



L'ENTREPRISE PUBLIQUE : UN CHANGEMENT EN RUPTURE

Organisation renouvelée et rupture idéologique

En deux décennies, la légitimité de l'Etat à intervenir dans le champ industriel et économique s'est trouvée très largement mise en cause, de même que les moyens qu'elle a mis en œuvre pour y parvenir. « Le changement en rupture » s'est annoncé de manière triomphante dès les années 1990 et la modernisation de Belgacom, ne laissant que peu de place à la nuance et à la critique, comme si ce qui avait fait sens pendant tant d'années le perdait soudain, par décret ou en vertu d'une logique désormais essentiellement économique. Il n'en a, en effet, pas toujours été comme ça et il serait erroné de considérer le service public et l'industrie privée comme naturellement opposés. Ils ont, au contraire, été complémentaires jusque dans les années 1970, le service public soutenant largement le développement du capitalisme en partageant avec lui les valeurs de *progrès* et de *sécurité de carrière*.

A

DE L'INTÉRÊT LOCAL À L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

La première phase de développement du secteur public belge s'effectue avec la reconnaissance légale d'une compétence des collectivités locales pour tout ce qui relève de *l'intérêt local*. Le faible nombre des activités qu'elles recouvrent (salubrité et sécurité publiques, voiries, etc.) et leur faible portée géographique les rendent souhaitables même pour un libéralisme qui dominait à l'époque les champs de la réflexion économique et politique. Devant les besoins nouveaux et croissants en matière sociale, les pouvoirs publics ne décident donc pas d'emblée de créer et d'organiser un service public organique mais préfèrent confier au secteur privé la réalisation des travaux d'infrastructure nécessaires à l'exploitation du service lui-même. Les réseaux

de communications ferroviaires (1832 et 1875), télégraphiques (1876) et téléphoniques (1883) furent le fruit d'entreprises privées. Ce n'est que progressivement que l'Etat sera amené et même invité à s'impliquer dans ces secteurs, pour y investir davantage de moyens et y imposer davantage de *stabilité*. Divers facteurs sont à l'origine de cette implication accrue de l'Etat : le constat des carences de l'initiative privée face à une demande croissante de ces services ; les risques de concentration monopolistique par des entreprises étrangères ; l'importance des investissements à consentir.

B

DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR PUBLIC (1918-1959)

L'Etat investit donc le champ industriel aux fins de garantir le développement de réseaux et de

services performants. En garantissant l'efficacité fonctionnelle de services jugés essentiels, trop peu rentables ou trop astreignants pour l'investissement privé, ces services vont se développer de manière remarquable en l'espace de vingt années et transformer la vie économique et sociale belge. Tout en renforçant leur positionnement et leur « utilité », ils vont ainsi jouer un rôle crucial pour soutenir le tissu socioéconomique du pays lors des *crises* successives que le pays connaît dans la première moitié du XX^{ème} siècle. L'association des interlocuteurs syndicaux, fortement intégrés aux différents offices sociaux créés à cette époque mais aussi, plus globalement, le caractère jugé *raisonnable* de cette expansion, permettent un développement sans tapage et avec le soutien de l'opinion publique.

Cette paix sociale est également due au fait que la progression et la consolidation du secteur public dans l'économie belge ne se fait pas sur un modèle particulièrement fort mais bien sur un mode *pragmatique* dont témoigne la multiplicité des statuts, des formes juridiques et des finalités de ces organismes. Aucune nationalisation au sens propre n'a été effectuée, contrairement à certains pays voisins (notamment la France). Par ailleurs, l'Etat belge organise d'emblée son secteur sur un mode essentiellement « mixte », c'est à dire *perméable aux capitaux privés*. Plus encore, des institutions parapubliques sont créées dont la fonction est précisément de permettre l'association d'intérêts divers autour d'une fin d'intérêt public.

