



HAL
open science

SERVICES PUBLICS ET INITIATIVE PRIVÉE : LE MODÈLE FRANÇAIS DE LA CONCESSION EN PERSPECTIVE HISTORIQUE

Dominique Barjot

► **To cite this version:**

Dominique Barjot. SERVICES PUBLICS ET INITIATIVE PRIVÉE : LE MODÈLE FRANÇAIS DE LA CONCESSION EN PERSPECTIVE HISTORIQUE. 2023. <hal-04010657>

HAL Id: hal-04010657

<https://hal.science/hal-04010657v1>

Preprint submitted on 1 Mar 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

SERVICES PUBLICS ET INITIATIVE PRIVÉE :

LE MODÈLE FRANÇAIS

DE LA CONCESSION EN PERSPECTIVE HISTORIQUE¹

Dominique BARJOT

Professeur d'Histoire économique contemporaine à l'Université Paris Sorbonne (Paris IV)

Directeur adjoint de l'UMR 8596 Centre Roland Mousnier (CNRS- Université Paris Sorbonne)

En France, l'influence économique de l'Etat a été et demeure forte². Sur le long terme, les partenariats public-privé ont constitué un moyen de concilier la fonction sociale des services et des travaux publics, tout en limitant leur coût pour le citoyen³. Les XIXe et XXe siècles offrent nombre d'exemples du recours au système de la concession dans les services publics, notamment pour le transport, l'énergie et le secteur de la propreté. Au cours du XIXe siècle, les chemins de fer, d'abord d'intérêt général, puis d'intérêt local, furent construits avec le soutien de puissants groupes financiers⁴. De même, les mines de charbon, plus tard le gaz et enfin l'électricité se développèrent, avec ces mêmes groupes ou avec d'autres, selon le même modèle. En dépit de la nationalisation des chemins de fer (1908, puis 1937), des mines de charbon (1944 et 1946), du gaz et de l'électricité (1946), le système de la concession demeura

¹ Barjot D. (2011), "Public utilities and private initiative: The French concession model in historical perspective" in *Business History*, vol. 53, n° 5, August 2011, p. 782-800.

² Barjot, D. (2009). Nationalisation et dénationalisation : une mise en perspective historique. Quand la crise transcende : les axes idéologiques. *Revue Économique et Sociale*, 67, 13-28; Toninelli, P.A. (Ed.). (2000). *The Rise and Fall of State-Owned Enterprises on the Western World*, Cambridge-New York: Cambridge University Press, 2000. Chick, M. & Lanthier, P. (dir.). (2004), Nationalisations et dénationalisations. *Entreprises et Histoire*, 37.

³ Bezançon, X. (2004). *2000 ans d'histoire du partenariat public-privé pour la réalisation des équipements et services collectifs*, Paris, Presses de l'École Nationale des Ponts et Chaussées.

⁴ Caron F. (1997), *Histoire des chemins de fer en France*, Paris, Fayard, tome 1 – 1740-1883, Paris ; (2005), tome 2 – 1883-1937.

opérationnel⁵. Ce fut aussi le cas dans le secteur de l'adduction et de la distribution des eaux, bien qu'une partie relevât d'une gestion municipale.

La nécessité de développer puis de moderniser le réseau autoroutier français (à partir surtout de 1969) et de réaliser des travaux publics coûteux (tels que le tunnel sous la Manche ou le Stade de France), de nombreux services publics urbains, tels que parkings souterrains ou immeubles administratifs, prisons ou universités, ouvre la voie à un retour au système de la concession, lequel se combine avec des pratiques anglo-saxonnes, comme les *Build Operate Transfers* (BOT) et les *Public-Private Partnerships* (PPP)⁶. Cependant, le modèle français de la concession contribuait de façon significative au développement du capitalisme au cours du XIXe siècle, à l'exemple de la Compagnie du Canal de Suez⁷. Un certain nombre d'autres grandes concessions jouèrent un rôle décisif dans la mise en valeur de l'Empire colonial français. Après la Seconde Guerre mondiale, la concession demeura un système concurrentiel, qui ouvrit la voie au développement de groupes multinationaux français, tels qu'EDF, GDF-Suez, Veolia Environnement, Vinci et Bouygues⁸.

1/ QU'EST-CE QUE LA CONCESSION ?

Il ne s'agit là que d'un retour au passé, la concession ayant permis la construction du réseau ferroviaire français⁹, puis l'électrification du territoire national¹⁰, enfin de rattraper, à partir de 1969-70, le retard pris par le pays en matière d'autoroutes de liaison. Mais qu'est-ce que la concession ? En quoi permet-elle d'assurer une gestion optimale du

⁵ Barjot, D. (2006). Les nationalisations de la Libération. In Stoffaës, C. (Ed.) *Psychanalyse de l'antilibéralisme. Les Français ont-ils raison d'avoir peur?*. Paris : Éditions Saint-Simon (IDHI), p. 146-156.

⁶ Barjot, D. Berneron-Couvenhes, M. F., dir., (2005) « Concession et optimisation des investissements publics », *Entreprises et Histoire*, n° 38.

⁷ Piquet, C. (2008). *La Compagnie du Canal de Suez. Une concession française en Égypte (1888-1956)*. Paris: Presses de l'Université Paris-Sorbonne.

⁸ Petitot, S. et Varaschin, D, dir., (1999), *Intérêts publics et initiatives privées. Initiatives publiques et intérêts privés. Travaux et services publics en perspectives*, Vaulx-en-Velin, ENTPE.

⁹ Caron, F., (1997, 2005), *Histoire des chemins de fer en France, op. cit.*

¹⁰ Barjot, D., (1991), *L'Énergie*, coll. L'Annuaire statistique de l'économie française XIXe-XXe siècles, Paris, PENS.

service public ? Dans quelle mesure constitue-t-elle un mode d'exécution des travaux publics ?

