



Les services publics. Un pilier de
la démocratie à défendre.

Xavier Dupret

Septembre 2025

88.951 signes

Sommaire

Introduction (résumé)	3
Tentative de définition.....	5
Evolution des services publics en Belgique.....	11
Le point sur les menaces. Un peu de théorie économique.....	17
Justice climatique et planification écologique à la refondation des services publics.....	26
Conclusion	29

Introduction (résumé)

Depuis la grande révolution néolibérale des années 1980, la question des services publics alimente les débats politiques. A juste titre, d'ailleurs car si l'on scrute les doctrines juridiques qui légitiment et balisent l'action des pouvoirs publics en matière de services à fournir à la population, il apparaît qu'elles sont profondément liées à des forces politiques, parfois antagonistes entre elles, qui ont marqué l'histoire de la modernité depuis la Révolution française. A y regarder de plus près, l'école néoclassique s'avère de peu d'utilité pour expliquer pourquoi dans des économies capitalistes, une production non-marchande existe et est régulée, voire fournie directement, par l'Etat. Selon les néoclassiques, l'Etat doit, en effet, limiter son champ d'action aux seuls services qui ne peuvent faire l'objet d'une facturation individuelle à des clients bien identifiés.

Force est cependant de constater que cette théorie ne permet pas de comprendre pourquoi certains services aux personnes sont le fait de la puissance publique. En effet, d'après la théorie économique mainstream dominante, l'éducation, par exemple, pourrait très bien être organisée sous la forme d'un marché concurrentiel. Or, ce n'est pas le cas dans la plupart des pays de l'OCDE, à l'exception, notable, d'une partie des universités au sein du monde anglo-saxon.

Il convient, dès lors, de reconnaître que la désignation des sphères d'activités faisant l'objet d'un monopole public relève exclusivement du ressort du Politique. Par exemple, chez nous, une doctrine a émergé mettant en avant l'existence d'un service public dit fonctionnel. Cet état de choses s'explique par l'existence de rapports de forces à l'intérieur des piliers qui ont structuré pendant de nombreuses années l'Etat belge. Depuis une quarantaine d'années, ce facteur de nature profondément idéologique correspond davantage à des questions liées à l'intégration européenne qu'à des débats internes à la société belge. C'est ainsi que depuis les années 1990, les services publics sont organisés en Belgique sous la forme d'Entreprises Publiques Autonomes (EPA).

C'est ainsi que des acteurs privés sont entrés au capital de certaines des entreprises publiques du pays. On a d'ailleurs pu constater que jusqu'à présent, cette européisation de la question des services publics a correspondu à une marchandisation plus poussée dans des pays de tradition nettement plus jacobine que la Belgique.

C'est notamment le cas en France dans le domaine des télécommunications. Il est vrai que les syndicats outre-Québécois ont été dans le passé moins associés que chez nous à la prise de décision politique. La coalition Arizona semble néanmoins décidée à modifier cet équilibre. On verra bien si elle y parviendra tant il est vrai que cette option suscite des résistances importantes au sein de la société civile. A tire davantage prospectif, ce travail se termine par une tentative (toujours susceptible d'être débattue bien entendu) d'arrimer idéologiquement la

nécessaire (re)légitimation des services publics aux questions de justice climatique ainsi que de planification écologique.

La collaboration régulière de notre association avec la CGSP fédérale en tant qu'élément d'ancrage fort au sein du mouvement social a évidemment servi de fil conducteur à la rédaction de cette étude. Tout d'abord, nous allons définir, en guide de clarification conceptuelle, ce qu'est un service public, notamment mais pas exclusivement d'un point de vue économique. Nous passerons ensuite en revue le contexte macroéconomique qui justifie le fait de parler de menaces contre les services. Enfin, définissons, dans un deuxième temps, la conception de la démocratie dans laquelle s'inscrit ce travail.

Tentative de définition

Léon Duguit (1859-1928), grand juriste français spécialisé dans l'étude du droit public, a défini le service public comme « la mise en œuvre de l'activité que les gouvernants doivent obligatoirement exercer dans l'intérêt des gouvernés »¹. En fait, chez Duguit, un service public correspond à une forme d'activité dont la mise en œuvre doit être assurée par la puissance publique dans un souci d'intérêt général. A ce propos, Duguit situe le fondement ultime du service public dans une interdépendance sociale qui, à défaut d'une production publique, serait compromise. Dans cette vision des rapports entre Politique et Economique, le lien social doit être préservé par l'Etat. Dans le droit fil de la tradition romano-germanique du Droit, Duguit fonde cette reconnaissance du lien social à préserver sur la primauté de l'autorité de l'Etat par rapport aux individus. Cela revient à dire que l'Etat ne doit se soumettre à aucune autre autorité que la sienne pour décréter qu'une activité en particulier relève de ce lien social à protéger.

Cette conclusion inquiètera peut-être une partie des lecteurs marqués par le contexte culturel et historique de la Belgique francophone. Lorsque Duguit écrit ces lignes, nous sommes au début du XXème siècle. Il se trouve qu'à cette époque, la France a stabilisé le suffrage universel (masculin) depuis 1870 après l'avoir instauré pour la première fois en 1792 pour une brève période puis réintroduit tout aussi brièvement en 1848.

La puissance publique, à laquelle se réfère Duguit, s'avère donc reposer en dernière instance sur un substrat sociopolitique nettement plus démocratique que la Belgique de l'époque, laquelle ignorait, depuis sa fondation, le suffrage universel tout en étant profondément marquée par la monarchie et le poids stérilisant du point de vue des luttes sociales des structures dirigées par l'Eglise catholique. Autrement dit quand Duguit estime que l'autorité de l'Etat se suffit à elle-même pour décréter que des activités doivent relever de sa seule compétence, c'est en vertu d'un processus décisionnel reposant sur le suffrage universel et l'acquisition d'un statut de Souverain par les masses populaires.

En d'autres termes, lorsque Duguit enseigne que « la distinction des gouvernés et des gouvernants dans un pays est un fait de plus grande force. Les gouvernants sont ceux qui

¹ Duguit, Léon, « De la situation des particuliers à l'égard des services publics » in Revue du droit public et de la sociologie politique en France et à l'étranger, 1907, p.417

monopolisent la force »², il justifie et légitime cette utilisation de la force par la volonté populaire et l'intégration des classes dominées au sein du Corps électoral. A n'en pas douter, le règne de Léopold II fut nettement moins émancipateur et le libéralisme de la Belgique au XIX^{ème} reposait bien sur une conception plus retreinte de la dignité humaine, comme en témoigne son incapacité à accepter sur le plan légal que le vote d'un ouvrier de l'industrie constitue un apport aussi important à la vie de la collectivité que celui de son patron. Ce contraste pour le moins saisissant explique pourquoi du côté du droit public français, l'Etat a fini par être conçu comme une dérivée du service public et Duguit de statuer que tel qu'en lui-même, «l'État n'est pas, comme on a voulu le faire croire, comme on a cru longtemps qu'il était, une puissance qui commande, une souveraineté. Il est une coopération de services publics organisés et contrôlés par les gouvernants. Cette notion de service public est capitale [car] autour d'elle gravite tout le droit public moderne »³.

En tout état de cause, l'interventionnisme public dans la vie économique, tant décrié par la droite de chez nous, n'a rien à voir avec un « populisme », aussi sommaire que braillard (tant qu'à coller avec les clichés de l'idéologie dominante), et, au contraire, correspond à un courant important dans la philosophie du droit. L'école de Léon Duguit a prospéré en France tout en rayonnant plus tard en Belgique. Elle a même fini par constituer une référence incontournable dans le monde francophone. Avec un retard certain sur la France, s'est donc finalement aussi imposée en Belgique l'idée que dès qu'il est possible de repérer que l'intérêt général est en jeu, les acteurs de marché doivent être au minimum contrôlés sinon mis de côté et remplacés purement et simplement par des structures publiques.

Pour le détail, la question de l'adoption par le droit belge de la définition moderne du service public constitue un apport précieux de la vie intellectuelle propre à la ville de Liège et son tropisme marqué pour les idéaux révolutionnaires français. C'est ainsi qu'on doit cette innovation conceptuelle au professeur André Buttgenbach, lequel enseignait le droit public à la Faculté de droit de l'Université Liège puisque c'est lui qui a importé chez nous la notion juridique de service public⁴ au début des années 1950⁵ ainsi qu'une conception finaliste et fonctionnelle du pouvoir étatique dans le droit fil de l'école française⁶. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce point dans la suite de l'exposé mais on peut d'ores et déjà retenir à ce stade de l'exploration du corpus théorique, que la question de l'organisation plus ou moins directe de services par la puissance publique caractérise un mouvement de laïcisation du Politique. Cette évolution correspond, en effet, à un état de conscience et une mutation culturelle au terme de laquelle une collectivité humaine déterminée est en droit d'attendre donc d'évaluer l'action de l'Etat. Evidemment, dans ces conditions, ce dernier n'est plus

² Duguit, Léon, *Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'État*, conférences faites à l'École des Hautes Études Sociales, Paris, Alcan, 1908, p.78

³ Duguit, Léon, *Traité de droit constitutionnel*, 3^{ème} édition, tome I, Ed de Boccard, Paris, 1928, p.223

⁴ de Broux, Pierre-Olivier. Une brève histoire de la notion belge de « service public »: de la France à l'Europe in sous la direction de D. Heirbaut, X. Rousseaux, A. Wijffels, *Histoire du droit et de la justice. Une nouvelle génération de recherches*, Presses universitaires de Louvain, Louvain-la-Neuve, 2009, pp. 617-619

⁵ Buttgenbach, André, *Théorie générale des modes de gestion des services publics en Belgique*, Bruxelles, Larcier, 1952

⁶ *Annales de la Faculté de Droit de Liège*, 1967, p.27

radicalement placé en position de surplomb par rapport à la société civile. On relèvera donc que la modernisation des rapports sociaux vers un plus grand égalitarisme a partie liée avec l'affirmation d'un droit d'initiative économique de l'Etat, lui-même justifié fonctionnellement par la nécessité de cadrer avec les revendications résultant de la généralisation du suffrage universel.