C

UN COMPROMIS MODERNE

Presque conjointe à la naissance de la Belgique, l'idée de service public se développe donc à la faveur d'un ensemble de circonstances qui ont, sous diverses formes, justifié un rôle plus actif de l'Etat dans l'économie. L'action des gouvernements s'y justifie, en premier lieu, par l'expression d'un nécessaire *développement économique et industriel* de la Belgique et sur le constat que les concessionnaires ou que le secteur privé en général n'apparaissent pas comme

suffisamment subordonnés aux intérêts publics pour y répondre. L'action de l'Etat se fonde, en second lieu, sur le constat d'un besoin de *stabilité* de services jugés d'intérêts généraux ou stratégiques dans cette optique d'efficacité sociale mais également économique. Ces organisations incarnent, en effet, un compromis entre la dynamique économique commandée par la recherche du profit et le souci de protection commandée par les exigences de la solidarité, renvoyant à une tradition « moderne » dans le monde du travail : développement d'un droit du travail, du syndicalisme, des acquis sociaux des travailleurs, du statut, etc.

En vertu de cet équilibre, les services publics évoluent, entre 1950 et 1970, dans un cadre légal et économique stable. D'une part, ils peuvent s'appuyer sur les actions ponctuelles de l'Etat pour pallier leurs déficits (ou pour les prévenir) et contribuer significativement à leur développement. D'autre part, ils appuient leur action sur un cadre législatif définissant clairement les compétences et les statuts des travailleurs. Sur ces deux plans, le politique se limite à donner les grandes orientations qui justifient les investissements par les fonds publics. Par exemple, les investissements en recherche et développement sont maintenus à un haut niveau de même que les embauches destinées, au plus fort des crises économiques de l'époque, à compenser la croissance du chômage. Jouant en tant qu'employeur un rôle majeur de régulateur social, le service public permet ainsi de maîtriser le nombre de sans emplois mais aussi d'assurer à certaines catégories de travailleurs, essentiellement les moins qualifiés ou les plus faibles, un avenir plus prometteur.

D

UNE CRITIQUE GESTIONNAIRE DES ENTREPRISES PUBLIQUES

L'entrée dans les années 80 initie un bouleversement de cet équilibre. Depuis une dizaine d'années, les conditions socioéconomiques se sont trouvées radicalement transformées, contraignant les entreprises privées à entamer de profondes

réformes. Ne pouvant plus assurer, ni le progrès, ni la sécurité de carrière, il apparaît nécessaire de converger vers un nouvel « esprit » et donc de promouvoir de nouvelles valeurs destinées à mobiliser les personnels en même temps qu'elles initient de nouveaux modes de gestion plus « flexibles ».

Les ajustements politiques effectués ne suffiront pas à répondre à une critique qui se révélera plus fondamentale et idéologique. Seront mis en cause, tant l'efficacité d'une organisation publique que la possibilité d'un pouvoir à la fois centralisé et efficace. La dimension bureaucratique, autrefois garante d'efficacité et d'impartialité, va également faire l'objet d'une dénonciation forte, notamment de la part de sociologues tels que Michel Crozier mais aussi de la part des acteurs concernés (tant au niveau de décision que d'exécution). On la découvre notamment ennuyeuse, aliénante et pathogène, assujettissant l'être humain à « l'empire de la règle et aux limites qu'elle fixe à ses activités », en le réduisant à un être rationnel et sans passion et en l'amenant également à développer tout en ensemble de problèmes physiques et psychiques spécifiques tels que : fatigue chronique, insomnies, ulcères, maladies cardio-vasculaires, épuisement professionnel et stress. Les diverses manifestations de mécontentement des travailleurs du service public en Belgique comme dans les pays voisins témoignent explicitement des aspirations au changement et de ce que, manifestement, « la garantie d'emploi ou l'existence d'un statut ne suffisait pas à l'efficacité sociale. »



LA MODERNISATION : ET APRÈS ?

Décréter le changement est apparu comme une nécessité. Pour autant, les formes qu'il a empruntées questionnent certains observateurs : bien plus qu'une organisation aux outils renouvelés, l'entreprise publique contemporaine incarne une rupture idéologique qui semble oublieuse de ce qui fit le service public. De même, les logiques bureaucratiques dénoncées n'ont pas pour autant disparu. Elles se sont même intensifiées pour toute une partie du personnel reconverti ou nouvellement arrivé... à la différence près que l'individualisation du travail rend la concertation, l'échange entre pairs et donc la dénonciation plus ardue (cette question est traitée dans la note 2008-2).

John Cultiaux

Sources :

- Boltanski Luc et Chiapello Eve (1999), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999.
- Castel Robert, *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Paris, Seuil, 2003.
- Crozier Michel, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1964.



AVEC LE SOUTIEN DU MINISTÈRE DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE,
SERVICE DE L'ÉDUCATION PERMANENTE