1-1/ La concession de service public

En droit administratif français, le service public peut être défini de deux manières. D'un point de vue organique, il correspond à un ensemble de moyens humains et matériels affectés à la réalisation d'une tâche administrative. Au sens matériel du terme, il se définit comme une activité d'intérêt général gérée par l'administration ou placée sous son contrôle et soumise à un régime qui déroge totalement ou partiellement au droit privé. Il en découle que les personnes privées peuvent prendre en charge un service public. Jusqu'au début du XXe siècle, hormis le cas de la concession, il était entendu qu'un service public devait toujours être pris en charge par une personne publique. Mais la jurisprudence a admis par la suite que le service public n'est pas régi entièrement par le droit public, mais qu'il peut être géré par une personne privée en dehors du cas de la concession.

Il existe différents modes de gestion déléguée du service public. Outre la régie et la concession, il est possible de recourir à de multiples formules telles que l'affermage (le fermier n'investit pas : il exploite un équipement en place ; il s'agit d'une formule intéressante, car elle marque bien la différence entre les concessions de service et de travaux publics) et les contrats de prestations de services. Deux cependant ont la préférence des pouvoirs publics : la régie et la concession. La régie correspond à la mainmise complète de l'administration sur le service public. En ce cas, ce dernier n'est pas doté de la personnalité juridique. Le service public n'est pas autonome, son personnel est recruté par la collectivité concernée. La régie ne dispose pas d'un budget propre, parce que financée par celui de la collectivité à laquelle ce service public se rattache. Totalement soumise au droit administratif, la régie n'a pas pour objet de faire des bénéfices. L'on compte deux types de régie : la régie directe et la régie intéressées. Dans ce dernier cas, c'est une personne privée qui la dirige, le régisseur. Ce dernier est intéressé aux résultats d'exploitation ; toutefois, s'il y a déficit, la collectivité intéressée le prend en charge.

La concession, à l'inverse, est un mode de gestion par lequel une collectivité publique, le concédant, charge une personne privée, le concessionnaire, de faire fonctionner un service public moyennant rémunération¹¹. A la base se trouve donc un contrat administratif. Or tous les actes que passe l'administration ne sont pas des contrats administratifs. Dans certains cas, un texte législatif ou réglementaire précise quelle est la nature juridique du contrat : c'est ainsi que la loi du 28 pluviôse an VIII pose que tous les marchés de travaux publics sont des contrats publics administratifs. En cas contraire, c'est le juge qui détermine les critères. Pour qu'un contrat soit de nature administrative, il faut qu'une des parties au moins des co-contractants soit une personne publique. Cependant les contrats conclus entre une personne privée et une société d'économie mixte – SEM – chargée de la réalisation de travaux routiers sont des contrats administratifs, à la condition que la SEM ait agi pour le compte d'une personne publique. De plus, un contrat est administratif lorsqu'il fait participer le contractant à l'exécution du service public ou quand il contient une clause exorbitante du droit commun. Toutefois, les contrats conclus entre un service public industriel et commercial et un usager restent privés même s'ils comportent une clause exorbitante du droit privé.

Le contrat de concession lui-même comporte des clauses réglementaires : relatives à la définition du service et aux rapports service-usagers, elles résultent de la seule volonté de l'administration qui peut les modifier et peuvent faire l'objet devant la juridiction administrative d'un recours pour excès de pouvoir. S'y ajoutent des clauses contractuelles. Elles fixent les rapports entre le concédant et le concessionnaire et sont relatives à la durée de la concession, qui doit être suffisante de manière à permettre l'amortissement des dépenses engagées par le concessionnaire) au monopole du concessionnaire ainsi qu'à ses modalités de rémunération. La collectivité concédante ne pouvant les modifier unilatéralement, elles ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

Sur le plan matériel, le contrat de concession comporte deux documents. Le premier, la convention, définit les caractères généraux du service (organisation, fonctionnement). Le second, le cahier des charges, détaille l'organisation et le

¹¹ Bezançon, X. (1999), *Essai sur les contrats de travaux et de services publics ; contribution à l'histoire administrative de la délégation de mission publique*, Paris, LGDJ.

fonctionnement du service. Il définit les clauses par références à des actes types :

- le cahier des clauses administratives générales, valables pour tous les contrats administratifs quels qu'ils soient
- le cahier des prescriptions communes, qui contient des clauses, communes à un type de contrat déterminé (concession, location-vente, etc...)
- le cahier des prescriptions spéciales, s'appliquant à certains types d'opérations

Le service public concédé reste un service public. Si son mode de passation n'est guère particulier (adjudication ouverte ou fermée, appel d'offres ouvert ou fermé, gré à gré, éventuellement concours), il entre dans le champ du « fait du prince » ainsi que de « l'imprévision ». Il y a « fait du prince » lorsque le concédant apporte de façon unilatérale une modification aux conditions d'exécution du contrat. Si la collectivité publique intervient à un autre titre que celui de concédant, la mesure doit frapper plus particulièrement le concessionnaire. En cas de « fait du prince », le concessionnaire a le droit à une indemnité égale à la totalité du préjudice subi. « L'imprévision » joue quand interviennent des bouleversements économiques qui imposent au concessionnaire une surcharge financière. Le juge administratif exige en ce cas que les co-contractants n'aient pu raisonnablement prévoir ce bouleversement. Lorsqu'il y a « imprévision », le concédant et le concessionnaire doivent se mettre d'accord sur de nouvelles modalités d'exécution du contrat. En l'absence d'accord, le juge doit offrir une compensation au concessionnaire.

La concession trouve sa fin normale à l'expiration du contrat. En revanche, la tacite reconduction n'est généralement pas admise par le juge administratif. Néanmoins, la concession s'achève avant terme. Il peut y avoir rachat de la concession, par exemple lorsque le concédant souhaite reprendre le service public en régie. Un autre cas réside dans la déchéance de la concession, si le concessionnaire ne respecte pas les règles du service public ou celle prévues par le contrat. Enfin, la résiliation du contrat peut survenir par décision de l'administration (si l'intérêt général disparaît, le service public doit être supprimé) ou du juge en cas d'imprévision ou de faute d'un contractant, ou enfin parce que ce dernier ne souhaite pas poursuivre son activité.