Pour en revenir à des considérations pratiques et fonctionnelles que n'auraient certainement pas reniées Buttgenbach ou Duguit, les formes que peuvent revêtir cette tutelle correspondent à une gradation dans le degré d'interventionnisme de la puissance publique. On distinguera donc les cas dans lesquels le service public est mis en œuvre par une administration (par exemple, la police), une entreprise publique (comme la SNCB) ou encore par une entreprise privée lorsqu'une délégation est organisée par la puissance publique. Les formules de concession sont définies par la loi du 17 juin 2016 comme un contrat écrit à titre onéreux selon lequel un ou des pouvoirs publics adjudicateurs remettent la gestion et la prestation de leurs services à un ou éventuellement plusieurs opérateurs économiques privés. La contrepartie peut soit porter sur le seul droit d'exploiter les services qui font l'objet du contrat, soit dans ce droit accompagné d'un prix. Dans le premier cas, les pouvoirs publics louent les services d'un opérateur mais les utilisateurs ne doivent pas s'acquitter d'un prix.

Dans les deux cas de figures, un cahier des charges spécifiera de manière précise les obligations de service public incombant à l'entreprise concernée. Cette dernière sera sélectionnée moyennant un certain nombre de règles de passation harmonisées par le droit européen de la concurrence. On notera que l'organisation en administration correspond au degré le plus élevé d'interventionnisme tandis que la concession définit la forme la plus légère de volontarisme des pouvoirs publics. L'organisation sous la forme de l'entreprise publique constitue un cas intermédiaire entre ces deux niveaux.

La sélection de ces modalités permettant de produire un service public est essentiellement fonction du mode de financement qui sera privilégié. Si c'est une administration qui met en œuvre le service public, c'est la collectivité dans son ensemble qui prend en charge le financement du service offert. Les bénéficiaires de ce type de services n'en sont pas nécessairement les financeurs. L'impôt et/ou la dette seront, dans ce cas de figure, sollicités à cette fin. A ce propos, il importe de dissiper un malentendu. Le financement par l'endettement d'investissements publics n'équivaut pas forcément à une augmentation ultérieure du niveau des impôts. En effet, un investissement de la part des pouvoirs publics s'avère parfaitement susceptible de s'autofinancer par la croissance qu'il permet de dégager. Sur cette base, un supplément de recettes fiscales bénéficiera au Trésor Public si le taux d'intérêt réel de la dette contractée par l'Etat est inférieur au taux de croissance du PIB, ce qui signifie que le volume de la dette rapporté au PIB diminue.

Le financement de l'activité de service public peut également reposer partiellement, voire complètement (mais ce cas de figure est beaucoup plus rare) par les usagers. Il va de soi que ce remboursement sera partiel lorsque les usagers font appel aux services des entreprises publiques dont les coûts de production sont fortement subsidiés. En revanche, la sollicitation

financière des usagers sera généralement plus importante en cas de concession du service public à une entreprise privée. Dans ce cas de figure, le principe du « coût-vérité » sera davantage appliqué en vertu fait tout simple qu'une entreprise privée doit maximiser un profit à distribuer éventuellement à ses actionnaires. On n'hésitera évidemment pas à passer par le filtre de la critique cette notion, finalement fort problématique, de « coût-vérité ». L'exigence d'un profit pour le partenaire privé est classiquement justifiée par le fait que ce dernier serait le seul à devoir supporter d'importants coûts de maintenance. L'entrepreneur prendrait seul, dans ce cas, le risque économique de l'opération. Cette vision idéalisée de l'apport entrepreneurial est, à y regarder de plus près, profondément contestable.

Pour s'en convaincre, il n'est pas, loin de là, nécessaire de compulser des sources prônant la révolution permanente. C'est ainsi que la Cour des comptes de l'Union européenne mentionne clairement dans son rapport spécial consacrées aux Partenariats Public Privé (PPP) que les coûts d'exploitation et de maintenance des infrastructures résultant d'une collaboration entre pouvoirs publics et acteurs privés font assez systématiquement « l'objet d'un contrat distinct »⁷. On ne voit, dès lors, guère les risques courus dans ces conditions par l'opérateur privé. Il se trouve, au contraire, installé dans une position de rentier semi-passif. La prise de risque est, en effet, minimale puisque la couverture des coûts est préfinancée par les pouvoirs publics. Le reste de l'affaire est cousu de fil blanc. Puisque les pouvoirs publics ne peuvent a priori fixer le prix de vente du service concédé, il sera alors possible au Capital de faire payer le prix fort de son offre de services aux usagers. Plus ces derniers constitueront une clientèle captive, à ce titre peu susceptible de faire jouer des alternatives, plus le prix de vente dont ils devront s'acquitter revêtira les caractéristiques d'un tribut. Pour rappel, un tribut désigne, dans l'histoire économique, la contribution imposée par un Etat à un autre à titre d'extorsion de ses ressources. Lorsqu'un monopole privé remplace un monopole public, le risque est grand de voir le capital privé adopter un comportement prédateur d'un même type qu'une puissance occupante dans le cas des relations internationales. On pourrait même évoquer, à ce propos, une forme de colonisation du lien civil par la fraction dominante du capital monopoliste.

L'évocation d'une configuration d'accumulation par dépossession s'avère, dans ce cas, patente. Pour rappel, l'accumulation par dépossession désigne une évolution récente du Mode de Production Capitaliste (MPC). Cette dernière correspond au fait que la phase néolibérale de l'accumulation capitaliste telle qu'elle s'est mise en mouvement à partir de la fin des années 1970 s'est accompagnée de l'élimination d'une série importante de droits matérialisant une socialisation partielle du revenu national qui avaient été arrachés par les classes travailleuses au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale (sécurité sociale, régime public de retraites, secteur des soins de santé,...) pour revenir à nouveau au segment privé de la production. Ces nouvelles formes d'accaparement de richesses du domaine public à des fins d'accumulation privée sont comparables à d'autres périodes de l'histoire du capitalisme au cours desquelles le ressort de l'accumulation a principalement reposé sur la spoliation de la

⁷ Cour des comptes européenne, Les partenariats public-privé dans l'UE: de multiples insuffisances et des avantages limités, n°9, 2018. Url : <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/ppp-9-2018/fr/>. Date de consultation: 5 septembre 2025

production non-marchande par des capitaux en quête d'un surcroît de rentabilité. A ce propos, il convient de toujours garder en mémoire le fait que la mondialisation néolibérale, telle que nous la connaissons depuis une quarantaine d'années, a pris le relais sous nos latitudes de l'organisation fordiste de la production. En effet, les taux de profit que permettait de dégager cette dernière étaient en baisse depuis la fin des années 1960. C'est la raison pour laquelle d'ailleurs, le recours à l'accumulation par dépossession est devenu une condition *sine qua non* de survie du capitalisme contemporain⁸.

Cette mutation est, par ailleurs, à la base d'une fragilisation de la légitimité de la doctrine française de la mise en œuvre du service public. Il s'agit là d'une lame de fond qui a vu la conception anglo-saxonne du service au public s'imposer au détriment de la motivation idéologique par l'intérêt général de la production de services directement et uniquement par la puissance étatique.

L'optique anglo-saxonne considère que la production directe de biens ou de services par l'Etat relève davantage d'une logique de subsidiarité. Ce n'est qu'à partir du moment où les acteurs de marché ont démontré leur incapacité fonctionnelle à rencontrer des exigences d'intérêt général que l'Etat entre en scène. Autrement dit, le cadre philosophique anglo-saxon renverse radicalement la présomption de rencontre de l'intérêt général. Dans ce cas d'espèce, c'est a priori l'initiative libre sur un marché dérégulé qui permet de satisfaire à cet objectif. La coexistence entre les deux logiques dans un même dispositif juridique s'avère particulièrement difficile à réaliser tant leurs divergences de vue sont profondes. La politique d'intégration européenne menée tambour battant sur le Vieux Continent depuis le milieu des années 1980 a accentué la rivalité entre ces deux références. En imaginant que la conception anglo-saxonne doive prévaloir, il faudrait que des pays comme la Belgique ou la France puissent prouver que l'intérêt général n'est pas atteignable moyennant l'activité des entreprises privées pour légitimer le fait que des services à la population soient, en fin de compte, le fait des administrations et/ou des entreprises publiques.

De l'opposition dialectique entre ces deux visions du monde et de l'intérêt général, est née une voie intermédiaire qui balise tant bien que mal la doctrine de l'Union européenne en matière de services publics. Cette tentative de réconciliation des termes de la problématique s'opère autour de la notion de service universel. Plutôt que de centrer l'analyse sur les activités à mener à des fins de rencontre de l'intérêt général, la focale est placée sur les besoins des individus pour permettre de dégager une liste de besoins devant être couverts gratuitement (par exemple, l'éducation obligatoire) ou dispensés à des prix inférieurs à celui du marché (comme les tarifs sociaux en matière de fourniture d'énergie).

A l'heure du service universel, le rôle de la puissance publique évolue considérablement. Ce n'est donc plus à elle de produire directement le service en question. Il lui incombe, en revanche, de fournir aux entités chargées d'assurer la mise en œuvre de ce service les moyens financiers nécessaires à la concrétisation de l'objectif d'égalité d'accès. Pour reprendre notre exemple des tarifs sociaux en matière d'énergie, la différence entre le prix du marché et le

⁸ Harvey, D, Spaces of global capitalism, London (UK), Verso, 2006, p.75

prix défini conventionnellement à charge des clients protégés est couverte par l'Etat en Belgique.

La notion de service universel assigne un rôle exclusif de régulateur et de financeur dans le chef des pouvoirs publics. L'Etat régulateur et non plus opérateur direct met, en fait, la main au portefeuille dans le but de compenser le surcoût que représentent les missions de service public transférées à des acteurs privés. La mise en œuvre du service est alors le fait des entreprises privées ou d'entreprises publiques dites autonomes dans la mesure où c'est un contrat de service public qui les lie au pouvoir exécutif. C'est d'ailleurs exclusivement dans les strictes limites de cette contractualisation que des subsides peuvent être accordés par le gouvernement au bénéfice des entreprises publiques autonomes.

L'autonomisation des entreprises publiques constitue une rupture majeure par rapport à l'organisation en régie de la fourniture de services publics. La régie désigne, en effet, un mode direct de gestion d'un service public par le niveau de pouvoir dont il dépend. Dans certains cas, une certaine autonomie peut exister dans le chef de la régie sans toutefois aller jusqu'à disposer d'une personnalité juridique distincte. C'est ainsi que les services postaux en Belgique ont, par exemple, été organisés sous la forme d'une administration jusqu'en 1971 puis à partir de cette date jusqu'en 1992, sous le régime de la régie. A partir de 1992, la Régie des Postes est devenue une entreprise autonome liée à l'Etat par un contrat de gestion. Ce processus d'extériorisation à l'égard de la puissance publique autrefois tutélaire s'est même imposé dans des champs d'activité dans lesquels la notion de surcoût par rapport à un prix de marché de référence n'a, en fin de compte, guère de sens puisque la possibilité d'un paiement par des usagers-clients n'existe pas. C'est, par exemple, le cas de la RTBF liée par un contrat de gestion au gouvernement de la Fédération Wallonie Bruxelles.

