

Gestion publique et gestion privée des services publics, l'exemple de la restructuration des entreprises publiques économiques en Belgique

par Philippe QUERTAINMONT,

Directeur du Centre de droit public de l'Université libre de Bruxelles

I. Le modèle de la gestion privée

Au cours de la dernière décennie, un débat intellectuel et politique est né – surtout dans le monde anglo-saxon – à propos du rôle des services publics en tant que régulateurs et producteurs de biens et services dans une économie libre de marché. Des travaux empiriques furent également exécutés concernant l'efficacité comparative de la production privée et de la production publique.

A la suite de ces travaux, une quarantaine de pays – aussi différents que les Etats-Unis, la Suède, le Brésil ou le Pakistan – se sont lancés dans des opérations de privatisation et de restructuration du secteur public de leur économie.

On a également souvent voulu opérer ces dernières années certains rapprochements entre les modes de gestion mis en oeuvre dans les entreprises privées et ceux propres à l'Administration, et plus spécialement aux entreprises publiques. Aux Etats-Unis principalement, on a depuis longtemps tenté, dans un souci de rendement, d'adapter aux administrations publiques les théories de l'organisation scientifique du travail ("scientific management movement") et de la gestion des affaires privées ("business administration").

Schématiquement, un premier point de vue se fonde sur la constatation que la fonction administrative est également une fonction de gestion et qu'il y a analogie de cette fonction dans toutes les organisations, qu'elles soient publiques ou privées. Il en résulte qu'il est possible de transposer dans les administrations publiques les méthodes de gestion qui ont fait leurs preuves dans les grandes entreprises privées.

Par contre, selon un second point de vue, une telle assimilation des organisations publiques et privées ne serait pas possible. On invoque notamment les sujétions propres aux administrations publiques.

De manière plus concrète, les tenants du premier point de vue préconisent que les organismes publics adoptent les techniques du secteur privé pour un grand nombre de tâches d'exécution¹. Dans cette optique, certains économistes ont pu écrire que les administrations étaient des "productrices de biens collectifs", notamment lorsqu'il s'agissait de mettre en place pour la population certains types d'équipement social.

(1) Voyez par exemple : J.W. ALLEN, *The private sector in State service delivery: examples of innovative practice*. University Press of America, 1989.

De même, sur le plan des rapports avec le public, on a souligné que "la publicité des biens d'équipement collectif reste à faire et dans ce but l'Administration devrait se doter de moyens matériels modernes lui conférant un visage plus proche de l'entreprise privée : il n'existe aucune raison valable pour qu'un tribunal ne soit pas installé et équipé comme une agence d'Air France, la partie hôtelière d'un hôpital comme une maison de vacances, un ministère comme le siège social d'une grande entreprise, et que l'administré n'y soit pas reçu comme un client" ².

Il convient en effet de reconnaître que dans les pays comme la France ou la Belgique, où une tradition très autoritaire caractérise le droit applicable à l'Administration, il a fallu longtemps avant qu'on commence à parler d'"usagers" des services publics. Auparavant, on parlait d'"administrés" et même de "sujets" du droit administratif; on était loin, en tout cas, de l'idée du "client", au sens du secteur privé où, traditionnellement, "le client est roi" ³.

En réalité, la situation de l'entreprise publique, écrivent les professeurs Escarmelle et Dersin ⁴, est d'être au croisement d'un double processus socio-économique : l'entreprise publique n'échappe pas au processus du marché, au point de vue de la formation interne de ses coûts de production et de la distribution de ses biens ou services, mais cette rationalité micro-économique se verra souvent perturbée par les missions de politique économique générale que l'Etat lui imposera. Répondent par exemple à cette philosophie les sujétions exercées sur les divers organismes publics financiers et du crédit, qui permettent à l'Etat de mener une action sur la nature des crédits distribués par ces organismes et d'intervenir sur le marché financier.