1-2/ La concession, mode d'exécution des travaux publics

L'administration dispose de différents procédés pour assurer l'exécution de ses travaux publics¹². Le premier moyen est la régie : en ce cas, l'administration exécute elle-même le travail en utilisant ses personnels et ses moyens matériels, notamment des matières premières qu'elle achète directement à des fournisseurs. L'entreprise, second moyen, consiste à faire appel à un professionnel privé, l'entrepreneur de travaux publics, avec lequel l'administration conclut un marché ou contrat de travaux publics. Aux termes de ce contrat, l'entrepreneur a la charge d'exécuter le travail pour le compte de l'administration moyennant le paiement par celle-ci d'un prix. Il existe un troisième moyen, la concession. En ce cas, l'administration passe un contrat avec une personne privée ou publique, qui s'engage à exécuter un travail public consistant dans la construction ou l'aménagement d'un ouvrage public. A titre de rémunération de ses prestations, le concessionnaire reçoit le droit d'exploiter, pendant un certain temps, l'ouvrage public, le plus souvent en percevant les taxes versées par les usagers de l'ouvrage public. Dans un certain nombre de cas, le concessionnaire est rémunéré non seulement par des versements des usagers, mais aussi par des attributions financières de l'administration (subventions) : la concession se rapproche ainsi du régime de l'entreprise.

Au XIXe siècle, la concession de travaux publics est d'un usage courant. En effet, à l'époque, les grandes administrations ne sont guère disposées à effectuer elles-mêmes les grands travaux d'équipement ; elles en confient donc l'exécution à des concessionnaires. L'échec du Plan Freycinet ne peut que les y inciter. C'est dans ce cadre que sont réalisés la plus grande partie de l'équipement ferroviaire, de la distribution d'eau et de gaz et, plus tard, de l'équipement électrique. Le concessionnaire devant construire, mais aussi exploiter l'ouvrage public, la concession de travaux publics s'est trouvée de plus en plus liée à la concession de service public, tout en conservant son appellation propre. Au XXe, la situation change, par suite de l'absorption progressive de la notion de concession de travaux publics par celle de service public. Toutefois, après la seconde guerre mondiale, la concession de travaux publics connaît une certaine renaissance. En particulier, l'État

¹² Barjot, D. (1993), *Travaux publics de France. Un siècle d'entrepreneurs et d'entreprises*, Paris, Presses de l'École des Ponts et Chaussées.

recourt à ce procédé pour la construction et l'exploitation de certains ouvrages. Ainsi la loi du 18 avril 1955 décide que la construction et l'exploitation des autoroutes pourra être concédée à des organismes publics et à des sociétés d'économie mixte qui pourraient être autorisées à percevoir des péages. De même la loi du 12 mai 1970 stipule que la concession de ces autoroutes peut être faite à une société purement privée. Des solutions analogues ont été adoptées pour la construction du pont de Tancarville (loi du 17 mai 1951) et du tunnel du Mont-Blanc.

Dans le cadre de la concession de travaux publics, en principe, l'administration choisit librement le concessionnaire sous réserve qu'il soit de nationalité française ou ressortissant d'un État de l'Union européenne. Le concessionnaire doit procéder de la manière prévue par l'administration et dans les délais fixés par elle. De plus, tous les dommages résultant des travaux ou de l'exploitation de l'ouvrage incombent à ce même concessionnaire. Les tarifs des redevances payées par ces usagers sont fixés par l'administration qui peut librement décider de leurs évolutions. En contrepartie, la modification ou le refus de modifier peuvent entraîner au profit du concessionnaire un droit à indemnité si l'équilibre financier de la concession se trouve rompu. Du droit personnel de jouissance sur l'ouvrage dont dispose le concessionnaire découle un droit à l'équilibre financier. Le concessionnaire bénéficie encore d'autres droits (droit d'expropriation, pouvoir de police, privilège éventuel d'exploitation) concédés par l'administration. A l'inverse, le concédant dispose vis à vis du concessionnaire d'un droit de contrôle et de direction, sans que ce contrôle puisse aller jusqu'à transformer la concession en simple régie. A cela s'ajoutent un pouvoir de modification unilatérale et un pouvoir disciplinaire qui peut conduire à des sanctions pénales, civiles et administratives (saisie, mise sous séquestre, voire déchéance) vis à vis du concessionnaire.

La concession de travaux publics a été adoptée récemment pour la réalisation de quelques très grands ouvrages : à l'étranger, les deux ponts sur la Humber ou Royaume-Uni, celui de la Confédération au Canada ou le pont Vasco de Gama sur le Tage à Lisbonne ; en France, elle a été utilisée pour le Stade de France ou le viaduc de Millau. Elle a aussi constitué un instrument de gestion aéroportuaire notamment dans les pays émergents. Toutefois, d'une façon plus quotidienne, elle constitue un moyen essentiel de gestion et d'exploitation des services urbains, comme le montre l'exemple de Paris.

2/ LA CONCESSION À LA FRANÇAISE : CONCEPTIONS ET PRATIQUES

Ce système apparaît comme une spécificité française. Celle-ci est le fruit d'une longue tradition alimentée et renouvelée par des pratiques complexes.

3-1/ Une longue tradition

Le droit des concessions ne s'est pas construit en un jour. Il est le fruit d'une longue tradition remontant à l'Antiquité¹³. Il s'est épanoui dès l'Ancien Régime pour atteindre son plein épanouissement au XIXe siècle, époque à laquelle il se trouve au centre du débat public, comme le montre Xavier Bezançon. La concession connaît des périodes d'effacement relatif puis de retour en force. Le droit de la commande publique a été très vigoureux à l'époque romaine : il fournit ainsi le support aux contrats de type concessionnaire. Au moyen-âge, la redécouverte du droit romain autorise, après une phase de déshérence, une nette reprise des pratiques concessionnaires. Développé sous l'Ancien Régime : le système concessionnaire se maintient en France non seulement après la Révolution en dépit de son lien au pouvoir royal, mais jusqu'à la période contemporaine, comme en témoigne les lois de la dernière décennie 1995-2005.