Ce modèle européen de service universel n'est pas tombé du ciel. Il porte, en effet, également la marque de fabrique d'une conception particulière d'une part, de l'intérêt général et d'autre part, des relations entre la puissance publique et la société civile. En l'occurrence, il s'agit de l'ordolibéralisme allemand. Ce dernier désigne une doctrine socioéconomique et juridique allemande qui s'est développée à partir des années 1930 au départ de l'Université de Fribourg. Ce courant théorique a servi d'armature idéologique à la mise en œuvre outre-Rhin d'une économie sociale de marché au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale. Par la suite, en raison du poids démographique et économique de l'Allemagne sur le Vieux Continent, il a défini les contours du processus d'intégration européenne. La littérature spécialisée en économie a même cru pouvoir déceler une centralité de l'ordolibéralisme allemand au sein des traités européens et des politiques publiques mises en œuvre sur la base de ces derniers⁹.

En fait, l'ordolibéralisme correspond à une forme de retour réflexif du capitalisme en Europe occidentale sur ses propres limites, une sorte de capitalisme d'après le capitalisme classique. Les penseurs ordolibéraux soutiennent, en effet, que l'organisation de la production et de la consommation sous la forme de marchés libres représente une condition nécessaire mais

⁹ Dévoluy, Michel, «L'ordolibéralisme et la construction européenne» in *Revue internationale et stratégique*, 2016/3, n° 103, 2016, pp.26-36

sûrement pas suffisante de l'intérêt général. Marquée au fer rouge par la montée du nazisme et les horreurs auxquelles il a donné lieu, l'école ordolibérale estime que le libéralisme classique du XIX^{ème} siècle s'est soldé par un profond échec en raison de son utilitarisme intrinsèque et d'un individualisme étriqué qui l'a conduit à ignorer d'importantes demandes dans le domaine de la justice sociale.

Sur le plan opérationnel, le courant ordolibéral reconnaît une importance primordiale à trois impératifs. Tout d'abord, la boussole de référence de la réflexion économique, dans le système ordolibéral, reste les prix fiés par un marché libre. Cependant, laissé à lui-même, ce dernier a tendance à dériver vers des abus de type oligopolistique et monopolistique. Voilà pourquoi il entre dans les missions de l'Etat ordolibéral de promouvoir une concurrence libre et non-fauscée. Enfin, l'Etat doit assurer la stabilité de l'économie. Pour ce faire, les finances publiques doivent rester sous contrôle et l'inflation être maintenue à un faible niveau. Pour les entreprises, il s'agit là d'un gage de prévisibilité de leurs coûts de production. Enfin, la puissance publique doit s'acquitter d'une mission de soutien effectif des citoyens restés en marge de la croissance économique. Cependant, il est possible que les deux premiers principes d'actions de l'ordolibéralisme puissent entrer en contradiction avec ce point, auquel cas le débat public doit permettre de trancher ce dilemme sans perdre de vue que la finalité première du système économique reste la poursuite de l'accumulation. Pour les ordolibéraux, il faut donc créer des richesses avant de les distribuer pour reprendre un slogan bien connu.

Evolution des services publics en Belgique

Lors de sa fondation en 1830, l'Etat belge est un état libéral qui limite son champ d'action aux seules fonctions régaliennes. Ces dernières désignent les compétences exercées par les pouvoirs publics dans le cadre de la souveraineté d'un Etat-nation dans ses dimensions tant extérieures (armée, diplomatie, espionnage) qu'intérieures (battre monnaie pour assurer le fonctionnement du marché national, s'acquitter des fonctions répressives de police et rendre la justice) dans le cadre du monopole de la violence décrite comme légitime par le sociologue allemand Max Weber (1864-1920). On notera, au passage, que pour un marxiste, la question de la légitimité ne peut se poser de manière aussi subjectiviste. En effet, dans le droit fil d'une méthode matérialiste, une optique de déconstruction des rapports de classe à l'intérieur de la société permet davantage de montrer comment des légitimités se fabriquent au cours de l'histoire.

Cette manière d'envisager les choses permet de repérer que l'Etat belge de cette époque repose sur une base démocratique particulièrement étroite. En effet, à cette époque, le suffrage universel n'existe pas. Seuls les possédants participent à la chose publique. De surcroît, l'exploitation ouvrière, particulièrement importante à l'époque dans le procès de production, se double d'une répression féroce des syndicats. Il n'y a, dans ces conditions, rien d'étonnant à ce que l'organisation d'une série de services aux personnes soit restée aux mains du libre jeu des forces de marché.

Ce « laissez faire, laissez passer » constitue la toile de fond des politiques économiques et sociales en Belgique durant la majeure partie du XIX^{ème} siècle. Les idéaux d'autonomie et de

responsabilité individuelle, hérités de la Révolution française, définissent le cadre idéologique du XIXe siècle. Chaque individu est appréhendé comme responsable de sa personne et ne peut compter que sur lui-même et son épargne pour faire face aux accidents de vie qu'il est susceptible de rencontrer au cours de son existence. Le libéralisme classique n'envisage pas de prise en charge collective des besoins des populations, sauf en encourageant la prévoyance individuelle et le recours à l'épargne en tant qu'initiatives individuelles laissées au libre examen de chacun. Les membres de la classe ouvrière ne bénéficiant de réelles opportunités de gain économique en raison de leur âge avancé, d'un problème de santé ou de la difficulté à trouver un emploi dans les périodes de morosité économique n'ont d'autre solution que demander l'aide à des sociétés philanthropiques organisées sur la base de la charité privée.

De 1850 à 1875, l'économie belge va connaître une grande prospérité. Une crise de surproduction va éclater au terme de cette période de croissance phénoménale. Elle durera jusqu'en 1886. La misère est, à cette époque, le lot de tous les ouvriers. Le libéralisme classique et son ultra-individualisme commencent à être remis en question par l'aile progressiste du parti libéral, quelques éléments isolés au sein du parti catholique et par un mouvement ouvrier socialiste en pleine ascension. Au début du printemps 1886, la colère sociale est à son paroxysme. Les bassins houillers de Liège et du Pays noir autour de Charleroi connaissent plusieurs jours de grèves et d'émeutes. La répression de ce mouvement insurrectionnel sera terrible. Les manuels d'histoire sociale belge qualifient d'ailleurs parfois l'an 1886 d'«année sanglante». Pour autant, la bourgeoisie de l'époque sait que si rien ne change, des temps politiquement plus difficiles pour elle pourraient survenir. La question sociale va donc se retrouver au centre du débat politique. La monarchie elle-même s'inquiète du destin des classes laborieuses et va jusqu'à reconnaître la nécessité de mettre en œuvre des politiques sociales contre la vision du libéralisme doctrinaire qui est dénoncé comme ayant trop misé sur les principes de méritocratie et de prévoyance individuelle. Dans son discours du trône du 9 novembre 1886, Léopold II insiste sur le fait que la loi doit offrir un filet de protection particulier afin de soulager «les faibles et les malheureux».

Ce nouveau discours répond en fait à une inquiétude profonde de la classe dominante. La peur est effrayante car si de nouveaux mouvements sociaux éclatent, l'ordre social puisse être balayé par une vague révolutionnaire. Le rapport de forces s'est quelque peu déplacé du côté de la classe ouvrière. La bourgeoisie doit envisager de concéder du terrain pour garder ses privilèges de classe.

En effet, la crise qui frappe l'Europe depuis le milieu des années 1870, se traduit par une poussée de conflictualité sociale. En Allemagne, où les socialistes jouissent d'une grande autorité sur le mouvement ouvrier, la situation est telle que le chancelier Bismarck (1815-1898), pourtant un réactionnaire patenté, doit se résoudre à instaurer un embryon de sécurité sociale pour les travailleurs. Les assurances sociales sont nées. Leur but est de collecter des cotisations de manière à mutualiser les risques de vie entre travailleurs de manière et organiser, dans le giron des pouvoirs publics, un système de protection contre les pertes de revenus résultant de situations d'invalidité, de périodes de maladie, de problèmes de perte d'emploi et de l'impossibilité de continuer à travailler en raison de la vieillesse.

Ces innovations, qui vont servir chez nous de modèle pour la mise en œuvre de la sécurité sociale au lendemain de la Deuxième guerre mondiale, est trop étatique pour la société belge de l'époque dans laquelle un libéralisme très doctrinal et un monde catholique conservateur, davantage porteur de logiques caritatives, restent forts. Par conséquent, si les élites sociales et politiques en Belgique acceptent que la puissance publique ait également pour tâche de remédier aux situations les plus dramatiques résultant du développement capitaliste dans notre pays, la protection sociale reste largement en dehors du périmètre d'action de l'Etat et conserve globalement un profil d'initiative relevant de la prévoyance individuelle qu'il faudra encourager et développer sur base volontaire. C'est le régime dit de la « liberté subsidiée ».

En fait, il faudra attendre les lendemains de la Deuxième Guerre mondiale pour qu'un ensemble de services publics parvienne à s'implanter durablement dans le quotidien des Belges. En fait, l'instruction devient officiellement obligatoire dès l'adoption de la loi du 19 mai 1914 mais ne sera réellement appliquée qu'à partir de 1918. La Belgique, pourtant un des pays économiquement les plus développés à cette époque, était d'ailleurs profondément en retard dans ce domaine. Pour information, l'obligation scolaire s'était déjà imposée chez bon nombre de nos voisins. En Grande-Bretagne, c'est autour de 1880 qu'une législation de ce type a été adoptée, tout comme au Grand-Duché de Luxembourg (1881) ou en France (1882).

La Belgique avait donc près de quarante ans de retard sur le reste des pays industrialisés de l'époque dans un domaine particulièrement sensible puisque le travail des enfants a fait l'objet d'un combat farouche de la part du mouvement ouvrier en vue de son interdiction. Le moins que l'on puisse dire est que les progrès dans le domaine furent tardifs et très progressifs en Belgique. C'est seulement en 1889 que chez nous, le législateur a décidé, dans un premier temps, d'interdire le travail industriel (pour être plus clair, le travail en usine) pour les enfants de moins de 12 ans. En 1911, les travaux souterrains (autrement dit, le travail à la mine) sont interdits aux enfants de moins de 14 ans. Pour juger du retard de la Belgique, on prendra comme point de comparaison la France voisine où la première législation limitant le recours au travail des enfants remonte à 1841.