Le problème n'est évidemment pas nouveau de savoir comment concilier les exigences du service public avec l'inévitable soumission aux impératifs d'une saine gestion commerciale ⁵. Un tel problème présente toutefois aujourd'hui une acuité nouvelle face à la multiplication d'entreprises publiques qui se trouvent dans une position ambiguë: elles accomplissent des actes réputés commerciaux et sont organisées selon des méthodes de gestion semblables à celles de toute entreprise économique, mais en revanche elles sont contrôlées par les pouvoirs publics et, étant assujetties à la défense de l'intérêt général, voient peser sur elles certaines sujétions exorbitantes.

Il semble qu'on puisse admettre que la rentabilité et le profit s'avèrent possibles et même nécessaires pour les entreprises publiques du secteur concurrentiel, c'est-à-dire toutes celles qui ne gèrent pas un service public. Comme par exemple, en Belgique, les entreprises "Cockerill-Sambre", "Cristalleries du Val-Saint-Lambert", "Glaverbel",... auxquelles la qualification de "publiques" n'a été donnée qu'en raison du fait que les pouvoirs publics ont pris une participation prépondérante dans leur capital, dans le cadre de plans de restructuration financière. Pro-

(2) Réflexions sur 1985, *Travaux du groupe 1985*. Paris, La Documentation française, p. 108.

(3) Sur cette évolution, voyez le document élaboré par le gouvernement belge et intitulé *Stratégie d'actions prioritaires pour la modernisation des services publics*. Bruxelles, INBEL, 1986.

(4) Le contrôle économique des entreprises publiques. *Administration Publique*, 1980, p. 296.

(5) Voyez par exemple : W. VAN GERVEN, Egalité des entreprises privées et publiques devant la loi belge. *Journal des Tribunaux*, 1979, p. 244 ; M.-A. FLAMME, Le régime des activités commerciales et industrielles des pouvoirs publics en Belgique. *Revue de l'Institut de Sociologie de l'Université de Bruxelles*, 1966, p. 143 et s.

fondément impliquées dans la vie des affaires, elles peuvent légitimement rechercher le profit : sinon le "profit maximum", tout au moins le "profit optimum" qui concilie tout à la fois les intérêts de l'entreprise, du personnel et de l'Etat ou des Régions, qui sont intervenus dans le capital et la gestion.

Mais la rentabilité est également souhaitable pour les diverses entreprises monopolistiques qui gèrent un service public. On considère de plus en plus que des services publics comme les Postes, les Chemins de fer, les Télégraphes et Téléphones, ... sont voués au rendement, à l'efficacité et à la rentabilité et ne peuvent être isolés du marché. Ceci est d'autant plus vrai que même les entreprises monopolistiques doivent faire face à une concurrence chaque jour plus vive. En Belgique, par exemple, la Société nationale des chemins de fer affronte la concurrence du transport par route, les radio-télévisions communautaires celle des chaînes publicitaires étrangères et des radios libres, les sociétés intercommunales publiques de distribution de gaz et d'électricité doivent lutter contre le mazout, etc.

II. Le débat idéologique de la dérégulation et de la privatisation

La "privatisation" désigne communément une intervention du secteur privé dans une activité précédemment exercée par le secteur public, que ce soit au plan de la gestion ou de la propriété du capital à mettre en oeuvre⁶.

La privatisation au sens large recouvre en fait différentes variantes⁷:

- la vente au secteur privé des actifs publics, qui est la forme la plus complète de privatisation et qui conduit à la soumission aux lois du marché de l'activité concernée ;
- l'ouverture du capital, qui vise les augmentations de capital souscrites par des actionnaires privés, l'Etat se réservant toutefois un contrôle de la gestion ;
- la sous-traitance, qui voit le secteur privé chargé, à certaines conditions, de la gestion de services précédemment assumés par les pouvoirs publics ;
- la dérégulation, laquelle consiste à autoriser le secteur privé à exercer des activités précédemment interdites par l'exercice d'un monopole public.

