementaire et cognitive fortes, la légitimité normative de ce dernier demeure quant à elle une source d'interrogations. Certaines parties prenantes indiquent en effet que ce type de légitimité, qui repose sur le point de vue des parties prenantes internes et externes et fait intervenir des aspects relationnels, communicationnels, etc., semble encore relativement négligé à ce stade. Plus généralement, cette contribution retrace l'institutionnalisation de la culture évaluative dans la coopération belge, ainsi que son lien avec l'émergence du *New Public Management* dans la politique de coopération au développement.

Dans son article « *Bon sens et restrictions budgétaires* », Maxime Counet propose quant à lui une réflexion sur la communication politique autour des mesures d'austérité. Si l'affectation des ressources publiques peut susciter tractations et débats, cela est d'autant plus vrai lorsqu'il est question de restrictions budgétaires. Il appartient alors aux gouvernements de justifier ces choix politiques, l'auteur cherchant dans le cadre de sa communication à identifier et qualifier les registres d'argumentation utilisés.

Pour mener son développement, M. Counet part du constat suivant : l'utilisation du « bon sens », assimilé au sens commun, comme base argumentative dans les discours et campagnes des politiques en matière de restrictions budgétaires. Culturellement relatif, le sens commun peut être défini succinctement comme une prémissse indiscutable, une position à laquelle personne ne s'oppose au sein d'une communauté plus ou moins grande, le développement proposé dans la communication revenant plus largement sur la polysémie de la notion de sens commun et son altérité selon les domaines où elle est employée.

Si l'expression de sens commun est régulièrement mobilisée dans l'argumentation politique, ces deux notions ne font cependant pas l'objet de développement scientifique commun. L'auteur propose dès lors un cadre théorique original pour traiter de cette question. Pour ce faire, il recourt à différentes théories, mobilisant des éléments de philosophie, d'anthropologie, d'analyse historique, de logique ou encore d'argumentation politique.

S'appuyant sur les déclarations de politique générale des gouvernements Rajoy, Michel, Valls et Cameron, le développement proposé met en évidence l'aspect fondamental des discours dans l'élaboration des politiques publiques, et plus encore dans la présentation des plans d'austérité et de rigueur. Sur ce point, M. Counet fait ainsi le constat d'un changement de registre opéré par les politiques selon l'auditoire auquel ils s'adressent. Si aucune des déclarations gouvernementales présentées dans la communication ne se réclament du sens commun, l'auteur démontre néanmoins bien que le vocable reste mobilisé dans l'arène politique, lors des campagnes électorales par exemple.

Cette mobilisation du sens commun dans la sphère politique est notamment attribuée à des mouvements qualifiés de populistes qui luttent pour la réhabilitation des conceptions profanes au sein d'un monde politique considéré traditionnellement comme étant réservé aux techniciens et aux experts. Plusieurs exemples peuvent être donnés avec les discours antisystèmes aujourd'hui proposés par de nombreux partis et personnalités politiques en Europe et ailleurs. M. Counet relève néanmoins en conclusion que si le recours au sens commun présente un intérêt, en terme de « coproduction du savoir » par exemple, il présente également un autre aspect, plus dommageable, du fait de son aspect universel et partagé par tous, celui de passer à côté d'un débat « qui pourrait faire sens ».

En conclusion, ces trois illustrations – tout comme les différentes contributions de la présente livraison de la revue *Pyramides* – démontrent, s'il en était encore besoin, l'intérêt de la démarche proposée, ainsi que la richesse et la diversité des terrains auxquels elle trouve à s'appliquer. Qu'il nous soit dès lors permis de conclure en formulant le souhait de voir cette dynamique de recherche féconde s'épanouir au cours des années à venir dans l'ensemble de l'espace belge francophone.