

## Enjeux et importance des services publics en Belgique 2016

### Partie 2 – Etats des lieux et perspectives

Etude réalisée par Bernard Bolly (FAR) ; Lia Caponetti (Ciriec-Belgium) ;  
Vaia Demertzis (Crisp) ; Barabara Sak (Ciriec – Belgium)



Dans les deux chapitres qui composent la deuxième partie de l'étude « Enjeux et importance des services publics en Belgique 2016 », nous aborderont les services publics et les missions de service public en Belgique puis nous développeront un ensemble de perspectives et de débats autour de cette problématique.

#### Introduction

Ce chapitre présente tout d'abord divers modes d'organisation possibles des services publics, en se concentrant sur les services de nature marchande à qui est confiée une mission de service public. Les sections 2 et 3 donnent un aperçu général du secteur public en Belgique et des entreprises publiques en particulier. Ensuite, nous nous intéresserons au contrat de gestion qui est devenu l'instrument principal pour 'gérer' une mission de service public en Belgique ainsi qu'aux régimes de contrôle et de tutelle. La législation fédérale, qui a servi de modèle aux contrats de service public pour les autres niveaux de pouvoir sera en particulier explicitée à la section 4.

Enfin, la section 6 rappellera toute l'importance des investissements pour assurer un service public de qualité.

#### 1. L'organisation des services publics

De tous temps, les services publics ont été organisés de façon diverse, que ce soit en gestion publique ou privée (cf. modèle des concessions largement rencontré en France). Il est en effet important de ne pas confondre services publics et propriété publique (cf. *supra*).

Certains modes d'organisation ont parfois été privilégiés pour un secteur d'activité donné, que ce soit pour des raisons historiques, en raison de l'existence d'un monopole naturel (présence d'une infrastructure essentielle fixe nécessaire à l'accomplissement du service et rentabilisable à long terme seulement), de l'intégration verticale ou horizontale plus ou moins importante existante dans les secteurs où sont présents les services publics ou de la difficulté de dissocier la mission de service public de l'activité globale d'un opérateur en charge d'un secteur. Mais les développements technologiques et les mouvements de libéralisation économique et de globalisation ont fortement changé la donne depuis la fin du XX<sup>e</sup> siècle.

Cependant, le secteur public n'est jamais complètement absent lorsqu'il s'agit de fournir un service collectif. On peut en trouver la présence soit au niveau du contrôle de la fourniture, soit au niveau du capital de la structure, soit au niveau du statut de l'opérateur.

...

Rappelons, à la suite de Jacques Fournier, que « la poursuite de l'intérêt général n'est pas un objectif unidimensionnel. [...] Là où, dans l'entreprise privée, le critère simple de réussite est la maximisation du profit, le gestionnaire public ne peut être jugé qu'au vu de la combinaison de plusieurs critères d'évaluation »<sup>1</sup>. Ajoutons que ces critères d'évaluation sont même plus nombreux que les principes et valeurs présentés au chapitre I, puisque ces derniers doivent être déclinés, traduits et adaptés pour chaque service public et ses diverses missions.

Une fois les missions publiques définies, le décideur public doit donc organiser leur mise en œuvre. Aux deux extrêmes d'un continuum de modèles possibles figurent le marché ou le monopole public.

***Notons qu'au nom du principe européen de libre concurrence, les services publics sont de plus en plus fréquemment considérés comme des opérateurs parmi d'autres.***

### **1.1 Le régime économique**

La soumission à un régime concurrentiel – qui lui-même peut revêtir diverses formes et se caractériser par des degrés divers d'intensité – suppose que l'on fasse confiance aux mécanismes de marché pour assurer la satisfaction d'un besoin collectif, mais également que l'on assortisse le fonctionnement de ce marché de règles particulières dont l'objet est justement de veiller à la satisfaction de ce besoin. La concurrence dans les services collectifs est donc nécessairement organisée, même si le degré varie. Il ne peut y avoir de concurrence sans limites, faute de quoi l'activité n'aurait plus le caractère de service collectif, car ses spécificités ne pourraient être prises en compte par l'opérateur. Notons qu'au nom du principe européen de libre concurrence, les services publics sont de plus en plus fréquemment considérés comme des opérateurs parmi d'autres, insérés dans un marché ouvert et tenus de jouer le jeu de la concurrence.

A l'opposé, le monopole est la forme la plus achevée de prise en charge par une autorité publique d'un service collectif. Elle signifie que la fourniture du service est exclusivement réservée à un prestataire déterminé.

La justification du monopole se trouve le plus souvent dans la nécessaire coordination d'une activité indispensable à la vie des entreprises et des citoyens, celle de compenser des activités non rentables par des activités rentables, et celle de gérer rationnellement des réseaux. Mais elle est souvent, également, le fruit de l'histoire et de la nécessité de procurer des ressources aux pouvoirs publics. C'est d'ailleurs dans les services en réseau (énergie, eau, transports, postes) que l'on trouve le plus souvent des activités monopolisées. Le

monopole peut être total ou partiel. Il peut ainsi porter sur certaines composantes d'un service ou sur sa totalité. Il peut

également être réduit par la division en secteurs géographiques d'une activité, constituant ainsi autant de monopoles qu'il y a de secteurs. Le monopole peut enfin être illimité dans le temps ou, au contraire, limité par une disposition légale ou une convention intervenue entre les parties. Les cas de monopole pur sont rares depuis que la construction européenne a conduit à la suppression de monopoles d'Etat - monopoles de production, d'importation ou de services marchands.

Entre concurrence et monopole, il existe de très nombreuses situations intermédiaires qui se sont développées au fil du temps et en fonction des caractéristiques des secteurs d'activités (à intensité capitaliste ou laboriste plus ou moins grande, à chaîne de production/fourniture plus ou moins longue, engendrant plus ou moins de coûts de transaction, ...), aussi sous pression des évolutions législatives européennes, en raison de l'existence ou non de règles tarifaires, de financement ad hoc des missions de service public, etc.

Parmi les modèles intermédiaires, on rencontre surtout la délégation de service public (via concessions) et les partenariats public-privé (PPP), formes toutes deux fortement réglementées au niveau européen (cf. chapitre III). A l'origine, l'objectif était d'introduire des mécanismes de marché, mais aussi des pressions concurrentielles, dans des secteurs traditionnellement organisés sous forme de monopole.

Mais les coûts de transaction qui y sont liés rendent ce type d'organisation de marché beaucoup plus complexe et plus compliqué à mettre en œuvre que ne l'indique la théorie économique<sup>2</sup>.

Ces modèles intermédiaires induisent en principe<sup>3</sup> un partage des risques. Cependant, on constate régulièrement que les risques sont surtout à charge de la collectivité et que le coût final de ces PPPs s'avère au final plus élevé que s'il avait été financé en direct par les pouvoirs publics. De plus, le contrat liant les partenaires du PPP est déterminé pour une longue période (10 à 30 ans parfois) et tout ne peut pas être prévu à l'avance. Les coûts inhérents à toute adaptation du contrat de la part de la collectivité publique est souvent bien supérieur à ce qu'il aurait été en gestion directe par le pouvoir public<sup>4</sup>.

De plus, à l'occasion d'un transfert de mode de gestion vers une gestion privée (cf. infra), certains services ou investissements jugés non rentables ou trop coûteux sont tout simplement abandonnés au cours des négociations avec le nouvel opérateur. Et les clauses sociales et/ou environnementales permettant l'ajout de conditions/contraintes à respecter dans un marché public ne sont que rarement insérées.

Il convient pourtant de noter aussi que, surtout au niveau de services publics locaux de grandes agglomérations, on rencontre plusieurs cas de retour en arrière vers la propriété publique, via la 'remunicipalisation', en particulier dans le secteur de l'eau<sup>5</sup>.

**Entre concurrence et monopole,  
il existe de très nombreuses situations  
intermédiaires qui se sont développées  
au fil du temps.**

## **1.2 Statut de l'opérateur et types de gestion**

Les modes de fourniture des services publics sont multiples, mais on distingue globalement la fourniture 'interne', par autoproduction, en régie ou encore qualifiée de 'in house', de la production 'externe', via délégation à un opérateur extérieur (public, privé ou 'mixte'), délégation qui dans ce cas doit respecter la législation européenne (cf. chapitre III).

Si l'on s'attache aux seuls modes de gestion, et que l'on considère que la structure de contrôle est normalement publique, on a quatre configurations possibles – qui correspondent à des situations existant dans les différents pays de l'UE – avec un opérateur de service collectif qui peut être public ou privé. Le statut de l'opérateur n'étant pas nécessairement lié au régime de propriété, cela peut générer des distinctions de degré.

\* La **gestion publique** par une personne morale de droit public (Etat, région, collectivité territoriale, commune ou un organisme de droit public placé sous le contrôle direct d'une autorité publique) recouvre elle-même deux cas :

1) l'opérateur est public et ne se distingue pas de l'autorité publique en charge de la détermination des règles d'organisation du service. C'est la *gestion directe*.

2) l'opérateur est public, de statut de droit public, mais distinct de l'autorité publique responsable de l'organisation du service. C'est une *gestion par un organisme de droit public* (par exemple, la gestion intercommunale en Belgique).

\* Par **gestion privée à capital public**, on désigne les systèmes dans lesquels l'opérateur est soumis à un régime de droit privé mais dont le capital est contrôlé en partie ou en totalité par une autorité publique. Il concerne principalement la gestion de grands réseaux (transports et énergie par exemple) placés sous un régime de (quasi-)monopole. Il est particulièrement menacé par l'ouverture à la concurrence car la possession publique du capital devient une contrainte dans un cadre concurrentiel. En effet, les autorités européennes veillent à ce que la possession publique du capital ne crée pas de distorsion de concurrence. C'est également un système que l'on retrouve au niveau local.

...

- \* Avec la **gestion privée sous direction publique**, une collectivité publique confie par contrat le rôle à une entreprise privée d'assurer, pour son compte et sous son contrôle, l'exécution d'un service public. Pour ce faire, l'opérateur privé (le concessionnaire) perçoit une rémunération qui est en principe à charge des usagers. C'est un modèle privilégié de partenariat entre une collectivité publique et des entreprises privées, à l'image de la gestion déléguée<sup>6</sup> du droit français et des Build Operate Transfer<sup>7</sup> (ou BOT, « construire, exploiter, transférer ») du droit anglo-saxon.

« Dans ce mode de gestion des services publics, l'Etat, les Communautés, les Régions ou le pouvoir public compétent ne créent plus un organisme public, mais se limitent à ériger en service public une activité économique ou sociale qu'ils réglementent étroitement et dont ils confient la gestion à une personne privée, généralement par la technique de la concession, de l'autorisation préalable ou de l'agrément »<sup>8</sup>. La concession, l'autorisation ou l'agrément doivent comprendre des prestations positives, « imposées par les pouvoirs publics et qu'ils peuvent à tout moment, étendre ou restreindre dans l'intérêt général »<sup>9</sup>.

Ce mode d'organisation n'est pas neuf et des opérateurs privés ont, dans le passé, co-construit des missions de service public. L'implication des syndicats, des mutuelles et autres organisations d'économie sociale dans le développement de la sécurité sociale et de l'action sociale en Belgique est particulièrement remarquable à cet égard, lorsqu'on procède à une comparaison européenne des missions de service public assurées dans ces secteurs.

En Belgique sont concernés aussi les partenariats publics-privés par lesquels l'autorité publique cherche à associer le secteur privé comme partenaire à la réalisation (conception, construction, exploitation, entretien, ...) et au financement notamment d'infrastructures publiques.

Les exemples de gestion privée d'un service public en Belgique sont nombreux et vont du service de taxi (obligation de prendre un client) aux mutuelles (en charge d'une partie

importante de la gestion du système de santé), en passant par les crèches autorisées/agrées par l'ONE (qui ne peuvent refuser des enfants que pour des motifs strictement énumérés), les transports funèbres ou encore les écoles de conduite automobile<sup>10</sup>.

- \* Enfin, l'opérateur est de statut privé et ne dispose d'aucun privilège particulier, c'est alors une **gestion privée**. L'entreprise intervient pour fournir les services collectifs en respectant les règles définies par le pouvoir organisateur sans être pour autant le délégataire de ce dernier. C'est alors un mécanisme d'habilitation qui autorise les opérateurs à intervenir sur le marché. Si la gestion privée se conçoit normalement dans un système concurrentiel, il s'agit d'une concurrence organisée, ce qui justifie le plus souvent l'existence d'un pouvoir régulateur.

La distinction entre gestion privée sous direction publique et gestion privée est souvent délicate. En effet, ce qui caractérise le caractère public, à savoir la détermination des obligations de l'opérateur, ne s'inscrit pas nécessairement dans un cadre contractuel.

### 1.3 Les modes de régulation et de contrôle

La régulation soulève de vastes questions de responsabilité politique. Selon les points de vue, la régulation doit être confiée à un régulateur indépendant hors de toute interférence directe avec les pouvoirs politiques, soit au contraire ressortir totalement de la responsabilité, avec une gouvernance plurielle dans laquelle les groupes de pression et la société civile ont leur rôle à jouer. Le modèle britannique des régulateurs sectoriels indépendants est une illustration de la première approche, qui s'est cependant transformée en une régulation de nature bureaucratique, subordonnée aux risques de 'capture' par les opérateurs au détriment d'une vision d'ensemble et du bien-être des consommateurs et usagers.

\*\*\*

La seconde approche, plus démocratique et relevant d'une gouvernance plurielle d'acteurs, est plus difficile à concrétiser et plus complexe à mettre en œuvre, dès lors qu'il s'agit de détailler les *modus operandi* et les parties prenantes à associer.

Les modes de contrôle des services publics sont multiples. Le contrôle peut être plus ou moins implicite et plus ou moins effectif. On distingue réglementation (définition des règles du jeu) et régulation (arbitrage du jeu).<sup>11</sup> Le développement d'un système de contrôle extérieur et indépendant s'explique en partie par la volonté de ne pas placer le système de contrôle du fonctionnement du marché sous la responsabilité directe de l'exécutif et d'en organiser l'exercice sous le contrôle du Parlement. L'indépendance réelle de l'autorité régulatrice, qu'elle soit de nature transversale (autorité de concurrence) ou sectorielle, peut toutefois être source d'interrogation, tout comme, à l'opposé, sa légitimité démocratique, surtout à plus long terme en cas d'évolution socio-économique structurelle qui appellerait à d'autres types de politique économique.

***Les modes de contrôle des services publics sont multiples. Le contrôle peut être plus ou moins implicite et plus ou moins effectif.***

Dans le cadre d'une entreprise publique non autonome très étroitement dépendante des pouvoirs publics propriétaires et régulateurs, certaines missions de contrôle et de régulation peuvent même être déléguées à l'entreprise elle-même. Mais ce modèle est en voie de disparition, remplacé pour l'essentiel par trois modèles alternatifs qui, en ordre croissant d'implication des autorités publiques, se présentent comme suit :

- 1) Modèle de l'entreprise privée, opérateur, chargée de mission(s) de service public et contrôlée par un organisme régulateur autonome spécifique, lequel ne doit pas rendre compte aux autorités publiques sur la façon dont il réglemente l'activité du secteur en application d'objectifs

généraux, tels que la promotion de la concurrence et la défense des intérêts des consommateurs.