On ne balaira pas d'un revers de la main une hypothèse particulière. L'Etat belge se caractérise, dès sa création, par la constitution la plus libérale d'Europe et cette particularité va favoriser une attitude de méfiance à l'égard de l'initiative publique. Le fait que la Belgique soit née sous les auspices d'un libéralisme audacieux pour l'époque fait consensus depuis déjà longtemps parmi les historiens et les constitutionnalistes les plus réputés du pays, ainsi François Rigaux (UCL), lequel a estimé en temps que la constitution belge de 1831 constituait l'un des meilleurs exemples de constitution libérale tout en se démarquant, il est vrai, par bien des aspects des modèles républicains français¹⁰. Pour autant, on ne négligera pas le fait que la matrice idéologique de cette constitution soit d'essence révolutionnaire comme le prouve les discussions du Congrès national de Belgique lors de la Séance du mardi 12 avril 1831 où le

¹⁰ François Rigaux, L'influence du jacobinisme et du premier empire sur la Belgique in Annales de Droit de Louvain, Tome XLIX 1 / 1989 (1er trimestre), p.22

processus politique en cours en Belgique à l'époque est qualifié à 32 reprises de « révolution »¹¹.

A cette époque, le libéralisme ne s'acquinait pas, comme cela semble être de plus en plus souvent le cas de nos jours, avec le conservatisme. Au contraire, le libéralisme, à cette époque, révolutionne la société en libérant l'initiative économique individuelle. Le développement des forces productives qui en résulte s'accompagne également d'une explosion des inégalités, laquelle résulte de la destruction des liens de protection sociale hérités de l'Ancien Régime. A l'opposé, le parti catholique, davantage marqué par l'influence de l'aristocratie et du clergé, entend se situer davantage à rebours de ce mouvement historique et assigne davantage aux pouvoirs publics une fonction de rééquilibrage caritatif de la dynamique d'accumulation capitaliste. Il s'agit là d'une tendance que l'on retrouve jusqu'au dernier quart du XIX^{ème} siècle dans d'autres pays connaissant un processus similaire de révolution industrielle. Le cas le plus célèbre dans ce même registre est celui de Benjamin Disraeli (1804-1881) qui a conduit une politique de conservatisme paternaliste en Angleterre (le célèbre *One-nation conservatism*) basée sur une conception organiciste de la société dans laquelle chacun a une place à tenir et des obligations envers autrui. A l'intérieur de ce cadre, les élites (au premier rang desquelles, l'aristocratie) se doivent de protéger les classes subalternes et ces dernières, en échange, rejettent les projets politiques révolutionnaires.

Ce souci de préservation d'une certaine forme de vivre-ensemble est évidemment préférable à un individualisme aveugle. Il n'en reste pas moins que cette voie ne correspond guère à un projet d'émancipation. Il faudra attendre l'émergence du mouvement ouvrier socialiste pour qu'une idéologie politique conciliant réformes sociales et émancipation individuelle voit le jour. L'horizon idéologique déterminant le sens de l'action politique correspondra davantage, à partir de cette époque, au « libre développement de chacun [en tant que] condition du libre développement de tous » selon l'expression bien connue de Marx. La gauche moderne venait de naître en Belgique. Son principal objectif va consister à revendiquer dès la fin du XIX^{ème} siècle l'obtention du suffrage universel (masculin).

C'est seulement lorsque ce dernier deviendra réalité que l'Etat va, comme nous l'avons vu, s'investir davantage dans la vie économique et sociale. La coïncidence est frappante et confirme notre hypothèse d'un Etat belge profondément pétri d'idéaux libéraux dès sa naissance et à ce titre moins soucieux d'une forte intervention dans la vie économique et sociale que le républicanisme jacobin français. Par exemple, les chemins de fer belges ont longtemps été la propriété de compagnies privées dans un modèle d'exploitation mixte du réseau. En 1870, la compagnie publique de l'Etat belge détenait un peu plus de 850 kilomètres de lignes alors que le secteur privé en possédait pour près de 2.300 km.

Un processus de nationalisation va prendre place très progressivement à partir des années 1870 et c'est au milieu des années 1920 qu'il sera définitivement achevé. En fin de compte, c'est à un processus de socialisation des pertes que l'on a assisté en Belgique. En effet, devant

¹¹ E. HUYTTENS, Discussions du Congrès national de Belgique, Bruxelles, Société typographique belge, Adolphe Wahlen et Cie, 1844, tome 3, pp.80-92

les coûts croissants d'entretien des infrastructures, les faillites se sont multipliées et l'Etat fut contraint de mettre la main au portefeuille. Au contraire, en France, les pouvoirs publics ont adopté plus rapidement une position de surplomb par rapport aux opérateurs privés. Par exemple, l'article 42 du Cahier des charges ou des conventions spéciales arrêtées de concert avec les compagnies pour en régler l'application sur les divers réseaux de 1866 a clarifié une bonne fois pour toutes les règles du jeu en France en refusant que la tarification dépende en premier lieu du libre jeu de l'offre et de la demande, contrairement à la Belgique où le prix des billets était davantage le fait de la dynamique de marché.

L'Etat belge fortement marqué par ses racines idéologiques libérales s'est donc montré au cours de l'histoire moins diligent dans la mise en œuvre d'un projet de socialisation d'une partie de l'appareil productif que notre voisin d'outre-Quévrain. C'est dans le domaine éducatif que cette carence fut la plus manifeste. Pour mémoire, alors que le gouvernement Nothomb en 1841 s'apprêtait à rendre l'instruction primaire obligatoire, ce sont les résistances des milieux industriels qui ont eu finalement raison de ses belles intentions réformatrices¹².

Pour autant, on ne dira pas que rien n'a été fait par l'Etat belge en matière de services publics au cours du XIX^{ème} siècle. Dès 1830, les services postaux du pays sont organisés sous la forme d'un service de l'Etat dénommé « Administration de la Poste ». Cette dernière deviendra la Régie des postes au début des années 1970. En 1992, la Régie deviendra la Poste.

Le mouvement entamé au lendemain de la Première Guerre mondiale s'est fortement intensifié après 1945. C'est ainsi que durant les Trente Glorieuses, sous l'influence des politiques keynésiennes qui visaient à faciliter la consommation de masse, les services publics ont connu leur âge d'or. Entretemps, la crise des années 1970 est passée par là. Le compromis social-démocrate a alors été frappé de plein fouet. La baisse des gains de productivité et partant, des taux de croissance ont fortement réduit les possibilités de financement des services publics. A rebours de ce vecteur de socialisation de la richesse produite, la fin des années 1970 voit le retour en force de projets politiques visant à ce que le contrat social repose davantage sur le mérite et l'initiative individuels que la redistribution par le biais des pouvoirs publics.

A l'époque, cette ligne directrice s'est vendue comme l'incarnation même du « bon sens » en matière de politique économique. Il fallait, comme l'avait si bien résumé le chancelier fédéral allemand Helmut Schmidt (1918-2015), permettre aux taux de profit de redécoller (en faisant baisser le poids de la fiscalité et concomitamment, les dépenses publiques) pour que ces derniers soient réinjectés dans l'économie sous la forme d'investissements additionnels. Ces derniers se traduiraient alors par une création nette d'emplois. A l'époque, le chômage augmentait vertigineusement suite à la restructuration des industries lourdes (principalement la sidérurgie et l'automobile) en Europe occidentale et en Amérique du Nord. Toute forme d'investissement semblait alors bonne à prendre, quitte à détricoter le Pacte social de 1945.

¹² Gubin Eliane, Lefèvre Patrick. Obligation scolaire et société en Belgique au XIX^{ème} siècle. Réflexions à propos du premier projet de loi sur l'enseignement obligatoire (1883) in Revue belge de philologie et d'histoire, tome 63, fasc. 2, 1985, pp.366-369

Les services publics vont alors entrer dans une période de fragilisation. Un mouvement de déréglementation, de libéralisation et de privatisation a émergé dès la fin des années 1970 au Royaume-Uni sous la direction d'un gouvernement conservateur radicalisé. Cette contre-révolution antikeynésienne et antiétatique a, en effet, été lancée par Margaret Thatcher, Première ministre du Royaume-Uni de 1979 à 1990. Lorsqu'à cette époque, la Dame de Fer est arrivée au pouvoir, elle était résolument déterminée à relancer l'économie britannique alors stagnante par l'entremise de réformes fondées sur la libération des forces de marché. Son gouvernement a alors méthodiquement pris l'exact contre-pied des politiques keynésiennes menées jusque-là. Il a déréglementé, réduit les taux marginaux d'imposition, aboli le contrôle des changes et muselé les centrales syndicales de gauche. Cependant, c'est la vague de privatisations menée sous le mandat de Thatcher qui est devenue l'héritage économique le plus important et le plus durable encore à ce jour du retour des conservateurs au pouvoir. En fait, c'est l'équipe économique de Margaret Thatcher qui a popularisé le terme « privatisation » et a supervisé la vente de nombreuses grandes entreprises britanniques, dont British Airways, British Telecom et de British Gas. C'est alors que de nombreux gouvernements en Europe ou dans ce que l'on appelait à l'époque le Tiers-monde, ont entrepris de mettre en œuvre des politiques similaires dans leurs pays. La séquence néolibérale venait de s'ouvrir.

Chez nous, c'est au cours des années 1990 que ce processus s'est concrétisé. A l'époque, la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques est adoptée. Sous la pression des institutions européennes, une nouvelle définition du service public est mise en œuvre chez nous. Du point de vue des doctrines d'économie politique, il s'agit d'un mouvement de désocialisation de l'activité économique puisque l'essentiel de ces réformes va viser à distinguer au sein du périmètre d'action d'une entreprise publique les activités relevant de missions de service public des autres activités de nature strictement marchande. Dans la conception européenne du service public, le droit administratif doit se limiter aux premières tandis que les secondes doivent être régies par le droit commun de la concurrence. Ce cadre juridique correspond bien à une forme de désocialisation productive puisqu'en réalité, il limite la présence de l'Etat dans la production de services et fonctionne a contrario comme une garantie d'accès à un marché solvable pour les acteurs privés. Il est vrai que le droit communautaire européen, du strict point de vue des courants théoriques en économie politique, relève bien du libéralisme.

