université Paris Ouest Nanterre La Défense

École doctorale de Droit et Science Politique (ED 141)

Centre de Théorie et Analyse du Droit (UMR 7074)

UPL UNIVERSITÉ PARIS LUMIÈRES

Louise GAXIE

La construction des services publics en Europe

Contribution à l'élaboration d'un concept commun

Thèse présentée et soutenue publiquement le 13 décembre 2016
en vue de l'obtention du doctorat de droit public
de l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense

sous la direction de Mme Véronique CHAMPEIL-DESPLATS

Jury :

Mme Véronique CHAMPEIL-DESPLATS, Professeure à l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense.

Mme Virginie DONIER, Professeure à l'Université de Toulon, Rapporteure.

Mme Delphine ESPAGNO, Maître de conférences à l'Institut d'études politiques de Toulouse.

Mme Geneviève KOUBI, Professeure à l'Université de Paris 8 Vincennes Saint-Denis, Rapporteure.

M. Éric MILLARD, Professeur à l'Université de Paris Ouest Nanterre La Défense.

L'université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Elles doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Remerciements

Mes premiers remerciements vont à ma directrice de thèse, Véronique Champeil-Desplats, pour son soutien, sa confiance, sa gentillesse, ses orientations, ses conseils, sa compréhension et sa disponibilité durant ces si longues années. Je la remercie sincèrement de m'avoir poussée à achever cette thèse.

Je remercie Mesdames les Professeures Virgine Donier, Delphine Espagno et Geneviève Koubi ainsi que M. le Professeur Éric Millard d'avoir accepté de participer au jury de soutenance.

Je tiens à remercier Jacques Caillosse dont les cours passionnants sur le service public m'ont donné l'envie d'approfondir cet objet d'étude dans le cadre de mon mémoire de DEA puis dans celui de mon doctorat. Je remercie également Michel Troper dont les cours tout aussi passionnants m'ont apporté des outils théoriques et critiques me permettant de renouveler en profondeur mon approche du droit. Au cours de mon cursus universitaire, ces deux professeurs sont ceux qui m'ont le plus transformée intellectuellement.

Mes remerciements vont aussi à la Région Ile-de-France qui m'a soutenue financièrement pendant trois années grâce à une allocation de recherche. Ils vont aussi Michel Maso, directeur de cette même Fondation, et à toute l'équipe de la Fondation pour leur soutien et leur compréhension en m'accordant le temps nécessaire à l'achèvement de cette thèse.

Je remercie encore Colin, Daniel, Eleonora, Elisabeth, Giuliano, Gwenaëlle et Justine pour leur aide précieuse en matière de traduction.

Mes remerciements vont tout autant à Elsa F., Laurie ainsi qu'à Mathilde pour leurs relectures sérieuses et leurs commentaires éclairants qui m'ont permis d'améliorer ce travail. Ils vont également à Albane pour ses relectures exigeantes, ses précieux apports de connaissance ainsi que pour sa présence, son amitié et son soutien. Merci à Elsa S. pour ses relectures tout aussi précieuses mais également pour son « coaching » dans ces dernières semaines qui m'aura beaucoup apporté et aidé. Merci à Guillaume pour ses connaissances et

nos discussions enrichissantes sur le ferroviaire. Merci à Clémentine, Éléonore, Jila et Zéphyr pour leur aide considérable dans la réalisation de mes bibliographies. Merci à Paul-Anthelme pour ses conseils et son aide. Merci à Philippe et à Brigitte pour leur précieuse relecture qui a été particulièrement minutieuse. Je remercie Alain de sa confiance, de sa présence constante et de son amitié. Nos discussions ont été particulièrement constructives et m'ont bien souvent aidée à sortir du « chaos mental » dans lequel cet objet d'étude, quelque peu abyssal, m'a fréquemment plongée. Ses apports ont été fondamentaux dans la réalisation de cette thèse.

Merci à Vincent de m'avoir accompagnée pendant de longues années dans cette aventure, de m'avoir écoutée, rassurée, encouragée et soutenue. Merci à tous mes amis qui m'ont entourée de leur bienveillance et de leur amour, ont su me réconforter et me stimuler dans les moments de doutes ou de découragements, et qui ont été si patients face à quelqu'un qui a trop souvent repoussé les échéances. Ils m'ont apporté l'énergie nécessaire à la réalisation de ce travail solitaire.

Enfin, mes remerciements vont à mes formidables parents pour leur soutien affectif, psychologique et matériel depuis toujours, et particulièrement ces dernières semaines, mais également pour leurs relectures, leurs conseils comme pour nos discussions passionnées mais constructives. Sans eux, je ne me serais probablement pas aventurée dans cette épreuve initiatique. J'ai également une pensée émue pour mes quatre grands-parents, Aimé, Germaine, Roger et Suzanne qui, j'en suis sûre, auraient été ravis de lire ce travail et de partager avec moi cette libération.

À Alain

Principales abréviations

AJDA : Actualité juridique. Droit administratif.
APD : Archives de philosophie du droit.
BOE : *Boletín oficial del Estado.*
CE : Conseil d'État.
CES : Conseil économique et social
CESE : Conseil économique, social et environnemental.
CEDH : Cour européenne des droits de l'Homme.
CESDH : Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme.
CJCE : Cour de justice de la communauté européenne.
CJUE : Cour de justice de l'union européenne.
CJEG : Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz.
CNRTL : Centre national de ressources textuelles et lexicales.
D. : Recueil Dalloz.
EPA : Etablissement public administratif.
EPIC : Etablissement public industriel et commercial.
JORF : Journal officiel de la République française (ou de l'État français).
JOCE ou JOUE : Journal officiel de la Communauté européenne ou de l'Union européenne
GU : *Gazzetta ufficiale.*
Ibid. : ouvrage cité dans la note précédente.
MB : Moniteur belge.
OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Économique.
Op. cit. : ouvrage, thèse, article précité.
PU : Presses universitaires de.
PUAM : Presses universitaires d'Aix-Marseille.
PUF : Presses universitaires de France.
PUR : Presse universitaire de Rennes.
PUL : Presse universitaire de Lyon.
PUS : Presse universitaire de Strasbourg.
RDP : Revue de droit public et de science politique de la France et de l'étranger.
Rec. : Recueil Lebon.
Rev. Adm. : Revue Administrative
RFDA : Revue française de droit administratif.
RFAP : Revue française d'administration publique.
RFAS : Revue française des affaires sociales.
RFDC : Revue française de droit constitutionnel.
RFSP : Revue française de science politique.
RGEC : Règlement général d'exemption par catégorie.
RIDC : Revue internationale de droit comparé.
RTDE : Revue trimestrielle de droit européen.
TCE : Traité instituant la Communauté européenne.
TFUE : Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
TUE : Traité sur l'Union européenne.
S. : Recueil Sirey.
UE : Union européenne.

Sommaire

Introduction générale 11

Partie I - Les composantes constitutives :
La construction sociale de besoins fondamentaux 61

Titre I - Les besoins sécuritaires 67

Chapitre I - Le besoin de sécurité publique 71

Chapitre II - Les besoins de sécurité sanitaire 122

Titre II - Les besoins économiques et sociaux 163

Chapitre I - Les besoins d'éducation 167

Chapitre II - Les besoins de transports collectifs 223

Conclusion de la Partie I - Le processus d'« invention » renouvelée
des services publics 269

Partie II - Les composantes organisationnelles :
L'institutionnalisation juridique des services 279

Titre I - Les constantes de l'institutionnalisation 285

Chapitre I - Une maîtrise publique de l'établissement du service 287

Chapitre II - Une maîtrise publique de l'exploitation du service 363

Titre II - Les variantes de l'encadrement juridique 439

Chapitre I - Une acceptation variable de la fourniture publique de services 443

Chapitre II - Une effectivité variable des principes de la concurrence 512

Conclusion de la Partie II - Une maîtrise publique multiforme et évolutive 577

Conclusion générale - Les services publics en Europe :
un concept commun en métamorphose 585

Introduction générale

Le service public renvoie à une réalité simple et banale : dans les divers États européens, il existe, pour reprendre la définition générale de Jacques Chevallier, « un ensemble d'activités considérées comme étant d'intérêt commun et devant être à ce titre prises en charge par la collectivité »[1]. Même le Royaume-Uni et l'Irlande – pourtant souvent présentés comme des modèles particulièrement éloignés de celui de la France – « reconnaissent depuis fort longtemps des activités d'intérêt général dont les régimes juridiques sont différents de ceux des activités purement privées »[2]. En adoptant une autre terminologie, la Commission européenne place, dans une communication du 11 septembre 1996, les services d'intérêt général « au cœur du modèle européen de société »[3]. Le Parlement européen les considère comme « un élément faisant partie intégrante du modèle social européen »[4] et « comme l'un des principaux piliers du modèle de société européen »[5]. Les services d'intérêt économique général ont, quant à eux, été érigés au rang de « valeur commune de l'Union » dans le fameux article 16 du Traité d'Amsterdam de 1997. Cet article a d'ailleurs été considéré comme une évolution notoire et une reconnaissance de l'importance et de la spécificité de ces services. Repris et complété à l'article 14 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), un protocole relatif aux services d'intérêt général (n° 26) a même été annexé au Traité dit de Lisbonne[6] pour souligner leur « importance » aux yeux des hautes parties contractantes. Après les rejets par référendum de

[1] CHEVALLIER, J. « Les nouvelles frontières du service public », *Regards croisés sur l'économie*, n° 2, 2007, p. 14

[2] BELL, J., KENNEDYDY, T. P., « La notion de service public au Royaume-Uni et en Irlande », in MARCOU, G, MODERNE, F. (dir.), *L'idée de service public dans le droit des États de l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2001, p. 225

[3] COM(96), 443 final du 11 septembre 1996 relative aux services d'intérêt général, p. 4. Ce lien entre services d'intérêt général et modèle européen de société est réaffirmé dans les différentes communications, livres blancs et verts, rapports de la commission relatives aux services d'intérêt général. Ces derniers constituent un « élément clé du modèle européen de société » (voir COM(2000) 580 final, *Communication de la commission*, 20 septembre 2000, pp. 3 et 6) ; ils « restent une composante essentielle du modèle européen de société » (COM(2001) 598 final, *Rapport à l'intention du conseil européen de Laeken,* 17 octobre 2001, p. 3) ; ils « constituent un élément essentiel du modèle de société européen » (COM(2003) 270 final, *Livre vert*, 21 mai 2003, p. 3 et COM(2004) 374 final, *Livre blanc*, 12 mai 2004, p. 4) ; ils « reflètent le modèle européen de société » (COM(2007) 725 final, du 20 novembre 2007, pp. 3-4).

[4] Parlement européen (A5-0361/2001), *Rapport sur la communication de la Commission sur les services d'intérêt général en Europe de 2000* (dit Rapport Langen), 17 octobre 2001, p. 5.

[5] Parlement européen (A6-0275/2006), *Rapport sur le livre blanc de la Commission sur les service d'intérêt général de 2006* (dit Rapport Rapkay), 14 septembre 2006, p. 27. Il souligne également « l'importance des services d'intérêt général pour le modèle social européen » (*Ibid.*)

[6] Le Traité de Lisbonne est le nom donné au traité négocié par les chefs d'État ou de gouvernement, sous la présidence allemande, signé le 13 décembre 2007 et entré en vigueur le 1er décembre 2009. Il se compose en réalité de deux traités, le Traité sur l'Union européenne (TUE) et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), anciennement Traité instituant la communauté européenne (TCE) ainsi que, annexés aux Traités, 37 protocoles, 65 déclarations et la Charte des droits fondamentaux. (Le Traité est téléchargeable à cette adresse : http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/fr_FR/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=QC3209190).

la ratification du Traité établissant une constitution pour l'Europe dans les ordres juridiques français et néerlandais en 2005, ce protocole a été présenté comme une manière de répondre aux préoccupations qui s'étaient exprimées dans ces pays comme dans les autres États membres de l'Union qui n'ont pas été consultés par référendum ou dans lesquels le processus de ratification a été arrêté. Au-delà de la diversité terminologique, on peut donc constater que parler des services publics en Europe a un sens puisqu'ils renvoient à une réalité commune et qu'ils sont présentés comme occupant une place particulière.