Pourtant, le droit des concessions ne fit guère l'objet d'une mise en ordre juridique. Bien que préservé dans la période post-révolutionnaire, l'Empire ignore la concession en tant que droit spécifique, le principe de la liberté d'entreprise posé par la loi Le Chapelier étant suffisant. De même, alors qu'au XIXe siècle, le processus concessionnaire est largement répandu, de nombreuses infrastructures et pans de l'économie nationale étant délégués, ce n'est qu'à la fin du XIXe siècle, que le conseil d'État précise les contours de ces concessions par la jurisprudence en faisant prévaloir la notion de service public. Après un effacement de la concession, d'abord au profit de la régie dans la période postérieure à la première Guerre Mondiale, puis des administrations

¹³Bezançon, X. (2005), « Histoire du droit concessionnaire en France », in Barjot, D. Berneron-Couvenhes, M. F., dir., (2005) « Concession et optimisation des investissements publics », *Entreprises et Histoire*, n° 38, p. 24-54 ; Bezançon, X. (2004). *Les services publics en France*, Paris: Presses de l'École Nationale des Ponts et Chaussées: vol. 1 – *Les services publics du Moyen-âge à la Révolution*; vol. 2 – *Les services publics en France de la Révolution à la première guerre mondiale*..

après la seconde Guerre Mondiale, le contexte de rénovation du partenariat public-privé de la période contemporaine n'a pas véritablement mis fin au désordre législatif et réglementaire en droit privé, en ce qui concerne le choix et le régime des différents types de contrats de partenariat public-privé. Or, un cadre de droit est aujourd'hui nécessaire pour les contrats de partenariat public-privé tant l'approche communautaire des contrats publics est peu compatible avec les classifications françaises souvent jurisprudentielles et nuancées.

De son côté, Anne Conchon a dressé un bilan de la concession sous l'Ancien Régime, en dépit de l'aspect lacunaire des sources¹⁴. C'est à partir du XVIIe siècle, en effet, que l'ouverture de nouvelles navigations (canaux ou régularisation de rivières), puis la construction de ponts nécessitant d'importants investissements incitèrent l'Etat à recourir à la concession, alors que le plus souvent la réalisation d'un ouvrage relevait de la logique du privilège. On constate ainsi qu'à chaque mode de transport correspond généralement un circuit propre de financement. Alors que l'entreprise reste le régime traditionnel d'exécution en matière de travaux publics, la concession, accordée de façon discrétionnaire sans la moindre mise en concurrence, s'impose presque exclusivement pour de vastes ouvrages de canalisation à la fois longs et coûteux. Si elle permet également la construction de quelques ponts, il faudra attendre le XIXe siècle pour voir se développer la concession pour ce type d'infrastructures. En revanche, la construction de routes et l'entretien des chaussées, en revanche, échappaient presque totalement à ce mode de financement. Pour ce type d'infrastructures la monarchie disposait du travail gratuit de la corvée auquel venaient s'ajouter des financements publics. De même, la réfection du pavé dans les différentes villes du royaume était traditionnellement affermée à des entrepreneurs.

Il est indéniable que la monarchie, en usant de cette construction juridique susceptible d'arrangements divers et se prêtant à des évolutions continues, a pu équiper le royaume en infrastructures d'envergure, à moindres frais et dans des délais relativement raisonnables. La concession permet de mobiliser capitaux et compétences au service de la politique d'aménagement et de développement insufflée par la royauté. Outil

¹⁴ Conchon, A. (2005), « Financer la construction d'infrastructures de transport : la concession aux XVIIe et XVIIIe siècles », in Barjot, D. Berneron-Couvenhes, M. F., dir., (2005) « Concession et

de progrès économique et instrument capitaliste par bien des aspects (notamment avec les sociétés par actions qui permirent de drainer les fonds nécessaires à ces opérations), la concession emprunte aussi de façon assez paradoxale à des formes plus archaïques de la féodalité. Ainsi, la concession, assortie de privilèges divers, offrait aux investisseurs des mécanismes de protection qui devaient leur garantir la rentabilité future de leurs investissements. De son côté, en réactivant le contrat de fief, la monarchie stabilisait assurément l'allocation des droits de propriété. Ce faisant elle conférait aux bénéficiaires de ces concessions des prérogatives exorbitantes, sans renoncer complètement à son droit réglementaire, notamment la surveillance des travaux et le pouvoir de tarification.

Liant le roi à un entrepreneur privé ou à une compagnie, chargés de la réalisation d'un ouvrage et de son exploitation le temps de se dédommager des frais engagés, le contrat de concession restait l'objet de controverses. Elles ne furent dépassées que lorsque la Révolution française vida la concession de son empreinte féodale, contribuant ainsi à l'évolution de sa définition juridique. Si la concession n'est toutefois pas strictement codifiée, quelques grands principes sont posés qui préfigurent la nature des contrats modernes. Les autorités révolutionnaires eurent d'ailleurs largement recours à la concession pour financer l'ouverture de nouvelles navigations, la construction de ponts, des travaux destinés à améliorer la navigation de certains axes ou encore l'entretien de chemins secondaires (les grandes routes relevant de la taxe d'entretien). Après avoir connu un regain de faveur sous l'Empire, la concession triompha au XIXe siècle avec le développement des chemins de fer¹⁵.

Quant à Bruno Marnot, il s'est intéressé aux différentes formes de concessions mises en place par les députés pour s'adapter aux contraintes de développement de branches aussi différents que l'électricité, les chemins de fer, les télégraphes, le pétrole ou encore l'aéronautique¹⁶. Le plus souvent, ces parlementaires ont porté sur ces questions un regard non seulement de juristes mais surtout de techniciens et

optimisation des investissements publics », *Entreprises et Histoire*, n° 38, *op. cit.*, p. 58-70.

¹⁵ Caron, F. (2005), *Les grandes compagnies de chemin de fer en France 1823-1937*, Paris, Archives économiques du Crédit Lyonnais, Genève, Droz.

¹⁶ Marnot, B. (2005), « Les ingénieurs parlementaires de la Troisième République et les figures respectives de la concession », in Barjot, D. Berneron-Couvenhes, M. F., dir., (2005) « Concession et optimisation des investissements publics », *Entreprises et Histoire*, n° 38, *op. cit.*, p. 71-83. Voir aussi : Marnot, B. (2000), *Les ingénieurs au Parlement sous la IIIe République*, Paris, CNRS Editions.

d'économistes, ce qui explique que les différentes formes concessions ont toujours su évoluer en fonction de leurs objets respectifs. La concession apparaît comme un objet de l'autorité et du service public, dont les deux sources d'inspiration sont à la fois les mines et les chemins de fer. Relativement à la concession, ces deux origines ont permis le développement de deux doctrines : celles du droit éminent de l'Etat et celle du service public. A partir de là, certains ingénieurs ont cherché à faire de la concession un moyen de garantir l'indépendance économique, en particulier par rapport au problème chronique des approvisionnements énergétiques.

