

**Fiche de lecture – Revenir au service public ?
Olivier Coutard et Gilles Jeannot¹, 2015**



Gustave Courbet, *Proudhon et ses enfants en 1853* (1865)

L'ouvrage débute par un constat simple : l'ouverture à la concurrence des services publics européens a été très bénéfique aux entreprises privées et défavorable pour les agents des entreprises publiques dont les protections se sont affaiblies. Du côté des consommateurs, le bilan est mitigé. Si les télécommunications ont connu un mouvement de baisse des prix et de diversification des services, les tarifs de l'électricité ont nettement augmenté après la dérèglementation malgré la possibilité pour les ménages de choisir leur fournisseur d'électricité. De manière générale, les auteurs constatent une détérioration du service jusqu'à assuré par les anciennes entreprises publiques et une hausse de la défiance des consommateurs.

Les auteurs s'appuient sur plusieurs cas symptomatiques selon eux d'un retour du service public ou du moins de sa possibilité : la remunicipalisation de l'eau en Europe, les débats sur la renationalisation des autoroutes et l'échec de l'ouverture à la concurrence dans le secteur de la distribution postale.

- **Aux origines du service public**

Concernant la définition du service public, les auteurs relèvent un travail régulier visant à connoter péjorativement ce terme depuis trente ans. Paradoxalement, l'expression service public ou service d'intérêt économique général a été progressivement revendiquée « *par ceux qui justement engagent le démantèlement de ces monopoles publics* », notamment à l'échelle européenne. Les auteurs font le parallèle avec le développement du **socialisme municipal** au

¹ Gilles Jeannot est sociologue, directeur de recherche à l'École des ponts. Olivier Coutard est socio-économiste, directeur de recherche au CNRS.

début du XXe siècle et la résistance du juge administratif qui, en donnant une définition juridique du service public, entendait limiter son développement².

C'est ainsi que l'expression « **service public à la française** » est régulièrement utilisée dans les années 1990 pour décrire **un mode de gestion publique archaïque** et inadapté aux évolutions contemporaines. Contrairement à l'idée d'une spécificité française, les autres pays européens ont eux aussi construit des formes similaires d'intervention publique : les entreprises municipales allemandes (*Stadtwerke*) gérées sous la forme de régies autonomes et qui interviennent de manière transversale sur plusieurs réseaux, les entreprises publiques italiennes sous contrôle direct de l'État ou des formes hybrides d'entreprises en Suède où la cogestion est la norme.

Face aux querelles idéologiques qui ont façonné la définition de la notion de service public à travers le temps, les auteurs en choisissent une simple et générale : « **une offre de service en monopole par une organisation publique** ».

Les auteurs rappellent les oppositions originelles sur la notion de service public. Les partisans de Léon Duguit et l'école durkheimienne revendiquent, à travers le service public, un État préoccupé par la solidarité sociale, prenant la forme d'une « **coopération de services publics contrôlés par des gouvernants** ». Au contraire, attachés aux notions d'ordre et de souveraineté, l'école de Toulouse et Maurice Hauriou voient dans l'État **une concentration des prérogatives de puissance publique**. La jurisprudence du Conseil d'État va s'attacher à définir le service public en fonction des missions qu'il incarne plutôt qu'à travers une conception organique de la structure qui les accomplit³.

L'acception française du service public se construit réellement après-guerre, sans que le terme ne soit défini stricto-sensu. La notion de « service public » est absente du programme du Conseil national de la résistance et **le terme nationalisation fait consensus** entre communistes et gaullistes. Cette nouvelle conception de la nationalisation met en avant le caractère public de l'entreprise et s'appuie sur l'alinéa 9 du préambule de la Constitution de 1946 : « **Tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité** ».

- **Les voies libérales**

La science économique a développé une critique de l'intervention publique dans l'économie et a ainsi apporté **une justification théorique à la libéralisation**. En premier lieu, l'école du *public choice* tente de démontrer que la puissance publique est un mauvais acteur économique⁴.

² La décision *Casanova* (1901) du Conseil d'État refuse la création d'un poste de médecin municipal et pose un principe de non-concurrence. L'arrêt *Chambre syndicale du commerce de Nevers* (1932) subordonne la création d'un service municipal à la carence de l'activité privée.