Partant de ce constat, il convient d'expliciter en quoi le service public peut constituer un objet commun de recherche qui doit être délimité (section I), avant de s'interroger sur la tendance à mettre en avant la spécificité française en matière de service public (section II). Le choix d'une approche comparative suppose que l'on précise les présupposés de la recherche et la méthode suivie (section III). Nous terminerons cette introduction par une réflexion sur le caractère « dédaléen » du concept de service public (section IV).

Section I - La délimitation de l'objet service public

Tout travail, *a fortiori* tout travail comparatif, implique de circonscrire la réalité juridique étudiée. Or, l'un des éléments frappants des travaux portant sur l'objet service public est que ce sont souvent les mêmes types d'activités qui sont énumérés. Comme l'exprime Elisenda Malaret Garvia, « bien que la notion de service public présente des connotations différentes dans les États membres de l'Union européenne, il existe une idée intuitive qui identifie certaines activités comme faisant partie des activités propres à l'administration constituant des services publics et, en tant que telles, reliées aux pouvoirs publics »[7]. Claude Quin, quant à lui, souligne que « l'utilisation de termes différents pour désigner ce qu'une longue tradition nomme, en France, service public ne doit donc pas faire illusion. Les secteurs couverts sont largement identiques en Europe. Partout ces services jouent un rôle important dans la cohésion économique et sociale ainsi que dans l'aménagement des territoires. Si différence il y a, elle n'est pas dans les domaines et les rôles mais dans les histoires, les cultures, les types de gestion, de contrôle et de régulation »[8].

[7] MALARET GARCIA, E., « L'expérience espagnole », *AJDA*, n° spécial juin 1997, p. 136.
[8] QUIN, C., « Les nouvelles dimensions du service public en Europe », *in* QUIN, C., JEANNOT, G. (dir.), *Un service public pour les européens ? Diversité des traditions et espace de convergence*, Paris, La documentation français, 1997, p. 258.

Ainsi, pour délimiter l'objet de recherche et le rendre plus intelligible, il convient de présenter le périmètre d'activités que l'on peut recouvrir sous le terme service public (§ 1), avant de recenser la diversité de terminologies utilisées pour qualifier ce périmètre (§ 2) et de rappeler ce qui a déjà été identifié comme étant « le fond commun » des services publics en Europe (§ 3).

§ 1 - Un périmètre d'activités similaires

On peut constater qu'entre la seconde moitié du XIX[e] siècle et la Seconde guerre mondiale, s'est développé une sorte de périmètre commun d'activités considérées comme étant d'intérêt général et étudiées ensemble par les spécialistes ou acteurs s'intéressant à ces questions. À l'appui de cette assertion, nous pouvons présenter les types d'activités énumérées dans les travaux portant sur les services publics dans les États membres (A) comme dans ceux réalisés par les institutions de l'Union européenne (B). Ne pouvant étudier de manière approfondie l'ensemble de ces activités dans le cadre de cette thèse, il convient de préciser celles qui ont été retenues (C).

A. Dans les États membres

Dès le début du XXe siècle, le juriste allemand Otto Mayer évoque, dans le paragraphe consacré aux « avantages résultant d'une entreprise publique », des entreprises ayant des activités très diverses. Il cite d'abord celles qui ont « une utilité directe pour l'état général de la communauté, garantissant la sûreté et l'ordre public » en prenant pour exemple les sapeurs-pompiers et l'armée[9]. Puis, à côté de « l'entreprise servant à une mission de civilisation en général » (observatoire, académie), il mentionne celle qui peut « atteindre son but en accordant des avantages et en rendant des services au public, à la masse des individus »[10]. Pour illustrer cette catégorie, il cite les écoles, les caisses d'épargne, les hôpitaux, les postes et les chemins de fer[11]. En Italie, la loi n° 103 du 29 mars 1903 autorise les municipalités à créer des services publics (« *pubblici servizi* ») dans un certain nombre de domaines qui sont énumérés à l'article 1 comme la construction d'aqueducs et de fontaines, la distribution de l'eau potable et l'établissement d'égouts, l'éclairage public et privé, la construction et

[9] MAYER, O., *Le droit administratif allemand*, Paris, Giard et Brière, (édition française par l'auteur), T. 4, 1906, p. 182. (http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k76081p/)
[10] *Ibid.*, pp. 182-183.
[11] *Ibid.*, p. 183.

l'exploitation de tramways ; la construction et l'exploitation de réseaux téléphoniques ; l'installation et l'exploitation de pharmacies; ou encore l'assainissement public et l'enlèvement des ordures ménagères[12]. Dans cette liste non reproduite dans son intégralité, les forces de l'ordre ne sont pas évoquées. De son côté, à la veille de la première Guerre Mondiale, Léon Duguit – éminent théoricien français de la notion juridique de service public – regroupe sous cette terminologie : les services qualifiés d'originaires (la guerre, la police et la justice), le service d'enseignement et les services d'assistance[13]. Évoquant « la transformation économique et industrielle profonde, qui s'est accomplie depuis un siècle dans toutes les nations civilisées »[14], il subsume également sous cette terminologie le service des postes et des télégraphes, le transport des personnes et des choses dans les grandes villes (tramways et autobus), le service des chemins de fer dans le pays entier ou encore l'éclairage public et privé[15]. Il soutient qu'au regard des faits, « le nombre des services publics augmente chaque jour »[16]. On peut relever que le service de ramassage des ordures ménagères ou de l'eau ne sont pas cités. Même si les différentes activités ne se recouvrent pas totalement dans les trois exemples évoqués, il est possible néanmoins de constater la très grande diversité des activités considérées comme étant d'intérêt public et désignées comme services publics dans les pays qui mobilisent cette expression.

Dans des écrits plus récents, la liste s'est encore allongée. Hartmut Maurer, par exemple, explique qu'en Allemagne, l'État est « tenu de mettre à la disposition des citoyens des prestations et des services très divers dans les domaines économique, social et culturel (ainsi, par exemple, l'eau, l'électricité et le gaz, les services de transport, l'élimination des eaux usées et des déchets, le maintien de la santé publique, les hôpitaux et les foyers pour personnes âgées, les écoles, les établissements d'enseignement supérieur et autres établissements de formation, les théâtres, musées, installations sportives etc.) »[17]. Concernant l'Italie, Sabino Cassesse définit la notion de service public en énumérant diverses activités : « la production, le transport et la distribution d'électricité, les transports aériens, maritimes, ferroviaires et les transports locaux, la recherche, le captage de l'eau et sa distribution ainsi que la gestion des aqueducs, les télécommunications, les émissions de radiotélévision, le

[12] *Sulla municipalizzazione dei pubblici servizi, Legge del 29 marzo 1903, n° 103*, Milano, Società editrice libraria, 1907, pp. 1-2 (https://archive.org/stream/sullamunicipali00italgoog#page/n5/mode/2up). Dix-neuf objets sont énumérés à l'article 1 de la loi de 1903.
[13] DUGUIT, L., *Les transformations du droit public* (1913), Paris, la Mémoire du droit, impr. 1999, p. 48.
[14] *Ibid.*, p. 48.
[15] *Ibid.*, p. 50.
[16] *Ibid.*, p. 55.
[17] MAURER, H., *Droit administratif allemand*, Paris, LGDJ, 1995, p. 24.

transport postal, la gestion des ports et des aéroports »[18]. La Charte des services publics italienne de 1994[19] reprend en partie cette liste, tout en la complétant : elle dispose, en effet, que « sont considérés comme services publics, même s'ils sont effectués en concessions ou au moyen d'une convention, ceux qui sont destinés à garantir les droits de la personne, déterminés par la Constitution, à la santé, à l'assistance et à la prévoyance sociale, à l'instruction et à la liberté de communication, à la liberté et à la sécurité des personnes, à la liberté de circulation […] ainsi qu'à la distribution d'énergie électrique, eau et gaz »[20]. De leur côté, John Bell et T. P. Kennedy, en dégageant les justifications retenues pour les différents services publics au Royaume-Uni, en énumèrent un certain nombre : services des eaux, services sanitaires, pompes funèbres, cimetières, logements publics, hôpitaux, transports de passagers (train, bus, tramways), services du gaz et de l'électricité, enseignement, télécommunications, culture, loisirs, etc.[21]. Soulignant qu'en Espagne, le développement a été « plus lent et plus déséquilibré » [22] que dans les autres pays européens, Jordi Borja et Albert Serra commencent leur article en citant les fonctions d'autorité de l'État (justice, sécurité, ordre public), puis les fonctions qualifiées de développement (travaux publics, transports, communication, énergie, etc.) et celles d'activité sociale de l'État (éducation, santé, logement, prestations sociales, culture etc.) qui se sont particulièrement développées après la dictature[23].

Dans une perspective comparative, Jean-François Auby fait également le constat qu'il existe un « fonds commun des services collectifs ». Il le synthétise en dégageant neuf catégories de fonctions collectives « que l'on retrouve, avec ce statut, dans les pays de l'Union » [24] : les fonctions régaliennes (défense, justice, police, action extérieure etc.) ; l'éducation ; l'action sociale (assistance aux plus démunis, intervention au bénéfice de certaines catégories de la population soumises à des contraintes spécifiques et le système d'assurance sociale couvrant des risques divers comme la maladie, la vieillesse, ou le chômage) ; la santé ; le sport et la culture ; les services urbains (distribution d'eau, l'assainissement, l'enlèvement et le traitement des déchets, le nettoyage public, la voirie, les services funéraires etc.) ; les communications et les transports (routes, postes, chemin de fer,

[18] CASSESSE, S., « Les services publics en Italie », *in* CEEP (Centre européen de l'entreprise publique), *Europe, concurrence et service public*, Paris, Masson, 1995, p. 109.
[19] Elle a été définie par la Directive du Président du conseil des ministres Ciampi du 27 janvier 1994 (*GU,* 22 février 1994).
[20] Cité par MENET-GENTY, J., « Le service public en Italie », *in* QUIN, Cl., JEANNOT, G., (dir.), *Un service public pour les européens ? Diversité des traditions et espace de convergence*,*op. cit.*, p. 144.
[21] BELL, J., KENNEDY, T. P., « La notion de service public au Royaume-Uni et en Irlande »,*op. cit.*, pp. 238-240.
[22] BORJA, J., SERRA, A., « Le service public en Espagne », *in* QUIN, Cl., JEANNOT, G., (dir.),*op. cit.*, 1997, p. 215.
[23] *Ibid.*, pp. 215-216. Ces auteurs précisent en effet, que c'est depuis la période démocratie (à partir de 1977) que « s'implante un système de services publics propre à l'État-providence ».
[24] AUBY, J.-F., *Les services publics en Europe*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 1998, pp. 22 -26.

transport urbain, avion, téléphone etc.) ; l'énergie et enfin le logement. Jean-Claude Boual, quant à lui, souligne que « les histoires et les cultures marquent les conceptions, les modes d'organisation, de contrôle et de régulation. Mais les secteurs couverts sont les mêmes : génie urbain (eau, assainissement, déchets, câbles), poste, télécommunications, routes, énergie, transports etc. »[25].

À l'issue de cette énumération quelque peu fastidieuse, il est possible de remarquer que le périmètre couvert est relativement similaire et que certaines activités sont citées de manière systématique. On peut en déduire qu'il existe une forme de consensus sur les activités que l'on peut regrouper sous le terme de service public. Un constat identique peut être établi au niveau de l'Union européenne.