Dans le domaine du pétrole, par exemple, le régime de la concession évolua : de carcan administratif au départ, il se mua en un outil au service de l'efficacité économique et de la rationalité technique. Ce double rôle apparaît clairement dans la charte de 1906 sur la distribution d'électricité, d'inspiration assez libérale. Il apparaît aussi dans la recherche d'uniformisation juridique de l'entre-deux-guerres qui visait à plus d'efficacité et de sécurité économique. Au total, la concession présente un caractère relativement élastique - ce qui explique son succès durable - entre adaptation technique rendue nécessaire par l'objet auquel elle s'applique et cadre juridique imposé par l'autorité concédante. Les ingénieurs parlementaires ont toujours tenté de privilégier le premier point de vue. Cette orientation découle de la multiplicité des problèmes auquel doit répondre la concession.

3-2/ Des pratiques complexes

La complexité même des problèmes induit celle des pratiques comme le montre l'examen de trois expériences : celles du tunnel du Mont-Blanc, celle des deux grandes sociétés concessionnaires du secteur de l'eau (Générale et Lyonnaise des Eaux), celle enfin du groupe Vinci, dont les concessions constituent le premier axe stratégique¹⁷. Daniel Berthereau a montré combien la concession de l'exploitation du tunnel du Mont Blanc est atypique¹⁸. La multiplicité des intérêts locaux et européens en présence dans le

¹⁷ Barjot, D. (2003), *La trace des bâtisseurs : histoire du Groupe Vinci*, Vinci.

¹⁸ Berthereau, D. (2005), « Le contrôle d'une entreprise concessionnaire par la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques : le cas du tunnel du Mont-Blanc (1965-1971) », in Barjot, D. Berneron-Couvenhes, M. F., dir., (2005) « Concession et optimisation des investissements publics »,

cadre de la communauté économique européenne naissante, l'intérêt stratégique et les coûts financiers en jeu ont conduit au double choix de la concession et de l'entreprise d'économie mixte. Se pose alors la question du contrôle de la gestion d'une entreprise publique par l'État. En effet, dans le cas du tunnel du Mont Blanc, l'État apparaît comme juge et partie, d'un côté il est l'autorité concédante, de l'autre, il détient la majorité absolue du capital de la société concessionnaire. Certes, cette concession a pour objectif la réalisation d'un équipement structurant lourd, sans bloquer de crédits pour le concédant et en donnant toute liberté de gestion au concessionnaire pendant une longue durée, qui va d'autant plus investir qu'il est assuré d'en tirer profit à terme.

Toutefois, en l'occurrence, il ne s'agit pas d'une vraie concession sur le plan juridique, puisque l'État est amené à traiter avec lui-même, ou du moins avec un partenaire imposé, et qu'il touche de fait l'essentiel des bénéfices. Cependant, l'évolution des paramètres financiers concorde parfaitement à celle d'une concession, dont la logique a toutefois été poussée à l'extrême : le tunnel est en effet financé essentiellement par des emprunts à long terme, sans capitaux propres. De ce fait, les premières années sont difficiles, les crédits manquent, et progressivement – et au fond rapidement dans le cas du tunnel en lui-même – les marges de manœuvre s'accroissent et les superbénéfices apparaissent. Enfin, concernant la gestion et l'exploitation du tunnel, la société en décide librement, conformément au principe de la concession.

Néanmoins, il s'agit d'une société publique, ce qui implique l'existence de plusieurs contrôles, dont celui de la Commission de Vérification des Comptes des Entreprises Publiques (CVCEP)¹⁹. Dans le même sens, la société choisit d'utiliser le cadre des marchés et travaux publics pour sa gestion. Malgré tout, c'est surtout le caractère binational du tunnel qui restreint la liberté de gestion de la société concessionnaire française. Ce caractère binational du tunnel ne peut que rendre incomplet le contrôle de sa gestion par la CVCEP. Celle-ci s'avère finalement un excellent observateur de la situation financière de l'entreprise ou des difficultés d'une exploitation

Entreprises et Histoire, n° 38, *op. cit.*, p.84-95.

¹⁹ Berthereau, D. (2005), *L'expertise de la Commission de Vérification des Comptes des Entreprises publique (1948-1976)*, thèse soutenue le premier avril 2005 sous la direction de Dominique Barjot, à l'Université de Paris-Sorbonne (Paris IV).

franco-italienne, anticipant certaines conclusions des enquêtes relatives à l'incendie de 1999, qui conduisirent à la création d'un groupement européen d'intérêt économique.

Christophe Defeuilley s'est intéressé à ce particularisme français que constitue la dévolution au secteur privé de la gestion des services publics locaux²⁰. A travers l'étude des deux principales entreprises privées françaises de distribution d'eau, à savoir la Générale des Eaux (CGE) et la Lyonnaise des Eaux et de l'Eclairage (SLEE) on peut de mettre en évidence les principaux facteurs de développement de ce secteur d'activité, où la délégation du service public dans la distribution de l'eau fonctionne selon le modèle de la concession. Dès leur création dans la seconde moitié du XIX^{ème} siècle, les deux entreprises ont connu des transformations profondes, aussi bien en ce qui concerne leur taille, leur périmètre que leurs modèles d'activités. L'analyse du développement initial des deux firmes rend compte des développements ultérieurs : se différenciant de la concurrence, leur modèle propre de développement explique leur réussite future.

