

Un État dans l'État

Jean Faniel

Depuis le changement de majorité survenu en Wallonie cet été, le FOREM a subi de sévères critiques. L'ancien ministre CDH Maxime Prévot l'a même qualifié d'« État dans l'État », de « citadelle à laquelle peu de personnes ont osé toucher »¹. Mais que recouvre et qu'implique l'usage de cette expression ?

Au 17^e siècle déjà, d'aucuns considèrent que les protestants forment un « Etat dans l'Etat » français. Dans le contexte religieux tendu de l'époque, cette appellation ne tient pas vraiment du compliment. L'État représentant la puissance (surtout au moment où Louis XIV dit l'incarner), on mesure la force qui est ainsi prêtée à cette communauté.

Au début du siècle suivant, la Compagnie des Indes recevra le même sobriquet, signe là aussi de puissance, politique et économique à la fois, et d'autonomie.

Si l'expression est encore mobilisée épisodiquement au 19^e siècle, c'est surtout au 20^e qu'elle devient courante, en particulier depuis la Seconde Guerre mondiale.

En Belgique, plusieurs institutions se sont vu qualifier d'État dans l'État : l'Église catholique et la franc-maçonnerie, le Parti socialiste et le Parti social-chrétien (tout particulièrement son versant flamand, le CVP), l'organisation agricole Boerenbond ou encore la gendarmerie. Toutes ces institutions ont, à un moment ou à un autre, eu une importance et une influence telles que leurs détracteurs ont pu estimer – en n'hésitant d'ailleurs pas à forcer le trait pour appuyer leur jugement – qu'elles avaient mis l'État belge sous leur coupe.

Un État affaibli ou un État faible ?

Ces exemples recourent assez exactement la définition proposée par le *Trésor de la langue française*, selon lequel on parle d'État dans l'État « pour exprimer le fait qu'un groupe (parti, entreprise industrielle, corporation) acquiert un pouvoir tel au sein de l'État qu'il peut échapper à son autorité voire lui dicter ses volontés »².

Concrètement, dans les exemples susmentionnés, l'emploi de cette expression met l'accent sur le contrôle que ces institutions exercent d'une certaine manière sur la population, insiste sur leur occupation des administrations par le biais de leurs représentants, ou souligne le poids qu'elles ont sur l'élite politique, ce qui leur permet d'avoir une influence

¹ *La Libre Belgique*, 16 septembre 2017.

² V^o État.

déterminante sur le cours des politiques menées. Le plus souvent, il leur est même reproché de jouer sur les trois tableaux à la fois. Ce que l'on souligne en employant cette expression, c'est que certains groupes organisés sont à même de mettre à mal l'autorité de l'État et, de la sorte, de l'affaiblir tout en l'utilisant à leur propre profit.

Inversement, on peut se demander si ce n'est pas la faiblesse intrinsèque de l'État ou des organes qui sont censés le diriger qui explique que se développent de tels États dans l'État.

Dans l'entre-deux-guerres, les structures de l'État belge étaient assez faibles et vacillantes et le pays a connu de nombreuses crises politiques, en plus de tumultes économiques et sociaux. Étudiant de près la période de la Libération, Martin Conway a montré que ces structures avaient rapidement été remises sur pied dès la fin du conflit, sans pour autant être réformées en profondeur³. Dès lors, tirant parti de ces faiblesses, l'Église catholique, le PSB, le PSC-CVP, etc. ont rapidement pu reprendre une place prépondérante dans la gestion des affaires publiques, et ce à tous les niveaux.

Hors de contrôle ?

La notice de Wikipédia relative à cette expression souligne la forte autonomie des groupes et institutions visés qui agissent « sans rendre de comptes à quiconque, ou très peu » et sont dénoncés pour leur opacité, leur archaïsme ou leur caractère antidémocratique⁴.

Concernant le FOREM, parler d'État dans l'État peut dès lors surprendre. Certes, cet organisme pararégional dispose d'un personnel étoffé et d'un budget conséquent. L'administratrice générale de l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi, Marie-Kristine Vanbockestael, bénéficie d'une certaine marge de manœuvre. Néanmoins, cette structure est soumise à la législation et doit appliquer les décisions du Parlement et du gouvernement wallons. Le nouveau ministre régional de l'Emploi, Pierre-Yves Jeholet (MR), a d'ailleurs clairement montré qu'il entendait déterminer la ligne du FOREM et M.-K. Vanbockestael ne l'a pas contredit. Mais le FOREM est également guidé par son comité de gestion, au sein duquel siègent des représentants du patronat et des syndicats. Cette présence des interlocuteurs sociaux peut évidemment être vue comme une illustration de la faiblesse ou, à tout le moins, de la porosité des structures étatiques en Belgique. Elle peut aussi être vue comme le gage d'un contrôle démocratique par des acteurs dont la représentativité est reconnue et institutionnalisée.