B. Dans l'Union européenne

Au regard des travaux des institutions de l'Union, le périmètre d'activités – qualifiées dans cet ordre juridique de service d'intérêt général – est similaire. Dans une communication de 1996, la Commission européenne, mentionne un certain nombre de services très différents qu'elle regroupe sous la terminologie « service d'intérêt général » : les activités non économiques comme les systèmes obligatoires de scolarisation ou de protection sociale[26] ; les « fonctions régaliennes qui relèvent de l'exercice de la puissance publique » comme la sécurité, la justice, l'état civil[27] ; les moyens de transport ferroviaires ou aéronautiques ; l'audiovisuel[28] ; ou encore la santé, la protection sociale, l'éducation, l'eau ou logement[29]. Une décennie plus tard, la commission européenne, dans une communication de 2007, énumère de manière non exhaustive (comme en témoigne la formule utilisée « allant de »), le « vaste éventail d'activités » qu'englobent les services d'intérêt général : ils vont « des grandes industries de réseau, telles que l'énergie, les télécommunications, les transports, la radiodiffusion audiovisuelle et les services postaux, jusqu'à l'éducation, l'approvisionnement en eau, la gestion des déchets, la santé et les services sociaux »[30].

---

[25] BOUAL, J.-C., « Le débat européen sur les services publics et les réseaux », *in* QUIN, Cl., JEANNOT, G., (dir.), *Un service public pour les européens ?,op. cit.,* p. 88.
[26] COM(96) 443 final, *Les services d'intérêt général en Europe*, septembre 1996, p. 5.
[27] *Ibid.*
[28] *Ibid.*, p. 12.
[29] *Ibid.*, p. 16.
[30] COM(2007) 725 final, *Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général : un nouvel engagement européen*, 20 novembre 2007, p. 3.

Ainsi, dans les pays membres comme au niveau de l'Union européenne, des activités très différentes sont analysées ensemble et sont souvent subsumées sous une même terminologie. Avant de se demander pourquoi, il convient de préciser les activités qui seront plus spécifiquement étudiées dans cette thèse.

C. Les activités retenues pour la recherche

S'il a été envisagé un temps d'étudier l'ensemble des activités énumérées dans les pays membres de l'Union européenne lorsqu'est abordée la problématique des services publics, cette approche a rapidement été abandonnée tant la matière est abondante. Il a fallu se résigner à faire des choix. Quatre grands types d'activités ont été retenus qui nous paraissent représentatifs et suffisamment divers pour adopter une approche globale et théorique : la sécurité publique, la distribution d'eau et l'assainissement, l'éducation obligatoire (primaire et secondaire) et les transports collectifs (transports ferroviaires nationaux, transports urbains et régionaux). Tout choix recèle une part d'arbitraire mais peut et doit être justifié. Celui que nous avons adopté permet d'étudier plus précisément deux activités qui sont considérées comme n'étant pas des services marchands ou commerciaux (sécurité et éducation) et deux autres qui sont appréhendées comme des services marchands ou commerciaux (eau et assainissement/transports collectifs).

Le choix d'étudier la sécurité publique, et plus précisément l'activité des forces de police, s'explique par la volonté d'avoir, dans notre champ de recherche, un service public dit régalien. Les fonctions régaliennes – que sont la défense, la justice et la police – ont été les premières activités prises en charge par les autorités publiques. Nous avons retenu la police car il n'est pas intuitif de considérer cette activité comme un service public tant elle est appréhendée comme le bras armé de l'État dans l'ordre interne. Son caractère d'activité au service du public soulève donc des questions. Au cours de la période étudiée, ses modes de fonctionnement et d'encadrement ont connu d'importantes évolutions qui ne sont pas sans rapport avec l'implantation des principes démocratiques et la place croissante accordée aux droits fondamentaux dans les pays européens. Ces évolutions témoignent des transformations de la légitimité de l'intervention étatique et de son recours à la contrainte. Notons d'emblée que nous n'intégrons pas dans notre champ de recherche le développement du marché de la sécurité privée. Celui-ci concerne de multiples domaines qui vont du gardiennage de sites

industriels au convoyage des fonds en passant par la surveillance des espaces commerciaux, l'intelligence économique, la lutte contre les vols, agressions ou incivilités dans les transports en commun, la sécurisation des opérations d'embarquement dans les aéroports ou encore les gardes du corps des personnes aisées. Une différence de nature existe avec les missions de la police puisque la sécurité privée consiste à agir pour un donneur d'ordre privé dans des espaces privés. Si son développement massif pose aux États des défis majeurs, ce n'est pas le propos de cette thèse[31].

L'éducation nous a semblé intéressante car elle est bien souvent l'un des premiers postes budgétaires des États. Outre son aspect fondamental pour le développement de l'individu comme pour celui de la société et de l'économie, elle a été (et est encore) l'objet de nombreux débats et controverses sur le rôle que doit jouer l'école (lieu de socialisation ou de sélection, moyen d'assurer « l'égalité des chances », etc.). Toujours est-il qu'il apparaît aujourd'hui évident que l'ensemble d'une classe d'âge ait l'accès, gratuitement dans les écoles publiques, au moins à l'éducation primaire et au premier cycle de l'enseignement secondaire. Il n'en est pas toujours allé ainsi dans la période étudiée. Le processus est en extension comme en témoigne l'augmentation du pourcentage des taux de scolarisation dans le second cycle de l'enseignement secondaire et, aujourd'hui, celui dans l'enseignement supérieur. Par ailleurs, alors que l'éducation obligatoire est exclue du champ d'application des traités européens et donc des règles de la concurrence en étant qualifiée d'« activité non économique », la dimension concurrentielle a toujours été présente dans ce domaine. Dans tous les pays, un secteur privé (plus ou moins étendu) existe à côté du secteur public et cette coexistence a souvent été abordée sous l'angle de la concurrence. De surcroît, les stratégies familiales de l'« entre soi » et la structure du secteur rendent particulièrement facile la construction d'une « concurrence dans le marché »[32]. Le secteur éducatif connaît actuellement des transformations profondes pour intégrer cette logique concurrentielle et approfondir l'adhésion aux valeurs néolibérales. Ne pouvant étudier l'ensemble de ce secteur, nous avons pris le parti de nous intéresser à l'enseignement obligatoire dans l'ensemble des pays, c'est-à-

[31] Pour une réflexion sur le marché de la sécurité, voir OCQUETEAU, F., *Polices entre État et marché*, Paris, Presses de sciences po, 2004, 205 p. Ce livre a notamment pour objet de répondre aux questions suivantes : comment gouverner ou piloter la complexité qui résulte de la multiplicité des acteurs intervenant en matière de sécurité privée ? Les États en ont-ils les moyens ?

[32] Edwin Chadwick a proposé de distinguer entre la « concurrence pour le marché » et la « concurrence dans le marché ». Dans le premier cas, la concurrence est exercée en amont de l'attribution de l'autorisation d'établir et/ou exploiter le service. Le titulaire de l'autorisation bénéficie ensuite d'un privilège exclusif d'exploitation. La concurrence pour le marché renvoie, donc, aux concessions de service public. Dans le second cas, plusieurs opérateurs économiques sont en concurrence pour fournir un même service dans des conditions juridiques identiques. Il n'y a donc plus de privilège d'exploitation. Cette modalité renvoie alors à une conception plus « classique » de la concurrence. CHADWICK, E., *Concurrence pour le marché et concurrence dans le marché* (1859), (traduit par Rosalind Greenstein), Paris, L.G.D.J., 2006, p. 17).

dire à l'éducation primaire et secondaire. Nous n'avons donc pas inclus dans notre champ de recherche l'enseignement pré-primaire (jardins d'enfants, crèche, maternelle, etc.) comme l'enseignement supérieur, même si nous les évoquerons à la marge.

De son côté, l'étude de la distribution d'eau et de l'assainissement permet de s'intéresser à des activités considérées, le plus souvent, comme ayant un caractère industriel et commercial et qui connaissent une gestion décentralisée. L'exclusion de la distribution d'eau du champ d'application de la directive 2014/23[33] illustre, quant à elle, que la détermination des modes de gestion et de régulation résulte de choix politiques. Il s'agit également d'étudier un secteur d'activités qui a un caractère vital pour les êtres humains puisque indispensable pour assurer l'hygiène et la salubrité publiques (nettoiement des rues et de marchés, évacuation des eaux de pluie et des eaux usées etc.) mais également privées. La volonté d'étendre l'accès à ces services a d'ailleurs été d'abord justifiée par des impératifs de sécurité sanitaire tant l'eau a joué un rôle, au départ non compris, dans les épidémies, telles que le choléra, qui ont traumatisé les européens au XIX^{e} siècle et au début du XX^{e} siècle. La généralisation de l'accès à l'eau (et de son corollaire, l'évacuation des eaux usées) à tous les étages et à domicile ira bien au-delà des besoins de sécurité sanitaire. Elle témoigne d'une évolution des « normes » de confort dans laquelle la construction des services publics va jouer un rôle fondamental[34]. Notons que la distribution d'eau et son évacuation sont également indispensables pour lutter contre les incendies ou encore pour les activités industrielles et commerciales mais nous n'étudierons pas ces dimensions dans cette thèse.

Enfin, les transports collectifs répondent à des besoins de mobilité et à des préoccupations environnementales croissantes. Les chemins de fer, symboles de la révolution industrielle et de l'idée de progrès, ont bouleversé les modes de mobilité dans l'ensemble des pays européens et transformé les rapports à l'espace et au temps. Ils ont également joué (et jouent encore) un rôle fondamental dans l'aménagement du territoire des États membres comme de l'espace européen. De manière plus anecdotique, on peut également justifier ce choix par le fait que c'est par ce secteur que l'expression service public est entrée dans le droit communautaire (article 77 du Traité CE). Le choix du ferroviaire s'explique surtout par la nécessité d'étudier un « service en réseaux » national. Il nous semblait intéressant de suivre

[33] Directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession (*JOUE*, 28 mars 2014, n° L 94).
[34] Pour une réflexion sur le rôle des services publics (eau, téléphone, éclairage, etc.) dans l'évolution des normes de conforts et des représentations qu'elle a entrainées, voir LE GOFF, O., *L'invention du confort. Naissance d'une forme sociale*, Lyon, PUL, 1994, 215 p.

un secteur en évolution au cours de la préparation de cette thèse. Or, la restructuration du ferroviaire pour construire « la concurrence dans le marché » est moins avancée que dans les secteurs des télécommunications ou de l'énergie. *A posteriori*, il faut reconnaître les limites de ce choix pour mettre en évidence l'ampleur des évolutions néolibérales. La spécificité du secteur ferroviaire explique, pour beaucoup, les difficultés à implanter ce type de concurrence.

Quant aux transports urbains (omnibus puis autobus, tramways, métros, chemins de fer de banlieue), ils ont puissamment accompagné le développement des villes et de leur agglomération qui caractérise les sociétés contemporaines. Ils nous permettent d'étudier un autre service souvent organisé et géré à l'échelle territoriale.

Après avoir cerné le périmètre d'activités que l'on peut regrouper sous le terme de service public et préciser les services que nous allons plus spécifiquement étudiés, il est nécessaire de souligner que les terminologies utilisées pour les désigner sont variées. Si cette diversité terminologique ne peut constituer un obstacle à la comparaison, il nous apparaît toutefois utile de la présenter.

§ 2 - Une diversité terminologique incontestable

Les problèmes terminologiques n'ont pas la même ampleur selon les pays étudiés (A). Par ailleurs, une terminologie particulière a été développée dans l'Union européenne (B).