Ainsi, au cours de la première moitié du XX^{ème} siècle, ces deux entreprises ont-elles été amenées à mettre en œuvre des stratégies d'adaptation à la fois sous la contrainte des difficultés économiques et des changements institutionnels. Puis, la généralisation de la délégation du service public dans la distribution de l'eau et l'ouverture internationale leur donnent l'opportunité de renforcer leur domination sur leurs marchés traditionnels. Elles se lancent également dans des politiques actives de diversification (années 1960-80), prélude, depuis le milieu des années 1990, à une brutale accélération de leur rythme de croissance et à des bifurcations stratégiques d'envergure. La CGE et la SLEE adoptent des trajectoires qui, si elles s'appuient sur des principes d'efficacité productive et allocative, sont souvent surdéterminées par des facteurs institutionnels et financiers : espace de développement ouvert (ou fermé) par la réglementation, modalités d'encadrement des activités, accès au capital, insertion dans des réseaux d'influence, degré d'exigence des actionnaires et du marché financier. Les deux entreprises ont su et savent encore parfaitement tirer parti des enjeux réglementaires et financiers liés au modèle concessionnaire.

A partir de l'exemple du groupe Vinci, Vincent Piron souligne combien

²⁰ Defeuilley, C. (2005), « La dynamique industrielle des firmes de services urbains », in Barjot, D. Berneron-Couvenhes, M. F., dir., (2005) « Concession et optimisation des investissements

l'entreprise a de tout temps participé à l'organisation du territoire d'une nation en scellant avec les pouvoirs publics différents types de contrats : la puissance publique devient alors cliente de l'entreprise, tandis que cette dernière lui vend un ouvrage ou un service²¹. Certes, les objectifs de l'entreprise privée et des États ou des collectivités locales peuvent paraître contradictoires : la première doit être rentable et privilégie un calcul financier tandis que les seconds favorise un calcul socio-économique, étant donné que son optique s'inscrit dans la durabilité (le social, l'économique, l'environnemental entrent en ligne de compte) et que son but est l'intérêt général. Ces circonstances supposent une grande adaptabilité des entreprises. Au cours des siècles, différents contrats furent donc signés entre les entreprises privées et la puissance publique, selon que l'État choisissait d'une part de « faire » ou de « faire faire », d'autre part de faire payer le contribuable ou seulement l'utilisateur.

Aujourd'hui, et c'est alors que le groupe Vinci devient exemplaire, le partenariat public-privé, à travers le contrat de concession ou le contrat de partenariat est remis à l'honneur, pour diverses raisons qui sont autant liées à l'impécuniosité de l'État qu'à l'intérêt supérieur qui réside à confier à l'entreprise privée une tâche que la puissance publique n'assumerait qu'avec un surcoût : le gain économique global est de l'ordre de 20 à 30%. Ainsi, l'actuel groupe Vinci, issu de la fusion de deux entreprises de travaux publics, les Grands Travaux de Marseille et la Société Générale d'Entreprises, poursuit l'œuvre entreprise par les deux sociétés fondatrices et s'inscrit dans la logique de la concession, en ce qui concerne notamment le stationnement automobile urbain : Vinci Park gère aujourd'hui 800 000 places de stationnement. Précurseur dans la concession d'autoroutes en France, le groupe a aujourd'hui à la fois diversifié et internationalisé son activité, en exploitant des autoroutes au Chili, en Thaïlande ou au Canada ou encore des infrastructures aéroportuaires tant en France qu'au Cambodge ou au Mexique. Vinci offre ainsi l'archétype d'une stratégie internationale et, de plus en plus, mondiale basée sur la recherche de concessions.

publics », *Entreprises et Histoire*, n° 38, *op. cit.*, p.96-107.

²¹ Piron, V. (2005), « La délégation de service public aujourd'hui : la vision de l'entreprise », *Ibidem*, p.109-119.

3/ LA CONCESSION COMME LEVIER DE DÉVELOPPEMENT : RÉALITÉS ET LIMITES

Dans ces conditions, il est en effet permis de s'interroger sur la pertinence du mode de gestion des services publics à la française²².

2-1/ Existe-t-il un modèle français de la concession ?

Sylvain Petitet a révélé, à propos du cas de l'eau, qu'en réalité derrière l'unicité du modèle français de gestion des services publics²³. L'on invoque souvent à ce propos les deux principes de la gestion déléguée à la française : d'une part l'établissement de relations contractuelles entre d'un côté une autorité organisatrice publique et locale, de l'autre un prestataire de service privé chargé de développer et de gérer le service pour le compte de cette autorité organisatrice ; de l'autre, la mise en place de relations marchandes entre le prestataire privé et les clients-desservis, ces relations reposant sur le principe de la vérité des prix. En réalité, s'opposent deux modèles du service public : d'une part de grands services nationaux organisés et contrôlés par l'État (Électricité de France par exemple), de l'autre de grands groupes privés internationaux comme la Générale et la Lyonnaise des Eaux. Si le premier modèle paraît en déclin, la concurrence, bien que peut-être de son côté illusoire certains (D. Lorrain) y aient ou dans ce dernier modèle une chance pour le consommateur citoyen. En fin de compte, la délégation de gestion présente pour les autorités locales l'avantage de leur permettre à la fois de se conformer aux recommandations des institutions financières internationales et d'éviter les réformes brutales. En revanche, le principe de la vérité des prix ne peut guère qu'aggraver la situation des populations urbaines les plus défavorisées.

A l'inverse, il ne fait guère de doute qu'en matière de travaux publics, le système a porté ses fruits, en particulier entre le milieu du XIXe siècle et le début du XXe²⁴. Dès

²² Barjot, D., Petitet, S. & Varaschin, D. (2002), dir., « La Concession, outil de développement », *Entreprises et Histoire*, n° 31, 2002.

²³ Petitet, S. (2002), « Problèmes et limites de la diffusion internationale d'un modèle de gestion des services publics urbains « à la française ». Le cas de l'eau potable » in « La Concession, outil de développement », *op. cit.*, p. 25-37.

²⁴ Barjot, D. (2006). *La Grande Entreprise Française de Travaux Publics (1883-1974)*. Paris, Economica.

le Second Empire, les Rothschild et les Pereire s'affrontent à travers toute l'Europe autour de l'obtention des grandes concessions ferroviaires, tandis que Ferdinand de Lesseps creuse, sous le régime de la gestion déléguée, de 1856 à 1914, le fameux canal de Suez. Ces concessions assurent, dans les années 1880 et 1890, le premier équipement de l'Empire colonial : les entrepreneurs construisent des ports et des Chemins de Fer : ainsi la Société de Construction des Batignolles à Tunis²⁵ ou pour la réalisation du chemin de fer du Bône-Guelma, Hildevert Hersent à Bizerte²⁶. Plus tard c'est souvent sous la forme de concession que s'effectue, au début du XXe siècle, la reprise de l'expansion internationale des entreprises françaises de travaux publics.