(6) Pour une vue d'ensemble, voyez surtout parmi une abondante littérature : J. BICKER CAARTEN, Privatisering van overheidstaken : levensvatbaarheid als kernprobleem. *Tijdschrift financieel management*, 1987, n° 5, p. 4 ; H.J. de RU et R. WETTENHALL, Progrès, coûts et avantages de la privatisation : introduction. *Revue internationale des sciences administratives*, 1990, p. 7 ; O. d'ORMESSON et D. MARTIN, Les privatisations (symposium). *Droit et pratique du commerce international*, 1987, n° 3, p. 403 ; T. KOLDERIE, The two different concepts of privatization. *Public Administration Review*, 1986, p. 295 ; La privatisation, mode ou nécessité. *Reflets et perspectives de la vie économique*, 1987, n° 5, p. 307 ; R.C. MOE, Exploring the limits of privatization. *Public Administration Review*, 1987, 47 (6).

(7) Voyez : L. KEULENEER, W. MOESEN, W. VAN IMPE et J. VUCHELEN, Synthèse du rapport de la commission d'études de la rationalisation et de la privatisation des entreprises publiques et mixtes. *Reflets et perspectives de la vie économique*, 1987, n° 5 ; H. TULKENS, La modernisation, une nécessité. La privatisation, un moyen parmi d'autres. Réflexions sur les aspects économiques de la gestion du secteur public en Belgique. *Reflets et perspectives de la vie économique*, 1988, p. 101.

En France, le Conseil constitutionnel, saisi de recours contre les deux lois de privatisation des entreprises publiques de 1986⁸, a eu l'occasion de poser les principes de droit applicables aux privatisations. En premier lieu, pour être privatisable une entreprise publique ne doit pas constituer un service public rendu nécessaire en application des principes contenus dans le Préambule de la Constitution. Le législateur demeure seul compétent pour apprécier l'opportunité de cette opération, mais le Conseil constitutionnel peut censurer une erreur manifeste d'appréciation. Pour être privatisable, une entreprise publique ne doit pas non plus constituer un monopole de fait.

En outre, pour être privatisable, une entreprise, dont la propriété appartient à l'Etat, doit faire l'objet d'une indemnisation juste et équitable. Cela signifie, pour le Conseil constitutionnel français, que l'entreprise ne peut être vendue à un prix inférieur à sa valeur qui favoriserait excessivement les acquéreurs, leur donnant un avantage injustifié par rapport à l'ensemble des citoyens. Pour éviter les contestations, l'évaluation du prix de vente par des experts indépendants constitue une garantie suffisante.

Les arguments en faveur de la privatisation en Europe se sont développés selon les sensibilités et les traditions des pays qui abordaient ce débat⁹. On sait que c'est le Royaume-Uni qui, avec l'émergence politique du "Thatchérisme" et l'ampleur des mutations structurelles qui en ont résulté, a constitué l'expérience contemporaine la plus accomplie de l'application systématique des thèses néo-libérales¹⁰.

A ce titre, l'économie anglaise représente un véritable laboratoire des débats et interprétations contradictoires sur les privatisations. Dans son ouvrage intitulé "*Privatisation = moins d'Etat*"¹¹, Anne Drumaux a remarquablement inventorié et analysé, en partant de l'expérience du Royaume-Uni, l'argumentation théorique en faveur de la privatisation.

Les trois arguments principaux peuvent être résumés comme suit :

- *l'efficacité et la performance* :

Toutefois, pour que la privatisation élève le degré d'efficacité de l'économie, il faudrait démontrer que les chances de voir se réaliser toutes les formes d'efficacité sont plus élevées dans un environnement propre au secteur privé. Dans cet esprit, on a notamment reproché au secteur public l'absence de motivations

(8) Il s'agit de la loi française du 2 juillet 1986, autorisant le gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social, et de la loi du 6 août 1986, édictant les modalités juridiques et financières de l'opération.

(9) Pour une vue d'ensemble, voyez : *Privatization and deregulation: the European debate*. Maastricht, European Institute of Public Administration, 1985.