A. Les terminologies dans les États membres

On trouve une traduction littérale du terme de service public dans les langues latines (ou ayant une forte influence latine) : *servicio público* en espagnol, *servizio pubblico* en italien, ou encore *public service* en anglais. Mais d'autres termes, notamment en Angleterre et en Espagne, sont utilisés pour désigner la réalité étudiée. Katherine Varin explicite les différentes distinctions que l'on trouve dans la langue anglaise : les *public services* « correspondent aux services publics comme nous les entendons en France » ; le *civil service* renvoie à la fonction publique ; et les *public utilities* désignent davantage les services publics industriels et commerciaux, sachant « qu'aujourd'hui, "utilities" est utilisé pour désigner plus précisément

les services privatisés du téléphone, de l'eau, du gaz et de l'électricité… »[35]. Il faut souligner avec John Bell et T. P. Kennedy que « si le droit anglais ne fait guère de place à la notion de service public c'est en revanche une notion qui connaît un grand retentissement dans les sciences politiques et administratives »[36]. En Espagne, la Constitution de 1978 évoque, à l'article 128-2, les « *servicios esenciales* » (services essentiels). Quand une activité est qualifiée ainsi, le législateur a la possibilité de décider soit qu'elle sera réservée au secteur public (et donc gérée en monopole public) soit qu'il exercera un contrôle sur l'entreprise qui en a la charge[37]. Dans le secteur du gaz et des télécommunications, certaines activités ont par exemple été « déclarées services "essentiels", de "titularité" de l'État, et réservées au secteur public »[38]. Jordi Borja et Albert Serra précisent qu'il faut lier ces notions de services essentiels et de titularité (*titularida*) car « un service peut être sous la titularité publique sans être pris en charge directement par le secteur public, ce statut ouvre en particulier les possibilités de concessions »[39]. Le législateur peut donc habiliter des personnes privées à intervenir dans ces secteurs. En France, le terme de service public peut être invoqué tel quel mais également être accolé d'un qualificatif comme dans les expressions service public administratif, service public industriel et commercial, service public local ou national. L'expression service public virtuel a même un temps été utilisée. La conception française recouvre donc déjà des expressions différentes même si l'on retrouve de manière quasi systématique le terme de service public.

Dans d'autres pays de l'Union européenne, on ne trouve pas, en tant que telle, de notion qui corresponde à celle de service public. C'est le cas par exemple dans les langues juridiques suédoise et finnoise. Tore Modeen explique que c'est la notion de service qui est précisée en fonction du secteur[40]. Par exemple, la loi suédoise n° 1980/620 sur l'assistance sociale est appelée « loi sur les services sociaux (*socialtjänstlagen*) »[41]. Il n'existe pas non plus

[35] VARIN, K., « Les services publics au Royaume-Uni », *in* QUIN, Cl., JEANNOT, G., (dir.), *Un service public pour les européens ?*,*op. cit.*, p. 186.
[36] BELL, J., KENNEDY, T. P., « La notion de service public au Royaume-Uni et en Irlande »,*op. cit.,* p. 234.
[37] Article 128-2 : « On reconnaît l'initiative publique dans l'activité économique. Une loi pourra réserver au secteur public des ressources ou des services essentiels, spécialement en cas de monopole, et elle pourra de même décider le contrôle d'entreprises, quand l'intérêt général l'exige » (http://mjp.univ-perp.fr/constit/es1978.htm).
[38] MALARET GARCIA, E., « L'expérience espagnole », *AJDA*, n° spécial juin 1997, p. 138.
[39] BORJA, J., SERRA, A., « Le service public en Espagne », *in* QUIN, Cl., JEANNOT, G. (dir.),*op. cit.,* p. 233. Jordi Borja et Albert Serra précisent que cette notion « est liée au fonctionnement du tribunal constitutionnel » puisque c'est lui qui peut évoquer cette notion quand il est consulté à propos d'une loi. Elle lui permet, par exemple, de statuer contre une loi de privatisation (*Ibid.*).
[40] MODEEN, T., « Le service public en droit Finlandais et Suédois », in MARCOU, G, MODERNE, F. (dir.), *L'idée de service public dans le droit des États de l'Union européenne*, *op. cit*, p. 211.
[41] *Ibid.*, p. 211.

d'équivalent à la notion de service public industriel et commercial[42]. Mais la question des « activités industrielles et commerciales de l'État ou des collectivités publiques »[43] est étudiée.

D'un point de vue terminologique, on rencontre les plus grandes difficultés avec la langue allemande[44]. L'ensemble des auteurs s'entend pour affirmer qu'il est difficile de traduire la notion française de service public. La traduction littérale de cette expression est *öffentlicher Dienst*. Comme le rappelle Jürgen Schwarze c'est d'ailleurs l'expression choisie, dans la version allemande[45], pour traduire l'expression service public utilisée à l'article 77 du Traité CE relatif à la comptabilité des aides dans le domaine des transports[46]. Il en va de même pour la traduction allemande de la communication de la Commission européenne sur le service d'intérêt général de 1996[47]. Mais, comme le précise cet auteur, l'expression « *öffentlicher Dienst* est une notion à contenu précis en droit administratif allemand » qui ne fait « pas référence à une activité administrative mais à une relation juridique, à savoir celle du personnel du secteur public avec son employeur, l'administration publique »[48]. Elle renvoie donc plutôt à l'idée de fonction publique[49]. Gérard Marcou évoque également la notion d'*öffentliche Anstalt* qu'Otto Mayer a directement fait découler de la notion française de service public, mais qui renvoie davantage à celle d'« établissement public »[50]. Pour illustrer son propos, il cite l'exemple de Fritz Fleiner qui, « particulièrement frappé par l'essor des entreprises économiques des collectivités territoriales après la première Guerre mondiale »[51], parle de « "service public sous la forme du droit privé" (*die öffentliche Anstalt*

[42] *Ibid.,* p. 212.
[43] *Ibid.*, p. 213.
[44] À titre d'illustration, Jürgen Schwarze indique que le droit administratif allemand « ne connaît pas de pareille notion. Si les problèmes liés aux activités administratives dans lesquelles une personne publique assume la satisfaction d'un besoin d'intérêt général sont comparables, ils ne sont pas traités sous un même modèle juridique. D'autres termes sont utilisés et d'autres distinctions opérées » (SCHWARZE, J., « Le service public : l'expérience allemande », *AJDA*, n° spécial, 1997, p. 150).
[45] *Ibid.*p. 150.
[46] L'article 77 du Traité CE (devenu l'article 73) dispose que « Sont compatibles avec le présent traité les aides qui répondent aux besoins de la coordination des transports ou qui correspondent au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public ».
[47] SCHWARZE, J., « Le service public : l'expérience allemande », *AJDA*, n° spécial, 1997, p. 150.
[48] *Ibid.*
[49] *Ibid.*Voir également en ce sens Gérard Marcou qui précise que cette expression est utilisée dans l'article 33 de la Loi fondamentale en se rapportant à la fonction publique de carrière ; MARCOU, G., « Les services publics en droit allemand », *in* MARCOU, G., MODERNE, F. (dir.), *L'idée de service public dans le droit des États membres de l'Union européenne*,*op. cit.*, p. 130.
[50] En effet, Gérard Marcou précise que Michel Fromont a traduit *öffentliche Anstalt* par « établissement public ». Gérard Marcou discute ce choix en comparant les deux ouvrages majeurs d'Otto Mayer qui a traduit lui-même en français son « Droit administratif allemand », publié à Paris en 1903, avec le concours de Gaston Jèze. Dans cet ouvrage, *öffentliche Anstalt* y est traduit par « service public » ; MARCOU, G., « Les services publics en droit allemand »,*op. cit.*, p. 92.
[51] *Ibid.*, p. 119.

in Privatrechtsform) »[52] pour qualifier les entreprises qui s'organisent selon les formes du droit privé.

Version allemande du Règlement européen n° 1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs

Traductions comparées allemande /française

Öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße

- trad. All[53]. : services publics de transport de voyageurs par route ou par rail.
- Version fr. : services publics de transport de voyageurs

Betreiber eines öffentlichen Dienstes

- trad. All. : Opérateur d'un service public
- Version fr. : Obligation de service public

Gemeinwirt-schaftliche Verpflichtung

- trad. All. : obligation d'intérêt économique général
- Version fr. : Obligation de service public

Ausgleichsleistung für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen

- trad. All. compensation d'obligations d'intérêt économique général
- Version fr. : Compensation de service public

öffentlicher Dienstleistungsauftrag

- trad. All. mission de service public. *Der Auftrag* peut être à la fois une mission ou un contrat. Mais la traduction exacte du mot "le contrat" est « *der Vertrag* »
- Version fr. : Contrat de service public

Les services publics sont « *Der öffentliche Dienst* » en allemand. Ce terme regroupe toutes les activités comme l'éducation, le transport public, etc. Si l'on veut préciser, on dit « *Der öffentliche Dienst - Schulen, Transport und Verkehr* », etc., c'est-à dire que l'on ajoute le secteur. L'expression « *Öffentlicher Dienst* » est très courante et répandue. Par exemple, si les employés des services publics font grève, on entend à la radio ou à la télé : « *Die Angestellten der öffentlichen Diensts streiken* ».

La notion la plus couramment utilisée, par la doctrine et la jurisprudence[54], pour désigner ce que les français appellent « service public » est celle de *Daseinsvorsorge.* Suivant la tradition allemande d'invention des mots, elle a été forgée par le juriste Ersnt Forsthoff pour tenter de « renouveler le fondement du droit administratif allemand »[55]. Difficile à traduire en Français[56], elle signifie littéralement précaution/prévoyance (*vorsorge*) de l'existence (*dasein*) et renvoie selon son inventeur à « l'ensemble des fonctions par lesquelles l'administration fournit des prestations » qu'il s'agisse « des prestations indispensables à la

[52] *Ibid.*, p. 119.

[53] La traduction allemande a été réalisée par Elisabeth Seifert qui était professeure de français dans un Gymnase de Stuttgart.

[54] Gérard Marcou note que « la jurisprudence faisant application de la notion n'est pas très abondante (rien de commun avec la notion de service public dans la jurisprudence française), mais elle est régulière et permet d'en dégager certaines conséquences juridiques, qui sont surtout de l'ordre du droit administratif, tandis que les implications des droits fondamentaux pour les services publics en développent le cadre constitutionnel » (MARCOU, G., « Les services publics en droit allemand »,*op. cit.*, p. 142).

[55] *Ibid.*, p. 122.

[56] La démarche comparative nécessite un travail de traduction qui « soulève […] d'extrêmes difficultés, d'autant plus sous-estimées, d'ailleurs, que l'on ne connaît pas les langues ou que l'on ne sait pas traduire » (PICARD, E., « L'état du droit comparé en France, en 1999 », *Revue internationale de droit comparé*, n° 4, 1999, p. 894). C'est pourquoi nous nous appuyons ici sur les travaux en langue française tentant d'expliquer ce concept.

vie et les autres »[57]. Certains auteurs font le parallèle avec la notion de *care* en anglais, notion également difficilement traduisible en français. Michel Fromont – traducteur du traité de droit administratif de Forsthoff en langue française – souligne cette difficulté de traduction dans la préface : « le maître de Heidelberg a entendu désigner par là, l'ensemble des activités par lesquelles l'État s'occupe de ce qui est nécessaire ou utile à la vie de tous les jours, et plus précisément l'ensemble des prestations effectuées par l'État au profit des particuliers. Nous avons traduit ce mot le plus souvent par État-providence et parfois par prestations nécessaires à la vie ou prestations essentielles pour la vie en société »[58]. Ernst Forsthoff note dans l'introduction de son ouvrage consacré à ces questions que « les prestations sont nombreuses ; elles sont fournies directement ou indirectement par l'administration et sont soumises tantôt au droit public et tantôt au droit privé. Toute cette matière s'est développée de façon désordonnée »[59]. Selon Gérard Marcou, la constitutionnalisation de la notion d'État social dans la Loi fondamentale de 1949 a permis d'assurer « la postérité de la notion de *Daseinvorsorge*, bien qu'elle demeure discutée, en l'inscrivant dans le cadre de l'État de droit »[60]. Selon Peter Badura, « la notion de *Daseinsvorsorge*, permet de concrétiser au niveau du droit administratif la portée juridique de la notion d'État social et de rompre avec l'indifférence de la doctrine classique du droit administratif envers les buts de l'action administrative »[61].