- 2) Modèle d'un opérateur privé contrôlé par un régulateur public, éventuellement intégré dans l'administration étatique, en tout cas appelé à recevoir et à appliquer des directives de l'autorité publique et à lui rendre des comptes.
- 3) Modèle de l'entreprise publique, opérateur autonome, contrôlé de l'extérieur par un organisme régulateur public spécifique. Ce modèle, complété souvent par un processus de contractualisation, maintient la double relation de propriété avec les pouvoirs publics, la relation de propriété et celle de contrôle, tout en assurant plus de transparence. Ce modèle, toutefois est à risque de non-impartialité du régulateur public, quand celui-ci doit arbitrer et organiser la concurrence entre l'opérateur public et d'autres opérateurs privés.

Ces trois modèles ne sont pas exhaustifs, dans le sens où ils n'épuisent pas tous les cas de figure rencontrés dans la réalité. A ce propos, il faudrait citer l'existence d'entreprises mixtes, la participation au capital des pouvoirs publics et des partenaires privés renforçant l'autonomie de gestion de l'entreprise par rapport aux pouvoirs publics.

Chaque modèle présente des avantages et des inconvénients qui ont fait l'objet de nombreuses études, surtout théoriques. Mais dans la pratique, l'efficacité et l'effectivité de la régulation et du contrôle dépendront tout d'abord du type de dysfonctionnement de marché que cette régulation est censée contrer et ensuite de la qualité de l'administration publique (ressources humaines et techniques, relation entre les hommes politiques et bureaucratie, clarté des objectifs assignés à la régulation, ...)<sup>12</sup>.

Ainsi, le modèle de l'entreprise privée fait preuve d'une grande efficacité interne et profitabilité mais a comme inconvénient majeur l'asymétrie d'information entre le régulateur et l'opérateur, ce dernier pouvant sélectionner en fonction de son intérêt les informations et données qu'il transmet au régulateur.

L'asymétrie d'information existe aussi dans le cadre d'un opérateur public, mais le problème est moins aigu, car la culture/l'éthique du service public est souvent 'ancrée' chez les travailleurs du secteur public et l'ensemble des acteurs est censé œuvrer au même objectif final. L'autorité de contrôle aura dès lors une 'autorité' sur l'opérateur public semblable à celle que le pouvoir public a sur un service interne de son administration.

Par ailleurs, le régulateur et/ou l'autorité de contrôle peut imposer des modèles et formes de reporting plus ou moins strictes et contraignantes, incluant éventuellement des indicateurs d'output ou d'impact permettant de « mesurer » la réalisation des objectifs<sup>13</sup>.

#### 1.4 Les modes d'évaluation

Le contrôle se doit d'être complété par l'évaluation, qui doit permettre non seulement de prendre un peu de recul par rapport au mode de fourniture du service public pour en apprécier son résultat, mais aussi considérer les choix opérés dans une vision à long terme.

Mais se repose ici la question de ce qu'il convient d'évaluer : les préférences collectives exprimées par les électeurs (par exemple, en faveur de modes de production locaux et/ou durables) ou l'intérêt général qui s'attache aux évolutions futures, aux coûts relatifs des investissements, etc. et se préoccupe donc de « la nécessité sociale dans le temps »<sup>14</sup> mais dont la définition fait l'objet d'un rapport de forces.

Dans la foulée des pratiques du « Nouveau Management Public »<sup>15</sup> et du reporting à faire vis-à-vis des agences de régulation et de contrôle, mais aussi pour répondre aux exigences accrues de transparence et de participation (des usagers, de la société civile), de nombreux efforts ont été entrepris depuis la fin du XX<sup>e</sup> siècle pour élaborer des modèles et grilles d'évaluation des services publics.

Diverses applications concrètes ont été menées au plan local, régional, national, voire européen<sup>16</sup>, mais aussi par secteur d'activité ou thématique transversale. C'est à ce dernier niveau que les difficultés sont les plus évidentes : convient-il d'évaluer la performance économique, les coûts et prix, l'accessibilité effective aux personnes peu ou mal informées,

l'accessibilité des personnes handicapées, etc. ? Tout dépendra pour le compte de qui, par qui et dans quelle perspective une évaluation sera menée. Selon les angles d'approche, tel ou tel mode d'évaluation, quantitatif et/ou qualitatif pourra s'avérer plus ou moins indiqué pour examiner telle mission de service public ou pour répondre aux attentes/exigences de tel type de partie prenante.

***Le contrôle se doit d'être complété par l'évaluation, qui doit permettre non seulement de prendre un peu de recul par rapport au mode de fourniture du service public pour en apprécier son résultat, mais aussi considérer les choix opérés dans une vision à long terme***

Ces travaux méthodologiques sont loin d'être aboutis, même si des efforts considérables y ont été affectés récemment, notamment soutenus par les programmes de recherche et développement (R&D) de l'UE. La difficulté majeure réside dans l'élaboration d'indicateurs de mesure validés par l'ensemble des acteurs concernés (autorités publiques, autorités de régulation et de contrôle, opérateurs, usagers/consommateurs/clients, citoyens, société civile, ...) et permettant de répondre à divers objectifs assignés aux services publics. Il importe aussi que de tels indicateurs soient effectivement objectivables, mesurables et contrôlables de manière externe, sans générer des coûts démesurés dans ces efforts d'évaluation.

Une esquisse simplifiée de ce que pourrait être une évaluation des performances des services publics à l'aune de quelques principes de services publics a été développée par un groupe de travail conjoint CIRIEC-CEEP<sup>17</sup>.

Cependant, avec Jacques Fournier, nous ajouterons d'emblée une dimension souvent oubliée dans ces grilles d'évaluation : « Une bonne exécution des missions publiques ne peut être assurée que par des agents qui d'une part adhèrent aux valeurs du service public et, d'autre part, disposent de compétences professionnelles, tant générales que spécialisées, nécessaires à l'exercice des métiers souvent très pointus. Dans cette perspective, la formation des personnels est un enjeu majeur. »<sup>18</sup>

Enfin, une fois menées ces évaluations, la question de l'efficacité comparée des divers modes de prestation des services publics pourra être posée. Ce n'est qu'alors qu'il sera possible d'étudier lequel/lesquels de ces modes sont le mieux à même de répondre aux besoins de la société, en fonction des secteurs d'activité mais surtout des missions de service public dévolues.

## 2 Les secteurs d'activité du service public en Belgique

Comme expliqué précédemment, il n'est pas aisé de déterminer les contours du « service public », surtout si on le considère au sens large, dans sa conception organique et fonctionnelle. Le service public est présent à tous les niveaux de la vie économique en Belgique et se trouve au service de tous ses agents et acteurs. Tant les ménages, entreprises que le secteur public lui-même – au titre de citoyen, usager, client, consommateur intermédiaire ou final, etc. – bénéficient des services publics, mais aussi des infrastructures et équipements collectifs mis à disposition par les pouvoirs publics.

### 2.1. Selon les unités du secteur public

Le Service des Comptes nationaux/régionaux en collaboration avec un groupe d'experts de la base documentaire générale a établi une liste, assez impressionnante, des « Unités du secteur public » en Belgique, dont la dernière mise à jour date du 30 septembre 2014<sup>19</sup>. Cette liste, couvrant l'ensemble des pouvoirs publics en Belgique compte quelque 2.000 structures qui sont organisées selon les secteurs institutionnels de la comptabilité nationale. On retrouve dans la liste fournie en annexe An. IV. 2 l'ensemble des administrations publiques, tous les types d'organismes et entreprises publics jusqu'aux institutions, associations et autres agences, et ce aux différents échelons territoriaux. Ces structures appartiennent surtout aux secteurs S11 (sociétés non financières) et S13 (administrations publiques), mais y figurent aussi des sociétés financières (S12) et des institutions sans but lucratif au service des ménages (S15).

Dans une perspective historique (depuis 1970), relevons aussi plusieurs études bibliographiques de la Commission royale d'histoire<sup>20</sup>. Ces études très détaillées et fortement documentées (en néerlandais uniquement) présentent, en une centaine de pages l'ensemble des établissements et organismes créés au niveau des communautés et régions<sup>21</sup> ainsi qu'en une soixantaine de pages ceux créés au niveau local<sup>22</sup>. Au niveau fédéral, l'exercice est réalisé pour chacun des services publics fédéraux et l'ensemble des parastataux<sup>23</sup>. Ajoutons qu'avec la dernière réforme de l'Etat, de nouveaux organismes d'intérêt public sont ou seront créés<sup>24</sup>.

L'ensemble du secteur public génère quantité de services qui ont été classifiés en dix fonctions par l'Institut des Comptes nationaux (ICN).

01	Services généraux des administrations publiques
02	Défense
03	Ordre et sécurité publics
04	Affaires économiques (dont énergie, transports, communications, R&D, emploi, ...)
05	Protection de l'environnement
06	Logements et équipements collectifs (dont eau, éclairage public, ...)
07	Santé
08	Loisirs, culture et culte
09	Enseignement
10	Protection sociale

Source : CFAP ou COFOG en anglais :

[https://www.nbb.be/doc/dq/f\\_method/m\\_class\\_f.pdf](https://www.nbb.be/doc/dq/f_method/m_class_f.pdf)

### 2.2. Selon les chiffres de l'emploi public

Selon la dernière étude fouillée sur l'emploi public belge basée sur les chiffres de 2009<sup>25</sup>, 828.000 personnes étaient employées dans l'administration publique, dont 47% dans les services généraux et 42% dans l'enseignement.

\*\*\*

Il importe de noter que l'activité santé n'est pas incluse, car elle relève d'autres secteurs institutionnels selon les conventions européennes de comptabilité (SEC). Ces 828.000 personnes se répartissent pour moins de 20% au niveau fédéral, près de 45% au niveau des communautés et régions et pour 35% au niveau local<sup>26</sup>.

Cette même étude présente, selon une méthodologie rigoureuse, une estimation de l'emploi du 'domaine public' – notion développée par l'OCDE – permettant d'inclure le secteur de la santé. Evalué sur base de l'emploi direct et indirect généré notamment par les prestations sociales en nature, l'emploi du 'domaine public' en Belgique s'élève en 2009 à quasi 1,3 millions de personnes, réparti pour 70% en administration et enseignement et pour 30% dans le secteur de la santé et de l'action sociale.<sup>27</sup>

En sus des administrations publiques, le secteur public inclut les organismes d'intérêt public et les entreprises publiques aux différents échelons territoriaux. Une étude plus globale, commanditée par le CEEP<sup>28</sup>, présente une estimation du secteur public en Belgique dans sa globalité et estime l'emploi en 2010 à près de 1,7 million de personnes, chiffre en croissance par rapport à 2006 (1,5 mio). Rappelons que suite à la crise économique et financière, l'Etat a dû intervenir massivement dans le secteur financier (banques et assurances) et le périmètre du secteur public s'en trouve donc modifié.

### **3. Les entreprises publiques entre les niveaux de pouvoir en Belgique**

En Belgique, la répartition des missions de service public suit la structure institutionnelle et donc la répartition des compétences entre les entités fédérale et fédérées, avec des obligations de service public attribuées au niveau fédéral, au niveau des Régions (Wallonie, Flandre et Bruxelles-Capitale) et des Communautés et au niveau local, à travers les régies ou les intercommunales.

***En Belgique, la répartition des missions de service public suit la structure institutionnelle et donc la répartition des compétences entre les entités fédérale et fédérées.***

Il est donc possible de faire une première catégorisation des entreprises publiques, selon la structure institutionnelle du pays, dans les trois grands groupes suivants :

- Le premier groupe d'entreprises publiques est composé d'entreprises publiques autonomes comme la *SNCB*, la *Bpost*, *Proximus* et *Belgocontrol*, lesquelles ont conclu un contrat de gestion avec l'Etat fédéral.
- Le deuxième groupe d'entreprises publiques relève de l'autorité des pouvoirs régionaux et communautaires. Les missions de ces entreprises sont très variées ; elles vont de l'organisation des transports en commun vicinaux, à l'octroi de crédits d'investissement et les prises de participations financières publiques, en passant par la gestion du cycle de l'eau, le transport fluvial, les ports et aéroports, l'audiovisuel public, la rénovation urbaine, le crédit social, le logement social, l'enseignement supérieur mais aussi de multiples tâches culturelles, etc.
- Le troisième groupe est formé par les intercommunales ou les contrats de coopération entre communes. Leur activité consiste à distribuer l'eau, l'électricité, le gaz et la télédistribution aux habitants de leurs communes. La collecte et le traitement de déchets ménagers ainsi que le logement social sont également organisés au niveau intercommunal, tandis que l'enseignement primaire, les centres publics d'action sociale (CPAS) ou encore les équipements sportifs et cultures locaux le sont au niveau communal. La plupart des entreprises chargées de ces types de service public local sont totalement contrôlées par les pouvoirs publics au niveau communal.

Cette catégorisation est flexible et évolutive au gré des développements institutionnels du pays, avec des « interactions » entre les niveaux de pouvoirs. Un quatrième niveau, le niveau provincial, pourrait être ajouté : on y retrouve surtout des unités d'enseignement du côté wallon et des sociétés de développement économique en Flandre (et en Province de Namur).

Les recherches documentées et détaillées sur le secteur en Belgique étant fort rares, le tableau ci-dessous est présenté à titre illustratif pour montrer les grandes tendances structurelles des entreprises publiques en Belgique.

Tout comme les données sur l'emploi public, les données sur les entreprises publiques montrent clairement la prédominance du secteur local au niveau des services publics. Ceci reflète bien sûr l'évolution de l'organisation institutionnelle du pays. Notons que la collecte des statistiques pour réaliser de tels tableaux n'est pas systématique et assez fastidieuse. Cela rend donc fort difficile des comparaisons dans le temps, puisque chaque effort de recherche en la matière se base sur des méthodologies distinctes.

#### Répartition des entreprises à participation publique entre les différents niveaux de pouvoir en 1997<sup>29</sup>

Niveau de pouvoir public <sup>a</sup>	Ensemble des participations publiques		Part des pouvoirs publics supérieure à 50%		Part des pouvoirs publics égale à 100%	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Pouvoirs fédéraux	121	8,7	54	10,4	10	4,0
Communes et provinces	637	45,5	365	68,8	188	75,2
Régions	642	45,8	110	20,8	52	20,8
dont Bruxelles	70	5,0	11	2,1	8	1,2
Flandre	262	18,7	54	9,6	23	9,2
Wallonie	310	22,1	45	8,5	26	10,4
Total	1400	100,0	529	100,0	250	100,0

a Si plusieurs pouvoirs publics participent dans une entreprise, cette entreprise est classée auprès de l'administration avec le taux de participation le plus élevé

#### 4 La dévolution des missions de service public illustrée au niveau des entreprises publiques fédérales

Cette section, même si elle ne concerne que le niveau fédéral, présentera la manière dont les missions de service public sont confiées à des entreprises publiques en Belgique.

