

Belgique

Les services publics en mutation de long terme

Les services publics belges comprennent, suivant l'acception la plus commune de ce terme, un ensemble d'activités qui ne recoupe pas celui que l'on retient en France. L'enseignement, en particulier, est souvent inclus dans cet ensemble. Nous nous en tiendrons dans cet article aux activités qui ont été retenues pour cette comparaison, sans perdre de vue les spécificités de la situation belge, dont nous verrons qu'elles ont beaucoup influé sur les comportements des acteurs dans les dernières années.

La privatisation qui marque la société belge ne se déroule pas aussi calmement que cela avait été prévu. Le 13 décembre 1995 voyait déferler sur Bruxelles une vague de manifestants appelés à se rassembler par les deux centrales syndicales principales du pays, pour la défense des services publics. Cette manifestation, organisée aussi en référence aux événements du pays français voisin, marquait une étape importante de l'expression des mécontentements quant à la politique suivie en matière de restriction de l'activité de service public de l'Etat. Début janvier cependant les mêmes centrales

syndicales qui avaient organisé les manifestations de décembre faisaient état de leur désir de ne pas envenimer le débat et de surseoir à leur politique revendicative. Elles allaient être partiellement rattrapées par la rue et par les enseignants qui allaient prendre un relais attendu dans la protestation populaire tout au long du premier semestre de 1996.

Une politique de longue haleine en matière de réduction des services publics

La privatisation s'effectue en même temps que la fédéralisation de l'Etat

On peut dater de la fin des années 1980 la mise en œuvre d'une politique de l'Etat belge visant à se désengager des services publics qu'il gérait jusque là. L'Etat fédéral s'est retiré partiellement de la gestion directe depuis 1988. Mais dans le même temps s'organisait la fédéralisation de la Belgique et les régions et communes gagnaient en importance dans la gestion des services publics. Par le biais de la réorganisation des services publics au niveau des communautés et des régions, et à travers les modi-

fications de définition juridique des entreprises du service public une nouvelle distribution des responsabilités a eu lieu. On observe incontestablement une privatisation accélérée de certains secteurs ; il faut considérer pour le moment qu'elle s'effectue sous le contrôle des forces politiques traditionnelles, qui veulent éviter de perdre leur pouvoir. Mais il est difficile de dire comment les conflits linguistiques peuvent inciter chaque région à « vendre » ses intérêts, dans une perspective concurrentielle non seulement marchande mais aussi politique. Les zones d'intérêt et d'alliances politiques sont susceptibles de mobiliser des structures privées, qui jouent un rôle central dans l'organisation de la vie économique et sociale de la Belgique. L'exemple type en est la Société Générale de Belgique et ses innombrables ramifications.

La mise en place d'une loi commune pour le transfert des services publics

Les premières mesures concrètes « sensibles » datent du début des années 90, avec la mise en place d'un dispositif juridique permettant de faire transiter des activités du giron de l'Etat à celui de sociétés « privatéiformes ». Une loi du 21 mars 1991 porte réforme de certaines entreprises publiques économiques (loi EPA). Elle constitue, dans sa justification politique, une alternative au mouvement de privatisation. En vue d'assurer d'une part la « compétitivité des entreprises publiques dans leurs activités en concurrence et d'autre part d'améliorer les conditions dans lesquelles elles assurent leur mission de service public » la loi crée une nouvelle catégorie d'entreprises publiques « les entreprises publiques autonomes » (EPA). Il s'agit de disposer d'entreprises qui soient susceptibles simultanément de gérer des activités directement concurrentielles, pour lesquelles elles vont disposer d'une totale liberté de gestion, et en même temps de prendre en charge des responsabilités étatiques assurant le maintien du service public, éventuellement rebaptisé service universel. L'autonomie des entreprises publiques visées est liée à la signature d'un contrat

de gestion. Ce contrat est au cœur du dispositif d'équilibre entre service public et champ d'autonomie. La loi de 1991 devait consacrer l'autonomie relative des quatre secteurs principaux concernés : le rail, la poste, le téléphone et le contrôle aérien. La production d'électricité n'est pas un service public (1). Elle est insérée dans un réseau d'économie « mixte ». Sa distribution relève de sociétés « intercommunales » dont les statuts diffèrent de place en place.

On reprochait à l'ancien système son inefficacité technique et ses présupposés politiques, tout particulièrement – mais non seulement – à l'embauche. La loi EPA a été dénoncée par ses opposants comme un trompe-l'œil pour masquer une évolution vers une pure et simple privatisation de tout ce qui est privatisable.