À côté de cette notion, Ernst Forsthoff emploie d'autres expressions qui renvoient à l'objet service public. L'expression *öffentliche Aufgabe* signifie, littéralement, mission/devoir (*aufgabe*) public (*öffentlich*) mais est traduite par « mission de service public »[62]. Forsthoff reprend également l'expression *Versorgungsbetrieb* qui a été utilisée dans la loi relative à l'impôt sur le revenu des sociétés du 10 août 1925[63]. Littéralement, elle signifie entreprise/activité (*betrieb*) d'approvisionnement, de soins (*versorgung*) ; sachant que le

[57] FORSTHOFF, E., *Traité de droit administratif allemand* (1966), (traduit par M. Fromont), Bruxelles, Bruylant, 1969, pp. 535-536. L'auteur précise qu'« il est vrai que l'homme a tellement besoin de certaines prestations, comme l'eau, le gaz, l'électricité et les transports, qu'il ne lui reste par le choix entre les accepter et les refuser alors qu'il dépend de sa seule volonté d'aller au théâtre municipal, de fréquenter les établissements d'enseignement populaire, etc. » (*Ibid.*, p. 536).

[58] FROMONT, M., « Préface », *in* FORSTHOFF, E., *Traité de droit administratif allemand*,*op. cit.,* p. XII. Dans le corps de l'ouvrage, on trouve également comme traduction de *daseinsvorsorge* : fourniture des prestations essentielles à la vie sociale (p. 590), satisfaction des besoins fondamentaux de la population (p. 593). D'autres auteurs traduisent ce terme par l'expression « pourvoir aux besoins de l'existence », (MARCOU, G., « Les services publics en droit allemand », *in* MARCOU, G., MODERNE, F. (dir.),*op. cit.*, nbp 2, p. 85) ou par « fourniture de services indispensables à la vie » (MACLOUF, P., « La place du service public dans la théorie de l'État en RFA », *in* QUIN, Cl., JEANNOT, G. (dir.), *Un service public pour les européens ?*,*op. cit.*, 1997, p. 178).

[59] FORSTHOFF, E., *Traité de droit administratif allemand*,*op. cit.*, p. 533.

[60] MARCOU, G., « Les services publics en droit allemand »,*op. cit.*, p. 131.

[61] *Ibid.*, p. 138.

[62] *Ibid.*, p. 591.

[63] *RGBI*, I, p. 208, cité par FORSTHOFF, E., *Traité de droit administratif allemand*,*op. cit.,* p. 592 (nbp 5).

verbe *versorgen* signifie fournir quelque chose, prendre soin, subvenir aux besoins. Selon, cet auteur « le fait qu'elle ait pu s'imposer en si peu de temps confirme l'idée selon laquelle il s'agit là d'une fonction économique à caractère particulier qui se détache ostensiblement des autres activités économiques »[64]. Notons qu'elle est rapprochée des expressions de « services publics industriels et commerciaux » et de « service public d'approvisionnement »[65]. Ernst Forsthoff utilise également le terme *Ämter*, que Michel Fromont a traduit par l'expression « services publics » et qui renvoie tant à la structure institutionnelle qu'au champ d'activité des institutions créées pour assurer la bonne exécution des fonctions de l'État[66]. En lien avec notre objet, on trouve également la notion de « missions de prestations » (*Leistungsaufgaben*) qui renvoie à l'une des trois fonctions de l'État à côté, d'une part, des missions de maintien de l'ordre (*Ordnungsverwaltung)* et d'ingérence (*Eingriffsverwaltung*) et, d'autre part, des missions d'orientation (*Lenkungsverwaltung)*[67]. Comme le précise Pierre Marcouf, le concept de « missions de prestations publiques de services » (*Öffentliche Dienstleigstungen*) a également été proposé par F. Hegner « pour mieux caractériser ces missions de prestation par opposition aux missions de l'administration de maintien de l'ordre et d'interventions autoritaires »[68]. Ce concept est également mentionné par Michel Pernet qui souligne que, « dans ce cas, ce n'est pas le service qui est public mais la mission de prestation »[69]. Par ailleurs, Michel Pernet évoque la notion de "*Stadtwerke*" [entreprises de ville] pour cerner la conception allemande en matière de service public. Pour lui, « la recherche d'un équivalent à notre service public reste très limitée si l'on ne prend pas en compte le système de "*Stadtwerke*" organisé autour des communes et les relations établies avec des entreprises d'ampleur nationale »[70]. C'est dans le cadre des *Stadtwerke* que s'est développée une gestion transversale des services dénommée « *Queverbund* »[71]. Nous y reviendrons dans la seconde partie de cette thèse quand nous évoquerons les institutions en charge de services publics. Enfin, Gérard Marcou rappelle que « la notion de service public n'est pas inconnue du vocabulaire allemand moderne, mais elle désigne un type d'activités, au sens matériel et économique du terme, elle n'est pas une notion juridique. L'expression allemande, habituellement employée au pluriel, est alors : *öffentliche Dienstleistungen*, les services

[64] FORSTHOFF, E., *Traité de droit administratif allemand,op. cit.,* pp. 591-592.
[65] *Ibid.*
[66] *Ibid.*, 639.
[67] [67] MACLOUF, P., « La place du service public dans la théorie de l'État en RFA », *in* QUIN, Cl., JEANNOT, G., (dir.), *Un service public pour les européens ?,op. cit.*, pp. 177-179.
[68] *Ibid.,* p. 178. Il note « que même dans ce cas, on ne parle pas de "prestation de service public", ce qui se traduirait par *öffentlichesdiensten Leistungen* » (*Ibid.*).
[69] PERNET, M., « Origine et dynamique des services publics allemands », *in* QUIN, Cl., JEANNOT, G. (dir.),*op. cit.*, p. 161.
[70] *Ibid.*
[71] *Ibid.*, p. 166.

publics. On la rencontre dans la littérature économique ou sociologique, non dans la littérature juridique »[72].

Même si les terminologies varient, on peut constater que, dans les différents pays étudiés, un vocabulaire s'est développé pour désigner des phénomènes sociaux communs et de nouvelles missions placées sous la responsabilité des autorités publiques. Il témoigne d'un questionnement autour du processus de transformation de leur rôle et de leur intervention qu'il a fallu nommer et problématiser. Cette diversité terminologique est encore accentuée par les différentes expressions utilisées par les institutions de l'Union européenne et présentes dans les Traités. Elles sont transposées, à des degrés variables, dans les ordres juridiques nationaux.

B. La terminologie européenne

Dans l'ordre juridique communautaire, l'utilisation de la notion de service public n'apparaît à l'origine que dans le domaine du transport (art. 77 du traité CE[73]) sur les questions de comptabilité des aides « qui correspondent au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public » (voir également le Règlement 1191/69). Dans le Traité de Lisbonne, on trouve une autre utilisation de cette expression en matière de radiodiffusion[74]. Cette expression est également employée en étant accolée aux obligations (obligation de service public) et aux missions (mission de service public) assignées à certaines entreprises en charge d'un service d'intérêt général[75]. On peut également souligner que, dans la version française du rapport Rapkay de 2006, le parlement européen utilise l'expression service public. Mais, force est de constater que ce terme n'est pas celui qui est le plus mobilisé dans le droit communautaire.

[72] MARCOU, G., « Les services publics en droit allemand »,*op. cit.,* p. 129.
[73] Article 77 du Traité CE, devenu l'article 73 puis article 93 TFUE : « Sont compatibles avec le présent traité les aides qui répondent aux besoins de la coordination des transports ou qui correspondent au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public ».
[74] Voir le protocole n° 29 qui utilise les expressions « radiodiffusion de service public » ou « service public de radiodiffusion ».
[75] Voir ZIANI, S., *Service public et obligations de service public*, Strasbourg, Université de Strasbourg, 2014, 572 p. Salim Ziani explique dans sa thèse que cette expression a été utilisée, à l'origine, par les gestionnaires des services publics pour qualifier leurs obligations.

Dès 1957, l'expression service d'intérêt économique général est utilisée à l'article 90 du Traité de Rome[76]. Après des tâtonnements dans la qualification, il semble aujourd'hui que l'expression service d'intérêt général soit le terme générique pour désigner l'ensemble des activités étudiées. Employée pour la première fois dans le titre d'une communication de la Commission européenne de 1996, elle désigne « les activités de service, marchand ou non, considérées d'intérêt général par les autorités publiques, et soumises pour cette raison à des obligations spécifiques de service public »[77]. Dans sa communication de 2007 sur les services d'intérêt général, la définition est quasiment la même sauf qu'à la place de l'idée « d'activités de service marchand ou non », sont utilisés les termes de « services, tant économiques que non économiques »[78]. Depuis le traité de Lisbonne, l'expression service d'intérêt général est consacrée, pour la première fois, dans un texte normatif (protocole n ° 26). Elle englobe les services d'intérêt économique général (SIEG) et les services non économiques d'intérêt général (SNEIG)[79]. Concernant cette dernière notion, elle a précédemment été utilisée en agençant différemment les différents termes puisque la notion de services d'intérêt général non économique (SIGNE) a précédemment été employée pour qualifier les services exclus du champ de la directive relative aux services dans le marché intérieur[80].

À côté de ces expressions, on trouve également les termes de « services collectifs », de « services en réseaux », de « services régaliens » ou encore de « service universel »[81]. Les expressions correspondant aux phénomènes que l'on veut étudier dans cette thèse sont donc nombreuses dans le droit de l'Union européenne. Il convient néanmoins de souligner que la Commission a récemment choisi « la stratégie de l'évitement »[82]. En effet, dans un certain nombre de ses textes ou propositions, les expressions de service d'intérêt général et de service d'intérêt économique général ne sont plus mentionnées. C'est par exemple le cas pour la

[76] Cet article est repris mot pour mot à chaque modification des traités. Article 90, puis 86, il est aujourd'hui repris à l'article 106 du TFUE.
[77] COM(96) 443 final, *Les services d'intérêt général en Europe*, septembre 1996, p. 2.
[78] COM(2007) 725 final, *Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général : un nouvel engagement européen*, 20 novembre 2007, p. 4.
[79] Voir le protocole n° 26 du Traité dits de Lisbonne (*JOUE*, 26 octobre 2012).
[80] Voir la directive dite Bolkestein qui excluait de son champ d'application « *les services d'intérêt général non économiques* » (SIGNE). Exclusion reprise dans la directive 2006/123/CE du Parlement et du Conseil européen du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (art 2-2-a)
[81] Dans le dernier rapport Monti remis le 9 mai 2010 au Président de la Commission et intitulé *Une nouvelle stratégie pour le marché unique au service de l'économie et de la société européennes*, on trouve également les expressions de « services sociaux », de « services publics », des « services publics sociaux et locaux » ou encore les « petits services d'intérêt économique général ».
[82] Voir le billet de Pierre Bauby, « Européanisation des services d'intérêt général (SIG) : éviter les pièges », *Action publique,* 22 décembre 2010, http://www.actionpublique.eu/index.php/les-billets/13-europeanisation-des-services-dinteret-general-sig-eviter-les-pieges.

stratégie « UE 2020 »[83], pour la directive 2012/34 établissant un espace ferroviaire unique européen[84], pour le règlement 913/2010 relatif au réseau ferroviaire européen pour un fret compétitif[85] ou encore pour la communication de la Commission « Énergie 2020, stratégie pour une énergie compétitive, durable et sûre »[86].

Au regard de cette diversité terminologique, poser la question de savoir pourquoi le terme de service public est retenu plutôt que celui de service d'intérêt général est légitime. L'une des justifications qui peut sembler un tant soit peu arbitraire est, qu'en langue française, le premier fait plus sens dans le langage courant que le second. Mais, dans tous les cas, nous soutenons avec Pierre Mayet que « derrière les mots qui divisent, lorsque l'on se rapproche de la résolution concrète des problèmes, les convergences apparaissent plus tangibles qu'on ne le pensait. […] Et derrière la diversité des réponses ; source aussi d'apprentissages possibles, il y a bien une communauté de préoccupations »[87] qui se reflète dans le « fond commun » des services publics qui a été identifié.