³ Ce sont les fameuses jurisprudences *Bac d'Eloka* (1921) et *Caisses primaires de sécurité et de protection* (1938) qui détachent le régime juridique du service public de l'organe qui en assure l'exécution : une entreprise privée peut assurer une mission de service public tandis que toutes les missions d'une personne publique ne relèvent pas du service public.

⁴ Un responsable d'organisation publique tentera avant tout de faire croître la taille de son service plutôt que de faire des économies, la protection des agents publics est un frein aux réformes et les élus accompagnent la croissance des dépenses car les impôts ne jouent pas leur rôle de « ticket d'achat de services ».

Si l'on estime que la sphère publique n'est pas en mesure d'assurer une gestion efficace du monopole il faut réussir à **contourner le problème du monopole naturel**⁵. Trois solutions ont été développées :

- **Le démantèlement du monopole public** et le transfert de plus petites entités au secteur privé tout en assurant un contrôle des prix (à travers un prix plafond). Ce fut le cas en Grande Bretagne dans les années 1980 ;
- **Le maintien d'un réseau unique sur lequel plusieurs entreprises sont en concurrence pour la fourniture d'un service**. La solution privilégiée par la Commission européenne permet de limiter les coûts d'entrée pour un nouvel acteur ;
- **La délégation du service public**, c'est-à-dire le maintien de la propriété publique de l'infrastructure de réseau et la mise en compétition d'entreprises pour son exploitation pour une période déterminée. Ce système a été privilégié en France et dans les pays du sud de l'Europe.

La théorie du *principal agent* et les asymétries d'information rendent néanmoins difficile **l'évaluation du coût réel du service** et donc la fixation d'un prix plafond. C'est pourtant le choix du prix plafond qui a été fait au Royaume-Uni. Il démontre les difficultés que représente le passage de la théorie à la pratique : rentes excessives, faillites et réorganisations constantes.

L'exemple britannique ne fait pas tâche d'huile et l'Union européenne choisit une voie médiane. **L'accent est mis sur la concurrence plutôt que sur la privatisation** pure et dure. Les structures publiques ont leur place dans la concurrence tant qu'elles respectent les règles du jeu. L'idée est que **la force de marché** produira de lui-même, **naturellement**, la privatisation progressive des structures publiques.

La libéralisation se fonde néanmoins sur **le principe de la déliaison** : la séparation entre l'infrastructure (qui peut rester en monopole) et ce qui y circule (ouvert à la concurrence). La libéralisation concerne d'abord ce qui ne relève pas du monopole naturel (télécommunications) puis **sépare les activités de réseau des autres** quand elles sont regroupées au sein d'une même entité (activité postale et bancaire de La Poste) et enfin **les activités d'infrastructure et de circulation** (trains et voies de chemin de fer).

Cette libéralisation doit être mise en œuvre par **la régulation, à travers des agences indépendantes**. Leur principale mission est de **veiller au respect de la concurrence par les opérateurs historiques** (éviter toute barrière à l'entrée).

Le droit européen vient ensuite **encadrer l'intervention publique sur le marché**. La notion de services d'intérêt économique général est bâtie par les traités. Le rôle de l'État est restreint à

⁵ Pour étudier la question du service public et de sa privatisation, il est nécessaire de se pencher sur la notion de monopole naturel en économie. « *Pour les services publics en réseaux, l'offre en monopole est la moins coûteuse pour la collectivité* ». La superposition de réseaux les uns sur les autres par des concurrents pour assurer la distribution d'un flux n'a aucun sens économique. Le coût d'entrée sur le marché pour un nouvel acteur peut donc être très élevé du fait de la forte intensité capitalistique et des coûts fixes élevés des activités de réseau. De fait, « *le jeu de la libre concurrence conduit progressivement à la domination d'un seul agent économique* ». Le risque de l'activité de monopole est donc que l'entreprise dominante profite de coûts bas et pratique des prix très élevés pour les consommateurs.

la subvention du service qui n'intéresse pas le marché⁶. La jurisprudence européenne tend à rendre l'équation du financement de l'opérateur public difficile à résoudre⁷.

Troisième voie plutôt française, **la délégation de service public** se développe au début XXe siècle grâce au renforcement de l'action des collectivités locales en matière de fourniture de service et à la naissance de deux géants : la Compagnie générale des eaux (1853) et la Société lyonnaise des eaux et de l'éclairage (1880). Maintenant la propriété publique, le système fonctionne sur le modèle de **la concession de la gestion du réseau sur le long terme à un opérateur privé**.