La loi EPA doit ménager des intérêts très disparates ; son atout principal est le long terme. Derrière les caractéristiques de la technique juridique, on peut reconnaître une préoccupation centrale du gouvernement de coalition chrétien-démocrate-socialiste à l'égard de ses services publics ; il s'agit de ne pas heurter de front sinon de préserver (au moins temporairement) un système dans lequel les partis politiques gèrent plus ou moins directement les services publics : les représentants des partis exercent une fonction décisive dans les entreprises publiques, à la fois sur leurs services propres et sur leur politique d'embauche ; il y a indéniablement des aspects clientélistes, sans que l'on puisse réduire le mode de relation entretenu entre partis politiques et services publics à ces seuls phénomènes (2). Dans le système de piliarisation, les syndicats ne sont jamais très loin des partis politiques. Les statuts (négociés de façon paritaire entre administration et syndicats), l'embauche, sont autant d'éléments qui non seulement assurent la défense des salariés, mais permettent aussi une étroite imbrication des différentes institutions parties prenantes de la gestion des entreprises concernées. Ainsi, une partie de la crise industrielle des années 70 a été amortie par une embauche continue dans les services publics, aidant à la constitution d'une dette publique qui sert au-

(1) Une loi du 17 juin 1991 porte organisation du secteur public du crédit et harmonisation du contrôle et des conditions de fonctionnement des établissements de crédit ; elle prévoit le regroupement du secteur public du crédit en deux pôles autour du Crédit communal de Belgique et autour de la Caisse générale d'épargne et de retraite. Ces deux lois prévoient la possibilité de l'introduction de participations privées qui ne doivent pas dépasser 50% du capital et 25% des droits de vote dans les organes de gestion.

(2) Il n'existe pas en Belgique de fonction publique « indépendante » au sens entendu en France par la tradition jacobine, laquelle passe sous silence les systèmes qui assurent la reproduction des castes qui la dirigent. En Belgique le débat sur la « politisation » de la fonction publique et des services publics est un débat récurrent.

jourd'hui à justifier les besoins d'assainissement. La loi prévoit donc que les entreprises conservent une autonomie de gestion à l'égard des relations sociales. S'appuyant sur le « modèle SNCB » la loi prévoit la négociation d'un statut adapté aux particularités de l'entreprise au sein d'une commission de dix membres composée pour moitié d'administrateurs et pour moitié de syndicalistes. Le statut initial, une fois établi, ne peut être modifié que si cette commission acquiesce à ces changements. En attendant que les nouveaux statuts soient élaborés, les agents conservent à titre provisoire leurs anciennes situations qui sont relativement proches les unes des autres (sauf pour Belgacom) puisqu'elles relèvent des statuts des agents de l'Etat (1).

On trouvera ci-après une présentation succincte de l'évolution des principales administrations et entreprises concernées. Il s'agit moins de décrire la situation de chacune d'elles que de présenter à leur propos quelques uns des problèmes spécifiques à la Belgique qui peuvent être récurrents pour d'autres entreprises. Belgacom a été retenu en premier en raison de son caractère plus particulièrement significatif.

L'évolution des situations dans les secteurs principaux

Belgacom

Dès 1984 une loi permet au gouvernement de filialiser l'essentiel des activités de la RTT qui assure les services des téléphones et télégraphes. Avec la loi de 1991 la RTT change de statut, et devient la première « entreprise publique autonome » avec la publication de son contrat de gestion le 4 septembre 1992. « Négocié pour une durée de cinq ans, ce contrat de gestion reprend notamment les tâches de service public de l'entreprise, des principes en matière tarifaire, des règles de conduite à l'égard des usagers pour les prestations de service public, les éléments que le plan

d'entreprise doit contenir, des dispositions concernant les relations financières avec l'Etat... En échange de certaines obligations, Belgacom obtient une liberté totale en ce qui concerne les décisions d'investissements, l'exclusion de toute ingérence dans les affaires du personnel, une marge de manœuvre pour sa politique tarifaire, une autonomie très large dans la gestion des biens meubles et immeubles » (2). Mais les cadres de l'EPA ne résistent pas longtemps aux poussées de la privatisation. Le 22 décembre 1994 Belgacom devient une société anonyme de droit public au capital de 40 milliards de FB, après que la loi de 1991 eut été modifiée à cette fin (12 décembre 1994). Cela permet que fin 1995 un consortium américano-singapouro-danois s'empare de 49,9 % de son capital pour 73,3 milliards de FB (12 milliards FF) (3).