§ 3 - Un « fond commun » identifié

Au-delà de la diversité des termes utilisés, il faut se demander s'il existe un contenu commun. La question est donc de savoir s'il est possible de dégager des caractéristiques communes ou en tout cas une communauté de préoccupations expliquant une telle compréhension intuitive de ce terme (ou ses équivalents) et de son périmètre ? L'idée qu'il est possible de décrire et de systématiser cette communauté de préoccupations et de caractéristiques est la thèse défendue dans cette recherche. Ce sera notre fil conducteur. Sans empiéter sur la démonstration à venir, il nous semble important d'expliciter le « fond commun » du service public en Europe qui a été identifié notamment par Franck Moderne[88].

[83] COMMISSION EUROPÉENNE, *Europe 2020, Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive,* COM(2010) 2020 final, 3 mars 2010, 39 p.
[84] Directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen (*JOUE*, L 343, 14 décembre 2012). Notons néanmoins que l'expression « services publics » continue d'être mentionnée (art 11 et 15) comme celles d'obligations de service public (art 5, 12), de missions de service public (art 6) ou encore de contrats de service public (art 5, 11, 12, 15, 32, 38, 55, 63). On rencontre également l'expression « d'exigences de service public » (art 47).
[85] Règlement n° 913/2010 du Parlement européen et du conseil du 22 septembre 2010 relatif au réseau ferroviaire européen pour un fret compétitif (*JOUE,* 20 octobre 2010).
[86] COMMISSION, EUROPÉENNE, « Énergie 2020, stratégie pour une énergie compétitive, durable et sûre », Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2010) 639 final, 10 novembre 2010.
[87] MAYET, P., « Préface », *in* QUIN, Cl., JEANNOT, G., (dir.), *Un service public pour les européens ?op. cit.,* p. 5.
[88] MODERNE, F., « Analyse comparative des notions de service public dans les États membres », *in* STOFFAES, Ch. (dir.), *L'Europe à l'épreuve de l'intérêt général*, Paris, Aspe-europe, 1995, p. 66.

Ce dernier distingue, l'objet du service (A), le but que les autorités publiques assignent à ces services (B) et le régime juridique applicable (C).

A. L'objet du service

Les services publics se situent fondamentalement « dans le domaine des "prestations" fournies aux membres de la collectivité »[89]. Cette idée est très présente chez les auteurs du début du XXe siècle qui sont contemporains des transformations profondes de la société et de l'État à l'origine du développement des services publics. Ces auteurs distinguent souvent l'activité de puissance ou de souveraineté de l'activité de service. Léon Duguit par exemple, soutient que le « principe de tout le système du droit public moderne se trouve résumé dans la proposition suivante ; ceux qui en fait détiennent le pouvoir n'ont point un droit subjectif de puissance publique ; mais ils ont le devoir d'employer leur pouvoir à organiser les services publics, à en assurer et à en contrôler le fonctionnement »[90]. Ainsi, le « fondement du droit public, ce n'est plus le droit subjectif de commandement, c'est la règle d'organisation et de gestion des services publics »[91]. Maurice Hauriou soutient un point de vue similaire en affirmant « que l'idée de service se soit substituée à celle de la domination dans les préoccupations du pouvoir, ce n'est pas un mince résultat »[92]. Son opposition avec Duguit tient surtout au fait que, pour lui, « ce progrès est l'œuvre de la lente diffusion d'une idée, mais ce qu'il faut bien comprendre, c'est que le pouvoir s'y est plié de lui-même, en employant des moyens objectifs d'autolimitation »[93]. Ersnt Forsthoff soutient quelques décennies plus tard le même point de vue en expliquant que « du fait que les prestations de l'administration prennent de plus en plus d'importance à côté des interventions autoritaires de celle-ci (*Eingriffsverwaltung*), il est nécessaire de modifier de fond en comble la théorie traditionnelle du droit administratif qui analysait exclusivement les interventions autoritaires de l'administration dans la sphère des particuliers »[94]. La notion de *daseinsvorsorge*, qu'il a créée et que nous avons déjà évoquée, est le résultat de cette préoccupation.

---

[89] *Ibid.*
[90] DUGUIT, L., *Les transformations du droit public* (1913),*op. cit.*, p. XVIII.
[91] *Ibid.*, p. 52.
[92] HAURIOU, M., « Préface de la 11e édition : la puissance publique et le service public » (1926), in *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, Dalloz, réédition de la 12e éd. revue et mise à jour par André Hauriou (1933), 2004, p. XIV.
[93] *Ibid.*
[94] FORSTHOFF, E., *Traité de droit administratif allemand,op. cit.,* p. 534.

Cette idée de prestation se retrouve également chez Otto Mayer dans sa définition puisqu'il entend le service public comme un ensemble de moyens, tant personnels que réels, réunis dans la main d'un sujet d'administration publique, pour servir […] »[95] ; ou chez Fritz Fleiner qui précise que, dans tous les cas, avec l'exploitation de ces services, l'État et les communes « cherchent à fournir à leurs ressortissants certaines utilités »[96]. Elle est encore aujourd'hui fréquemment soulignée. À titre d'illustration, Elisenda Malaret Garcia caractérise le service public par le fait qu'il s'agit d'une activité qui « a pour objet la fourniture de prestations »[97]. À côté de cette détermination de l'objet du service, Frank Moderne souligne le rôle des pouvoirs publics en matière de service public.

B. Le but poursuivi par les autorités publiques

Le deuxième élément permettant d'identifier le service public est le but poursuivi par les autorités publiques ou par les entreprises qu'elles créent à cet effet lorsqu'elles organisent un service public[98]. Il faut entendre l'expression autorités publiques dans un sens large comme « l'ensemble des manifestations du pouvoir dans la société qui prennent un caractère public car elles ne procèdent ni de la dépendance familiale, ni d'une église, ni de la propriété privé »[99]. Cela inclut par conséquent l'État central, mais également les autorités territoriales ou les institutions publiques participant au processus de décision dans le domaine des services publics.

La plupart des approches mentionnent le rôle des autorités publiques dans la création des services publics, dans la détermination de leur organisation et dans leur contrôle. En rattachant le thème du service public au thème politique de la démocratie, Franck Moderne estime que le but du service « peut être identifié sans grande difficulté dans l'expression générique d'intérêt général, d'intérêt public, d'intérêt collectif ou d'autres expressions de même portée »[100]. Otto Mayer utilise par exemple cette idée d'intérêt public qui, pour lui, consiste essentiellement dans les « utilités » que ces « services procurent à la masse des

[95] MAYER, O., *Le droit administratif allemand*,*op. cit.*, p. 230.
[96] Cité par MARCOU, G., « Les services publics en droit allemand »,*op. cit.,* p. 119.
[97] MALARET GARCIA, E., « L'expérience espagnole »,*op. cit.*, p. 138.
[98] MODERNE, F., « Analyse comparative des notions de service public dans les États membres »,*op. cit.*, p. 67.
[99] MARCOU, G., « De l'idée de service public au service d'intérêt général », in MARCOU, G, MODERNE, F. (dir.), *L'idée de service public dans le droit des États de l'Union européenne*,*op. cit.*, p. 367.
[100] MODERNE, F., « Analyse comparative des notions de service public dans les États membres »,*op. cit.*, p. 67.

individus appelés à en profiter »[101]. André Mast emploie l'expression de « mission d'intérêt général »[102]. Maurice-André Flamme explique qu'il s'agit d'une « activité au service d'un but, d'une fin d'intérêt général »[103], puis que le service public se caractérise par son but « la satisfaction de besoins sociaux »[104]. Elisenda Malaret Garcia parle « des nécessités d'intérêt général »[105]. Pour prendre un dernier exemple, John Bell et T. P. Kennedy évoquent aussi l'idée qu'il s'agit d'« activités d'intérêt général »[106]. À côté de cette idée d'intérêt général ou d'intérêt public, on trouve aussi l'idée, déjà évoquée, de réponse à la satisfaction de besoins qualifiés de collectifs[107], de sociaux, de fondamentaux[108] ou encore de vitaux[109] etc. Quelles que soient les expressions utilisées, l'idée est donc que les prestations fournies par ces services sont nécessaires à la collectivité en même temps qu'à chacun de ses membres.

Fritz Fleiner et Ersnt Forsthoff utilisent le critère du but pour caractériser les activités que l'on appellerait aujourd'hui les services publics marchands ou industriels et commerciaux. Pour eux, ce qui les distingue des entrepreneurs privés, c'est que leur but principal n'est pas de réaliser des bénéfices. Gérard Marcou résume cette idée de Fritz Fleiner en expliquant que dans ces situations « l'administration publique n'exerce pas une activité différente de celle qu'exercerait une entreprise privée comparable, mais elle s'en distingue par le but qu'elle poursuit : tandis que pour l'entrepreneur privé, l'activité est exploitée pour réaliser un profit, pour l'administration, elle l'est pour satisfaire un besoin public »[110]. Il précise qu'influencée par la doctrine de l'économie collective, « la jurisprudence a, pendant la République de Weimar, admis largement les activités économiques des collectivités locales, en se fondant sur la distinction entre l'"intérêt public" et la "recherche exclusive du gain" »[111]. Ernst Forsthoff, quant à lui, soutient que « l'élément caractéristique des services publics

[101] MAYER, O., *Le droit administratif allemand*,*op. cit.*, p. 230.
[102] MAST, A., ALEN A., DUGAND, J., *Précis de droit administratif belge,* Bruxelles, Story Scientia, 1966, p. 37.
[103] FLAMME, M.-A., *Droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, t. 1, 1989, p. 37.
[104] *Ibid.*, p. 60.
[105] MALARET GARCIA, E., « L'expérience espagnole »,*op. cit.*, p. 140.
[106] BELL, J., KENNEDY, T. P., « La notion de service public au Royaume-Uni et en Irlande »,*op. cit.*, p. 225.
[107] En ce sens, voir Pierre Wigny qui définit les services publics comme des entreprises qui visent à assurer « la satisfaction de besoins collectifs jugés nécessaires », WIGNY, *Principes généraux du droit administratif belge*, Bruxelles, éd. De Visscher, E. Bruylant, 2e éd., 1948, p. 10.
[108] La commission européenne note pour exemple que « les sociétés européennes sont attachées aux services d'intérêt général qu'elles ont mis en place », car ils « répondent en effet à des besoins fondamentaux » (*Les services publics d'intérêt général en Europe*, Com (96) 443, 11 septembre 1996).
[109] Selon la loi allemande sur l'imposition des sociétés du 10 août 1925 (§2, al 1er, chiffre 3 (*RGBI*, I, p. 208.) : « les entreprises d'approvisionnement en eau, gaz et électricité (V*ersorgungsbetriebe*) sont définies comme des entreprises ou administrations appartenant à des collectivités publiques et comme des entreprises ou administrations ayant la capacité juridique, qui servent à satisfaire les besoins vitaux de la population et qui lui sont indispensables », cité par FORSTHOFF, E., *Traité de droit administratif allemand*,*op. cit.*, p. 718 (nbp 122).
[110] MARCOU, G., « Les services publics en droit allemand »,*op. cit.,* p. 119.
[111] *Ibid.*, p. 127.

d'approvisionnement [112] tient à ce que leur activité s'oriente selon des principes essentiellement politiques (relevant principalement de la politique économique et sociale), non pas d'après les possibilités de réaliser des bénéfices. Par là, leur gestion est une tâche administrative au sens étroit, c'est-à-dire caractérisée par la nécessité »[113].

C. Le régime juridique applicable

Frank Moderne tente, enfin, de dégager un régime juridique applicable aux services publics dont le « noyau dur » est constitué, pour l'essentiel, par les grands principes qui ont été identifiés dans les droits nationaux : principe de continuité du service (ce qui implique pour certains d'entre eux la sécurité des approvisionnements) ; principe d'égalité des usagers (qu'il s'agisse de l'accès ou du fonctionnement normal du service), principe d'adaptation constante du service aux innovations techniques ou technologiques » [114]. Ces grands principes correspondent, dans le système juridique français, aux lois dites de Rolland. Ils sont très souvent évoqués dans les travaux déjà cités présentant la conception des services publics dans les différents États membres. Ils sont, parfois, présentés comme loi du service, d'autres fois non.