Les auteurs font le choix d'**amalgamer ces trois voies sous la même notion de libéralisation**. Ils s'appuient sur le travail statistique de l'OCDE qui regroupe au sein du même **indicateur d'intervention publique** la régulation de l'entrée sur le marché, la part de propriété publique dans le secteur considéré, l'intégration verticale et la structure de marché. Ces trois voies convergent toutes vers une réduction de l'intervention publique.

- **Un bilan mitigé⁸**

L'objectif de baisse de prix pour le consommateur final a-t-il été tenu ? Dans le secteur des télécommunications, les prix ont diminué à mesure que la part de marché détenue par l'opérateur historique se réduisait au profit d'acteurs entrants.

Dans le secteur de l'électricité, les réformes n'ont pas eu d'effet sur les prix. « *La liberté plus grande de choix du fournisseur par les ménages est associée à un prix plus élevé* », le changement d'opérateur se soldant *in fine* par une offre moins avantageuse. Même constat pour le gaz : le prix s'accroît avec le degré de réforme.

« *Si l'allègement des barrières réglementaires et économiques à l'entrée sur le marché a des conséquences avantageuses pour les consommateurs, l'accroissement de la part de marché des fournisseurs entrants est au mieux neutre, au pire défavorable. Tout se passe comme si la menace de l'entrée de nouveaux concurrents sur le marché amenait le fournisseur historique à réduire dans une certaine mesure ses tarifs, mais qu'ensuite la concurrence réellement installée ne produisait aucun effet bénéfique* ».

- **La perte de confiance**

Alors qu'elles bénéficiaient jusque-là de taux de satisfaction élevés, **l'image des entreprises publiques s'est dégradée avec l'ouverture des marchés**. Les Français sont attachés à leur service public et particulièrement à deux de ses aspects : son universalité et le statut de ses agents qui a pu servir de référence aux autres salariés. Le « *caractère rassurant* » que suscitait

⁶ La décision *Höffner* (1991) établit une conception très large de l'entreprise (toute entité exerçant une activité économique) qui inclut *de facto* de nombreuses activités publiques. La décision *Altmark* (2003) distingue les conditions strictes sous lesquelles les « *compensations d'obligation de service public* » peuvent être distinguées des aides d'État.

⁷ Néanmoins, la décision *Corbeau* (1993) autorise les compensations entre activités non rentables et rentables et la décision *Almelo* (1994) autorise des restrictions au droit de la concurrence pour permettre la réalisation d'un objectif d'intérêt général.

⁸ Les auteurs reprennent d'abord les éléments de recherche proposés par Massimo Florio (*Network Industries and Social Welfare. The experiment that reshuffled european utilities*, 2013). Pour la libéralisation des services téléphoniques, de la fourniture d'électricité et du gaz, il n'y a pas de corrélation significative entre le niveau des prix des services dans chaque pays et le degré de réforme des secteurs concernés. Cela veut dire qu'on ne peut pas assurer que la libéralisation a eu un effet certain sur les prix.

les entreprises publiques s'est structurellement atténué. Cela est particulièrement le cas pour les services de téléphonie qui font l'objet d'**une forte hausse de l'insatisfaction** et de nombreuses **plaintes d'associations de consommateurs**.

- **Revenir au service public**

L'étude de **la reprise en régie publique de la distribution de l'eau** à Paris et dans d'autres villes françaises et européennes constitue le cœur de l'ouvrage.

À Paris, la délégation du service de l'eau est décidée par le maire Jacques Chirac en 1984 qui attribue une rive de la Seine à Veolia et l'autre à Suez. Il s'ensuit une amélioration du taux de fuite, de 20 % au début des années 1980 à 3,5 % en 2009 mais également **une forte augmentation des tarifs** : 265 % entre 1985 et 2009 (pour une inflation de 70,5 %) et plus particulièrement 90 % entre 1991 et 1997. Sur cette dernière période, l'augmentation dans l'ensemble des villes françaises de plus de 100 000 habitants est de 51,5 %. La baisse globale de la consommation et les coûts fixes supportés par le secteur de l'eau n'expliquent qu'une partie de cette hausse.