A Belgacom dorénavant les administrateurs sont désignés par arrêté royal (délibéré en conseil des ministres) ; leur mandat est incompatible avec celui d'une filiale ou sous-filiale. L'administrateur délégué a des pouvoirs renforcés ; il nomme les membres du comité de direction qui ne sont plus administrateurs (4). La tutelle gouvernementale est exercée par un commissaire siégeant au CA. Les organes dirigeants doivent respecter la parité linguistique. Le président de Belgacom, Michel Dussenne, président de la Confédération nationale de la construction, identifié clairement comme PSC, reconnaît qu'il doit sa nomination à la tête de cette nouvelle structure à ses liens avec son parti, « alors que je ne connaissais rien au secteur » (Le Soir, 12 février 1996). L'administrateur délégué, John Goossens, est un ancien dirigeant d'Alcatel-Bell.

Les personnels ne perdent pas leur statut.

A la Poste

Le contrat de gestion de la Poste date d'octobre 1992. Pour l'essentiel, les tâches de service public comprennent le courrier national et les services financiers obligatoires. Les services concurrentiels

(1) Courrier hebdomadaire « Les entreprises publiques autonomes » Didier Nuchelmans et Giuseppe Pagano n°1321-1332 1991 CRISP p.53 sq.

(2) « Livre blanc des services publics des communications » Comité de défense du service public 2e édition, 1994, p.25

(3) Sing-tel qui prend 13,5 % (soit 21 milliards de FB) de Belgacom à travers ce consortium est une société anonyme depuis 1993, qui appartient à 88 % à une holding d'investissement du gouvernement de Singapour, qui a réalisé en 1995-96 75 milliards de FB de CA et 36,7 milliards de bénéfice. Sa direction est assurée par l'un des fils de Lee Kuan Yew, père fondateur de la cité-état, et homme fort du régime en place. En 1995 France-Telecom est devenu opérateur en Belgique pour la téléphonie mobile (Mobistar), moyennant 9 milliards de francs belges, alors que le président de Belgacom estimait que cela ne valait pas plus de 3,5 milliards.

(4) Voir Anne Vincent *Courrier hebdomadaire* : « Entreprises et holdings publics fédéraux. restructurations et privatisations 1992-1995 » 1995 n°1488-1489 CRISP.

comprennent les services financiers effectués pour le compte de la Poste elle-même ou pour des tiers. Comme dans le cas de Belgacom, le plan d'entreprise s'est attaché à définir des « business unit » valorisantes, et à trouver des alliances avec des prestataires de service, comme par exemple des assurances ou des sicav dont la poste distribue les produits aujourd'hui, avant de se lancer dans l'élaboration de produits originaux. La poste se trouve déjà aux prises avec une concurrence du privé qui a investi des secteurs dans lesquels l'administration étatique n'était pas capable de se moderniser du fait de la dette publique. La crainte des défenseurs du service public est forte que les unités commerciales une fois rodées soient l'objet de ventes séparées en fonction des intérêts du privé, et dans le but de résorber la dette publique.

La SNCB

En octobre 1992 aussi le contrat de gestion de la SNCB est entré en application. Les activités de services publics recouvrent le transport national de voyageurs en « service ordinaire », l'infrastructure ferroviaire et des prestations utiles aux besoins de la nation. Mais le reste des activités ferroviaires doit être rentabilisé : transport international de voyageurs, transport de marchandises, trains à grande vitesse, etc. Comme pour les autres entreprises l'Etat verse une contribution estimée en fonction des missions de service public demandées (12,1 milliards de FEB), à laquelle s'ajoutent des financements liés à certains investissements et à l'entretien du réseau. Le plan d'entreprise fixe les activités à assurer et les conditions financières de cette activité. La mise en place de comptabilités par secteurs d'activités a mis en lumière, comme on pouvait s'y attendre, des déficits structurels dont la résorption ne semble pas passer par de simples mesures de rationalisation. En fait la SNCB souffre de nombreuses difficultés, d'ordre financier, commercial mais aussi politique, qui lui fait projeter un équilibre financier vers 2005. Le partage complexe des responsabilités entre l'Etat et les régions provoque des conflits nombreux et récurrents entre Wallons et Flamands. Son président Michel Damar est issu de la famille socialiste, alors que l'administrateur délégué Etienne Schoupe provient du CVP. Ils se sont fixé pour objectif de réduire d'un quart les effectifs avec 10 000 suppressions de postes et de réorganiser le réseau autour de lignes TGV. Mais les statuts et les caractéristiques techni-

ques de ces lignes sont fortement débattus entre les régions flamande et wallonne.