À l'exception de ces grands principes que nous retrouverons et exposerons dans le corps de cette thèse, il n'y a pas de régime juridique commun, dans le sens où des règles différentes s'appliquent aux diverses activités et qu'il ne suffit pas de qualifier une activité de service public pour connaître les effets juridiques concrets qui en découlent. Ce constat existe en France et a soulevé de nombreuses controverses. Il n'a pas empêché de penser, ensemble, ces différents services et de les subsumer sous une même notion.

De cette identification d'un « fond commun » des services publics en Europe, nous pouvons proposer une définition qui n'a, en soi, rien d'originale. Les services publics sont des activités qui visent à fournir des prestations aux membres d'une collectivité et qui, en raison de leur importance au regard de l'intérêt général et de la satisfaction des besoins considérés comme fondamentaux, sont organisées et contrôlées par les autorités publiques. Elles sont

---

[112] *Versorgungsbetrieb*, équivalents des services publics industriels et commerciaux.
[113] FORSTHOFF, E., *Traité de droit administratif allemand* (1966),*op. cit.,* p. 592.
[114] MODERNE, F., « Analyse comparative des notions de service public dans les États membres », in STOFFAES, C. (dir.), *L'Europe à l'épreuve de l'intérêt général*,*op. cit.*, pp. 67-68. Il ajoute à ces 3 principes, « en fonction des circonstances, d'autres éléments qui prennent corps peu à peu dans la conscience juridique des États : principe de transparence, principe de concertation, principe de neutralité, etc.

gérées parfois directement par ces dernières, d'autres fois par des personnes privées. Cette gestion est soumise à des obligations en matière de continuité, d'adaptabilité et d'égalité. Au regard de ce « fond commun », on peut questionner l'argument, souvent avancé, de la spécificité des services publics à la française.

Section II - Des questionnements autour de l'idée de la spécificité française

La « conviction largement partagée d'une spécificité du service public à la française »[115] s'exprime de diverses manières. Cet argument est d'abord avancé pour montrer la différence des conceptions entre le modèle français et le modèle européen (§ 1). Il est aussi fréquemment employé quand on expose le caractère mythique qu'aurait pris le service public en France (§ 2). Enfin, cette spécificité française est souvent énoncée dans les recherches comparatives ou dans les travaux tentant d'expliquer, en langue française, la conception du service public dans les autres États membres. Ces travaux partent souvent des systématisations doctrinales françaises de la notion de service public et en déduisent qu'il n'y a pas d'équivalent de cette notion juridique dans les autres pays (§ 3).

§ 1 - L'argument de la spécificité au regard du droit communautaire

Pour Yves Gaudemet, l'idée qu'il existe une spécificité du service public à la française fait écho à la conviction « du bien fondé de périodiques et vaines croisades pour sa défense face à "l'invasion" communautaire »[116]. Si aujourd'hui, les convergences des deux modèles sont mises en avant, les divergences ont été pointées du doigt dans les années 1990. L'ajout du syntagme « à la française » était, dans ce contexte, mobilisé soit pour défendre la conception française face au développement du droit communautaire[117], soit pour enjoindre une nécessaire « modernisation » du modèle français et une adaptation à la rationalité communautaire[118].

[115] GAUDEMET, Y., « Le service public à l'épreuve de l'Europe : vrais et faux procès », in *Les mutations contemporaines du droit public, Mélanges en l'honneur de Benoît Jeanneau,* Paris, Dalloz, 2002, p. 485.
[116] *Ibid.*
[117] Voir par exemple la thèse de D. Espagno : ESPAGNO, D., *Essai de refondation de la notion de service public en droit administratif français*, Toulouse, Thèse pour le doctorat en droit de l'Université de Toulouse 1, 1998, 1399 p.
[118] Voir SIMON, G., « Les théories du service public, théories républicaines », *in* MATHIEU, B., VERPEAUX, M. (dir.), *La République en droit français*, Paris, Economica, 1996, pp. 201 à 212 ou encore GAUDEMET, Y., « Le service public à l'épreuve de l'Europe : vrais et faux procès »,*op. cit.*, pp. 473 à 485.

Dans cette perspective, le présupposé semble être que la France est le seul pays à avoir développé une conception particulière des services publics qui serait très différente des approches dans les autres pays européens. Étant minoritaire, elle devrait donc modifier son droit pour se conformer à la conception majoritaire et permettre l'application des règles des traités communautaires. Il est pourtant fréquemment souligné que le droit communautaire a entrainé, dans le champ des services publics, des modifications importantes, si ce n'est des bouleversements, dans l'ensemble des États membres de l'Union et que des oppositions à la conception communautaire se sont également manifestées. Le droit communautaire ne met pas en place une conception qui serait commune à la plupart des États membres à l'exception de la France. La conception communautaire est une construction propre à laquelle l'ensemble des États membres de l'Union européenne est contraint de s'adapter. Ce que l'on désigne sous le terme de service public, sont des secteurs qui doivent profondément se transformer pour intégrer le droit de la concurrence communautaire dans leur organisation et leur fonctionnement. Ces transformations concernent l'ensemble des pays de l'étude. À titre de précision, il faut souligner la spécificité temporelle de l'Angleterre qui a amorcé ces mutations dès le début des années 1980, soit une dizaine d'années avant la plupart des autres pays de l'étude et avant que ne se développe la législation européenne sectorielle relative aux services d'intérêt général. Les différentes réformes qui ont touché l'ensemble des services publics au Royaume-Uni « ont entrainé des modifications profondes de l'État britannique »[119], comme ce sera le cas, par la suite pour les autres États membres de l'Union européenne.

C'est l'une des raisons pour lesquelles l'approche historique est pertinente. Elle permet de s'interroger sur le développement et le rôle des services publics avant que l'Union européenne n'intervienne dans ces secteurs. Car, en matière de services publics, l'intervention des institutions communautaires ne commence réellement qu'après l'acte unilatéral de 1986 même si les services d'intérêt économique général sont mentionnés dans le Traité depuis les origines. Après trente ans de réflexions, de négociations, de réglementations et de restructurations, il existe une convergence des droits des différents États membres de l'Union européenne en matière de développement des mécanismes et outils visant à favoriser la concurrence dans les services publics. Mais qu'en était-il avant ? L'un des objectifs de cette recherche est de répondre à cette question.

[119] VARIN, K., « Les services publics au Royaume-Uni »,*op. cit.*, p. 186.

§ 2 - L'argument du caractère mythique du service public

Un autre type d'argument repose sur l'idée qu'en France le service public aurait un caractère mythique qui ne se rencontrerait pas dans les autres États européens. Il renverrait à l'« une de ces images fondatrices, polarisant les croyances et condensant les affects, sur lesquels prend appui l'identité collective »[120]. « Nulle part ailleurs qu'en France »[121], la notion de service public n'aurait pris une telle ampleur. Reposant sur une certaine conception de l'État et du lien social, elle serait « un élément de l'identité nationale »[122]. Or, si « derrière les mots, c'est en réalité toute une conception du statut de l'État, et par-delà du lien social, qui se trouve posée »[123], l'« assimilation avec les notions voisines qu'on peut rencontrer ailleurs »[124] serait difficile, voire impossible.

Le caractère mythique de la notion de service public en France ne peut être en soi un obstacle à la comparaison. De surcroît, force est de constater que le rôle des services publics dans le maintien du lien social, dans la conception de l'État et dans la détermination d'une identité culturelle n'est pas propre à la France. Jean-Claude Boual, souligne que « les histoires et les cultures marquent les conceptions, les modes d'organisation, de contrôle et de régulation », mais que « partout, ils jouent un rôle important dans la cohésion économique et sociale, ainsi que dans l'aménagement des territoires, à la charnière des régulations économiques, sociales, politiques, spatiales et de gestion du temps »[125]. Les services publics apparaissent « nécessaires pour garantir à chacun la pleine appartenance à la collectivité »[126]. La Commission européenne, quant à elle, rappelle régulièrement l'attachement des « sociétés européennes » aux services d'intérêt général et leur « fonction de ciment de la société »[127]. Elle poursuit en expliquant que cette fonction « dépasse le seul niveau des préoccupations matérielles. Elle comporte une dimension symbolique : les services d'intérêt général offrent des repères à la collectivité et sont constitutifs du lien d'appartenance des citoyens à celle-ci. Ils constituent ainsi un élément de l'identité culturelle pour tous les pays européens jusque dans les gestes de la vie quotidienne »[128]. Selon la formule évocatrice de Robert Castel, toute société « expérimente l'énigme de sa cohésion et tente de conjurer le risque de sa

[120] CHEVALLIER, J., *Le service public*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 3ème éd, 1994, p. 3.
[121] *Ibid.*
[122] PONTIER, J.-M., « Sur la conception française du service public », *Dalloz*, 1996, chron., p. 10.
[123] CHEVALLIER, J., « Regard sur une évolution », *AJDA,* numéro spécial, le service public, 1997, p. 8.
[124] *Ibid.*
[125] BOUAL, J.-C., « Le débat européen sur les services publics et les réseaux »,*op. cit.,* p. 88.
[126] *Ibid.*p. 90.
[127] Com (96) 443 final, *Les services publics d'intérêt général en Europe*, 11 septembre 1996, p. 6.
[128] *Ibid.*

fracture »[129]. Les services publics ont joué dans tous les pays de l'Europe un rôle important pour tenter d'apporter des réponses à ces problématiques auxquelles chaque société est confrontée. Ce constat est même l'un des éléments mis en avant par les institutions communautaires pour expliquer en quoi les services d'intérêt général sont constitutifs du modèle européen de société et des valeurs communes de l'Union. En effet, leur rôle en matière de « cohésion » sociale, économique et territoriale est régulièrement souligné.[130]

S'il y a un caractère mythique, il est surtout à rechercher dans le récit traditionnel de la doctrine française à propos de la notion juridique de service public dont on ne cesse d'annoncer la crise.

§ 3 - L'argument de la spécificité de la notion juridique de service public

Il est indéniable que le service public a fait couler beaucoup d'encre en France depuis le début du XX^{e} siècle et que tout juriste français en a étudié les diverses théories et controverses en deuxième année de licence de droit. Cette notion a une histoire faite de diverses tentatives de systématisation doctrinale et de nombreuses controverses. Aux origines de la construction d'une notion juridique de service public, on trouve la doctrine publiciste de la III^{e} République qui l'a mobilisée pour tenter d'appréhender les transformations profondes du droit liées à l'interventionnisme accru des autorités publiques dans des secteurs toujours plus vastes de la société. Avec Gilles Guglielmi, on peut résumer le travail de cette période en soutenant qu'« en définitive, la notion de service public a été activée de la même façon que l'est toute construction scientifique : à un instant donné, elle a constitué à la fois une rupture et une intégration des théories précédentes en faisant progresser un modèle explicatif et représentatif de la matière étudiée »[131]. En l'occurrence, la matière qui est profondément liée au développement de cette notion est le droit administratif. C'est dans ce cadre que la doctrine

[129] CASTEL, R., *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Gallimard, 1999, p. 25.
[130] Dans sa communication de 1996, la Commission souligne que les services d'intérêt général « participent de façon importante à la cohésion économique et sociale » (COM (96) 443 final, p. 4). Dans sa communication de 2000, la Commission, reprend les trois qualificatifs en affirmant qu'ils « contribuent […] à la cohésion économique, sociale et territoriale » (COM (2000) 580 final, p. 7). Il en va de même dans sa communication de 2007 : « ils jouent un rôle majeur dans la garantie de la cohésion sociale, économique et territoriale de l'ensemble de l'Union » (COM (2007) 725 final, p. 4). Les parlementaires soulignent également « la contribution que les services d'intérêt économique général et les services non économiques apportent à la promotion de la cohésion sociale et territoriale » (Rapport Rapkay, 2006, pp. 18-19). Ce constat est même inscrit dans les normes primaires communautaires, puisque l'article 16 du traité d'Amsterdam repris par l'article 14 du TFUE dispose qu'ils jouent un rôle « dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union ».
[131] GUGLIELMI, G. J., « Les juristes, le service public et les entreprises publiques, aux XIX^{e} et XX^{e} siècles », *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, n° 52-3, juill.-sept. 2005, p. 103.

a tenté de dégager, au regard des normes en vigueur et de la jurisprudence, les différentes fonctions que jouerait le service public.