##### 4.1 La législation belge fédérale en matière d'organismes d'intérêt public et d'entreprises publiques

A l'origine, la législation belge ne contient pas de définition générale de la notion d'entreprise publique valable à tous les niveaux de pouvoir. Historiquement est d'abord reconnu l'organisme d'intérêt public (OIP) via :

- la loi du 27 juin 1921 dotant les associations sans but lucratif et les organismes d'intérêt public de la personnalité juridique ;
- la loi du 16 mars 1954 qui organise le contrôle de certains organismes d'intérêt public (OIP) répartis en quatre catégories<sup>30</sup>, chacune avec un pouvoir de contrôle différent du/des ministre(s) de tutelle (un pouvoir de contrôle décroissant selon la classification suivante) :

– Catégorie A :

organismes publics soumis à l'autorité hiérarchique de leurs ministres de tutelle et ne disposant pas de comité

\*\*\*

ou de conseil d'administration (par exemple, le Bureau fédéral du Plan, la Régie des Bâtiments, l'Institut d'expertise vétérinaire) ;

– Catégorie B :

organismes disposant de comité ou de conseil d'administration (par exemple, l'Office belge du Commerce extérieur, le Palais des Beaux-Arts) ;

– Catégorie C :

parastataux financiers comme l'Office national du Ducroire ou les parastataux disposant de leurs propres revenus, tels que la Loterie nationale, mais aussi l'Agence fédérale de contrôle nucléaire ou l'Office de contrôle des mutualités ;

– Catégorie D :

parastataux sociaux comme la Banque-carrefour de la sécurité sociale, l'ONSS, l'INAMI et l'ONEM.

- la loi du 17 juillet 1975 relative à la compatibilité et aux comptes annuels des entreprises et ses arrêtés d'exécution définissant comme entreprises, les organismes publics qui exercent une mission statutaire à caractère commercial, financier ou industriel.

La législation fédérale des entreprises publiques a été modifiée par la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques à vocation économique. Cette loi crée le statut d'entreprises publiques autonomes (EPA)<sup>31</sup>.

Les entreprises publiques autonomes fédérales comprennent au départ les entreprises visées par la loi du 21 mars 1991, à savoir : *Proximus*, *Bpost*, *Belgocontrol* et les entités du groupe *SNCB*, auxquelles s'ajoute l'Office national du Ducroire<sup>32</sup>. Au cours de l'année 2000, tous les organismes d'intérêt public fédéraux de la catégorie D, à savoir les organismes publics de sécurité sociale,

reçoivent le statut d'entreprise publique autonome.

La logique de cette loi était, à la base, de préserver la capacité concurrentielle des entreprises publiques au sein du marché commun européen qui se mettait en place. Selon cette loi, chaque organisme d'intérêt public peut obtenir une autonomie de gestion en concluant un contrat de gestion avec l'Etat<sup>33</sup>.

**Les entreprises publiques autonomes fédérales comprennent au départ les entreprises visées par la loi du 21 mars 1991 : *Proximus*, *Bpost*, *Belgocontrol*...**

Les principes de la loi du 21 mars 1991 comprennent :

- la transparence des relations financières entre les pouvoirs publics et leurs entreprises ;
- la neutralité des prix des services offerts par les entreprises publiques par rapport aux normes de leur secteur ;
- la définition stricte des monopoles publics ;
- la séparation des fonctions de réglementation et de fourniture de services ;
- le contrôle sur les commandes des entreprises publiques.

Notons que le 16 décembre 2015, la loi de mars 1991 a été modifiée<sup>34</sup>. Les amendements auront surtout une implication pour *Proximus* et *Bpost*, en rapprochant leur régime de ce qui est applicable aux entreprises privées, tout en respectant les lignes directrices pour la gouvernance des entreprises publiques de l'OCDE<sup>35</sup>. Des règles plus souples sont ainsi introduites pour les entreprises actives dans des secteurs ouverts à la concurrence ; cela concerne essentiellement la sous-traitance et le recrutement contractuel – et non plus statutaire. La modification de loi facilitera également la privatisation partielle ou totale des EPA.

...

#### 4.2 La dévolution de mission de service public par voie de contrat

Comme déjà explicité, toute la difficulté réside dans la manière de confier une mission de service public à un opérateur et surtout dans la rédaction du 'cahier des charges' qui est *in fine* individualisé par opérateur. Face à la multiplicité des objectifs, leur complexité dans certains cas<sup>36</sup>, leur hiérarchie et les conflits éventuels qui peuvent en résulter, on rencontre divers types de contrat et de modes de rédaction. Ceux-ci peuvent être soit très détaillés dans leur argumentaire, précis dans des objectifs à atteindre (avec parfois les moyens budgétaires qui y sont dévolus) avec éventuellement des instruments de contrôle, soit au contraire très flous et généraux, en laissant le soin aux parties (régulateur, contrôleur, autorité de tutelle, opérateur et autres parties prenantes (cf. comité d'usagers, par exemple)) de déterminer plus avant la concrétisation des missions de service public.

Il convient aussi de noter qu'une fois des services publics de réseau confiés à des prestataires externes/privés, le know-how et l'expertise technique nécessaires tant pour rédiger le cahier des charges que pour contrôler ensuite la bonne exécution des missions se perdent dans le chef des autorités publiques, rendant l'encadrement effectif des services publics plus difficile par la suite.

La loi de 1991 introduit une distinction au sein des activités des EPA entre les missions de service public, réglementées, et les activités exercées en concurrence (pour lesquelles l'autonomie de gestion de l'entreprise est maximale).

Le contrat de gestion, conclu pour une durée de trois à cinq ans, précise les règles et conditions dans lesquelles l'entreprise exerce les missions de service public qui lui sont confiées par la loi.

Cette loi fédérale a ensuite servi de modèle pour la mise en place ou la restructuration d'autres entreprises à caractère public, tant au niveau des régions/communautés qu'au niveau des communes :

**La loi de 1991 introduit une distinction au sein des activités des EPA entre les missions de service public, réglementées, et les activités exercées en concurrence.**

- Ainsi, tous les organismes flamands d'intérêt public (*Vlaamse overheidsinstellingen*, VOI) ont conclu une convention de gestion/management/partenariat – et non pas un contrat de gestion – avec la Communauté flamande et sont par conséquent autonomes. La plupart d'entre eux ressortissent à la loi du 16 mars 1954 et non pas à la loi du 21 mars 1991 qui fait mention du contrat de gestion. Notons qu'à partir de 2015-16, suite à l'accord de gouvernement 2014-2019, la Flandre transforme ces conventions de gestion en plans d'entreprise (pluri-)annuels dans le cadre d'un processus intégré de

planification et de suivi, sauf pour ce qui concerne De Lijn et la VRT qui sont soumis à des décrets

particuliers. Cette gestion sous forme d'objectifs à atteindre s'accompagnera d'une évolution dans le financement des prestations<sup>37</sup>.

- Au sein de la Communauté française, la *RTBF* a été transformée en entreprise publique autonome à caractère culturel, et dotée d'un contrat de gestion très ambitieux au niveau de ses missions d'intérêt général et sociétal.
- La *STIB* a conclu un contrat de gestion avec la Région bruxelloise avec notamment comme mission de satisfaire les besoins sociaux des citoyens via un 'droit à la mobilité', notion qui n'est toutefois pas définie.
- Au niveau communal, existe aussi des entreprises communales autonomes et même la régie communale autonome (RCA), introduite dans la loi communale par une loi fédérale du 28 mars 1995, a l'obligation de conclure un contrat de gestion avec la commune. Pour la Flandre, il s'agit, par exemple, de la régie résidentielle de la ville de Courtrai ou des entreprises portuaires autonomes d'Anvers, de Gand ou d'Ostende<sup>38</sup>.

♦ ♦ ♦

Selon le niveau institutionnel, les missions de service public peuvent être organisées de façon légèrement différente, surtout pour ce qui concerne les modes de gestion, d'attribution de la mission et le fondement juridique, mais les principes généraux sont identiques. Les illustrations d'entreprises présentées en annexe An. IV. 3 et suivantes ont été choisies essentiellement pour étayer la diversité des types et modes d'attribution des missions de service public.

Ci-dessous sera donc explicité plus avant ce qu'il en est pour le niveau fédéral.

### **4.3 Le contrat dans la loi des EPA du 21 mars 1991**

Les relations entre une entreprise publique autonome (EPA) et l'Etat sont établies moyennant la conclusion d'un contrat de gestion. L'article 3 de la section I du chapitre II de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (loi EPA)<sup>39</sup> définit le contrat de gestion et son contenu comme suit :

#### Définition du contrat de gestion

Il s'agit d'un engagement de nature contractuelle, une convention conclue entre l'Etat et l'entreprise publique qui fixe les règles et conditions spéciales selon lesquelles l'entreprise publique autonome exercera les missions de service public qui lui sont confiées par la loi.

#### Objet et fonction du contrat de gestion

L'objet du contrat de gestion est de régler de manière consensuelle la mise en œuvre des missions de service public, afin d'assurer et sauvegarder d'une part l'intérêt général en précisant les missions de service public et en stipulant, le cas échéant, des tâches que l'EPA n'exécuterait « probablement pas spontanément si elle ne considérait que son propre intérêt, en particulier sur le plan financier »<sup>40</sup>.

Il est important de noter que le contrat de gestion ne règle qu'une partie des activités qui, dans un secteur donné, peuvent être considérées comme d'utilité publique, c'est à dire, les missions de service public confiées par la loi à l'EPA, comme établi par l'article 3 de la loi.

Tout en sauvegardant l'intérêt public, le contrat de gestion vise à assurer en même temps l'autonomie de gestion des EPA. Entre autres, le contrat de gestion permet de substituer au contrôle de tutelle général et indifférencié (comme c'était le cas dans la loi du 16 mars 1954), un contrôle centré sur la responsabilité principale des pouvoirs publics : l'exécution des missions de service public commandées par l'intérêt général. Par conséquent, le contrôle qu'exercera le ministre compétent pour une EPA et qui se concrétise par l'intervention d'un commissaire du gouvernement, porte sur le respect du contrat de gestion.

#### Nature juridique du contrat de gestion

Le contrat de gestion est un authentique contrat et non pas un « simple » acte de type administratif. En effet, le gouvernement qui conclut l'accord agit au nom de l'intérêt général et la publication du contrat de gestion donne à celui-ci valeur d'un engagement à l'égard de l'ensemble de la collectivité. En outre, le contrat de gestion est approuvé par arrêté royal<sup>41</sup>.

#### Durée et renouvellement du contrat de gestion

Les contrats de gestion sont conclus pour une durée normale de trois à cinq ans. Chaque année, le contrat de gestion est réévalué. Il convient de distinguer deux types de modifications annuelles : celles qui sont prévues en vertu de paramètres indiqués dans le contrat, pour tenir compte de l'évolution du marché et des développements technologiques, et celles qui sont laissées à la libre appréciation des parties, tout en étant soumises à la procédure de négociation car il s'agit à proprement parler d'un nouveau contrat de gestion<sup>42</sup>.

#### Contenu du contrat de gestion

Le contenu du contrat de gestion entre l'Etat et les entreprises publiques autonomes est exhaustivement déterminé par la loi avec un régime de clauses obligatoires et de clauses facultatives, comme établie par l'article 3 de la loi du 21 mars 1991.

...

Les matières réglées obligatoirement par le contrat de gestion (clauses obligatoires) sont les sept suivantes :

- 1) Les tâches de service public : il s'agit des règles et conditions spéciales qui sont arrêtées dans le contrat de gestion et selon lesquelles une EPA exerce des missions de service public<sup>43</sup> qui lui sont confiées par la loi. Toutefois, les tâches de service public définies dans le contrat de gestion sont à considérer comme un minimum, souvent via l'indication de seuils à respecter<sup>44</sup>.
- 2) Les principes en matière tarifaire : la loi n'impose pas de fixer dans le contrat de gestion les tarifs eux-mêmes, mais seulement les principes gouvernant les tarifs pour les prestations fournies dans le cadre des tâches de service public. Le contrat de gestion pourrait comprendre des principes plus ou moins détaillés selon les intentions des parties et plus précisément :

« Soit le contrat de gestion ne prévoit que des structures tarifaires ou des réductions de tarifs pour certaines catégories de consommateurs ; dans ce cas, l'entreprise doit soumettre au ministre dont relève l'entreprise les tarifs maximums ou les formules utilisées pour leur calcul. Soit le contrat précise des formules de calcul ; dans ce cas, l'autorisation au coup par coup jusqu'ici requise ne sera plus nécessaire. Soit encore, il contient des tarifs maximums détaillés ; dans ce cas, l'entreprise doit les respecter jusqu'à ce que le contrat de gestion soit adapté ou renouvelé »<sup>45</sup>.

- 3) Les règles de conduite vis-à-vis des usagers : Le contrat de gestion doit contenir des règles de conduite que l'entreprise s'engage à suivre vis-à-vis des usagers des prestations de service public, par exemple, des clauses qui doivent, ou non, se trouver dans les contrats-types<sup>46</sup>. Ces règles de conduite établissent, en quelque sorte, les droits et obligations des usagers.

- 4) Les subventions à charge du budget de l'Etat : Le contrat de gestion devra également contenir les éléments qui permettront de calculer et de définir le paiement de subventions éventuelles à charge de l'Etat. Cette subvention sera calculée en fonction du coût et des recettes des tâches de service public; compte tenu des conditions d'exploitation, elle est destinée à compenser les charges nettes que l'Etat impose aux entreprises publiques dans le cadre des missions de service public<sup>47</sup>.
- 5) La rente de monopole : ce vocable désigne les indemnités éventuelles à verser par l'entreprise publique à l'Etat, notamment en ce qui concerne les avantages liés aux droits exclusifs éventuels de l'entreprise publique et, le cas échéant, les droits d'usage qui sont concédés par l'Etat à l'entreprise publique sur des biens<sup>48</sup>.
- 6) Le plan d'entreprise : Le plan d'entreprise (qui est établi annuellement) doit être interprété comme l'effort de systématisation de la stratégie et des objectifs à moyen terme que s'engagent moralement à réaliser les équipes dirigeantes des entreprises publiques autonomes. L'Etat n'intervient dans ce domaine qu'à titre de propriétaire ou d'actionnaire de l'entreprise et non en tant qu'autorité de tutelle<sup>49</sup>.
- 7) Les sanctions en cas de non-respect des obligations contenues dans le contrat de gestion : la loi impose aux parties à la négociation du contrat de gestion d'insérer des clauses relatives aux sanctions en cas de non-respect des obligations contenues dans le contrat de gestion. Ces sanctions sont de nature financière, notamment via des paiements de dommages et intérêts suite à une action devant les tribunaux.