(10) On consultera surtout : Ch. BORDES et M. DRISCOLL, *Libéralisme et performances économiques du Royaume-Uni dans les années 1980. L'impact du libéralisme sur les institutions et les politiques économiques*, Colloque annuel de l'AFSE, 1988 ; A. DUNSIRE, *Le débat secteur public - secteur privé: l'expérience du Royaume-Uni. Revue internationale des sciences administratives*, 1990, p. 33 ; J.P. HOLTZ, *L'expérience Thatcher*. Paris, Economica, 1985 ; J. LERUEZ, *Le Thatchérisme, doctrine et action*. Paris, La Documentation française, 1984 ; K. MATTHEWS et P. MINFORD, *Mrs. Thatcher's economic policies, 1979-87. Economic Policy*, 1987 ; R. SAVAGE, *Dix ans de Thatchérisme : renouveau ou déclin persistant de l'économie britannique ? Bulletin de documentation du ministère des Finances*, septembre-octobre 1989.

(11) Editions de l'Université de Bruxelles, 1988.

individuelles à la minimisation des coûts et l'absence fréquente de concurrence¹².

- *la liberté et la démocratie économique :*

La privatisation rendrait la liberté du choix, réduirait l'emprise du secteur public, et la mise en concurrence aboutirait à un juste prix par un ajustement entre l'offre et la demande. Selon l'école du "Public Choice" (Virginie), les décisions publiques de dépenses sont considérées comme des atteintes à la liberté du choix individuel.

- *la réduction du déficit public :*

La privatisation est encore présentée comme une stratégie de réduction du déficit public, qu'elle peut contribuer à réduire en générant des recettes, provenant de la vente d'actifs des entreprises publiques concernées, ou en réduisant les transferts financiers à ces entreprises.

D'une manière générale, on constate que les critiques adressées à l'Etat par les partisans de la privatisation et de la dérégulation sont souvent liées à un a priori idéologique. Bien que le citoyen attende beaucoup de l'Etat, il est commode aujourd'hui de prendre ce même Etat comme bouc émissaire et de le rendre responsable de tout ce qui va mal dans la société contemporaine, et notamment de la crise économique. En filigrane apparaît le cliché subjectif d'une administration bureaucratique et paresseuse qui gaspillerait l'argent des contribuables.

Mais, au nom des seuls impératifs de l'efficacité et de la performance des services publics, faut-il suivre la thèse de ceux qui entendent rejeter l'Etat et, par là, tourner le dos aux objectifs fondamentaux de la gestion publique, c'est-à-dire la recherche de l'utilité publique et de la solidarité sociale ?

III. La restructuration des entreprises publiques économiques en Belgique

A. Vue d'ensemble

En Belgique, il n'y a pas eu de phénomène de fond comparable à celui d'autres pays occidentaux ; l'approche belge de la privatisation de services publics a été dans l'ensemble prudente et s'est surtout inscrite dans un contexte budgétaire d'assainissement des finances publiques. On lit par exemple, dans les lignes de force du plan d'assainissement arrêté par le gouvernement en mai 1986 lors de l'élaboration du budget de l'Etat pour l'année 1987 :

"Dans certains cas, il est fait appel au secteur privé, d'une part pour bénéficier de son appoint financier, d'autre part pour favoriser la concurrence. Mais l'autorité publique, garante de l'intérêt général, ne renonce nullement à sa mission fondamentale".

Il faut d'ailleurs souligner qu'il n'existe pas en Belgique de grands groupes financiers ou industriels susceptibles d'être "dénationalisés", comme c'est le cas en France ou au Royaume-Uni. Une politique de privatisation ne peut donc concerner que des entreprises publiques telles que la Régie des télégraphes et télé-

(12) Sur cette question, voyez : R. MILLWARD et D. PARKER, *Public and private enterprise: comparative behaviour and relative efficiency*. Londres, Longman, 1983 ; D. PARKER, *Is the private sector more efficient? A study in the Public v. Private Debate*. *Public Administration Bulletin*, n° 48, août 1985.

phones, la Régie des postes, la Sabena, la Régie des voies aériennes, les Chemins de fer, la Régie des transports maritimes,...¹³.

Dans cette optique, différents projets ont été élaborés depuis 1981 dans les milieux politiques¹⁴ concernant notamment l'assouplissement du monopole d'organismes du secteur des transports et télécommunications et la mise en oeuvre de formules de collaborations avec le secteur privé.