A cet égard, l'un des tournants majeurs réside dans l'obtention, en 1902, par Hildevert Hersent et Henri Schneider de la concession du port de Rosario, porte ouverte à l'exportation vers l'Europe des blés de la Pampa argentine²⁷. Ce succès n'est pas isolé : en Amérique latine, la plupart des ports se construisent en gestion déléguée à l'initiative d'entrepreneurs venus de l'hexagone (ainsi Bahia, Bahia Bianca, Montevideo, Pernambouc, Rio de Janeiro, Valparaiso). Il en va de même en Chine pour les chemins de fer, en Russie pour l'électricité. En Europe même, l'on observe bien des exemples : l'un des plus spectaculaire réside dans l'exploitation, toujours en concession, du port de Lisbonne par les frères Hersent Jean et Georges qui subsiste jusqu'en 1921²⁸. Les concessions s'avèrent aussi un efficace instrument du rayonnement du génie civil français à l'étranger. En effet, après avoir permis la mise en place du réseau ferroviaire français, elle autorise la réalisation, hors des frontières nationales, de projets de grande ampleur : la Société des Grands Travaux de Marseille ou la Société Générale d'Entreprises se lancent ainsi, avec succès, dans la chasse aux concessions, alliées l'une et l'autre aux frères Fougerolle comme le montre l'exemple du réseau routier ottoman²⁹. Le bassin de la méditerranée fut en effet un lieu privilégié de développement des

²⁵ Park, R.R. (2000), « La Société de Construction des Batignolles : des origines à la première guerre mondiale (1846-1914) : premiers résultats », *HES*, n° 3, p. 361-386.

²⁶ Barjot, D. (1985), « Un grand ingénieur entrepreneur du XIXe siècle: Hildevert Hersent (1827-1903) », *L'Information Historique*, n°5, p.177-80.

²⁷ Barjot, D. (1995), « Les grandes entreprises européennes de travaux publics face au marché international (1880-1914) », *HES*, n° 2, p. 361-383.

²⁸ Barjot, D. (1994), « Les entrepreneurs français de travaux publics et l'équipement du Portugal : une contribution multiforme (milieu du XIXe siècle-milieu des années 1970) », *LER-Historia*, 26, p. 93-116.

²⁹ Barjot, D. (1992), *Fougerolle. Deux siècles de savoir-faire*, Paris, Editions du Lys.

activités concessionnaires : ainsi en Égypte, en Syrie et Liban ou en Grèce.

2-2/ La méditerranée orientale : un champ d'action privilégié

La concession accordée en 1854 par l'Égypte à la Compagnie Universelle du Canal Maritime de Suez a marqué en profondeur l'histoire de ce pays (Caroline Piquet³⁰). Très vite devenue la concession européenne la plus importante du pays à la fois par son emprise territoriale et par l'ampleur des bénéfices réalisés au profit de ses actionnaires, elle symbolisait, aux yeux d'une grande partie de l'opinion égyptienne, la soumission à l'impérialisme étranger. Sa nationalisation, en 1956, a d'ailleurs été retenue pour marquer le point réel de départ de l'indépendance du pays. Si l'apport de la Compagnie au développement économique du pays apparaît incontestable, elle n'a pas su former des élites égyptiennes susceptibles de prendre la relève, elle s'est limitée au rôle d'une entreprise coloniale dont les profits bénéficiaient avant tout aux intérêts européens.

L'on retrouve une situation très proche dans le cas de la Banque de Syrie et du Liban, étudiée par Samir Saul³¹. Cas très mal connu de concession bancaire, elle naît en 1919 de l'intérêt depuis longtemps accordé à la Syrie et au Liban par les milieux politiques et économiques français ainsi que du démembrement de l'Empire ottoman. Fruit de la rencontre entre la volonté de la Banque ottomane de rester en Syrie et les besoins de l'intendance militaire en moyens de paiement, elle incarne l'intention de la première de maintenir sa présence dans une région sortie de l'influence turque et celle des pouvoirs publics français de créer une monnaie nouvelle pour les besoins des deux mandats. Si la nouvelle monnaie permet au commerce français d'améliorer ses positions, elle n'autorise ni une pénétration économique en profondeur des intérêts français, ni le développement économique de la Syrie et du Liban. En effet, les flux économiques régionaux se trouvent complètement remis en cause par la dislocation de l'Empire ottoman et la faiblesse persistante du franc : comme Suez, elle constitue avant tout une

³⁰ Piquet, C. (2002), « La Compagnie Universelle du Canal maritime de Suez en Égypte : concession rime-t-elle avec colonisation ou modernisation ? », in « La Concession, outil de développement », *op. cit.*, p.38-53.

³¹ Saul, S. (2002), « La Banque de Syrie et du Liban (1919-1970) : banque française en Méditerranée orientale », *Ibidem*, p. 71-92.

affaire exceptionnellement bénéficiaire pour l'actionnaire jusqu'à sa dissolution en 1970.

Cette rentabilité est sans doute à l'origine de l'intérêt manifesté par de grandes entreprises de travaux publics comme la Société de Construction des Batignolles (Rangri Park³²). La concession des travaux et de l'exploitation d'ouvrages constitue pour elle, entre 1874 et 1914, le moyen d'échapper au caractère trop cyclique des commandes de mécanique lourde et des marchés de travaux publics. A partir d'une première tentative exceptionnellement réussie, celle de la concession, en 1874, du réseau ferroviaire du Bône-Guelma (plus de 1600 kilomètres de réseau en Algérie et en Tunisie en 1914), elle s'implante solidement dans l'Empire français (concession du Dakar-Saint-Louis en 1880 puis du port de Tunis en 1885). Mais elle ne s'y limite pas, réalisant entre autres, toujours sous le régime de la concession, les 441 kilomètres de la ligne Le Pirée-Thessalonique. Construite par la Société des Chemins de Fer Helléniques, elle-même constituée à l'initiative de la SCB, cette ligne assure la connexion entre les réseaux grecs et turcs. Elle joue aussi un rôle déterminant, durant la première guerre mondiale, au profit des Alliés dont elle favorise la victoire dans les Balkans. La concession peut donc aussi servir les intérêts des nations concédantes. Ainsi s'explique sans doute à la fois l'extension géographique du modèle français de la concession, ainsi en Argentine au début du XXe siècle.