♦ ♦ ♦

Les matières réglées accessoirement par le contrat de gestion (clause facultative) sont les quatre suivantes <sup>50</sup>:

- 1) Les marchés d'intérêt économique stratégique : l'autonomie des EPA peut être réduite en ce qui concerne les marchés qu'elles doivent passer par le biais du contrat de gestion. Certaines matières peuvent être décrétées d'intérêt économique stratégique. Si un marché est passé relatif à cette matière et que son montant dépasse telle somme fixée par le contrat de gestion, le ministre doit approuver la passation du marché décidée par l'EPA.
- 2) Les objectifs relatifs à la structure financière de l'entreprise : il s'agit de prévoir, par exemple, un coefficient de fonds propres, un taux d'autofinancement, ou un ratio de liquidité.
- 3) La répartition des bénéfices : ce n'est qu'à titre subsidiaire, si le statut organique de l'EPA ne détermine pas la répartition des bénéfices, que celle-ci sera abordée dans le contrat de gestion.
- 4) Les opérations immobilières importantes : les parties, à la conclusion du contrat de gestion, peuvent décider de limiter l'autonomie de l'EPA concernée lorsqu'elle traite des opérations immobilières dépassant tel montant.

## **5 La tutelle sur les entreprises publiques autonomes et le contrôle sur la comptabilité**

La loi du 21 mars 1991 redéfinit aussi les règles de tutelle et l'installation d'organes de gestion propres et indépendants et contraint les entreprises publiques autonomes à tenir compte des intérêts des usagers.

Si au départ l'Etat détenait la totalité des actions, il a pu ou peut ensuite en céder une partie à des autorités publiques ou à des capitaux privés moyennant une double limitation : les actionnaires publics doivent

conserver au moins 75 % des droits de vote et plus de 50 % du capital<sup>51</sup>. La nomination du conseil d'administration, en particulier celle de l'administrateur-délégué, des entreprises publiques autonomes relève du pouvoir de tutelle exercé par le ministre compétent, tout en introduisant des méthodes de gestion du secteur privé. Le contrôle des comptes de chaque entreprise publique autonome est confié à un collège de quatre commissaires, dont deux sont nommés parmi les membres de la Cour des comptes.

***Au départ l'Etat détenait la totalité des actions, il a pu ou peut ensuite en céder une partie à des autorités publiques ou à des capitaux privés moyennant des limitations.***

### **5.1 La tutelle sur les entreprises publiques autonomes (EPA)**

Plus spécifiquement, la loi établit que l'entreprise publique autonome est soumise au pouvoir de contrôle du ministre dont elle relève. Ce contrôle est exercé à l'intervention d'un commissaire du gouvernement (nommé et révoqué par le Roi sur la proposition du ministre concerné). Le commissaire du gouvernement veille au respect de la loi, du statut organique de l'entreprise publique et du contrat de gestion. Il s'assure de ce que la politique de l'entreprise publique ne porte pas préjudice à la mise en œuvre des tâches de service public.

Le commissaire du gouvernement fait rapport au ministre dont relève l'entreprise publique et il fait rapport au ministre du budget sur toutes les décisions du conseil d'administration ou du comité de direction qui ont une incidence sur le budget général des dépenses de l'Etat.

Le commissaire du gouvernement est invité à toutes les réunions du conseil d'administration et du comité de direction et y a voix consultative. Il peut requérir des administrateurs, des agents et des préposés de l'entreprise publique toutes les explications ou informations et procéder à toutes les vérifications qui lui paraissent nécessaires à l'exécution de son mandat.

...

Le commissaire du gouvernement peut, dans un délai de quatre jours, introduire un recours auprès du ministre compétent contre toute décision qu'il estime contraire à la loi, au statut organique ou au contrat de gestion. Si, dans un délai de huit jours le ministre n'a pas prononcé l'annulation, la décision devient définitive.

Chaque année, le conseil d'administration doit faire rapport au ministre compétent de l'accomplissement par l'entreprise publique de ses tâches de service public.

***La loi établit que l'entreprise publique autonome est soumise au pouvoir de contrôle du ministre dont elle relève.***

## **5.2 Comptabilité et comptes annuels**

Le contrôle de la situation financière, des comptes annuels et de la régularité – au regard de la loi et du statut organique – des opérations à constater dans les comptes annuels est confié, dans chaque EPA, à un collège de quatre commissaires.

Si l'entreprise publique n'a pas la forme de société anonyme de droit public, deux membres du collège des commissaires sont nommés par la Cour des Comptes et deux membres sont nommés par le ministre compétent. Dans les entreprises publiques qui ont la forme de société anonyme de droit public, la Cour des Comptes nomme deux membres et les autres membres sont nommés par l'assemblée générale des actionnaires.

Les EPA sont soumises à la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité et aux comptes annuels des entreprises. Elles établissent un système distinct de comptes pour les activités ayant trait à leurs tâches de service public, d'une part, et pour leurs autres activités, d'autre part.

Chaque année, le conseil d'administration dresse un inventaire et établit les comptes annuels et un rapport de gestion qui sont ensuite communiqués au ministre compétent et au ministre du Budget. Le ministre compétent, à son tour, communique les documents à la Cour des Comptes pour vérification<sup>52</sup>.

## **6 Investissement et service public**

### **6.1 Infrastructures et responsabilité à long terme**

La grande majorité des services publics ont besoin d'infrastructures collectives pour être fournis. Et dans une économie avancée, l'ensemble des acteurs économiques bénéficient des services collectifs ainsi offerts<sup>53</sup>. Ces infrastructures nécessitent un financement non seulement au stade de leur construction initiale, mais aussi pour leur entretien et leur remplacement/développement au terme de leur durée d'activité ou en raison de l'apparition de développements technologiques nécessitant des nouveaux types de réseau. Ces dernières années, de (trop ?) nombreuses économies budgétaires ont été faites en Belgique (mais aussi ailleurs en Europe) en termes d'entretien et d'investissement de remplacement/développement de ces infrastructures indispensables.

Or les décisions d'investissement à long terme – relevant du domaine de l'économie d'intérêt collectif – qui sont prises aujourd'hui ne porteront leurs effets que bien après l'éventuelle réélection des décideurs politiques. Les périodes d'amortissement des investissements en réseaux de distribution se comptent sur plusieurs générations (25 à 50 ans) et des choix politiques et techniques doivent être opérés pour investir dans de nouveaux procédés qui assureront les services publics de demain<sup>54</sup>.

L'économie d'intérêt général et/ou collectif se définit aussi – comme dans la conception allemande de la « Daseinsvorsorge »<sup>55</sup> – par tout ce qui concerne la qualité de vie et la sécurité d'existence, tout ce qui nécessite une 'ambition supérieure' (comme l'éducation ou la santé publique<sup>56</sup>). Cette responsabilité publique et sociétale doit se donner les moyens de ses ambitions, mais aussi corriger – dans toute la mesure du possible – les effets désastreux engendrés par la libéralisation des industries de réseau, en particulier dans le domaine énergétique. Depuis la séparation de la production et de l'acheminement énergétique, les contrats avec le client final portent sur une durée d'un an. La question qui se pose désormais : qui sera prêt, à l'avenir, à investir dans ces réseaux qui s'amortissent en 33 ans et plus ?

En résulte une situation aberrante où ce « marché de l'énergie » commence à faire l'objet d'un rejet par les opérateurs privés... Sera-t-il possible de les obliger à investir dans les réseaux pour garantir la continuité et la sécurité d'approvisionnement ? Et si oui, dans quel(s) réseau(x) et à quel prix ? La dissociation de l'infrastructure et du service compliquent ainsi fortement la planification à long terme des investissements nécessaires.

En dernier ressort, le secteur public devra investir, comme la Commission européenne le leur demande d'ailleurs dans le domaine de l'internet à haut débit et le réseau de fibres optiques pour couvrir les zones non rentables pour les opérateurs privés<sup>57</sup>.

## 6.2 Investissement public et croissance économique

L'investissement public dans les services publics et les dépenses publiques y afférentes sont non seulement nécessaires, mais également porteurs de développement économique et social et de croissance pour toute l'économie d'un pays par l'effet du multiplicateur des dépenses, en particulier par les nombreuses commandes publiques. De nombreuses études l'ont montré, même sur le très long terme<sup>58</sup>.

Cependant, l'importance et l'ampleur de l'impact économique vont fortement dépendre du mode de gestion des services publics (cf. section 4.1 du présent chapitre). Dans le cas d'une gestion publique par un opérateur public, les retombées directes et indirectes via l'effet multiplicateur s'effectueront majoritairement au profit de l'économie belge, avec notamment l'utilisation d'une main-d'œuvre localisée en Belgique (contribuant à la sécurité sociale et aux finances publiques). Dans le cas d'une gestion privée, ces retombées directes 'belges' ne sont pas garanties, puisque lors d'adjudications concurrentielles et de marchés publics, non seulement les fournisseurs de biens et services peuvent être étrangers (et payer leurs impôts et charges sociales ailleurs qu'en Belgique), mais également les travailleurs opérant pour ces fournisseurs de biens et services intermédiaires et pour les opérateurs en charge du marché public considéré, en vertu du système européen de détachement de travailleurs qui ressortissent

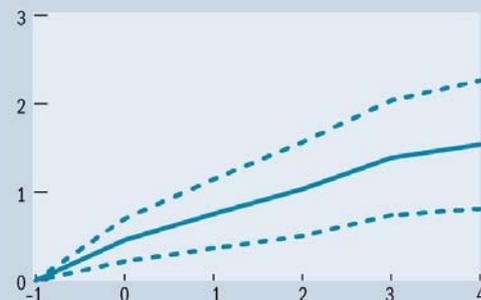
au droit et au système de sécurité sociale du pays d'origine.

Mentionnons aussi qu'en termes de catalyseur pour la croissance, des investissements en nouvelles infrastructures et en R&D généreront davantage d'externalités positives que les seuls investissements d'entretien. Dans son étude d'octobre 2014, le FMI ajoute : « Sur un échantillon de pays avancés, une hausse d'un point du PIB des dépenses d'investissement augmente d'environ 0,4 % le niveau de la production la même année, et de 1,5 % quatre ans après (graphique, page 1). Par ailleurs, le surcroît d'investissement public dans l'infrastructure donne au PIB une impulsion qui compense l'augmentation de la dette, de sorte que le ratio dette publique/PIB ne progresse pas (graphique, page 2). Autrement dit, l'investissement public dans l'infrastructure peut s'autofinancer s'il est correctement effectué. »<sup>59</sup>.

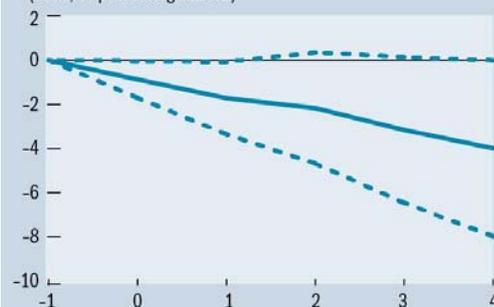
### Une base de départ

L'augmentation des investissements dans des projets d'infrastructure de qualité renforce généralement la production à court et à long termes sans pour autant accroître le ratio dette/PIB.

(production, en pourcentage)



(dette, en pourcentage du PIB)



Source : calculs des services du FMI.

Notes : analyse fondée sur les données de 17 pays avancés. t = 0 est l'année du choc; les lignes en tiret représentent les intervalles de confiance à 90 %. Les chocs représentent une augmentation exogène d'un point de PIB des dépenses d'investissement public.

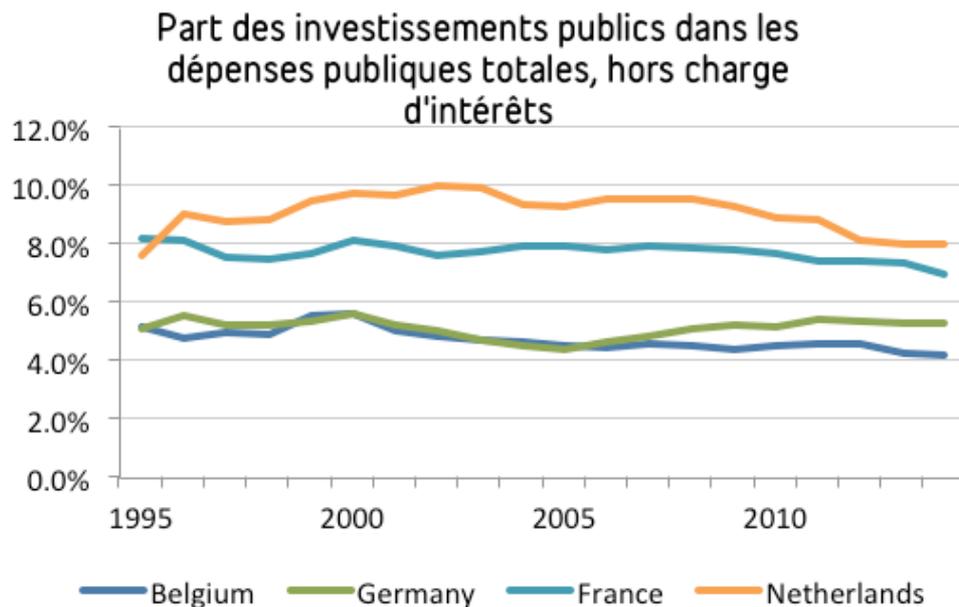
En cette période de faible taux d'intérêt, il convient de se poser la question pourquoi les Etats membres de l'UE ne reconsidèrent pas leur politique en la matière.

A l'inverse, le désinvestissement massif dans les services publics, comme ont pu le connaître les pays placés sous redressement financier par les instances mondiales que sont le FMI ou la Banque Mondiale (cf. Chypre, l'Espagne, la Grèce, le Portugal pour n'en citer que quelques-uns), a conduit ces pays à la décroissance, à la régression sociale et à des difficultés encore plus importantes de finances publiques<sup>60</sup>. Même si des institutions telles que le FMI, la Banque mondiale, la Commission européenne, la BNB et quantité d'autres instituts de recherche soulignent l'importance des investissements pour la relance et la

croissance économiques, en raison des objectifs – de nature purement politique – du Pacte européen de stabilité (ratio dette/PIB de 60% et déficit public maximal autorisé de 3%), les investissements continuent à être utilisés prioritairement comme variable d'ajustement à la baisse dans la politique budgétaire belge<sup>61</sup>.