En mai 1988, l'accord de gouvernement de la nouvelle coalition politique a mis l'accent sur certaines formes de "modernisation" des services publics. Il était surtout envisagé d'accroître l'autonomie des entreprises publiques, tout en prévoyant qu'elles ne pourraient faire appel aux capitaux privés qu'en dernier ressort et, qu'en tout cas, l'Etat conservera plus de 50% des voix à l'assemblée générale et dans les organes de gestion ; l'Etat garderait ainsi un contrôle total sur les entreprises publiques. Le thème de la "privatisation" – au sens large – des services publics restait ainsi d'actualité, mais sous d'autres formes telles que l'hybridation du capital, la filialisation de certaines activités avec des partenaires privés, les concessions d'activités, l'ouverture des secteurs sous monopole d'Etat aux entreprises privées,...

L'accord du gouvernement du 10 mai 1988 réservait également une attention particulière aux entreprises publiques de communication et de transport, en soulignant que "le problème se pose de trouver un juste point d'équilibre entre, d'une part, les obligations de contrôle sur l'entreprise publique et, en particulier, sur la réalisation des missions de service public, et d'autre part, le degré d'autonomie de gestion qui lui est nécessaire pour réaliser son objet social de la manière la plus performante possible".

Dans cette optique, le gouvernement belge a mis en chantier une importante réforme regroupant quelques entreprises publiques du secteur des transports et des communications. Un projet de loi, adopté en juin 1990 par le Conseil des ministres après plus d'un an de discussion, a été déposé sur le bureau de la Chambre le 24 septembre 1990 et a été voté par le Parlement au début de l'année 1991.

B. La nouvelle loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques

Cette loi vise à introduire dans la législation belge un nouveau régime applicable aux organismes d'intérêt public du secteur des transports et des communications, c'est-à-dire : la Régie des télégraphes et des téléphones (qui deviendra "Belgacom"), la Régie des postes, la Société nationale des chemins de fer belges et la Régie des voies aériennes.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, le développement rapide de la concurrence du secteur privé constitue un défi essentiel pour les entreprises publiques précitées ; elles doivent s'adapter à la compétition croissante en provenance de sociétés nationales ou internationales, ou à défaut, s'accommoder d'une privatisation progressive de fait de leur champ d'activité traditionnel.

(13) Sur l'initiative économique des pouvoirs publics en Belgique, voyez l'ouvrage de référence le plus actuel : D. DEOM, *Le statut juridique des entreprises publiques*. Bruxelles, Story-Scientia, 1990.

(14) Pour un aperçu général, voyez : P. SMET, *Privatisering van het openbaar vervoer. De Gids op Maatschappelijk Gebied*, octobre 1985, p. 803 ; L. VANDEN BROECK, *Martens V* : quatre ans de gestion des entreprises publiques. *Socialisme*, 1986, p. 15 ; A. WOLFERS, *Les entreprises publiques dans le débat sur la privatisation. Cahiers CEPES*, 1985, 1-2.

Dans ses grandes lignes, la loi du 21 mars 1991 – qui compte pas moins de 177 articles – constitue une loi-cadre qui accorde aux quatre entreprises publiques concernées une certaine autonomie de gestion, notamment en ce qui concerne leurs commandes et la gestion de leur personnel, afin de leur donner les armes du secteur privé mais au service de l'intérêt public. L'objectif global de la réforme intervenue est ainsi double : d'une part, améliorer l'efficacité des entreprises publiques dans leurs activités exercées en concurrence avec le secteur privé, d'autre part, améliorer les conditions dans lesquelles elles assument leurs missions de service public. Un autre objectif est de réduire le solde net à financer du Trésor public, en réduisant les subsides versés par l'Etat aux entreprises publiques ou en augmentant les recettes que l'Etat en tire, et, en ce qui concerne les opérations de capital, en attirant des capitaux privés lors d'augmentations de capital.

Les entreprises publiques visées sont réputées autonomes dans la mesure où elles peuvent :

- développer toute activité compatible avec leur objet social. Ceci les met sur pied d'égalité avec leurs concurrentes privées ;
- créer des filiales, et même des succursales à l'étranger.