En 2010, la ville de Paris décide de reprendre l'ensemble du service de l'eau en régie (production et distribution). Cette municipalisation s'accompagne d'**une baisse des prix de 8 %** et de l'engagement de ne pas augmenter le prix de l'eau au-delà de l'inflation jusqu'en 2015⁹.

Les enjeux de la municipalisation de l'eau sont multiples. Il s'agit d'abord d'**intégrer la gestion de l'ensemble du cycle de l'eau**. La séparation entre la production et la distribution ne permettait pas d'appréhender plusieurs questions complémentaires : gestion des eaux pluviales, aménagement urbain, protection de la ressource. Deuxièmement, il s'agissait d'affirmer politiquement la dimension de l'eau comme un bien public, géré par le public.

La municipalisation de l'eau a aussi participé du **rééquilibrage du rapport de force entre municipalités et sociétés privées délégataires** de services publics. Elle rappelle ainsi la nécessité pour les municipalités de ne pas perdre le savoir-faire et les compétences techniques nécessaires à la gestion de tels services publics. Développer des outils à un coût et il est avantageux de le **mutualiser à l'échelle de plusieurs villes**. Les échanges techniques entre régies se sont ainsi développés au sein de la **Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)**. La remunicipalisation a été enfin un moyen de renforcer le débat public avec la création d'un Observatoire de l'eau.

Néanmoins, la question de la relation entre la hausse des coûts et les tarifs continue de se poser : **les contraintes environnementales et la diminution régulière de la consommation entraîne mécaniquement une hausse des prix car les coûts supportés par la régie sont fixes**.

À l'appui de deux rapports publics, le débat sur **la renationalisation des autoroutes** est également soulevé. Le système traditionnel de financement des autoroutes, **l'adossement**, fonctionnant sur le mode d'une péréquation entre portions rentables et déficitaires, est remis en cause par la directive européenne d'ouverture des réseaux à la concurrence¹⁰. Au milieu des années 2000, l'État cède ses sociétés d'autoroutes aux groupes Eiffage, Vinci et Abertis. Il

⁹ Considérée comme l'eau la moins chère des grandes villes d'Île-de-France sur la période 2011-2014 par une étude 60 millions de consommateurs, l'augmentation du prix de l'eau est stable depuis et stagne à partir de 2018, <http://www.eaudeparis.fr/leau-au-quotidien/une-eau-au-juste-prix/>

¹⁰ Directive 93/37/CEE du Conseil, 14 juin 1993

reste propriétaire des infrastructures mais signe des contrats longue durée (vingt à trente ans) pour leur exploitation. Un rapport parlementaire étrille ces contrats de concessions « dont les dispositions jouent pleinement en défaveur de l'intérêt public »¹¹. Sont notamment jugés « scandaleux » les mécanismes de compensation fiscale permettant aux entreprises d'augmenter les tarifs des péages. La logique économique de l'opération pose question : **la privatisation rapporte 14,8 milliards d'euros, alors que la Cour des comptes estimait en 2009 à 24 milliards d'euros la valeur globale des concessions privatisées**¹². Signe de la manne potentielle dont l'État se prive, le résultat net de l'ensemble du secteur s'élève à 2 milliards d'euros par an et le montant des dividendes versés aux actionnaires s'est élevé à 15 milliards d'euros sur la période 2006-2013.

Les auteurs montrent également que les velléités d'ouverture à la concurrence de la distribution postale se sont soldées par un échec et que **La Poste – au prix de réformes structurelles et d'une anticipation des mutations des usages – reste en situation de monopole**, en quelques sorte « malgré elle ».

Les auteurs prennent enfin les exemples allemand et italien pour montrer que la question du retour au service public est soulevée partout. Après une vague de privatisation dans les années 1980, les entreprises locales multi secteurs allemandes (*Stadtwerke*) reviennent progressivement dans le giron public grâce à une forte mobilisation populaire et au prix d'un bras de fer au niveau européen¹³. En Italie, lors d'un référendum d'initiative populaire en 2011, 95 % des électeurs ont voté contre la poursuite de la privatisation de la fourniture d'eau. Plus que les partis politiques ou les associations de consommateurs, ce sont **les mouvements associatifs qui semblent à la pointe du mouvement de retour au service public**. Ce sont eux qui ont poussé au référendum à Hambourg, à Berlin et en Italie.