### 6.3 Structure et évolution de l'investissement du secteur public en Belgique

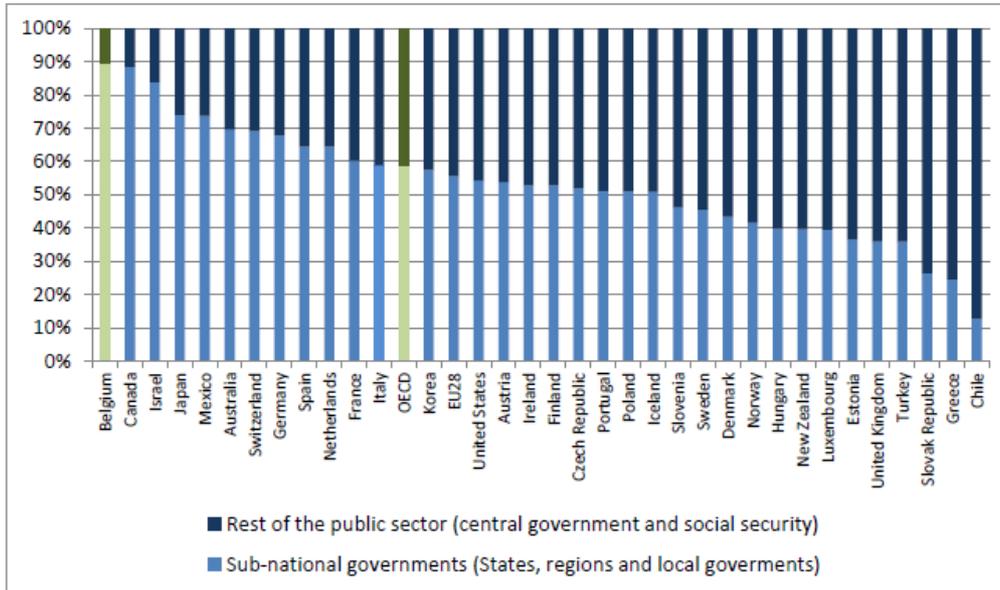
En Belgique, les dépenses d'investissement des administrations publiques (y compris en R&D fondamentale) s'élèvent à quelque 10 milliards d'euros en 2015<sup>62</sup>. Mais en pourcentage des dépenses publiques, la Belgique investit moins que ses trois voisins, comme l'indique le graphique ci-dessous<sup>63</sup>.



La Belgique est le pays de l'OCDE où l'investissement public repose le plus sur les collectivités locales et le niveau infra-fédéral comme le montrent les graphiques ci-dessous (source, OCDE, 2015<sup>64</sup>).

♦ ♦ ♦

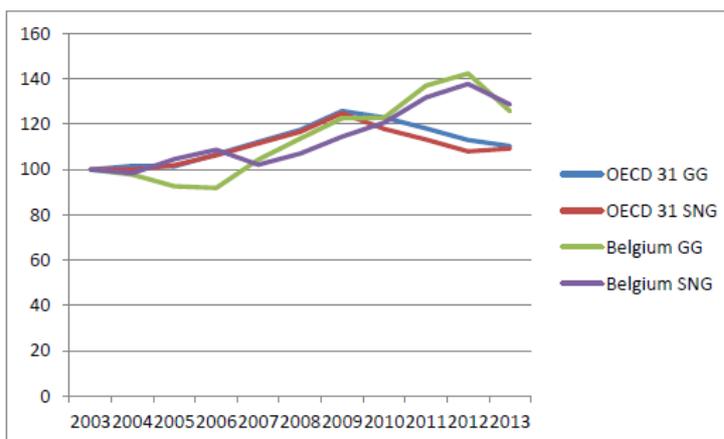
**Figure 1. Sub-national public direct investment in OECD countries, 2013**  
(as a share of public direct investment)



Note: Data for Chile: 2012 instead of 2013; Turkey: 2011 instead of 2013  
Source: OECD National Accounts.

Cependant, alors qu'on peut constater une évolution positive de l'investissement public infra-fédéral en Belgique de 2003 à 2012, cette tendance s'inverse depuis, contrairement à la moyenne de l'OCDE<sup>65</sup>.

**Figure 3. Trends in sub-national direct investment in Belgium (2003 – 2013)**



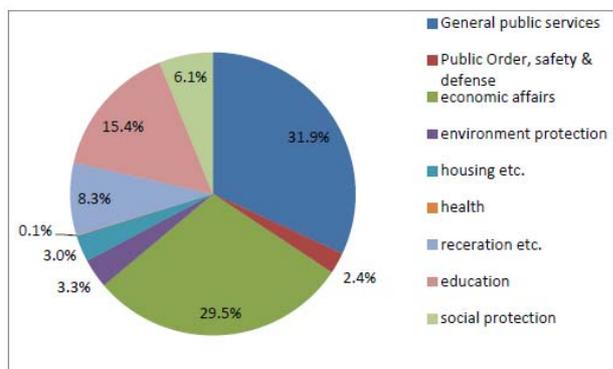
Note: In real terms, base 100 in 2003.  
Source: OECD National Accounts.

...

Et sur le plus long terme, en termes de pourcentage du PIB, les investissements publics ont été réduits de moitié entre 1970 et 2015 passant de 5% à 2,5%, comme l'indique le graphique ci-dessous repris du dernier rapport annuel 2015 de la BNB<sup>66</sup>. Et même divisés quasi par trois au niveau de la part des investissements publics dans les dépenses publiques totales : « Il y a 45 ans, la Belgique consacrait encore 13 % de son budget aux investissements. Cette proportion s'est effondrée durant les 20 années suivantes, pour s'établir à 5 % en 1990. Depuis, le ratio oscille aux alentours de 5 % des dépenses primaires »<sup>67</sup>.

L'investissement public au niveau infra-fédéral se répartit comme suit, selon les fonctions reprises au tableau de la section 4.2 du présent chapitre<sup>68</sup>.

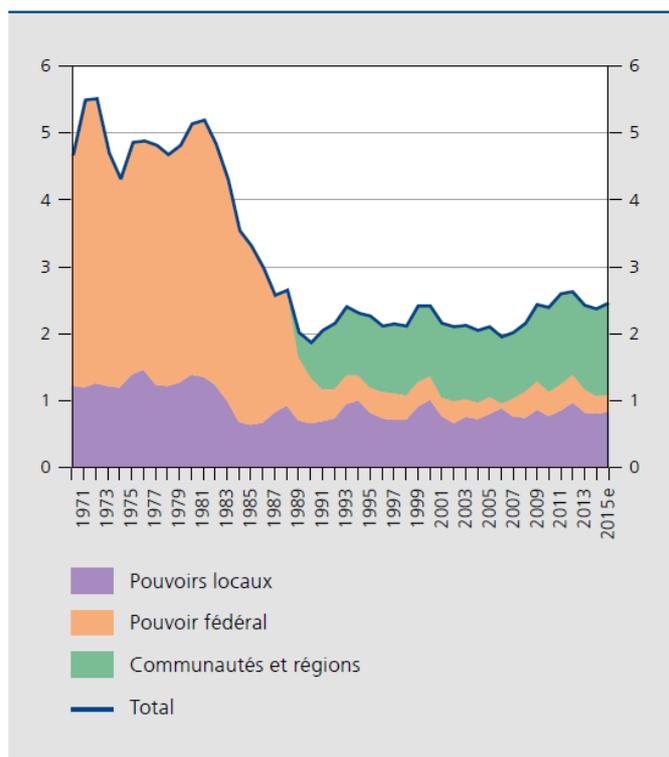
Figure 4. Breakdown of sub-national direct investment in Belgium (2013)



Source: OECD national accounts.

### LES COMMUNAUTÉS ET LES RÉGIONS RÉALISENT LA MAJORITÉ DES INVESTISSEMENTS PUBLICS

(investissements publics par sous-secteur<sup>(1)</sup>, pourcentages du PIB)



Sources: ICN, BNB.

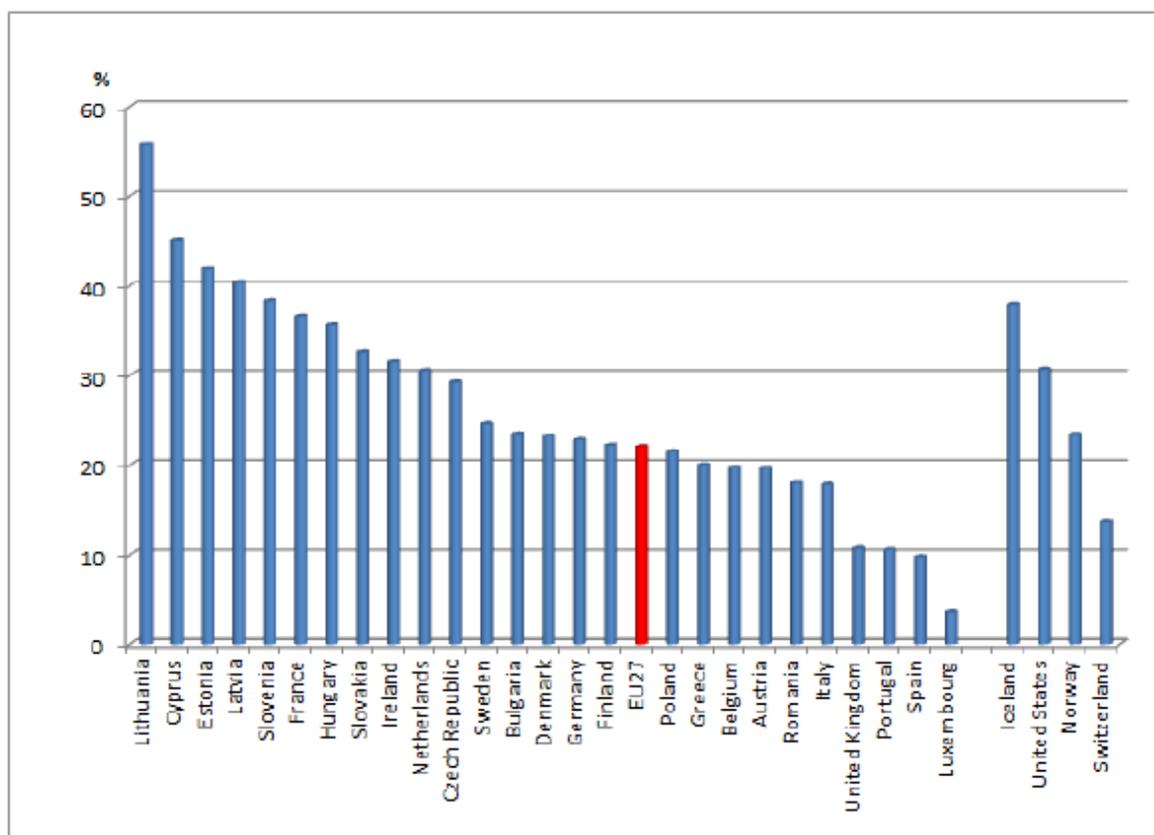
(1) Dans les comptes nationaux, les communautés et les régions n'ont été considérées comme un sous-secteur à part entière qu'à partir de 1989. Par ailleurs, dans le graphique, toutes les données antérieures à 1995, pour lesquelles l'ICN ne publie pas de statistiques selon la méthodologie du SEC 2010, ont été réropolées sur la base des taux de croissance des séries issues des comptes selon le SEC 1995.

A titre indicatif – et pour souligner toute la difficulté méthodologique d'un tel exercice –, deux autres études réalisées pour le compte du CEEP se basant sur les statistiques structurelles économiques et ceux des comptes nationaux d'Eurostat et de l'OCDE évaluent l'importance des investissements publics en matière de services d'intérêt général :

- l'une à 6,2% des investissements totaux en Belgique en 2006, en ne sélectionnant que les secteurs de l'énergie, de l'eau, du transport, des postes et télécommunications et de la recherche fondamentale<sup>69</sup>,
- l'autre à près de 20% des investissements totaux en Belgique pour l'année 2010, et ce dans une vision plus large incluant aussi l'administration générale, la santé et l'éducation<sup>70</sup>.

♦ ♦ ♦

Figure 3.5: Share of public services in whole-economy investment, 2010



**Notes:** Investment for SGIs is estimated as the sum of Gross Fixed Capital Formation for Public administration, Health and Education plus Gross Investment in Tangible Goods for the other SGIs.

**Sources:** Eurostat, OECD (Structural Business Statistics and National Accounts).

L'investissement public est nécessaire pour assurer la fourniture de services publics aux générations futures si on veut respecter les principes assignés à ces services et soutenir les valeurs qu'ils représentent pour la société et l'ensemble de ses acteurs et parties prenantes. Et comme dit *supra*, cet investissement public peut être générateur de croissance et d'externalités positives pour tous.

### Perspectives et débats

En guise de conclusion à la présente étude, ce dernier chapitre tentera de tracer les lignes de force des grands enjeux qui se présentent pour l'avenir des services publics en Belgique.

Les quatre chapitres précédents ont fixé le cadre, celui-ci a pour objet d'ouvrir un débat sur ce que la CGSP-ACOD définit elle-même comme relevant du service public, comme relevant du secteur public et, finalement, sur la définition de son propre champ d'action.

Il se présente sous la forme de questions ouvertes. L'objectif poursuivi est que les réponses que les participants y apporteront puissent redéfinir le cadre idéologique de la CGSP-ACOD pour la prochaine décennie. Cependant, ce chapitre ne vise pas à l'exhaustivité. Il ne fait pas de doute que d'autres questions importantes apparaîtront au fur et à mesure du processus dialectique qui s'entame maintenant, questions qui enrichiront encore les réflexions.

Il ne s'agit donc pas d'un aboutissement mais bien d'une introduction au vaste chantier que la CGSP-ACOD compte voir clôturé lors du Congrès idéologique de 2018.

Deux remarques préalables cependant, ou plutôt deux absences remarquables observées à l'issue de cette étude : d'une part, depuis plus de vingt ans, il n'y a quasiment plus eu aucune étude scientifique sérieuse traitant de l'évolution des services publics en Belgique et, d'autre part, nous avons constaté une quasi impossibilité de disposer de statistiques à jour et fiables sur le poids social et économique des services publics de ce pays. Il s'agit peut-être de deux indices parlants du désinvestissement dont les services publics ont fait l'objet depuis un certain nombre d'années. A cet égard, Le Soir<sup>71</sup> lui-même publiait en mars dernier un dossier mettant en évidence le désinvestissement public, montrant par là-même que cette question se pose avec acuité, même dans les médias nationaux.