2-3/ Un modèle mondialement exporté ?

Le succès de la concession du port de Rosario témoigne du caractère mondialement exportable du modèle français de la concession. Andrés Regalsky rappelle, à ce propos, l'importance atteinte par les investissements français en Argentine à la veille de la première guerre mondiale³³. Bien que l'afflux de ces capitaux français s'amorce dans les années 1880, le point de départ de la grande expansion de ces investissements remonte à 1902, date de la concession à Hildevert Hersent et Eugène 2

³² Park, R. R. (2002), « Les concessions de travaux publics en Méditerranée : incontestables succès de la Société de Construction des Batignolles », *Ibidem*, p. 13-24. Voir aussi : Park, R.R. (2005). *La Société de Construction des Batignolles. Des origines à la Première Guerre Mondiale (1846-1914)*. Paris: Presses de l'Université Paris Sorbonne, p. 379-418.

³³ Regalsky, A. (2002), « Innovation, conflit et hégémonie dans une implantation française en Argentine : la Société du Port de Rosario (1902-1914) » *Entreprises et Histoire*, n° 31, p. 93-119.

Schneider des travaux et de l'exploitation du port de Rosario. Il s'agit d'une réussite exceptionnelle, en raison de l'essor extraordinaire de ce port et, par suite, du rendement extrêmement élevé des actions de la société : dès 1913, le capital s'en trouve intégralement amorti. Quant aux obligations, indexées sur l'or, elles gagneront beaucoup la valeur entre les deux guerres. Mais l'Argentine en profite aussi, malgré les menaces récurrentes de nationalisation, car Rosario exporte vers l'Europe des quantités grandissantes de céréales. En contrepartie, la Société du Port de Rosario s'impose à la veille du premier conflit mondial comme l'élément clef de l'implantation du capitalisme français en Argentine, à l'exemple de Suez en Égypte.

S'intéressant à la concession en Espagne et en Italie aux XIXe et XXe siècles, Denis Varaschin s'appuie pour sa démonstration sur trois grands macro-systèmes complexes : le chemin de fer au milieu du XIXe et XXe siècles, l'électricité au tournant des XIXe-XXe siècles, les autoroutes après la seconde guerre mondiale³⁴. Ce détour par le passé laisse à penser que la concession a été peu ou prou un élément efficace de transfert de technologies, de rationalisation des systèmes et d'impulsion du développement qui a profité aux producteurs, consommateurs, contribuables et aux collectivités publiques au moins autant qu'aux entreprises. Aujourd'hui la concession réapparaît à la fois comme un instrument de centralisation destiné à imposer une certaine uniformité et comme un agent de décentralisation. Ainsi la concession préserve les intérêts publics à long et moyen terme. C'est pourquoi les autorités européennes font de plus en plus pression en faveur d'une plus grande concurrence dans l'adjudication de concessions de durées plus limitées et aux renouvellements moins systématiques.

Conclusion

L'émergence de puissantes compagnies spécialisées dans les infrastructures et les services publics constitue une caractéristique majeure de notre époque³⁵. C'est le résultat de la place croissante que tiennent les villes dans le capitalisme contemporain, mais aussi du changement de modèle d'urbanisation qu'induit le développement de réseaux

³⁴ Varaschin, D. (2002), « De la concession en Espagne et en Italie, XIXe-XXe siècles », *Ibidem*, p. 54-70.

techniques complexes et de nouveaux services. Il est possible de conclure que le système légal français a encouragé un capitalisme de réseau en établissant un système financier et managérial, qui a favorisé la participation du capital privé à la réalisation des grands projets d'infrastructure. Il en a résulté un avantage spécifique pour les compagnies quand elles se sont internationalisées, notamment à partir des années 1990.

Il est possible d'identifier sept types majeurs d'acteurs en ce qui concerne les infrastructures urbaines : opérateurs du secteur de l'eau (en général publics), du secteur de la propreté (également la plupart du temps publics), d'électricité³⁶, d'ingénierie, de construction immobilière, producteurs de biens d'équipement et, surtout, grands groupes diversifiés dans les services publics, tels que RWE et E.ON en Allemagne, ENEL en Italie, Mitsui et Mitsubishi au Japon, Cheung Kong Holding en Chine (Hong Kong). La France a produit quatre importants groupes relevant de cette catégorie : Bouygues, Vinci, Veolia Environnement et GDF-Suez. Ces firmes ont abouti à une sorte de « capitalisme de réseau : exposées à de lourds coûts d'exploitation, elles concluent des contrats en vue de la réalisation d'ouvrages publics et exécutent des missions de service public. A l'instar de leurs concurrents mondiaux, ces firmes françaises recherchent des contrats à long terme, condition nécessaire à l'obtention de profits suffisants.

En dépit d'échecs patents, comme dans les réseaux de communication, la compétitivité mondiale de ces groupes français résulte de façon directe de l'intérêt que portent les ingénieurs au système des réseaux (École nationale des Ponts et Chaussées, École centrale de Paris), aux questions relatives à l'énergie (Écoles nationales des Mines), mais aussi de l'intervention des banques françaises, comme Paribas ou Suez, dans les principaux consortiums internationaux. La constitution de l'actuel groupe GDF-Suez offre un exemple quasi parfait de l'expérience française, parce que résultant de trois opérations majeures successives : prise de contrôle de la Société Générale de Belgique (1988), fusion Suez-Lyonnaise des Eaux (1997), puis fusion GDF-Suez (2008).

³⁵ Lorrain, D. (2002). « Capitalismes urbains: la montée des firmes d'infrastructures ». *Entreprises et Histoire*, 30, 7-31.

³⁶ Chick, M. & Nelles, H.V. "Nationalisation and Privatisation. Ownership, Markets and the Scope for Introducing Competition into Electricity Supply Industry", in Barjot, D. (dir.) (2007). « Où va l'histoire des entreprises ? », *Revue économique*, 58.