La nouvelle structure organique de ces entreprises publiques autonomes est représentée par deux organes de gestion : un conseil d'administration et un comité de direction, et, pour ce qui concerne les chemins de fer, un comité restreint. Ces organes sont investis de la responsabilité de la gestion de l'entreprise. Pour traduire cette orientation, la loi du 21 mars 1991 prévoit que leurs membres sont nommés pour une durée limitée à six ans ; le renouvellement de leur mandat dépendra des performances de l'entreprise dans l'exécution du contrat de gestion et de ses missions.

La possibilité a été prévue pour chacune des entreprises publiques de se transformer à l'avenir en société commerciale d'intérêt public, avec une possible participation du secteur privé au capital. Dans ce cas, le secteur public garde toutefois une position majoritaire dans le capital et la gestion de la société.

Une notion fondamentale de la loi est celle du "contrat de gestion" : l'entreprise publique autonome voit ses missions de service public définies par la loi, mais les conditions dans lesquelles ces missions seront exercées seront fixées dans un contrat appelé "contrat de gestion", conclu entre l'Etat et l'entreprise. Ce protocole de gestion est pluriannuel (d'une durée de 3 à 5 ans), précisera notamment les contraintes propres de service public et fixera les droits et obligations des parties et notamment les enveloppes financières octroyées par l'Etat. En dehors de ce qui sera stipulé dans le contrat de gestion, les entreprises publiques sont libres de déterminer elles-mêmes leurs choix en matière de services, de tarification, de distribution et de promotion.

Enfin, un dernier aspect important de la nouvelle loi est représenté par l'allègement des contrôles : "Les contraintes administratives et autres qui pèsent sur les entreprises publiques – lit-on dans l'exposé des motifs du projet de loi – les empêchent de valoriser pleinement leur potentiel, alors que leur environnement exige de plus en plus une souplesse maximale". Par rapport au régime ancien, le contrôle a été simplifié et sera exercé à l'avenir par un commissaire du gouvernement, qui examinera la compatibilité des décisions prises par les organes de gestion avec la loi et les statuts de l'entreprise, ainsi que par un collège de quatre commissaires combinant les missions des réviseurs d'entreprises et celles de la Cour des comptes.

La tutelle d'opportunité ou le contrôle général de conformité à l'intérêt général

est ainsi supprimé. En dehors des missions de service public, les entreprises publiques disposeront d'une liberté de principe.

On constate cependant que les entreprises autonomes concernées ne cessent pas – comme l'indique l'intitulé de la loi – d'être considérées comme "publiques". Tout en étant gérées de manière autonome, elles demeurent redevables de servitudes de service public. Elles acquièrent par là un statut – "semi-privé" diront d'aucuns, "semi-public" diront d'autres – qui constitue un moyen terme entre la logique administrative et la logique du marché.

L'une des clefs de voûte de la loi est en effet cette distinction constante entre missions de service public et activités à caractère concurrentiel.

Les activités en concurrence visent à assurer la compétitivité des entreprises publiques, tandis que les missions de service public resteront soumises à des conditions de mise en oeuvre qui devront notamment respecter trois principes fondamentaux :

- l'universalité, c'est-à-dire la mise à disposition du service, sur pied d'égalité, pour tous les usagers se trouvant dans des situations identiques ou comparables ;
- la continuité, c'est-à-dire éviter toute interruption du service ;
- l'adaptation constante aux besoins des usagers ¹⁵.

IV. Conclusions : les choix politiques à la base de la réforme

Si l'on tente d'appréhender, sur base de l'exposé des motifs et des travaux parlementaires de la nouvelle loi belge du 21 mars 1991, les justifications de la réforme données par ses promoteurs, on est frappé par le fait que les solutions – souvent de compromis – intervenues l'ont été sans véritable débat concernant la stratégie politique d'ensemble. Il n'y a pas eu à proprement parler de grandes controverses idéologiques concernant la conception même de l'intervention de l'Etat, ayant les entreprises publiques comme enjeu.