- **La libéralisation des services publics aujourd'hui**

Les résultats mitigés de l'ouverture à la concurrence appellent à porter un regard critique sur la stratégie européenne. Si celle-ci est davantage adaptative que radicale et prend en compte les particularités nationales, elle n'a jamais rompu avec une vision quasi-téléologique de la concurrence.

Quelle actualité pour la libéralisation des services publics ? Celle-ci est particulièrement riche. La décision du gouvernement de bloquer les augmentations de tarifs des péages à partir de 2015 revient aujourd'hui sur la table à l'occasion de la publication des avenants en question¹⁴. L'accord négocié en 2015 prévoit un allongement de la durée des concessions contre la promesse d'un investissement de 3,2 milliards d'euros sur 10 ans, ainsi qu'une

¹¹ Assemblée nationale, Rapport d'information parlementaire n° 2476, 17 décembre 2014, p. 5

¹² Cour des comptes, Rapport public annuel 2008, p. 202

¹³ Les entreprises municipales allemandes ont fortement influencé l'élaboration de la jurisprudence sur le *in house* : des contrats entre entités publiques dont l'une est en position de subordination, comme c'est le cas d'une prestation en régie ou de l'activité d'une société d'économie mixte. Avec l'arrêt *Teckal* (1999), la CJCE admet que les pouvoirs publics puissent contracter entre eux ainsi qu'avec des entités sur lesquelles ils exercent un contrôle, sans recourir à des marchés soumis à l'obligation de concurrence. Néanmoins, la Commission n'autorisait que les prestations réalisées par une organisation publique pour elle-même, limitant ainsi le développement des régies à une plus grande échelle. La directive 2014/24/UE a assoupli la règle en acceptant que les structures développent 20 % de leur activité hors régie.

¹⁴ Jacques Monin, « Autoroutes : l'histoire secrète d'une privatisation », *France Inter*, 30 mars 2019

augmentation des tarifs de péage entre 2019 et 2023. **Une clause de « neutralité fiscale »** fait également débat : elle oblige l'État à accorder automatiquement une compensation aux sociétés d'autoroutes en cas de nouvelle taxe ou impôt. C'est finalement un surcoût de 500 millions d'euros à la charge du contribuable qui est évoqué.

Paris n'est pas la seule ville française à avoir fait le choix du retour en régie de l'eau. Ces dernières années, Grenoble, Brest, Reims, Lons-le-Saunier, Besançon, Rennes ou encore Nice ont repris la maîtrise de ce service. **40 % de la population française bénéficie d'une eau municipalisée aujourd'hui contre 28 % au début des années 2000.** Ce mouvement de fond a poussé les délégataires à revoir leur prix à la baisse comme c'est le cas à Toulouse où Veolia a accepté de baisser de 25 % son prix. La gestion publique de l'eau doit néanmoins elle aussi **trouver son équilibre entre consommation et qualité de l'eau en baisse et normes environnementales en hausse**¹⁵. Les municipalités s'engagent sur la qualité de l'eau en amont. A Lons-le-Saunier, Rennes ou Paris, les agriculteurs sont sensibilisés à la gestion de l'eau afin de **diminuer l'usage de polluants**, en contrepartie de nouveaux débouchés (cantines scolaires) ou d'aides à la conversion en bio¹⁶.

La réforme d'EDF est également sur la table. L'électricien – qui a perdu 900 000 clients depuis l'ouverture à la concurrence en 2007 – est endetté à hauteur de 33,4 milliards d'euros. La gestion et la construction des centrales nucléaires connaissent une envolée des coûts. Le gouvernement entendrait **séparer les activités de production d'électricité d'origine nucléaire du reste.** Une filiale regrouperait ainsi les autres activités d'EDF : énergies renouvelables (solaire, éolien), biomasse et géothermie (via la filiale Dalkia), distribution d'électricité (Enedis), transport (RTE). On peut imaginer que cette séparation entre activités non rentables (nucléaire) et rentables soit un préalable à l'ouverture de ces dernières à l'investissement privé¹⁷.

¹⁵ Céline Mouzon, « L'eau en régie publique, est-ce la solution ? », *Alternatives économiques*, 1^{er} janvier 2019

¹⁶ Martine Valo, « Pour protéger la qualité de son eau potable, Paris tente de convertir les agriculteurs au bio », *Le Monde*, 18 avril 2019

¹⁷ Justin Delépine, « Pourquoi le gouvernement veut scinder EDF », *Alternatives économiques*, 19 avril 2019