### ***L'intérêt général, pierre angulaire de la notion de service public ?***

Comme l'a montré la précédente étude, la définition de l'intérêt général n'est pas "neutre". Par le modèle dit « des poupées russes », ou encore Matriochka, c'est cette définition qui est finalement la pierre angulaire qui permettra de tracer le périmètre de ce que l'on pourra ensuite entendre comme relevant de la sphère publique et, partant, du service public. Ainsi, l'intérêt général peut être entendu comme un intérêt d'importance sociétale qui serait insuffisamment rencontré ou protégé si le gouvernement n'interférait pas. Et de plus, l'intérêt général est un « construit sociétal complexe, généré progressivement par une multitude d'initiatives et d'expériences plus ou moins centralisées ou décentralisées, sur la base des avantages et inconvénients respectifs des solutions publiques, privées et d'économie sociale ». Cependant, ces notions restent finalement fort vagues et finalement largement **empruntées d'un contenu idéologique important**. Ainsi, l'appréciation des avantages et inconvénients de telle ou telle solution se fera elle-même à l'aune du modèle sociétal sous-jacent. De plus, il a été montré que l'intérêt général national n'est pas nécessairement identique à l'intérêt général

européen, ni d'ailleurs à l'intérêt général régional. Il y a donc également une **dimension géographique** qui doit être prise en compte, cette dimension étant elle-même liée aux développements historiques et économiques. En effet, si l'intérêt national peut justifier (mais dans un cadre de plus en plus strict) certaines dérogations à l'application des dispositions du Traité européen, l'intérêt communautaire peut également être invoqué pour octroyer de nouvelles compétences à l'Union européenne et restreindre la liberté d'action des Etats membres et donc de l'intérêt général décidé à leurs niveaux. Notons cependant que dans certains cas, c'est ainsi que des avancées – par le haut – ont pu être obtenues à l'échelle de l'Union en matière de développement durable (cf. gestion des eaux usées, objectifs en matière de recyclage et d'énergie renouvelable), d'infrastructures (cf. les programmes de réseaux transeuropéens), de protection du citoyen et du consommateur (harmonisation des règles au plan européen).

Enfin, pour reprendre les mots de Jacques Fournier, « la poursuite de l'intérêt général n'est pas un objectif unidimensionnel. (...) Là où, dans l'entreprise privée, le critère simple de réussite est la maximisation du profit, le gestionnaire public ne peut être jugé qu'au vu de la combinaison de plusieurs critères d'évaluation »<sup>72</sup>, ces critères devant être déclinés, traduits et adaptés en fonction des missions poursuivies.

***La première mission des services publics est de répondre aux besoins collectifs de la population d'un pays donné.***

### ***Comment définir les besoins collectifs ? Et qui les définit ?***

La première mission des services publics est de répondre aux besoins collectifs de la population d'un pays donné. En fonction de ce qui est considéré comme besoins collectifs, le périmètre des services publics s'en trouvera plus ou moins élargi.

...

Or, outre les aspects d'ordre purement politique, cette notion revêt également un aspect philosophique : ainsi, en Autriche, il ne pourrait être question de « marchander la mort », les services funéraires relevant exclusivement de la puissance publique, alors qu'en Belgique, ce sont des sociétés privées qui gèrent ces services pour une très grande part.

Cette définition des besoins collectifs est étroitement liée à la définition de l'intérêt général. Les biens collectifs bénéficient à l'ensemble de la société et à l'ensemble de l'économie. En fait, pour reprendre les paroles de Thierry Mignauw, « la consommation des biens collectifs est un élément du niveau de vie »<sup>73</sup>. En conséquence, la requalification de biens considérés comme collectifs en biens privés est une atteinte directe au niveau de vie de la population, laquelle se rend compte souvent trop tard du démantèlement de ces services publics, une fois qu'elle n'y a plus accès ou lorsque sa qualité s'est détériorée.

### **Quel est le rôle de l'autorité publique ? Quel est le rôle de l'Etat ?**

La question de la poursuite de l'intérêt général par le secteur public et par les services publics ouvre directement la question du rôle de l'Etat.

Le rôle de l'État, c'est-à-dire l'ensemble des collectivités publiques tant fédérales que fédérées et locales, dans l'économie d'un pays fait depuis longtemps l'objet de controverses entre économistes, selon qu'ils sont plutôt favorables à un État neutre ou, au contraire, à un État interventionniste, fortement impliqué dans les sphères économique et sociale.

De manière très schématique, deux visions du périmètre des services publics s'affrontent depuis longtemps : l'une « restrictive » visant à restreindre son champ d'action aux seules fonctions régaliennes de l'Etat, voire, éventuellement, aux fonctions régulatrices chargées d'arbitrer le jeu du seul marché et une autre, « extensive » qui considère l'ensemble des services publics et du secteur public comme un instrument à part entière de la politique économique d'un Etat. Entre ces deux pôles, différents degrés existent qui se rapprochent plutôt de l'un ou de l'autre. Cependant, cette opposition posée ainsi implique, *de facto*, la question des objectifs qui

sont confiés par l'autorité publique : s'agit-il de rendre un service aux citoyens et/ou aux entreprises, de remplir un rôle de régulation de l'économie, d'être un pourvoyeur d'infrastructures, d'être un organisateur de solidarités, voire d'être un moteur de redistribution de richesses et de revenus, ... ?

Cette opposition semble prendre une vigueur supplémentaire au vu des velléités affirmées par d'aucuns de privatiser même jusqu'à certaines de ces fonctions régaliennes. On peut notamment penser au recours de plus en plus fréquent aux sociétés de gardiennage, y compris pour la garde de bâtiments publics, la privatisation larvée de la gestion des prisons, etc.

En admettant même que le rôle de l'Etat devrait se limiter à une bonne allocation des ressources et à la seule régulation (autrement dit, qu'il n'agisse pas comme opérateur économique direct), l'environnement économique, facteur d'attractivité pour les investisseurs étrangers, est tributaire de la qualité des services publics, de leur performance, de leur accessibilité. Par exemple, dans les critères de choix d'implantation des grandes multinationales, sont évalués la vitesse de contrôle des passagers d'un aéroport, ou encore la disponibilité de crèches ou de garderies rendant le travailleur plus « disponible » à son entreprise.

### **Quels moyens pour l'Etat, quel financement et quelle marge de manœuvre ?**

Il y a donc un enjeu d'intérêt général à ce que l'Etat soit en mesure d'assurer les investissements nécessaires à la bonne marche et à la qualité optimale des services. Sans investissement suffisant et régulier, les conditions de sûreté, de fiabilité et de sécurité s'amenuisent, ce qui tôt ou tard impactera la qualité du service. Cependant, pour ce faire, encore faut-il que l'Etat dispose des moyens financiers en suffisance.

Il est tout autant de l'intérêt général que le même Etat soit en mesure d'assurer le fonctionnement adéquat de ses infrastructures et services, ce qui nécessite, non seulement des moyens financiers récurrents, mais surtout un personnel suffisant à la bonne fin

♦ ♦ ♦

des missions qui lui sont confiées, bien formé, œuvrant dans des conditions de travail satisfaisantes, tant en termes de sécurité, de rémunération que de charge journalière.

Or, sous le couvert de politiques économiques visant officiellement au désendettement des Etats, **n'est-ce pas une redéfinition opaque du rôle des services publics et, par conséquent, du rôle de l'Etat dans la société qui est à l'œuvre ?**

En effet, le Pacte de stabilité et le Pacte budgétaire européen imposent aux Etats de l'Union européenne faisant partie de la zone Euro de respecter le principe de l'équilibre ou de l'excédent des budgets des administrations publiques ; limitent le déficit structurel autorisé à 0,5 % du PIB ;

imposent à chaque pays de veiller à assurer une convergence rapide vers son « objectif à moyen terme » respectif (trajectoire

pluriannuelle d'ajustement). De plus, la dette publique d'un État membre ne peut dépasser 60 % du PIB ; en cas d'excès de dette par rapport à la référence des 60 % du PIB, l'écart devant se réduire au rythme moyen d'un vingtième par an, calculé sur les trois dernières années, ou sur les deux dernières et l'année en cours.<sup>74</sup>

Au vu de ces règles budgétaires, l'Etat peut-il encore être en mesure d'assurer le niveau d'investissement nécessaire à des infrastructures publiques de qualité ? A-t-il encore les moyens de les faire fonctionner dans des conditions satisfaisantes pour les personnels et pour les usagers ?

En réalité, les politiques austéritaires, sous le prétexte de réduire l'endettement des Etats, ont surtout servi de point d'appui au démantèlement des services publics. Même si ceci n'était pas l'objet de la présente étude, il pourrait être judicieux de mener **une réflexion approfondie** sur la manière dont les institutions publiques sont aujourd'hui financées en Belgique, et plus particulièrement sur la manière dont la charge de la **fiscalité est répartie entre les différents agents économiques**.

On constate également des incohérences dans ce que la Commission réclame aux Etats membres. Ainsi, avec les recommandations annuelles spécifiques par pays, la Commission européenne indique concrètement les points sur lesquels elle souhaite prioritairement une action dans les Etats membres. Pour la Belgique cette année, elle souligne la nécessité de poursuivre les mesures d'austérité en 2016 et 2017 pour rencontrer les objectifs budgétaires ; une réforme du système de formation des salaires (réforme de la loi de 1996); la nécessité d'une nouvelle 'activation' de certains groupes sur le marché du travail ; enfin la Commission appelle à continuer à se concentrer sur la formation et l'enseignement. Pour la première fois, la Commission demande à la Belgique d'investir dans l'innovation et

dans l'infrastructure énergétique et de transport, mais on peut se demander comment cette

demande est compatible avec la recommandation de poursuivre les mesures d'austérité.

***Au vu de ces règles budgétaires, l'Etat peut-il encore être en mesure d'assurer le niveau d'investissement nécessaire à des infrastructures publiques de qualité ?***

### ***Les services publics sous la seule autorité publique ?***

Dans le chapitre II, il a été montré que la seule propriété publique ne définit pas le « service public ». En effet, le « service public » ne se résume pas au seul critère de la prise en charge par une autorité publique. Ainsi, par exemple, en Belgique, une partie des écoles et des hôpitaux sont organisés directement par les pouvoirs publics, mais une part importante des établissements scolaires et hospitaliers ne sont pas propriété de l'Etat mais émanent d'initiatives privées (mutualité, association, congrégation religieuse, ...). En fait, bon nombre de missions de services publics se sont vues confiées à des structures privées, d'ailleurs financées par des moyens publics. A l'heure où les maîtres-mots sont « économies » et « réductions budgétaires », n'y a-t-il pas là des pistes de meilleures allocations de ressources à trouver ?

Des partenariats publics-économie sociale ont déjà montré toute leur pertinence à cet égard, avec souvent, in fine, un coût moindre pour les finances publiques. A cet égard, on peut citer les services de proximité rendus par le secteur associatif ou par le secteur mutuelliste. Malheureusement, les règles européennes d'attribution de marchés publics rendent plus difficiles le développement de ce type de partenariats au-delà d'un échelon très local.

### ***Le secteur public et les entreprises publiques sont-ils encore en mesure de poursuivre l'intérêt général ?***

Dans la précédente étude, il a été montré que le « secteur public » réunit les entreprises dont le capital appartient majoritairement ou intégralement à l'Etat, mais que si celles-ci peuvent avoir pour objet la production de biens considérés comme « publics », bon nombre d'entre elles opèrent également dans un cadre concurrentiel où agissent aussi des entreprises privées (secteur financier, transport aérien ou ferroviaire, télécommunication, ...).

La quasi totalité de ce secteur public fut construit à une époque où il était majoritairement admis que les objectifs d'intérêt général que poursuivaient ces entreprises primaient sur le marché. La libéralisation voulue par l'Union européenne a, depuis, renversé le paradigme, imposant dorénavant au secteur public de se conformer aux règles concurrentielles, sauf cas dérogatoires rares et, le plus souvent temporaires. Or, le marché ne reconnaît qu'un seul critère de performance qu'est la rentabilité économique avec comme corollaire, la minorisation des coûts.

Dans ce cadre, que reste-t-il comme latitude au secteur public pour la poursuite de l'intérêt général ?

Il a également été montré la lente évolution de plus en plus restrictive de la notion même de services d'intérêt général. Au fur et à mesure que le marché devient plus concurrentiel, la question de la nature juridique des aides d'Etat et des compensations versées par l'Etat à des entreprises publiques ou privées gagne en acuité, la Commission européenne exerçant une vigilance toute particulière sur ces compensations afin d'éviter « un sur-

financement » des services d'intérêt général faussant la concurrence.

**Comment alors concilier les objectifs de redistribution dans ce contexte juridique européen qui tend à l'exclure ?** L'un des modes de financement des services d'intérêt économique général était traditionnellement la péréquation tarifaire ou le subventionnement croisé. Celui-ci consistait en une redistribution/compensation financière interne entre activités, départements, zones géographiques, segments de population/clientèle rentables et non rentables. Ce mode de financement est aujourd'hui battu en brèche pour des raisons de concurrence. En fait, l'objectif de marché unique a conduit les institutions européennes à mener des stratégies de libéralisation progressive des secteurs des services d'intérêt économique général, fondées sur l'introduction de la concurrence et les logiques du marché, mais **sans définir parallèlement les objectifs et les normes communautaires** qui auraient pu déboucher sur une conception commune de ces services et des **solidarités européennes pour assurer leur financement.**

### ***Les entreprises publiques agissant sur le marché concurrentiel sont-elles des « entreprises comme les autres » ou doivent-elles pouvoir poursuivre des missions visant d'autres objectifs que la seule rentabilité ?***

Cette question ne concerne pas seulement les aspects purement économiques mais touche nécessairement à la question sociale sur, au moins, deux aspects : dans le contexte évoqué plus haut, **comment est-il encore possible de différencier le management public du management de type privé ?** Et, plus encore, **comment différencier les conditions et les relations de travail dans une entreprise publique de celles des entreprises privées ?**

Une certaine idée de la modernité a justifié l'introduction de modes de gestion privés dans le management des entreprises publiques, les éloignant encore un peu plus de leur modèle initial. Cependant, ce phénomène s'est accompagné par un recul important de la culture publique de ces entreprises.

...

A titre illustratif de cette perte de substance, la quasi totalité des départements de documentation, de recherche, de réflexion qui recevaient et traitaient bon nombre de publications et de documents de nature diverses permettant débats et échanges a été démantelée. Et surtout, il n'y a plus de temps disponible pour cette « formation » interne par le transfert de savoir sur le lieu du travail, où les « anciens » prenaient le temps de former les nouveaux à cette culture d'entreprise publique. Les exigences de cadence et de rythme ne laissent plus aucun temps disponible pour le 'non-productif' et ne permettent plus ce dialogue et ces transmissions de valeurs de l'entreprise publique.

Autre aspect de cette question relative à la perte de « l'ADN public », on peut constater des exemples d'entreprises

publiques profitant de position dominante, par exemple dans le secteur de la distribution énergétique, pour dégager des moyens d'investissement importants vers des secteurs ne relevant aucunement de la sphère publique, comme, par exemple, la constitution d'empire de presse.<sup>75</sup> On peut également constater des stratégies d'entreprises visant au rachat ou à l'absorption de concurrents directs ou indirects, qui mènent directement à la dilution financière de l'actionnaire public, et, par conséquent, à la privatisation larvée de l'entreprise <sup>76</sup>.

Ceci peut d'autant moins être considéré comme anodin que, dans bon nombre de ces cas, ce sont ces politiques / stratégies empruntées du privé qui justifieront ensuite le discours des tenants de la privatisation dans un jeu dialectique où plus personne ne comprend qui, de l'œuf ou de la poule, est apparu le premier.