La RVA

La régie des voies aériennes (RVA) s'occupe de la gestion de l'aéroport de Bruxelles (bénéficiaire) et de la gestion de l'espace aérien en dessous de 19 500 pieds (déficitaire). Depuis 1987 cette régie est autonome financièrement et perçoit des taxes sur ses prestations.

La Sabena est une société anonyme de droit commun, dont Swissair est devenu actionnaire à hauteur de 49,5 % en mai 1995.

Quelle autonomie pour les entreprises publiques ?

L'un des problèmes centraux est celui de l'autonomie réelle des EPA. Outre les questions de principe se pose la question de la charge de gestion que représentent les systèmes de pension des salariés, qui, hormis à Belgacom, ne font pas l'objet de fonds de pension constitués.

En fait la question n'est plus aujourd'hui de masquer les privatisations, mais de savoir sous quelles conditions elles vont se faire. La division entre les différentes entités de l'Etat fédéral avive des concurrences entre les partenaires possibles : des sociétés comme Distrigaz ont été cédées au privé.

Les socialistes sont plus gênés que les chrétiens sociaux par la politique de « privatisation honnête » du gouvernement de coalition. Ainsi ils ont hésité à participer à la manifestation de décembre 95, précisant à cette occasion : « Nous sommes tout à fait en phase avec la philosophie de la manifestation... nous voulons un service public performant en Belgique et en Europe. Mais il y a des contraintes, des adaptations nécessaires. Certains de nos représentants en sont chargés. Il pourrait y avoir des ambiguïtés. » Pour eux il ne faut pas sacrifier la modernisation au statut.

Les organisations syndicales se comportent avec prudence sur un terrain qu'elles ne semblent pas maîtriser autant qu'elles le prétendent. Les négociations par entreprise sur l'évolution des statuts autorisent un pragmatisme considérable, prenant en compte les rapports de force locaux tant en ce qui concerne les relations entre syndicats et directions qu'entre syndicats et base salariée. Cette gestion

prudente ne relève pas d'un simple empirisme : elle est liée à une politique de très long terme.

Concernant les services publics, l'année 1995 s'était terminée sur une manifestation importante se déroulant début décembre, comme une onde portée des conflits français en cours à ce moment. Début 1996 le front commun des représentants du secteur public à la CSC et à la FGTB (CGCP et FSCSP) faisait au contraire acte de modération. Cette volte-face est violemment dénoncée par une partie de la base, surtout du côté de la FGTB. A ce moment-là, soucieux de préserver les conditions de la paix sociale en Belgique, le premier ministre s'empresse de reconnaître la notion de service public et d'entreprises publiques, la promotion de l'emploi, la priorité à l'emploi statutaire, la spécificité du système de pension. Cela ne signifiait pas que les privatisations étaient terminées. Mais les six mois suivants ont été occupés par le long et pénible conflit de l'enseignement, qui a mobilisé l'attention publique et les forces syndicales, manifestant l'importance de l'écart entre les stratégies syndicales et les attentes de la base.

L'une des spécificités de la situation belge tient à ce que les syndicats ont accepté l'idée d'une européanisation des structures économiques ; ils cherchent essentiellement à trouver à ce niveau les correspondants sociaux perdus au niveau

national. Tous, même les plus réticents ont accepté l'idée qu'une politique économique ou une fiscalité menées à l'échelle d'un Etat ne sont plus viables. Mais par ailleurs, la réflexion sur un « modèle social européen » est balbutiante. Il n'existe sans doute pas d'autre choix que l'Europe, mais l'acceptation de fait et résignée de l'interdépendance économique financière et sociale, sans rapports de force et sans propositions est dangereuse... Pour les syndicats et les partis socialistes d'abord parce qu'ils sont placés dans un rapport difficile avec leur base. Plus généralement parce que la porte est ouverte à des discours protestataires, parfois de gauche, surtout d'extrême droite.

L'éclatement du conflit dans l'enseignement a permis de mesurer à quel point le décalage entre les deux niveaux de relations pouvait être sensible. Les organisations tentent de maintenir un front commun syndical à un niveau national, pour éviter des glissements trop rapides de la coalition gouvernementale vers des ajustements qui aggraveraient le décalage avec une base rendue sensible par le niveau de chômage et le blocage des salaires.

Christian DUFOUR