Le Traité de Rome s'est, en effet, assigné comme mission, dès 1958, de libéraliser les flux de marchandise, de capitaux et de travailleurs à l'échelle de tout le Vieux Continent. Il serait difficile de trouver plaidoyer libéral plus avancé. Il a pendant longtemps d'ailleurs conduit la gauche européenne à revendiquer le déploiement d'un fédéralisme plus intégrateur qui aurait permis de doter l'Europe de politiques keynésiennes. Force est de constater que jusqu'à présent, ces exigences programmatiques ont relevé du vœu pieux. Rien ne dit cependant que ce sera toujours le cas. Pour l'heure, l'eurolibéralisme règne encore en maître sur le continent, comme en témoigne de manière assez éloquente l'actuelle vague d'austérité budgétaire. En tout état de cause, il est clair, au vu de ce qui précède, qu'une bonne identification des raisons expliquant l'existence de services publics ne renvoie pas qu'à des dimensions juridico-

politiques mais aussi à une production à considérer comme étant le fait d'entreprises susceptibles d'éventuellement passer dans le giron du capital privé.

Le point sur les menaces. Un peu de théorie économique...

Cette approche a été défendue chez nous en son temps par Paul Orianne, professeur de droit public à la Faculté de droit de l'UCL, et ce pour deux raisons distinctes. Selon lui, la définition du service public désigne le registre particulier de l'activité économique d'une entreprise à distinguer du domaine administratif à proprement parler. Contrairement à Buttgenbach, Orianne se fait l'avocat d'une conception avant tout fonctionnelle du service public, mettant davantage l'accent sur la production mise en œuvre « dans une relation de dépendance à l'égard des gouvernants, (...) celle-ci étant seule à même de donner aux usagers les garanties qu'ils sont en droit d'attendre des services qui sont organisés pour eux » que sur ses modes de gestion¹³.

Derrière le droit, il y a toujours inévitablement de l'idéologie. Parler politique dans un cadre scientifique, c'est donc non pas décrire des systèmes de pensée éventuellement institutionnalisés mais tenter d'expliquer comment ils se sont formés à un tel moment à tel endroit et pas avant, après ou ailleurs. Dans le cas de Paul Orianne, l'objectivation de l'objectif, pour reprendre l'expression consacrée par Pierre Bourdieu¹⁴, suppose que nous nous intéressions à la Belgique des années 1950-1960, période durant laquelle Orianne a produit sa théorie du service public. Cette dernière était marquée par la persistance d'un conflit autour de la légitimité de l'action associative privée chrétienne dans les champs notamment de l'éducation et de la santé, comme en témoigne la Deuxième guerre scolaire qui a duré de 1950 à 1959.

Orianne est contemporain de cette crise de la société belge organisée sur la base de trois piliers (libéral, socialiste et chrétien) avec un réseau chrétien d'enseignement auquel appartenait l'UCL défendu par un parti représentatif des intérêts de ce monde particulier au sein de la société belge (le PSC). En produisant une théorie du service public fondée sur une base fonctionnelle et non plus organique, Orianne légitime la subsidiarité publique d'organisations confessionnelles, dédiées parfois d'ailleurs à l'évangélisation de la société dans le domaine scolaire. Il est, à ce propos, partiellement faux (et c'est loin de constituer un détail) d'affirmer que Paul Orianne a enseigné à la Faculté de droit de « l'Université catholique de Louvain-la-Neuve »¹⁵ (sic) pour deux raisons. Tout d'abord, la carrière académique de Paul Orianne commence à Leuven en 1956¹⁶, bien avant l'affaire de Louvain et le « Walen buiten » de 1968. Ensuite, l'UCL désigne officiellement l'Université catholique de Louvain. Ceci n'est évidemment pas anecdotique puisqu'en fait, ces dates permettent d'établir que Paul Orianne a produit sa théorie du service public fonctionnel alors que le

¹³ Orianne, P, La loi et le contrat dans les concessions de service public, Larcier, Bruxelles, 1961, pp.77-78.

¹⁴ Bourdieu, Pierre, Homo Academicus, Editions du Minuit, Paris, 1984

¹⁵ Lire à ce propos « Enjeux et importance des services publics en Belgique 2016 Partie 1 – Principes – Elaborations – Contraintes », étude réalisée par Bernard Bolly (FAR), Lia Caponetti (Ciriec-Belgium), Vaia Demertzis (Crisp), Barbara Sak (Ciriec – Belgium), CIRIEC N° 2016/12, p.20

¹⁶ Déom, Diane. Les deuils judiciaires - Paul Orianne. In: Journal des tribunaux, Vol. 6257, no. 8, p. 159 (2007)

puissant pilier chrétien était encore unifié. Politiquement, c'est plutôt un indice fort et en la matière, les anachronismes ne contribuent évidemment pas à y voir plus clair.

Pour un homme de la génération de Paul Orianne, né en 1925 et retraité en 1990¹⁷, enseigner à l'UCL, être membre du PSC et pratiquer la religion catholique constituaient les trois éléments d'un triptyque, faisant à la fois, pour lui, structure et sens. De ce point de vue, il n'y a rien d'étonnant à ce que l'acception oriannienne du service public continue à ce jour à hanter le droit européen. Dissipons, à ce propos, un malentendu. Il n'est pas sûr que les fonctionnaires européens, et ce sont souvent d'ailleurs de brillants juristes, aient lu Paul Orianne. Il est, en revanche, certain que dans leur pratique professionnelle, ils connaissent le poids et de l'Allemagne et de la CDU-CSU dans le processus d'unification de l'Europe. A ce titre, Paul Orianne a sans doute moins influencé le droit communautaire que ce dernier n'a été pour ainsi construit, dès les origines, par la démocratie-chrétienne allemande et son adoption des systèmes de régulation ordolibérale de l'économie, opération qui a permis au monde chrétien en Europe occidentale de se placer au centre de l'opposition Capital-Travail dans la lignée de Rerum Novarum.

Autrement dit, si l'on a fini par considérer en Belgique, qu'un service public relève du domaine fonctionnel, c'est en vertu de ce que l'Etat CVP a pu imposer, progressivement mais sûrement, son rapport de force au sein de l'Etat belge de 1945 à 1999 pour que les écoles chrétiennes soient traitées sur un pied d'égalité avec l'enseignement officiel. Lorsque l'Etat décide de s'abstenir d'une activité, c'est encore lui qui le décide. Autrement dit, l'Etat, pour déléguer une compétence, doit d'abord manifester sa souveraineté. Déréguler, c'est encore et toujours dans le fond réguler. Au passage, on vérifie l'intuition fondamentale de Duguit en matière de services publics quand il repérait que dans ce domaine, la distinction entre gouvernants et gouvernés renvoie pour l'essentiel à un rapport de forces.

C'est pourquoi on peut dire qu'en saine démocratie représentative, la virtuosité académique sans l'adjonction, parfois féroce sinon violente, des rapports de concurrence partidaires à l'intérieur de l'appareil d'Etat relève davantage à de, souvent brillants, effets de manche que de la conception en bonne et due forme de politiques publiques. Ainsi donc considérer un service public comme une entreprise, éventuellement susceptible d'ouvrir partiellement son capital à des acteurs privés, relevait d'une nécessité idéologique au service des stratégies de reproduction, notamment via un certain nombre d'institutions scolaires, d'un monde (en l'occurrence, le monde chrétien) de la Belgique pilarisée de la deuxième moitié du XXème siècle. Cet Etat pilarisé a donc choisi, en toute souveraineté, de ne pas exercer pleinement cette dernière dans certains domaines de la vie sociale.

Cette conception du service public comme entreprise de l'Etat a conduit à ce que dans la foulée de l'adoption de la loi de 1991 des acteurs privés entrent au capital d'entreprises publiques organisées dans certains cas jusque-là sur le mode, ô combien organique, de la régie. Il s'agit de Bpost et de Proximus. C'est ainsi que le milliardaire français Xavier Niel a

¹⁷ Annales de Droit de Louvain, Revue trimestrielle de droit belge, Tome LI 1/1991 (1^{er} trimestre), 1991

pu en 2023 faire main basse sur une partie des actions de Proximus (6% pour être plus précis) au point d'en devenir le deuxième actionnaire via la holding irlandaise Carraun Telecom Holdings Limited¹⁸. Il pensait pouvoir aller plus loin et a d'ailleurs formulé récemment une offre de prise de contrôle progressive, sans succès jusqu'à présent. Cet échec serait davantage imputable à la nationalité de Niel qui rebuterait la NVA qu'à un attachement marqué pour le service public de la part de la coalition Arizona¹⁹. Certes, l'Etat belge détient 53% de l'entreprise mais qui sait pour combien de temps encore si une éventuelle volonté de revente de l'un ou l'autre bijou de famille devait se manifester du côté de la coalition Arizona toujours à la recherche de nouveaux milliards pour redresser les comptes de l'Etat. Pour l'heure, on se bornera à constater que Xavier Niel, avec sa participation au capital de Proximus, ne peut même pas ne fût-ce que siéger au Conseil d'Administration. Du côté de Bpost, on mentionnera à côté des 51,04% de l'Etat belge des participations pour les fonds de placement états-unis Vanguard, American Century et Dimensional Fund Advisors LP pour respectivement 1,89%, 1,16% et 1,08% en date du 1^{er} octobre 2025.

On ne forcera pas le trait en affirmant pour le moins dogmatiquement que la doctrine oriennienne qui a longtemps prévalu en Belgique a conduit *ipso facto* à la casse des services publics dans le pays. Il suffit, pour s'en convaincre, de scruter l'évolution d'Orange, l'ancien opérateur public de télécommunication en France, un pays où une conception plus radicalement jacobine du service public a longtemps prévalu. L'Etat français et les salariés du groupe ne détiennent ensemble plus qu'un peu plus de 30% du capital du groupe. Le reste relève de ce que l'on appelle le capital flottant. Cette notion désigne la fraction du capital d'une société qui est échangée tous les jours sur une place boursière.

On peut donc dire que plus le capital flottant d'une compagnie est important, plus cette dernière est vulnérable face aux orientations forcément court-termistes du marché boursier au jour le jour. La pression du marché pour atteindre des retours sur investissement les plus élevés possibles s'avère, dans ce cas de figure, particulièrement importante. Dans ce contexte, on peut commencer à comprendre pourquoi on a pu constater entre 2006 et 2011 dans l'histoire d'Orange, qui se nommait encore à l'époque France Telecom, une vague de suicides liée à des méthodes de management qui ressemblaient furieusement à de la maltraitance institutionnalisée. 35 personnes se sont donné la mort au cours de cette période. Pour ces faits, l'ancien PDG de France Télécom, Didier Lombard et son ancien numéro 2, Louis-Pierre Wenès ont été condamnés en dernière instance le 30 septembre 2022 par la Cour d'appel de Paris à un an de prison avec sursis et 15.000 euros d'amende, des peines moins lourdes que celles qui avaient été prononcées en première instance par le tribunal correctionnel de Paris en 2019²⁰.