Il en va différemment, par exemple, d'organes actifs dans le domaine du contrôle de l'immigration. Aidée en cela par la « crise des migrants », l'agence européenne Frontex, chargée du contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne, a vu son influence s'accroître rapidement. Ainsi, de 2005 à 2017, son budget est passé de 6 à 302 millions d'euros. Ses détracteurs pointent la capacité de l'agence à intervenir directement dans un État membre même sans le consentement de celui-ci si la Commission européenne l'y autorise.

En outre, Frontex ferait primer le contrôle militarisé des frontières, au détriment de sa mission de sauvetage en mer⁵. Le tout sans qu'un réel contrôle puisse être exercé par

³ M. CONWAY, *Les chagrins de la Belgique. Libération et reconstruction politique 1944-1947*, Bruxelles, CRISP, 2015.

⁴ V° État dans l'État.

⁵ J. DUVAL *et al.*, « À qui profite la gestion des migrations ? », 27 octobre 2017, www.cadtm.org.

une institution démocratiquement élue ou par une instance représentative. En quelque sorte, si l'Union européenne ne constitue pas à proprement parler un État, elle connaîtrait déjà son État dans l'État.

Les agences nationales en charge de l'immigration sont également souvent critiquées pour leur autonomie importante, pour le manque de contrôle démocratique les concernant et pour leur opacité. En Belgique, l'Office des étrangers est souvent pointé à cet égard.

Celui-ci exerce différentes fonctions, qui lui confèrent un rôle déterminant pour la situation des étrangers dans leurs rapports avec le pays : délivrance des visas et autorisations de séjour, enregistrement des demandes d'asile, retour volontaire ou expulsion forcée vers l'étranger, gestion des centres fermés...

L'Office est placé sous la compétence du ministre de l'Intérieur et du secrétaire d'État en charge de l'Asile et de la Migration. À la différence du FOREM, il ne connaît pas de comité de gestion. Pas plus qu'il n'est soumis à la surveillance d'un comité spécialisé comme le sont la police ou les services de renseignements par le biais des Comités P et R.

Son pouvoir discrétionnaire est épinglé en diverses circonstances. Principalement à propos de cas individuels. Mais aussi par les règles que l'Office détermine.

Ainsi, récemment, affirmant vouloir harmoniser les pratiques des communes, celui-ci leur a enjoint de ne plus enregistrer les enfants naissant en Belgique de parents extra-européens dont l'un est en séjour illégal, mais de les soumettre à une procédure de regroupement familial. Le délégué général aux Droits de l'enfant et plusieurs organisations de défense des étrangers se sont inquiétés de cette instruction qui, selon eux, outrepassait le cadre fixé par la loi⁶.

Il n'est en outre pas rare que l'Office des étrangers court-circuite une décision de justice. En procédant à une expulsion sans attendre un verdict imminent ou en prenant à nouveau une décision équivalente à celle qu'une juridiction vient d'invalidier.

Enfin, les pouvoirs de cette autorité ont eu tendance à s'accroître au fil des ans, et ce quelle que soit la composition politique du gouvernement fédéral. L'élargissement de ces pouvoirs ne va d'ailleurs pas toujours sans polémique, comme lorsque, après les incidents violents qui ont affecté Bruxelles en novembre dernier, le secrétaire d'État actuel, Theo Francken (N-VA), a proposé de confier à l'Office une mission d'identification des auteurs de trouble.

Comme beaucoup d'expressions, « État dans l'État » est sans doute utilisé à tort et à travers, et toujours péjorativement. Néanmoins, définie de manière précise, elle peut être employée pour tenter de cerner certaines logiques à l'œuvre dans des institutions à l'importance non négligeable. Y compris pour invalider ce jugement.

Cet article a été publié dans : *Imagine demain le monde*, n° 125, janvier-février 2018, pages 30-31.

Pour citer cet article dans son édition électronique : Jean FANIEL, « Un État dans l'État », *Les @analyses du CRISP en ligne*, 1^{er} janvier 2018, www.crisp.be.

⁶ *Le Soir*, 13 mai 2017.