Il en résulte que si l'on pose la question de savoir si la restructuration des entreprises publiques autonomes conduit à une forme de privatisation, acquise par exemple en raison de l'ouverture du capital au privé ou en raison du caractère et de la forme commerciale de la société anonyme de droit public, la réponse est incontestablement non.

Il n'y a pas réellement de privatisation, d'abord parce que la gestion des nouvelles entreprises reste largement contrôlée par les pouvoirs publics, ensuite parce que les missions d'intérêt général qui leur sont dévolues – le service de la poste, le trafic téléphonique, le transport des voyageurs par rail, le contrôle du trafic aérien – restent fondamentalement des missions de service public. Même si l'exercice de ces missions avait été cédé au privé, les sociétés concernées n'auraient pas pu être considérées comme purement privées ; tout au plus aurait-on pu parler de gestion privée d'un service public ¹⁶.

(15) A l'heure de la réflexion sur les nouvelles orientations de nos entreprises publiques, il faudrait certainement analyser à nouveau la richesse de ces règles traditionnelles de continuité, d'adaptation constante et d'égalité, qui guident plus que jamais les prestations du service public.

(16) La Cour de cassation elle-même a reconnu dans son arrêt du 22 octobre 1970 que le caractère de service public d'une activité ne disparaît pas parce que celle-ci est exercée par une société de nature commerciale (*Pas.*, I, 1971, p. 144 avec les conclusions du ministère public).

Si l'on s'interroge sur la portée de la mutation engendrée par la réforme, il nous semble que la loi du 21 mars 1991 traduit une idée force, qui est celle du *desserrement de l'étreinte étatique* sur les entreprises publiques concernées.

On a souligné en effet que l'objectif était de se débarrasser d'une certaine lourdeur administrative, d'un contrôle tatillon de l'autorité étatique afin de redonner du dynamisme à des entreprises qui doivent se battre contre la concurrence de plus en plus acharnée du secteur privé. Divers termes ont été proposés pour désigner cette stratégie qui consiste à débarrasser le secteur public d'une structure juridique trop rigide et à le dépoussiérer de contrôles multiples. Des termes parfois aussi compliqués que la "débureaucratisation", le "managérialisme" ou la "déministérialisation", et qui décrivent mal ou incomplètement le phénomène.

Il nous semble personnellement que l'expression la plus appropriée à la mutation intervenue est celle de *dérégulation* ou de *déréglementation* du secteur public économique. Cette dérégulation, censée apporter plus d'autonomie et plus d'efficacité, vise à la fois la suppression des dispositions régissant l'accès au secteur, l'offre de biens et services, et surtout l'allègement des contraintes administratives. En outre, la dérégulation, dans la mesure où elle résulte de l'élimination des limites réglementaires au domaine des activités privées, entraîne l'ouverture au secteur privé d'activités réservées auparavant à des autorités publiques¹⁷.

Par là, la loi du 21 mars 1991 participe aussi de ce que l'on peut appeler le "décloisonnement" du secteur public par rapport au secteur privé. Etant donné que les économistes partisans de la dérégulation attribuent à l'environnement protégé et aux contraintes particulières de gestion, les inefficiences de certaines entreprises publiques, la dérégulation a pour effet de remettre les secteurs privé et public face aux mêmes conditions.

Summary: Restructuring state companies of economic type in Belgium

The role of state services in a market economy has been lately at the core of an intellectual and political debate in Belgium as well as in most European countries. State companies as the Post Office, the Railways and the Telegraph Service have to face an ever more fierce competition and have to be efficient and profitable.

The way to deal with privatisation has however been much less clearcut in Belgium than in other countries such as the United Kingdom or France. A law has been passed recently (on 21th March 1991) and the monopoly position of the Transport and Telecommunications state companies has been alleviated and their autonomy increased as a result. A distinction has been made between, on the one hand, the commercial activities for which they have to compete with the private sector and, on the other hand, the activities of public interest which are subject to certain limitations laid down in a management contract ("contrat de gestion").

(17) A. DELION, *Entreprises publiques: privatiser ou réformer? Revue internationale des sciences administratives*, 1990, n° 1, p. 73.