De plus, dans ce cas également, la question de la gestion des personnels prend une acuité particulière. En effet, on constate non seulement des velléités de remise en cause des statuts du personnel, mais également une privatisation larvée par le recours systématique à l'engagement de personnels contractuels. Sous couvert d'adaptations nécessaires à une forme de modernité, c'est à un détricotage systématique des droits des travailleurs auquel

on assiste, remettant en question, de facto, le pacte social qui avait présidé à la mise en place du modèle social belge. Ceci n'est pas propre au secteur public, mais bien commun à l'ensemble du droit du travail belge (pensons notamment au projet de Loi Peeters sur la flexibilité, ou encore à la remise en cause systématique du système d'indexation des salaires). Cette politique n'est pas neutre car la qualité et la sécurité de l'emploi public furent très longtemps des références à atteindre pour le secteur privé. D'une certaine manière, le secteur public a longtemps assuré par ce biais un rôle de régulateur du marché du travail. La disparition progressive de cette qualité et de

cette sécurité d'emploi a, par conséquent, un impact important sur l'ensemble du monde du travail, contribuant à sa précarisation.

***Sous couvert d'adaptations nécessaires à une forme de modernité, c'est à un détricotage systématique des droits des travailleurs auquel on assiste, remettant en question, de facto, le pacte social qui avait présidé à la mise en place du modèle social belge.***

### ***En guise de conclusion, une autre politique est-elle possible ?***

Dans son ouvrage « La crise de l'Etat-providence »<sup>77</sup>, Pierre Rosanvallon diagnostique que l'Etat tel qu'il a été développé après la Seconde Guerre mondiale a été confronté à trois crises :

- crise de légitimité (pourquoi l'Etat aurait-il toutes les réponses ?) ;
- crise d'efficacité (l'Etat ne peut répondre aussi efficacement qu'auparavant aux crises économiques, au chômage et à la perte de mobilité sociale) ;
- crise de financement (avec la montée des déficits et des dettes publics).

A ces remises en question importantes s'est ajoutée, depuis les années nonante, une crise des fondations philosophiques de l'Etat-providence, où les principes de solidarité collective organisée par l'Etat sont mis en doute, voire battus en brèche.

Parce que les services publics ne sont finalement que le « bras armé » de l'Etat, c'est donc à un repositionnement de l'Etat

comme acteur de la société qu'il conviendrait de réfléchir, et ce en lui rendant les moyens effectifs de son action.

Ainsi, à l'inverse de la tendance promue par la politique belge et européenne actuelle, **ne faut-il pas envisager la réappropriation par le secteur public de parts importantes des activités économiques, sociales, culturelles, ... ?**

A titre d'exemples, les expériences de Partenariats-Public-Privé, qualifiées par un rapport du Sénat français de « bombes à retardement »<sup>78</sup>, les expériences de privatisations de distribution d'eau, l'expérience britannique relative à la privatisation du réseau ferroviaire ont toutes montré des coûts bien plus élevés d'un financement privé pour les pouvoirs publics. Les arguments économiques plaident donc pour une remise en cause de l'antienne selon laquelle le secteur privé serait plus efficace, et donc moins cher, que le service public.

**Cependant, une modification consistante de la politique actuelle ne pourra intervenir que si le citoyen-usager-contribuable se réapproprie lui-même ses services publics.**

En effet, même si des initiatives locales existent visant à rencontrer de nouveaux « biens communs » centrées autour d'un quartier ou d'un groupe d'action locale, le covoiturage de voisinage (par exemple) ne remplacera jamais le système de transport collectif mis en place à l'échelle d'une ville, d'une région, ou d'un pays, voire d'un continent.

Dans les sociétés en mutation, il existe une tentation de détruire ce qui existe sans prendre garde à ce qui fonctionne finalement assez bien, et ce malgré des améliorations toujours possibles.

Pour que cette réappropriation puisse avoir lieu, il convient encore que le citoyen-usager perçoive positivement les services publics mis à sa disposition. La question de l'image donnée par les services publics y est donc intimement liée et avec elle, la manière dont la communication est organisée tant en termes de fond que de forme.

**L'enjeu n'est-il pas, finalement de redéfinir les droits de base du citoyen et en les faisant correspondre au monde actuel, et d'y répondre en collant aux sept principes qui définissent le service public, principes qui ne peuvent jamais être rencontrés pleinement par le secteur privé ?**

Ces sept principes ont été explicités dans la première étude :

- égalité
- continuité
- adaptabilité (mutabilité)
- accessibilité
- neutralité
- transparence
- fiabilité et confiance

Effectuer ce travail primordial ne pourra se concevoir sans qu'une remise en cause profonde de l'action des organisations représentatives des travailleurs l'accompagne.

Ainsi, **est-il possible de faire l'impasse sur le débat relatif au service minimum tout en réaffirmant le principe de continuité des services publics ?** Comme indiqué dans la première étude, la principale controverse relative à l'application du principe de continuité est celle de sa compatibilité avec le droit de grève dans les services publics. Par ailleurs, une certaine forme de service minimum existe d'ores et déjà dans certains services publics, par exemple dans le secteur des soins de santé. La question est donc de savoir jusqu'à quel point les organisations syndicales sont prêtes (ou pas) à déplacer le curseur entre la préservation des droits syndicaux et le principe de continuité.

De même, **est-il possible de faire l'impasse sur la question de la démocratie participative, et notamment, de la place à accorder aux organisations représentant les usagers, tout en réaffirmant le principe de transparence ?** Les positions défendues par ces organisations apparaissent souvent en contradiction avec les orientations syndicales.

♦ ♦ ♦

Pourtant, le plus souvent, elles ne revendiquent que l'accès à un service public de bonne qualité et répondant aux standards actuels de sécurité, de fiabilité et de confort. N'y a-t-il pas là des points de convergence importants sur lesquels les organisations syndicales pourraient s'appuyer ?

De manière plus générale, **n'est-il pas nécessaire de procéder à une redéfinition de la place que les organisations syndicales occupent aujourd'hui dans la société ?**

Benoit Scheuer écrivait en 1998 :

« Longtemps, notre société a reposé sur des valeurs ciment, des valeurs admises par tous, le progrès, la

conciliation de la modernité économique avec plus de justice sociale, etc.. Elle était fondée sur des institutions fortes, créditées d'un taux

de confiance important : l'école, la famille, la démocratie représentative, la justice, la science, le travail, l'Eglise, l'entreprise, le syndicat, etc. Ces institutions prescrivaient les rôles sociaux, les façons de penser et les visions du monde. La collectivité fonctionnait sur base de normes acceptées par tous et grâce à des rôles clairement définis »<sup>79</sup>.

Cependant, l'avènement des « nouvelles technologies », l'apparition de l'économie digitale, la prise de conscience des enjeux environnementaux, l'explosion des structures familiales traditionnelles... ont considérablement modifié ce modèle. Dans ce cadre, les structures syndicales apparaissent à beaucoup comme vieilles, voire obsolètes.

Dans le même temps sont apparus nombre de mouvements « participatifs » ou « citoyens » en marge des grandes organisations traditionnelles. Pour la plupart d'entre eux, ces mouvements ou associations ne s'expriment pas dans le champ directement politique mais dans l'humanitaire, la proximité, l'environnement, ou la consommation.

D'autres, cependant, sortent de ce cadre pour réinvestir la politique tels que « Podemos » en Espagne, « Nuit debout » en France, ou, à un niveau plus modeste, « Hart boven Hard » ou « Acteurs des temps présents » en Belgique.

**Les organisations syndicales doivent-elles réserver une place à ces nouvelles formes d'engagements ou doivent-elles les ignorer ?**

**Et s'il advenait qu'elles doivent en tenir compte, comme les intégrer aux revendications syndicales et avec quel impact sur la ligne politique syndicale ?**

**Enfin, si les organisations syndicales peuvent apparaître comme « ringardisées », ne convient-il pas de se poser la question de la manière dont elles communiquent ?**

Les mutations sociétales évoquées supra ont également eu un impact sur la manière dont

l'information circule et la manière dont cette information est reçue par la population. Or, les modes de communication des organisations syndicales n'ont

que peu, voire pas, évolué, les cadres syndicaux étant d'ailleurs peu formés à ce type d'exercice. Avec l'apparition des réseaux sociaux, l'information est dorénavant immédiate, son accessibilité directe, souvent sans le filtre journalistique. De la même manière que la réappropriation des services publics par la population dépend de l'image véhiculée par ces services, la politique des organisations syndicales et sa perception par la population ne dépendent-elles pas de l'image que les organisations syndicales projettent d'elles-mêmes ? Et, dans ce cas, dans quelle mesure cette « politique de l'image » doit-elle influencer sur la politique générale de l'organisation syndicale ?

***La réappropriation des services publics par la population dépend de l'image véhiculée par ces services, la politique des organisations syndicales et sa perception par la population ne dépendent-elles pas de l'image que les organisations syndicales projettent d'elles-mêmes ?***

## Bibliographie

### Articles

- Pierre Bauby, « L'évolution de pensée en la matière de services publics au niveau européen », juin 2005, disponible sur Institut-gouvernance.org: <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-30.html>.
- Pierre Bauby, « L'européanisation des services publics au défi du milieu rural », *Sciences de la société*, 86 | 2012, mis en ligne le 06 mai 2015, consulté le 17 septembre 2015 : <http://sds.revues.org/1761>.
- Pierre Bauby, « L'européanisation des services publics », dans *Revue de l'Union européenne*, n°570, juillet-août 2013, p.400.
- Jean Bensaïd et Frédéric Marty, "Pertinence et limites des partenariats public-privé : une analyse économique", dans *Prisme*, n°27, novembre 2013. Disponible sur: [http://www.centre-cournot.org/?wpfb\\_dl=139](http://www.centre-cournot.org/?wpfb_dl=139).
- CEEP/CIRIEC, *Les services d'intérêt économique général en Europe – Régulation, Financement, Evaluation et Bonnes pratiques*, 2000
- Marc Deschamps, *SIEG, facilités essentielles et exécution des concurrents: les leçons de l'affaire de l'Institut géographique national*, dans « La libéralisation des services d'intérêt économique général en Europe: huitièmes Journées d'Etudes du Pôle Européen Jean Monnet 27, 28 et 29 novembre », Laurence Potvin-Solis, Groupe de Boeck, Bruxelles, 2010, pp. 115-128.
- Secrétariat général des Affaires européennes, *Guide relatif à la gestion des services d'intérêt économique général (SIEG)*, p. 41. Disponible sur: [http://www.sgae.gouv.fr/webdav/site/sgae/shared/03\\_Autorites\\_FR\\_et\\_UE/Autres-positions/Guide\\_SIEG.pdf](http://www.sgae.gouv.fr/webdav/site/sgae/shared/03_Autorites_FR_et_UE/Autres-positions/Guide_SIEG.pdf).
- Bernard Thiry, « Les conceptions de l'Intérêt général dans l'Union européenne », CIRIEC Working Paper N° 99/01, Université de Liège et CIRIEC, 1999.

### Documents officiels :

- Communication de la Commission « Les services d'intérêt général en Europe », Bruxelles, 11/09/1996, (COM(96) 443 final). Disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1996:0443:FIN:fr:PDF>.
- *Les services d'intérêt général en Europe* (JO C281 du 26 septembre 1996). Disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:C1996/281/03&from=EN>.
- Communication de la Commission « Les services d'intérêt général en Europe », (JO C17 du 19 janvier 2001). Disponible sur : [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001XC0119\(02\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001XC0119(02)&from=EN).
- Livre vert sur les services d'intérêt général, Bruxelles, 21.5. 2003 COM(2003) 270 final. Disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0270&from=FR>.
- Protocole n°26 sur les services d'intérêt général. Disponible sur: [http://www.ceep-france.org/IMG/pdf/Traite\\_de\\_lisbonne\\_-\\_3\\_principaux\\_changements\\_pour\\_les\\_services\\_publics.pdf](http://www.ceep-france.org/IMG/pdf/Traite_de_lisbonne_-_3_principaux_changements_pour_les_services_publics.pdf).
- Arrêt *Altmark*, C-280/00 du 24 juillet 2003). Disponible sur : <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=fr&num=C-280/00>.

- Décision de la Commission 2005/842/CE du 28 novembre 2005 (Décision de la Commission du 28 novembre 2005 concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général), disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:312:0067:0073:FR:PDF>.
- Encadrement communautaire 2005/C 297/04 du 28 novembre 2005 (Encadrement communautaire des aides d'État sous forme de compensations de service public), disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:297:0004:0007:FR:PDF>.
- Directive « transparence » 2005/81/CE du 28 novembre 2005 (Directive 2005/81/CE de la Commission du 28 novembre 2005 modifiant la directive 80/723/CEE relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises), disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005L0081&from=FR>.

---

<sup>1</sup> Jacques Fournier, « Architecture et déclinaison des missions publiques », in Commission scientifique « Economie publique » du CIRIEC-France (dir. Philippe Bance), *L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques – réalités d'aujourd'hui et perspectives*, PURH, 2015, p. 23.

<sup>2</sup> Pour une analyse économique détaillée de ces difficultés, voir par exemple Anne Yvrande-Billon, « Concurrence et délégation de services publics. Quelques enseignements de la théorie des coûts de transaction », *Revue française d'Economie*, 2008, 22, pp.97-131. Pour un aperçu des problématiques liées à l'attribution, le renouvellement et la renégociation des contrats de concession et de délégation, voir par exemple, le numéro spécial des *Annales de l'Economie publique, sociale et coopérative* édité par Carine Staropoli et Anne Yvrande-Billon sur le thème « Auctions and Public Procurement » (vol. 77 n° 4, décembre 2006).

<sup>3</sup> Voir notamment les études menées par PSIRU :

- [http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/rapport\\_fr\\_56pages\\_a4\\_lr.pdf](http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/rapport_fr_56pages_a4_lr.pdf)
- <http://www.psiu.org/sites/default/files/2015-01-PPP-EPSUPPPbriefingfinal.pdf>
- <http://www.psiu.org/reports/public-private-partnerships-ppps-eu-critical-appraisal>

<sup>4</sup> Mentionnons, par exemple, le programme « Scholen voor morgen » de la Région flamande pour lequel on vient de constater que l'utilisation par les écoles des infrastructures sportives en dehors de la période scolaire stricto sensu n'était pas prévue. L'opérateur privé réclame donc une indemnisation complémentaire.

<sup>5</sup> <http://www.remunicipalisation.org/> – <http://corporateurope.org/water-justice/2012/03/remunicipalisation-putting-water-back-public-hands> et Pierre Bauby et Mihaela Similie, « La remunicipalisation de l'eau à Paris et l'internalisation des missions de services public » in Philippe Bance (dir.), *L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques*, Presses universitaires de Rouen et du Havre, Commission scientifique « Economie publique » du CIRIEC France, 2015, pp. 199-234.

<sup>6</sup> Une autorité publique, compétente pour la délivrance d'un service collectif, attribuée à une entreprise, par un contrat et pour une durée déterminée, le droit d'exploiter, sous son contrôle, une activité de service collectif, après en avoir, le cas échéant, réalisé et financé les équipements.