En fin de compte, et cela donne sens aux mobilisations en cours à l'heure où ces lignes étaient écrites (octobre 2025), on peut émettre comme première hypothèse que c'est l'influence des

¹⁸ L'Echo, Xavier Niel. Deuxième actionnaire de Proximus, édition mise en ligne du 14 novembre 2023

¹⁹ Le Vif, DataNews, Le milliardaire français Xavier Niel a tenté de mettre la main sur Proximus, article mis en ligne du 20 octobre 2025.

²⁰ Les Echos, édition du 21 janvier 2025

syndicats qui a permis de protéger une présence plus affirmée de l'Etat dans l'activité économique du pays. Corrélativement, c'est moins l'armature idéologique du droit administratif interne des différents Etats membres qui a conduit à cette fragilisation du service public mais la force politique de l'ordolibéralisme qui s'est imposé de manière grandissante dans le concert des Nations en Europe après la réunification des deux Allemagnes. Dans un pays se caractérisant par un moindre degré d'implication des interlocuteurs sociaux, comme c'est le cas de la France, cette pression s'est traduite par une marchandisation plus importante que chez nous des services publics.

Cette force de l'activité citoyenne permet d'augurer que rien n'est jamais définitivement joué d'avance en matière de services publics. A ce propos, on rappellera qu'à la fin du XIX^{ème} siècle, l'opposition du mouvement ouvrier au scandale du travail des enfants a conduit à imposer l'obligation scolaire chez nous. Le financement de l'éducation, de par sa gratuité et sa subvention publique, se traduit d'un point de vue économique par une fourniture de travail gratuite (en l'occurrence, les enseignants) à disposition des usagers (en l'espèce, les jeunes et leurs familles). Il s'agit là d'une profonde socialisation des ressources. Du point de vue des courants en économie politique, nos aïeux au sein du mouvement ouvrier ont, à cette époque, posé les bases d'une organisation collectiviste de la production de services en matière éducative. Il n'est d'ailleurs pas acquis que cette conquête sociale soit pérenne. De nos jours, les progrès des télécommunications permettent, en effet, de répartir les coûts d'organisation de l'enseignement sur un grand nombre de participants. Il en ressort des pressions grandissantes à l'organisation sur une base marchande d'une partie de l'offre éducative. Il y a un peu plus de 25 ans, des analystes marxistes spécialisés dans l'observation des politiques éducatives repéraient déjà cette possibilité²¹. Le développement des réseaux sociaux et de l'intelligence artificielle confèrent, d'ailleurs, à cette menace un caractère de plus en plus crédible.

Gageons, dès à présent, que l'ordolibéralisme ambiant en Europe constitue un cadre politico-idéologique favorable à ce type d'évolutions. En effet, l'ordolibéralisme représente une variante de l'école néoclassique en économie. Qu'elle n'en soit, certes, pas la déclinaison la plus radicale n'empêche, malgré tout, pas qu'elle partage un fond idéologique commun avec de vieux courants de la pensée économique d'origine anglo-saxonne pour qui l'organisation et la production de services doivent, sauf exceptions dûment justifiées sur le plan théorique, être le fait du secteur privé marchand.

Les racines classiques de ce postulat renvoient à la notion chez les auteurs néo-classiques de « bien public » ou de « bien commun ». A ce sujet, la littérature anglo-saxonne parle de « commons », laquelle correspond à des biens présentant des caractéristiques d'indivisibilité et de non-rivalité. L'indivisibilité de certains biens correspond au fait qu'il est impossible de les diviser matériellement. Il est dès lors impossible pour un individu particulier d'en jouir pour lui seul exclusivement. On vise bien dans ce cas une indivisibilité d'usage. Les quantités disponibles de ce bien sont donc consommées de la même manière par chacun des membres

²¹ Hirtt, N & de Selys, G, Tableau noir. Résister à la privatisation de l'enseignement, éditions EPO, Bruxelles, 1998

de la collectivité concernée. C'est ainsi qu'il est absolument impossible d'individualiser, par exemple, l'usage des avions de la Défense nationale. Par conséquent, il n'est pas possible de pratiquer une exclusion par les prix de la jouissance de ces appareils. C'est cette réalité que recouvre la caractéristique de non-rivalité.

En revanche, en cas d'impossibilité technique à diviser l'offre du bien, d'une part, et si, d'autre part, les usages de ce même bien sont, pour leur part, divisibles, une exclusion par les prix peut alors parfaitement être mise en œuvre. Par exemple, un pont fonctionne sur la base d'une offre indivisible mais ses usages peuvent être divisés puisque certains usagers éprouvent le besoin de passer plus souvent que d'autres par cet endroit en particulier. C'est pourquoi le passage par le pont (ou encore sur tout autre type particulier de voies de communication) peut être facturé aux usagers, comme c'est, par ailleurs, le cas avec les péages autoroutiers en France²².

Pourtant, force est de constater que des biens parfaitement divisibles dans leurs usages et à ce titre, susceptibles de faire l'objet d'un paiement sont gratuits et organisés sur la base d'un monopole public. C'est typiquement le cas de l'enseignement. On peut, en effet, poser comme possible l'individualisation de l'usage de l'utilisation des services d'enseignement en fonction des capacités de restitution de chaque élève. Entendons-nous bien. Poser cette hypothèse ne signifie pas que l'auteur de ces lignes prône la marchandisation de l'enseignement. Au contraire, il convient de remarquer que si ce dernier est privatisable (et l'école constitue d'ailleurs, hélas, bien un bien marchand dans de nombreux pays), un puissant travail de critique sociale et de définition d'alternatives a permis une collectivisation, dans des pays comme la Belgique ou la France, d'une partie de l'offre de services éducatifs. La meilleure manière de savoir si un bien est finalement public ou pas suppose donc de se référer à l'état du débat politique en cours dans une société donnée quant au niveau de socialisation de la production considéré comme souhaitable. Cette consigne laissera inévitablement sur leur faim les amateurs de grandes synthèses. Parmi ces dernières, on retrouve l'approche néoclassique, laquelle repère, par exemple, que l'offre de services médicaux, puisqu'elle présente indéniablement des caractéristiques de rivalité et de divisibilité, doit s'envisager dans un cadre principalement marchand, comme c'est notamment le cas aux Etats-Unis, afin de satisfaire à des critères d'efficacité maximale. Or, les comparaisons internationales prouvent que c'est non pas outre-Atlantique mais chez nous en Belgique que les soins de santé sont les moins coûteux.

Les considérations qui suivent ont été effectuées sur la base de comparaisons des Etats-Unis avec la Belgique mais aussi la France, un pays au système de soin de santé en partie similaire à ce qui existe chez nous en ce qui concerne son financement, lequel est, comme chez nous, assuré par une mutualisation solidaire des coûts. De manière générale, on remarque qu'un citoyen des États-Unis pouvait compter sur une espérance de vie à la naissance supérieure de sept ans à celle d'un habitant de l'Hexagone en 1939. La situation s'est depuis inversée. En 2021, l'espérance de vie s'élevait 82,5 ans en France, revenant quasiment au niveau (82,9 ans)

²² Bénard, Jacques, *Economie publique*, Economica, Paris, 1985, p.117

antérieur de la pandémie. Depuis 2014 (donc bien avant la pandémie du coronavirus), la population des Etats-Unis perd année après année plusieurs mois d'espérance de vie. Ce mouvement baissier s'est détérioré au moment de la pandémie en 2020 et 2021, avec un déclin plus de deux ans et demi en l'espace de deux petites années. Depuis, l'espérance de vie aux Etats-Unis plafonne légèrement au-dessus de 76 ans²³. En ce qui concerne les coûts, on peut voir ce que les dépenses de santé correspondant à la consommation finale de biens et de services de santé par les particuliers s'élevaient à 16,69% du PIB²⁴ contre 11% en Belgique à la même période (en 2021, plus précisément)²⁵. De surcroît, il apparaît très nettement que l'effort financier des patients aux Etats-Unis s'avère supérieur à la France ou à la Belgique. Le reste à charge (RAC) des ménages en France atteint un niveau de 8,8% de la facture finale (c'est le taux le plus faible de l'OCDE) et 43% de ce RAC sont le fait de soins effectués sur une longue durée, c'est-à-dire les soins et l'encadrement de personnes en situation de dépendance structurelle. La comparaison avec la Belgique est, de ce point de vue, assez défavorable. Alors que dans l'Union européenne, 14,5 % des dépenses totales de soins de santé étaient à charge des ménages en 2021, ce montant était plus élevé en Belgique puisqu'il équivalait à 17,9% à la même époque²⁶.

Un élément de type collectiviste permet d'expliquer cette différence. Il s'agit du plafonnement de la rémunération des praticiens. Les tarifs médicaux aux Etats-Unis sont déterminés selon un principe de liberté de l'offre et de la demande, ce qui se traduit par des prix dans le secteur des soins de santé nettement plus élevés qu'en France. Par exemple, le tarif d'une consultation chez un généraliste s'élevait à 150 dollars aux Etats-Unis en 2022-2023 contre 25 euros en France à la même époque²⁷. Cet élément de collectivisation, comme dans l'exemple précédemment cité de l'enseignement, procède d'une mise à disposition de travail en échange d'un barème prédéterminé fixé en dehors de critères marchands.

C'est sans doute pour cette raison que la Mutualité chrétienne, en 2018 puis en 2021, s'est penchée sur la rémunération des médecins en Belgique afin de proposer un plafonnement de cette dernière de manière à la limiter à un niveau maximal de 290.000 euros bruts par an après introduction d'une échelle en vertu de laquelle un médecin ne pourrait en aucun cas gagner plus du double d'un autre. Pour information, en 2021, lors d'une discussion entre mutualités et médecins, une proposition avait émergé de limitation des revenus des médecins entre 145.000 et 290.000 euros par an. A cette même époque, le journal économique De Tijd rapportait que le salaire moyen des footballeurs professionnels de la Première division était de 249.000

²³ Fondation Jean Jaurès, Systèmes de santé : une comparaison France/États-Unis, 15 mai 2023. Url: <https://www.jean-jaures.org/publication/systemes-de-sante-une-comparaison-france-etats-unis/>. Date de consultation: 14 octobre 2025.

²⁴ OCDE, Dépenses de santé-% du PIB, 2023 (Url : <https://www.oecd.org/fr/data/indicators/health-spending.html>). Date de consultation : 14 octobre 2025

²⁵ SPF Sécurité sociale, Dépenses de santé : nouveaux chiffres pour 2021, Url: <https://shorturl.at/UGbQH>. Date de consultation : 14 octobre 2025

²⁶ SPF Sécurité sociale, Dépenses de santé à charge des ménages, Url : <https://shorturl.at/OmaT8>. Date de consultation: 14 octobre 2025

²⁷ Fondation Jean Jaurès, ibid.

euros²⁸. Or, nous sommes nombreux parmi les supporters de football que compte ce pays à trouver que le football en Belgique est gangréné par l'argent. On peut donc également déplorer, chiffres à l'appui, que c'est également le cas en ce qui concerne l'exercice de la médecine.

Ces considérations ne relèvent nullement du Café du Commerce. En effet, elles renvoient à l'idée que la socialisation dans la mise en œuvre d'un service dépend finalement moins d'un discours de science de gestion permettant de déterminer a priori quels biens doivent être produits sur une base socialisée que d'un débat démocratique concernant, en tant que fait fondamentalement et définitivement politique, l'affectation de la valeur ajoutée dégagée par le travail, à comprendre à fois comme facteur de production mais aussi comme classe sociale. Finalement, dans cette optique, le concept de service public joue de manière primordiale un rôle de redistribution fiscale contribuant de manière substantielle à réduire les inégalités socioéconomiques.

La vulgate néolibérale verra dans cette insistance sur des facteurs de cohésion sociale l'influence d'éléments extra-économiques de nature intrinsèquement politico-idéologique qui ne devraient en rien interférer dans un sain débat portant sur la meilleure allocation possible des ressources. En bottant en touche de la sorte, ces commentateurs ne feront guère honneur à une tradition libérale dont ils pourraient affirmer, en certaines circonstances, être fiers. En effet, Léon Walras (1834-1910), pourtant fondateur de l'école néoclassique, n'a jamais hésité à défendre l'idée à propos de l'organisation des chemins de fer que l'intervention de l'Etat se justifiait dans ce domaine non seulement du fait de l'existence d'un monopole naturel mais aussi en raison de l'existence d'un second monopole qualifié, cette fois, de « moral ». La conception qui se cache derrière cette formulation quelque peu brumeuse se base sur le constat que les chemins de fer contribuent grandement à la défense du territoire, à l'unité de la nation ainsi qu'au développement économique. S'il veut s'assurer que ces bénéfices puissent se diffuser au sein de la société, l'Etat ne doit pas hésiter à œuvrer de manière décidée à la construction et l'exploitation des réseaux ferroviaires²⁹.

Au fil de l'histoire, il semble qu'on soit passé d'une conception économiciste de la justification des services publics à une approche plus nettement sociopolitique. Cette mutation s'est effectuée au fur et à mesure que la sphère d'activité des pouvoirs publics s'est étendue au sein de la société. Une économiste spécialisée dans cette question repère une évolution³⁰, commençant par un premier stade justifiant l'organisation des services publics basée sur la quête d'efficacité pleinement validée par la théorie de l'équilibre général, laquelle postule la nécessité de l'action des pouvoirs publics chaque fois qu'un échec de marché peut être repéré. Dans ce cas de figure, l'équilibre concurrentiel ne correspond pas avec l'optimum correspondant à l'équilibre général de l'école walrasienne en économie politique. Cet

²⁸ Le Spécialiste, Combien les médecins devraient-ils gagner? Le débat refait surface, 26 août 2024. Url : <https://shorturl.at/oXptC>. Date de consultation: 14/10/2025

²⁹ Perennes, Patricia. «Les économistes et le secteur ferroviaire : deux siècles d'influence réciproque» in L'Économie politique, n° 62, 2014. pp.101-103

³⁰ Cartelier, Lysiane, « Existe-t-il un fondement économique à la notion de service public ? » in Sociétés contemporaines, n°32, 1998, pp. 25-35

argument correspondant à un objectif d'efficacité maximale permet donc de fonder l'existence des services publics marchands fonctionnant grâce à de grands réseaux d'infrastructures mais aussi non marchands (Administration générale, Justice, Défense nationale etc.). Cependant, comme nous l'avons déjà vu, il existe d'autres champs d'activités dans lesquels l'État subventionne ou organise directement des productions, et ce en l'absence d'échec de marché (éducation, soins de santé, culture...).

Le fondement logique de cette activité correspond au cours du XX^{ème} siècle à la progression au sein des appareils d'Etat des pays développés de l'école keynésienne, laquelle estime que l'Etat est mieux à même que les individus d'identifier où se trouve leur intérêt réel. C'est la raison pour laquelle il les incite à effectuer des choix qu'ils ne feraient pas s'ils décidaient de tout par eux-mêmes selon les vœux, sans doute régressifs, de l'utopie libertarienne. Aussi l'Etat va-t-il inciter les citoyens à « consommer » davantage de services de santé ou d'éducation, en mettant à leur disposition un service public dans ces domaines. A titre de justification idéologique, l'intérêt général est invoqué en mobilisant des dimensions d'équité et de solidarité.

C'est en vertu de l'intérêt général que l'État produit des services considérés comme tutélaires dans la mesure où la production est considérée par l'État comme trop importante pour être laissée aux seuls mécanismes marchands. En outre, l'équité et la solidarité expliquent, par exemple, que les services publics de réseau font l'objet de tarifs à des prix inférieurs aux coûts réels de production (on parle, dans ce cas, de coûts de péréquation) ou que des services universels sont mis en œuvre en échange de tarifs préférentiels pour certaines catégories d'utilisateurs considérés comme vulnérables³¹.

A rebours de cette approche, nous avons pu voir que la couverture des services publics a fortement diminué chez nous depuis une trentaine d'années. On n'hésitera pas à évoquer à ce propos l'existence de compromis de classe toujours mouvants au fil du temps et à ce titre, susceptibles de progressions ou de régressions. Cette articulation dynamique des services publics aux évolutions des rapports de force entre groupes sociaux permet d'entrevoir que de nos jours, les politiques d'austérité imposées aux milieux populaires constituent un immense danger pour les services publics, spécialement au regard de la crise climatique en cours.

On ne s'achemine, en effet, guère vers des politiques volontaristes en matière de prise en charge par les pouvoirs publics des besoins de nos populations en matière de justice sociale et/ou climatique. Le cadre budgétaire de l'Union européenne, mis à jour en avril 2024, s'efforce de garantir ce qu'il qualifie de viabilité budgétaire non pas en garantissant, comme il le prétend, l'investissement public mais au contraire, en le corsetant.

Que nul ne voie dans cette affirmation de procès d'intention. Un enfant le comprendrait. En imposant à la plupart des Etats membres de réduire progressivement leur endettement public à un niveau ne dépassant pas la limite bien connue (et passablement contestable) des 60% du PIB et en insistant tout aussi lourdement sur le respect d'une limite de déficit budgétaire de

³¹ Cartelier, Lysiane, op.cit, p.26.

3% du PIB (dont le bien-fondé n’a jamais été, par ailleurs, démontré scientifiquement), les orientations politiques de consolidation budgétaire du Conseil européen doivent théoriquement se traduire par des économies de l’ordre de 410 à 414 milliards d’euros selon que les plans de consolidation s’étaleront sur 4 ou 10 ans.

Le diable se cache dans les détails. En effet, si l’on prend la peine d’examiner la liste des pays concernés par cette vaste entreprise austéritaire, on retrouve la Finlande, les Pays-Bas, la France et la Belgique. Au sein de l’OCDE, ces pays se caractérisent d’une part, par de hauts niveaux d’égalitarisme social correspondant à des indices de Gini particulièrement bas (c’est-à-dire systématiquement inférieurs à 0,3³²) et d’autre part, un niveau important des dépenses d’administration publique systématiquement supérieures à 50% du PIB (à l’exception notable toutefois des Pays-Bas)³³.

Voici reproduit sous forme d’un tableau synthétique l’effort budgétaire des pays principalement touchés par les plans de consolidation budgétaire de l’Union européenne.

	Plan 4 ans (milliards)	Plan 7 ans (milliards)
<i>France</i>	26,1	14,2
<i>Italie</i>	25,4	13,5
<i>Espagne</i>	13,9	8,9
<i>Allemagne</i>	11	5,8
<i>Belgique</i>	7,5	4,5
<i>Pays-Bas</i>	6,4	3,3
<i>Pologne</i>	4,4	3,5
<i>Roumanie</i>	4,3	2,9
<i>Finlande</i>	2,4	0,603
<i>Autriche</i>	2,3	1,4
Total annuel	103,7	58,603
Total période	414,8	410,21

Source : European Trade Union Confederation (ETUC), Le plan d'austérité du Conseil prévoit des réductions de 100 milliards d'euros l'année prochaine, 16 janvier 2024.

Une telle purge des finances publiques pose évidemment question alors que le dérèglement climatique va nécessiter à l’avenir des investissements colossaux. Au sein de l’Union européenne, les investissements « climat » ont atteint le niveau de 498 milliards d’euros en 2023. Ce montant s’avère, en réalité, très inférieur à nos besoins. Ces derniers sont, en effet, estimés à 842 milliards d’euros par an en moyenne pour atteindre les objectifs « climat » de l’UE à horizon 2030, soit un écart annuel de 344 milliards d’euros. D’ici 2030, il faudra donc consentir à un effort supplémentaire de minimum de 2.700 milliards d’euros pour espérer prendre le chemin d’une forme de transition vers une économie décarbonée en Europe³⁴.

³² Banque mondiale, octobre 2025

³³ Eurostat, juin 2025

³⁴ Institute for Climate Economics, État des lieux des investissements climat en Europe, 3 juin 2025. Url : <https://shorturl.at/rcQws>. Date de consultation: 16 septembre 2025.

Quitte à nous répéter, puisque nous savons déjà tous que la Commission européenne n'est pas Greenpeace, on peut tenir ce chiffre de 1.700 milliards comme une référence a minima.