<sup>7</sup> Le BOT est un système dans lequel une entreprise se voit attribuer le droit de construire un équipement et de l'exploiter pendant une certaine durée en bénéficiant normalement d'une exclusivité et d'une protection ou d'une garantie pour que les recettes lui permettent de couvrir son investissement et ses frais de fonctionnement. Le

---

BOT ne nécessite pas que l'activité soit reconnue comme service public. Il suffit que l'autorité, qui en accorde le droit, ait le moyen de garantir à l'entreprise qui en bénéficie une pérennité de ses ressources d'exploitation. En outre, dans un BOT, les équipements sont de propriété privée pendant le contrat alors que dans le système de la gestion déléguée les équipements sont de propriété publique.

<sup>8</sup> Ann-Lawrence Durviaux, *Droit administratif, Tome 1- L'action publique*, Bruxelles, Larcier, 2010, pp. 179.

<sup>9</sup> Ibid., p. 180-181.

<sup>10</sup> Ibid., pp. 180 et suiv.

<sup>11</sup> Il convient de rappeler qu'en anglais, régulation a un sens différent, puisqu'il signifie réglementation.

<sup>12</sup> Sabine Schulte-Beckhausen, coordinatrice du groupe I – Régulation de l'étude CEEP/CIRIEC, *Les services d'intérêt économique général en Europe – Régulation, Financement, Evaluation et Bonnes pratiques*, 2000, p. 57.

<sup>13</sup> L'accord de gouvernement flamand 2014-2019 contient clairement des dispositions en ce sens (cf. <http://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/documenten/organisatieontwikkeling/beheersinstrumenten/VR%202014%200512%20DOC.1241-1BIS%20Doelstellingenmanagement%20-%20nota.pdf>).

<sup>14</sup> François Rachline, *Services publics – Economie de marché*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1996, pp. 97 et suiv.

<sup>15</sup> Ces pratiques managériales apparues au Royaume-Uni sous l'ère Thatcher préconisaient l'application des méthodes du secteur privé (dont les évaluations d'impact et de performance) au secteur public en vue de le moderniser. Pour plus d'information sur les théories mais aussi certaines analyses critiques, voir : <http://www.policy-community.eu/results/glossary/new-public-management>).

<sup>16</sup> Cf. les Eurobaromètres spéciaux (irréguliers) sur l'opinion des consommateurs sur les services d'intérêt général, dont le dernier date de 2007.

<sup>17</sup> CEEP/CIRIEC, *Les services d'intérêt économique général en Europe – Régulation, Financement, Evaluation et Bonnes pratiques*, 2000, p. 57. Les critères et indicateurs rencontrés dans les 4 pays (télécommunications, énergie, eau et assainissement, postes) et six pays traités (Allemagne, Espagne, Finlande, France, Grande-Bretagne, Suède) figurent dans le rapport complet de la partie Evaluation de cette étude.

<sup>18</sup> Jacques Fournier, « Architecture et déclinaison des missions publiques », in Commission scientifique « Economie publique » du CIRIEC-France (dir. Philippe Bance), *L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques – réalités d'aujourd'hui et perspectives*, PURH, 2015, p. 38

<sup>19</sup> Au vu de son intérêt, cette liste est reproduite intégralement en annexe An. IV. 2 (<http://docplayer.nl/19665-Les-unites-du-secteur-public-1-2.html>)

<sup>20</sup> elle-même, une institution scientifique culturelle publique, créée par arrêté royal en 1834.

<sup>21</sup> <http://www.kcgeschiedenis.be/pdf/bronnen/7InstellingenGewesten.pdf>

<sup>22</sup> <http://www.kcgeschiedenis.be/pdf/bronnen/3GemeentenLokaleOpenbareInstellingen.pdf>

<sup>23</sup> [http://www.kcgeschiedenis.be/nl/biblioNumerique/bronnen\\_nl.html](http://www.kcgeschiedenis.be/nl/biblioNumerique/bronnen_nl.html)

<sup>24</sup> A titre d'exemple, l'Agence pour une vie de qualité (AVIQ) créée le 1<sup>er</sup> janvier 2016 reprend les compétences santé, bien-être, accompagnement des personnes âgées et handicap, matières anciennement gérées par la Région wallonne, la Communauté française et le niveau fédéral, et qui intégrera au 1<sup>er</sup> janvier 2020 la gestion des allocations familiales (<https://www.aviq.be/mission.html>).

<sup>25</sup> Laurence Laloy, *Structure et évolution de l'emploi public belge*, Working Paper 19-10 du Bureau fédéral du Plan, 20 octobre 2010 (<http://www.plan.be/admin/uploaded/201010290859070.wp201019.pdf>)

<sup>26</sup> Ibid., pp. 22 et suiv.

<sup>27</sup> Ibid., pp. 56 et suiv.

<sup>28</sup> Cambridge Econometrics Ltd, *Mapping evolutions in public services in Europe: towards increased knowledge of industrial relations*, 2013, p. 94 (<http://pr.euractiv.com/files/pr/13press10-annex.pdf>).

---

<sup>29</sup> Source : Hilde Spinnewyn, *Les participations publiques dans le secteur marchand en Belgique*, Bureau fédéral du Plan, Planning Paper 87, février 2000, p. 30. Disponible sur : <http://www.plan.be/admin/uploaded/200605091448065.PP087fr.pdf>.

<sup>30</sup> Ces quatre catégories existent toujours aujourd'hui et sont répertoriées dans la liste des unités du secteur public (<http://docplayer.nl/19665-Les-unites-du-secteur-public-1-2.html>).

<sup>31</sup> D. Nuchelmans et G. Pagano, *Les entreprises publiques autonomes*, Courrier hebdomadaire du CRISP, n° 1321-1322, 1991.

<sup>32</sup> Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP), Vocabulaire politique. Disponible sur: <http://www.vocabulairepolitique.be/entreprise-publique-autonome-epa/>.

<sup>33</sup> Hilde Spinnewyn, *Les participations publiques dans le secteur marchand en Belgique*, Bureau fédéral du Plan, février 2000.

<sup>34</sup> M.B. 12 janvier 2016.

<sup>35</sup> Conçues sous forme de conseils concrets aux pays membres de l'OCDE, ces lignes directrices visent à améliorer la gouvernance des entreprises publiques, y compris dans les cas où ils voudraient éventuellement les privatiser, et à ce que les Etats assument mieux assumer leurs responsabilités de propriétaire de ces entreprises (<http://www.oecd.org/fr/gouvernementdentreprise/ae/gouvernancedesentreprisespubliques/lignesdirectricesdelocdesurlegouvernementdentreprisespubliques.htm>).

<sup>36</sup> Il suffit de songer à la difficulté d'application du principe de non-discrimination dans l'accès pour tous au service public, que ce soit l'accès aux transports (personnes à handicaps divers), à une information respectant la pluri-culturalité (cf. télévision publique), le temps 'relatif' nécessaire pour accomplir une démarche de nature financière dans un bureau de poste par divers types d'usagers, etc.

<sup>37</sup>

<http://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/documenten/organisatieontwikkeling/beheersinstrumenten/VR%202014%200512%20DOC.1241-1BIS%20Doelstellingenmanagement%20-%20nota.pdf>

<sup>38</sup> Hilde Spinnewyn (2000), Ibid.

<sup>39</sup> Loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques. Disponible sur : [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1991032130&table\\_name=loi](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1991032130&table_name=loi).

<sup>40</sup> Doc. parl., Chambre, n° 1287/1 (1989-1990), p. 11. Voir aussi I. Bock, P. Debroux, Y. Poulet, R. Queck, C. Thiran, F. van der Mensbrugge, "La production de services par les institutions publiques: le contrat de gestion, ses limites et ses potentialités", dans *Programme de recherche en sciences sociales: institutions publiques*, Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles, Centre de Recherches Informatique et Droit, Facultés Universitaires Notre Dame de la Paix de Namur, 1995, pp. 134-145.

<sup>41</sup> I. Bock, P. Debroux, Y. Poulet, R. Queck, C. Thiran, F. van der Mensbrugge, "La production de services par les institutions publiques: le contrat de gestion, ses limites et ses potentialités", dans *Programme de recherche en sciences sociales: institutions publiques*, Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles, Centre de Recherches Informatique et Droit, Facultés Universitaires Notre Dame de la Paix de Namur, 1995, pp. 134-145.

<sup>42</sup> Didier Nuchelmans et Giuseppe Pagano, "Les entreprises publiques autonomes", CRISP, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1991/16 n° 1321-1322, p. 46.

<sup>43</sup> Il faut distinguer entre "tâches de service public" et "missions de service public". Les missions de service public sont définies par la loi organique de chaque EPA. Le terme "missions" recouvre le champ d'application des activités de service public. Le terme "prestations", qui apparaît également dans la loi, malgré qu'il ne soit pas défini, semble faire référence à la mise en œuvre concrète des tâches de service public définies dans le contrat de gestion.

<sup>44</sup> Didier Nuchelmans et Giuseppe Pagano (1991), Ibid., p. 42.

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Ibid.

---

<sup>48</sup> I. Bock, P. Debroux, Y. Pouillet, R. Queck, C. Thiran, F. van der Mensbrugge (1995), Ibid.

<sup>49</sup> Didier Nuchelmans et Giuseppe Pagano (1991), Ibid., p. 44.

<sup>50</sup> I. Bock, P. Debroux, Y. Pouillet, R. Queck, C. Thiran, F. van der Mensbrugge (1995), Ibid.

<sup>51</sup> Depuis la modification de cette loi intervenue le 6 décembre 2015, il est possible de déroger à ce seuil de 50% plus une action, mais dans ce cas l'EPA cesse d'être reconnue comme telle et est transformée en société anonyme de droit privé.

<sup>52</sup> La Cour des Comptes peut, à l'intervention de ses représentants au collège des commissaires, organiser un contrôle sur place des comptes et opérations ayant trait à l'exécution des tâches de service public.

<sup>53</sup> Les infrastructures de transport, d'énergie et d'eau en sont l'illustration par excellence, car sans elles, l'économie ne 'tournerait' pas. Et avec la crise de 2008, il est apparu que l'économie ne pouvait pas non plus de permettre de laisser tomber en faillite un pan entier du réseau financier qui a dû être repris en main par l'Etat.

<sup>54</sup> Les réseaux d'approvisionnement en énergies renouvelables, avec les implications techniques de réseau bidirectionnel et les besoins de nouvelles interconnexions que cela implique, en sont un exemple marquant.

<sup>55</sup> Cf. chapitre I.

<sup>56</sup> Remplacer un réseau de canalisations en plomb ne se décide pas de la même manière que le remplacement d'un boiler entartré.

<sup>57</sup> Communication de la Commission européenne, « Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance durable, intelligente et inclusive », COM(2010) 2020 final, p. 16.

<sup>58</sup> Voir, par exemple, les études rassemblées par David Hall à ce sujet dans ses rapports « Why we need public spending », PSIRU, October 2010 (<http://www.municipalservicesproject.org/sites/default/files/2010-10-QPS-pubspend.pdf>) and May 2014 ([http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/wwnps\\_en.pdf](http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/wwnps_en.pdf))

mais aussi une l'étude du FMI, « Le moment est-il propice à une relance des investissements dans les infrastructures ? Les effets macroéconomiques de l'investissement public », *Perspectives de l'économie mondiale du FMI*, octobre 2014.

<sup>59</sup> FMI (2014), Ibid. (<http://www.imf.org/external/French/pubs/ft/survey/so/2014/RES093014AF.htm>)

<sup>60</sup> David Hall, PSIRU (2014), Ibid., 2014, pp. 14 et suiv.

<sup>61</sup> Belfius Research, « L'importance des investissements publics pour l'économie », *Analyse thématique Finances locales*, mars 2015, p. 2 ([https://www.belfius.be/publicsocial/FR/Media/thema%20analyse%20februari%202015\\_FR\\_tcm\\_30-100232.pdf](https://www.belfius.be/publicsocial/FR/Media/thema%20analyse%20februari%202015_FR_tcm_30-100232.pdf))

<sup>62</sup> Rapport annuel 2015 de la BNB, p. 171 ([https://www.nbb.be/doc/ts/publications/nbbreport/2015/fr/t1/rapport2015\\_tii\\_h4.pdf](https://www.nbb.be/doc/ts/publications/nbbreport/2015/fr/t1/rapport2015_tii_h4.pdf))

<sup>63</sup> Belfius Research, Ibid.

<sup>64</sup> <http://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/belgium.pdf>

<sup>65</sup> <http://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/belgium.pdf>

<sup>66</sup> [https://www.nbb.be/doc/ts/publications/nbbreport/2015/fr/t1/rapport2015\\_tii\\_h4.pdf](https://www.nbb.be/doc/ts/publications/nbbreport/2015/fr/t1/rapport2015_tii_h4.pdf) (p. 172)

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> <http://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/belgium.pdf>

<sup>69</sup> RAP (Reconstruire l'Action publique) & Europa (Entretiens Universitaires Réguliers pour l'Administration Publique en Europe), CEEP Research 'Mapping of the Public Services' with the support of the European Commission, *Public Services in the European Union & in the 27 Members States – statistics, organisation and regulations*, May 2010, Annexe IV (en fin de volume) (<http://www.epsu.org/IMG/pdf/MappinReportDefEN.pdf>)

<sup>70</sup> Cambridge Econometrics Ltd, *Mapping evolutions in public services in Europe: towards increased knowledge of industrial relations*, 2013, p. 30 et pp. 93-94 (<http://pr.euractiv.com/files/pr/13press10-annex.pdf>).

<sup>71</sup> [http://plus.lesoir.be/42959/sections/la-belgique-seffrite#\\_ga=1.166792632.780646925.1452607687](http://plus.lesoir.be/42959/sections/la-belgique-seffrite#_ga=1.166792632.780646925.1452607687)

---

<sup>72</sup> Jacques Fournier, « Architecture et déclinaison des missions publiques », in Commission scientifique « Economie publique » du CIRIEC-France (dir. Philippe Bance), *L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques – réalités d'aujourd'hui et perspectives*, PURH, 2015, pp. 21-23.

<sup>73</sup> in: *L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques – réalités d'aujourd'hui et perspectives* (dir. Philippe BANCE, PURH, 2015).

<sup>74</sup> <http://www.consilium.europa.eu/fr/history/#40802201049>

<sup>75</sup> On peut notamment évoquer le cas de Publifin.

<sup>76</sup> Le cas récent de BePost.

<sup>77</sup> Pierre Rosanvallon, *La crise de l'Etat-providence*, Paris, Seuil, 1981.

<sup>78</sup> Rapport d'information de Jean-Pierre SUEUR et Hugues PORTELLI, fait au nom de la commission des lois n° 733 (2013-2014) - 16 juillet 2014-Sénat.

<sup>79</sup> Benoit Scheuer, *Noir, jaune, blues: les chagrins, les doutes, les espoirs des Belges francophones*, Luc Pire, 1998.