En tout état de cause, il est significatif que les plans d'austérité en cours se traduisent par le fait qu'une partie des élites politiques du Vieux continent revendique, aujourd'hui, une « pause climatique ». Il y a là matière à poser des revendications en faveur d'un redéploiement des services publics sous la bannière des politiques de transition et des investissements qu'elles supposent. Certes, on n'entrevoit peut-être pas nécessairement à l'avenir, de raisons très évidentes pour que les pouvoirs publics réinvestissent massivement le domaine des télécommunications mais cela ne veut par ailleurs pas dire que certains secteurs couverts traditionnellement par le mouvement ouvrier ne sont pas impliqués par la transition climatique. Il suffit, pour s'en convaincre, de l'importance pour ces stratégies de transition des transports publics et en particulier, des chemins de fer. On n'est donc pas forcément obligé, en la matière, de réinventer la roue. Dès lors, porter un cahier de revendications revalorisant les services publics en lien avec la transition climatique peut s'avérer clairement payant à l'avenir. La chose suppose cependant d'amender légèrement la manière dont dans le débat, les partisans du service public en justifient politiquement le fondement.

Justice climatique et planification écologique à la refondation des services publics

Comme nous l'avons vu précédemment, la généralisation des services publics dans les sociétés industrialisées a résulté dans la deuxième moitié du XXème siècle de l'adoption de politiques keynésiennes. Le lien entre ces dernières et la deuxième génération des droits humains est évidente.

C'est, en effet, dans la mesure où un mouvement ouvrier revendicatif a développé une série de revendications en lien avec la socialisation des profits qu'une deuxième génération de droits humains a pu émerger. Il s'agit des droits économiques et sociaux, lesquels supposent une implication forte des pouvoirs publics en matière de redistribution des richesses créées à l'intérieur du système économique.

La subdivision en différentes générations de droits fondamentaux résulte, en fait, d'un processus historique caractérisé par différentes phases de développement de revendications spécifiques. C'est ainsi que les droits de la première génération se basent pour l'essentiel sur la vision de la société et les revendications des philosophes des Lumières en butte à l'absolutisme royal au XVIII^{ème} siècle. Cette vague de droits humains a débouché sur les révolutions américaine et française. Ces dernières ont consacré les droits individuels fondamentaux revendiqués par le libéralisme philosophique. Ces droits fondamentaux, garanties des libertés individuelles, ont été qualifiés de droits bourgeois par la tradition marxiste en raison notamment de leur approche très nettement individualiste et de la

« nécessaire, mais inexistante, égalité entre les être humains qu'ils [ces droits] présupposent pour pouvoir en jouir pleinement »³⁵.

Dans le cas particulier des droits humains de la Deuxième génération, la forme que revêt la justice est celle d'un partage quantitatif. Des moyens doivent être transvasés d'une partie de la société à l'autre. Il n'en va pas de même en ce qui concerne les droits de la troisième génération, dont fait partie la justice climatique. A ce propos, on rappellera qu'à partir des années 1960-1970, de nouveaux mouvements sociaux ont fait irruption sur la scène politique des pays industrialisés. A la faveur de ces mobilisations citoyennes, les mouvances écologistes, pacifistes et tiers-mondistes se sont affirmées. C'est sur cette base que sont apparus les droits humains de la 3^{ème} génération, qui doivent s'appréhender comme des droits globaux, attachés à au genre humain dans son intégralité, plutôt qu'à des individus et/ou des collectivités bien définies.

Dans cette lignée, la justice climatique associe droits humains et développement en vue d'une approche de la régulation des systèmes économiques centrée sur le facteur humain de manière à préserver les droits des populations les plus vulnérables, en partageant équitablement les conséquences négatives du changement climatique ainsi que les améliorations qui résulteront de la mise en œuvre de politiques adaptées en la matière.

En outre, la justice climatique s'appuie sur la science et reconnaît la nécessité d'une gestion équitable des ressources mondiales. Dans cet ordre d'idées, la polarisation croissante dans l'accès aux ressources entre les pays du Nord et ceux du Sud, ainsi qu'au sein même de nombreux pays (tant du Nord que du Sud), constitue la plus profonde injustice de notre époque. Ce manque d'équité empêche actuellement des milliards d'êtres humains de mener une vie décente et de pouvoir saisir des opportunités d'amélioration de leurs conditions d'existence. Il y a évidemment lieu de poser des actes forts et de concevoir des politiques publiques permettant la mise en œuvre d'une égalisation des conditions sociales d'existence dans ce contexte. Or, le changement climatique exacerbe les inégalités, au Nord comme au Sud. En outre, il correspond à une profonde interdépendance des sociétés humaines à l'échelle de la planète et doit déboucher sur la conception d'un nouveau paradigme économique, plus respectueux du développement durable, fondé sur l'urgence de développer et de transférer les technologies vertes pour soutenir des stratégies de croissance économes en carbone et résilientes face au changement climatique pour les plus pauvres.

Bref, il s'agit de poser un cadre de transition juste. Les pouvoirs publics, et c'est ici qu'une nouvelle génération de services publics peut faire sens, doivent faire en sorte que les transitions environnementales, généralement à l'échelle d'un pays, d'une région ou d'un secteur (par exemple, l'abandon progressif de l'extraction du charbon), impliquent des processus et des résultats qui favorisent l'équité socio-économique, minimisent les dommages causés aux personnes et aux communautés affectées et garantissent que les bénéfices du changement,

³⁵ Manuel Lambert, Les droits fondamentaux de la deuxième génération : droits fondamentaux de seconde zone?, Ligue des Droits de l'Homme, Url : https://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2010/03/les_droits_deuxime_gnration_articlejim.pdf. Date de consultation: 17 octobre 2025.

comme la création de nouveaux emplois « verts », soient largement partagés. Plus globalement, la justice climatique a permis de mettre en exergue que les riches du monde entier contribuent de manière disproportionnée au changement climatique par leurs émissions par habitant plus élevées.

Cette imbrication de la justice sociale telle que définie par l'approche redistributive des Droits humains de deuxième génération avec l'universalisme de la troisième génération de ces mêmes droits doit nécessairement conduire à des modifications profondes de nos modes de production et de consommation. Or, nous ne sommes pas tous égaux devant ces modifications. Le prix d'une nourriture de qualité respectueuse de l'environnement constitue un exemple assez frappant de cette réalité. Les habitants de Molenbeek ou de Marchienne-au-Pont ne font pas leurs courses chez Aldi ou Lidl de leur propre initiative. Ils n'ont tout simplement pas le choix. L'organisation actuelle de la production de nourriture ne permet pas de répondre à la demande en alimentation saine de ces ménages. On ne réglerait donc pas le problème des inégalités climatiques en reproduisant les techniques qui ont été mises en œuvre jusqu'à présent. Par conséquent, certaines mesures, présentées par les élites au pouvoir comme contribuant à l'atténuation du changement climatique, que ce soit le recours au captage et au stockage du carbone ou le déploiement de crédits carbone, permettraient en fin de compte aux pollueurs de continuer à polluer et de consolider leur pouvoir social. Par conséquent, la transition juste appelle nécessairement une implication forte des pouvoirs publics en vue d'une planification écologique.

Cette dernière désigne une approche globale visant à agir de façon structurée et coordonnée avec l'ensemble des acteurs présents sur un territoire (ménages, entreprises et collectivités locales) afin de relever les défis majeurs de la transition écologique en lien avec des objectifs concrets posés en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES).

Dans un scénario de planification écologique, les pouvoirs publics sont investis d'une mission de dépassement du paradigme macroéconomique classique de relance par la croissance afin de redéfinir un modèle économique qui articule le plus harmoniquement possible la satisfaction des besoins fondamentaux des ménages au respect des limites planétaires. Dans le concret, cette méthodologie davantage soucieuse du temps long revêtira la forme d'une régulation plus affirmée des échanges économiques entre particuliers. Dans cette optique, une fonction publique forte s'avèrera nécessaire, à rebours du modèle néolibéral, tant à des fins d'administration que de fourniture de services.

La volonté de réparer notre lien à la planète passe inévitablement par la contestation d'un modèle économique certes pollueur, c'est une évidence, mais aussi profondément orienté par la satisfaction d'appétits financiers privés. Or, il se trouve que la logique de fonctionnement de ce modèle ultra-dominant à l'échelle planétaire a grandement empiété sur les zones et les instances d'échange non-monétaire au sein de nos sociétés. C'est pourquoi la promotion de la justice climatique articulée à la mise en œuvre de la planification écologique permet finalement de relégitimer, face au Capital, l'organisation de services publics.

La boucle est bouclée...

Conclusion

Nous voici arrivés au terme d'un périple qui nous aura conduits à nous questionner sur les raisons susceptibles d'expliquer pourquoi dans des sociétés capitalistes, il existe des services que l'on qualifie de publics dans la mesure où ils sont organisés sur la base de rapports non-marchands. L'usager de ces services n'en paie donc pas la totalité des coûts de production et dans certains cas, c'est même une situation de quasi-gratuité qui prévaut.

En tout état de cause, la théorie néoclassique limitant la nécessité d'organiser les services publics à des situations d'échec de marché ne permet guère d'expliquer pourquoi des services publics sont organisés. C'est notamment le cas de l'éducation. D'après la théorie néoclassique, il est, en effet, possible d'organiser l'éducation sur la base de rapports marchands et c'est en raison de facteurs extra-économiques de nature essentiellement morale et/ou politique que ce n'est pas le cas chez nous.

Autrement dit, c'est le Politique qui détermine concrètement quelles activités relèvent de la sphère publique de production de services. Le fait qu'en Belgique, une doctrine ait émergé mettant en avant l'existence d'un service public fonctionnel ne contredit nullement ce constat. En effet, c'est en raison de rapports de force internes à l'Etat belge et aux familles politiques qui travaillaient au cœur de l'appareil d'Etat que cette conception a émergé. Pour le reste, soyons de bon compte. Si la Belgique a, dans le passé, tourné le dos à la vision jacobine des services publics, il n'en reste pas moins que l'Etat belge maintient encore aujourd'hui un contrôle important des entreprises publiques autonomes constituées au cours des années 1990.

Autrement dit, le mouvement de marchandisation des services publics a été des plus limité en Belgique. On peut raisonnablement poser comme hypothèse explicative à cet état de chose la force du mouvement syndical chez nous jusqu'à présent. En fin de compte, il apparaît que la présence de services publics dans une société relève davantage de critères idéologiques de légitimation que de l'application d'une doctrine juridique ou de courants théoriques de l'économie politique. D'un point de vue davantage prospectif, ce constat, plutôt stimulant, nous a conduits à repérer que la justice climatique, corrélée à la pratique de la planification écologique, permet de légitimer le déploiement d'une activité de services publics dans les stratégies de transition climatique que nos sociétés devront inévitablement conduire à l'avenir.