Dans cette perspective, certains ont tenté d'en faire le critère unique de définition du droit administratif[132]. Outre la construction d'une notion juridique devant permettre de faire découler un régime juridique, la notion de service public a également été mobilisée pour délimiter la frontière entre règles de droit public et règles de droit privé[133]. Enfin, dans un système qui connaît deux ordres de juridiction, elle a été utilisée comme critère de répartition des compétences[134]. Chacune de ces fonctions a, depuis le départ, été l'objet de critiques et

[132] Souvent cité en ce sens, l'objectif de Léon Duguit n'est pourtant pas de trouver un critère de définition du droit administratif, mais d'expliquer les transformations du droit public dont il est contemporain en élaborant une théorie de l'État. C'est dans cette perspective qu'il considère la notion de service public comme « la notion fondamentale du droit public moderne » (DUGUIT, L., *Les transformations du droit public*,*op. cit.,* p. XIX).
C'est surtout Gaston Jèze qui a fait, de la notion de service public, « la pierre angulaire du droit administratif français » ainsi qu'une notion sur laquelle « toutes les théories juridiques reposent » (JÈZE, G., « Le service public », *Revista de drept public*, 1926, pp. 161-162). Il a été vivement critiqué, notamment par Henry Berthélemy qui a répondu avec véhémence à cet article. Il écrit : « ne dites pas que la "notion de service public" domine le droit administratif, qu'elle l'éclaire et fournit la clef de toutes les difficultés qu'on y rencontre ». Et d'ajouter, « que l'affirmation d'une "notion de service public" dominant toute l'activité administrative, inutile à nos yeux, risque d'être nuisible et de fournir de mauvais arguments et des controverses délicates » (BERTHÉLEMY, H., « Défense de quelques vieux principes », *in Mélanges Maurice Hauriou*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1929, pp. 817-818).
Quant à Maurice Hauriou, souvent présenté comme le maître de l'école de la puissance publique, il fait une large place à la notion de service public à côté de celle de puissance publique. Pour lui, elles constituent toutes deux, les « deux notions maîtresses du régime administratif », la première étant « l'œuvre à réaliser par l'administration publique », la seconde « le moyen de réalisation » (HAURIOU, M., « Préface de la 11e édition : la puissance publique et le service public »,*op. cit.*, p. IX).
Ce débat pour déterminer la place de la notion de service public dans la définition du droit administratif se poursuivra dans la seconde moitié du XXe siècle. À titre d'illustration, André de Laubadère estime que si le service public n'est pas la « clé de voûte » du droit administratif, il « demeure sinon le seul, du moins le plus important des carrefours où se raccordent un grand nombre des éléments d'ordres divers [définitions, principes, règles de compétence] dont l'ensemble constitue la trame du droit administratif » ; il joue « un rôle, sinon plus accusé, du moins plus varié et plus complet que les autres notions entre lesquelles se partagent les faveurs des spécialistes de droit administratif » (LAUBADERE de, A., « Revalorisations récentes de la notion de service public », *AJDA*, 1961, p. 595). De son côté, Roger Latournerie, est en accord avec Gaston Jèze sur le fait que le service public est le critère unique pour expliquer le droit administratif (LATOURNERIE, R., « Sur un Lazare juridique, bulletin de santé de la notion de service public : agonie, convalescence ou jouvence », *EDCE*, 1960, pp. 61 et s.). Pour des auteurs qui reconnaissent l'utilité et l'importance de la notion de services public mais qui critiquent l'approche qui le considèrent comme le critère général du droit administratif, voir WALINE, M., « Vicissitudes récentes de la notion de service public », *Rev. Adm.,* 1948, pp. 23 et s. ; RIVERO, J., « Existe-t-il un critère du droit administratif ? », *RDP*, 1953, pp. 279 et s. ; ou encore VEDEL, G., « Les bases constitutionnelles du droit administratif », *EDCE*, 1954, pp. 21 et s.
[133] Gaston Jèze cherche à dégager une définition juridique précise pour permette au juge de savoir si « la solution du procès dépend de la question de savoir si, dans l'affaire en cause, il faut appliquer les règles du droit public ou les règles du droit privé, c'est-à-dire s'il y a service public ou gestion privée ». C'est dans cette perspective qu'il définit le service public comme « un procédé technique – et non pas seul procédé – pour donner satisfaction à des besoins d'intérêt général ». Quand ils sont en présence d'un service public, « les agents ont la possibilité d'user des procédés du droit public, c'est-à-dire de faire appel à des théories spéciales, à des règles spéciales, à un régime juridique spécial » (JÈZE, G., « Le service public »,*op. cit.*, pp. 163, 171-172.). Sur cette question aussi, Jèze a été vivement critiqué par Henry Berthélemy qui soutient que « les services publics sont soumis au droit commun toutes les fois qu'il n'y est pas dérogé par des textes contraires. Évidemment cela ne s'applique pas aux services d'autorité, parce que les règles sur l'exercice de l'autorité, sous quelque forme qu'elle s'exerce, constituent un ensemble de normes spéciales. En cette mesure, on peut considérer le droit administratif comme "autonome". Mais il est dangereux d'étendre cette autonomie à toute la sphère des actes administratifs. Il n'y a pas lieu de les soustraire au droit commun que dans des cas exceptionnels » (BERTHÉLEMY, H., « Défense de quelques vieux principes »,*op. cit.*, p. 820).
[134] André de Laubadère souligne que « les déceptions fréquemment causées par la notion de service public en ce qui concerne son rôle et ce que l'on appelle à cet égard son caractère "inopérant" (en ce qui concerne sa définition et ce qu'on appelle son caractère "insaisissable" […]) paraissent tenir, au moins en grande partie à ce que l'on apprécie surtout ce rôle au regard du problème crucial du partage des compétences entre les juridictions administratives et judiciaires » (LAUBADERE de, A., « Revalorisations récentes de la notion de service public »,*op. cit.*, p. 594). Or, comme il le précise, « dans ce domaine, le

controverses, au point que le service public apparaît comme une notion perpétuellement en crise[135]. À ces diverses fonctions controversées, s'ajoutent les débats autour de la définition de cette notion qui permet d'identifier des activités, non explicitement qualifiées de service public, comme relevant de cette catégorie, afin de leur appliquer un régime dérogatoire du droit commun[136]. Par ailleurs, cette notion joue un rôle, ni suffisant, ni toujours nécessaire, dans la définition d'autres notions juridiques comme celles d'acte administratif, de travail public, de contrat administratif, de domaine public ou encore d'agent public[137].

Malgré ces divergences d'approches des services publics par la doctrine française, la comparaison est souvent effectuée à l'aune de représentations simplifiées des tentatives de systématisation d'une notion juridique de service public[138]. Partant de l'idée contestable qu'il existerait une unité de cette notion[139] et du constat indéniable de son rôle fondamental dans le

---

service public ne joue plus qu'un rôle partagé et limité », tout en posant la question de savoir si un critère de remplacement pourrait suffire, à lui seul, à jouer un tel rôle (*Ibid.*).
Il faut rappeler ici que, si la notion de service public joue un rôle dans la répartition des compétences, le juge judiciaire a toujours eu des compétences dans des activités qualifiées de service public que ce soit en matière de police judiciaire, de tarification, ou dans les activités industrielles et commerciales des autorités publiques. Par exemple, Eugène Vigouroux note à la fin du XIX^{e} siècle que « tandis que les contestations relatives aux chemins de fer considérés comme voies de communication, y compris celles qui résultent de l'entreprise de travaux publics, sont du ressort de l'autorité administrative, toutes les difficultés concernant les chemins de fer, considérés comme entreprises de transport, rentrent dans les attributions de la juridiction ordinaire, et sont réparties, en prenant pour base le droit commun, entre tribunaux civils, les juges de référés, les tribunaux de commerce, les juges de paix et les tribunaux répressifs » (VIGOUROUX, E., *Législation et jurisprudence des chemins de fer et des tramways : ouvrage contenant tous les textes usuels reproduits dans un ordre méthodique et commentés au moyen de la jurisprudence de l'administration et des tribunaux*, Paris, Thorin, 1886, pp. 41-42). Dans les pages qui suivent, il résume les différentes situations où telle ou telle juridiction est compétente. On peut également relever avec Xavier Bezançon que « l'eau vendue aux usagers tant par le régisseur que par le concessionnaire est donc un contrat de droit privé dont le contenu relève de la compétence des tribunaux judiciaire » (BEZANÇON, X., *Les services publics en France : de la Révolution à la Première Guerre mondial*, Paris, Presses de l'École nationale des Ponts et chaussées, 1997, p. 116).

[135] G. Vedel et P. Delvolvé parlent de notion « confuse » (VEDEL, G., DEVOLVÉ, P., *Droit administratif*, Paris, PUF, t. 2, 12^{e} éd., 1992, p. 723). Pour D. Linotte et R. Romi, la définition du service public est « introuvable » (LINOTTE, D., ROMI, R., *Services publics et droit public économique*, Paris, Litec, 5^{e} édition, 2003, p. 45).

[136] Marcel Waline note par exemple qu'à côté de la traditionnelle définition organique s'est développée une définition matérielle de la notion de service public puisque des organismes de droit privé peuvent rendre certains services au public d'intérêt public et se voir, à cette fin, mis à disposition « tout ou partie des privilèges de droit public autrefois réservés aux administrations publiques. Il critique cette « nouvelle touche » qui enrichit le « clavier des procédés juridiques aidant à réaliser le bien public », car, d'une part, elle donne au juge un pouvoir arbitraire et, d'autre part, elle « permet de supprimer la liberté dans tels secteurs que l'administration et la juridiction administrative estiment constituer un service public au sens matériel, alors qu'il était traditionnellement admis que seul, le législateur peut restreindre une liberté publique » (il parle ici de la liberté du travail et du commerce) (WALINE, M., « Vicissitudes récentes de la notion de service public »,*op. cit.*, pp. 24-25).

[137] Voir notamment, LAUBADERE de, A., « Revalorisations récentes de la notion de service public »,*op. cit.*, p. 592.

[138] L'école du service public est souvent évoquée, pour expliquer que des auteurs comme Duguit, Jèze ou encore Bonnard ont développé une conception identique de cette notion. Frank Moderne, par exemple, affirme que cette école a « systématisé une véritable doctrine du service public reposant sur une assimilation globale entre intervention des personnes publiques, la reconnaissance d'un droit particulier (différent du droit commun) et la compétence du juge administratif » (MODERNE, F., « Analyse comparative des notions de service public dans les États membres », in STOFFAES, Ch. (dir.),*op. cit.,* p. 59). Mais, à la suite de Fabrice Melleray, il est nécessaire de distinguer entre l'école duguiste, l'école de Bordeaux et l'école du service public pour rendre compte des systématisations doctrinales. Dans cette perspective, l'auteur central de l'école du service public n'est pas Léon Duguit, mais Gaston Jèze (MELLERAY, F., « École de Bordeaux, école du service public, et école duguiste : proposition et distinction », *RDP*, n° 6, 2001, pp. 1887-1905).

[139] L'idée qu'il existerait une unité de la notion juridique de service public (gestion publique, droit administratif, compétence juge administratif) étant depuis longtemps battue en brèche, on peut se demander pourquoi l'on continue à partir de cette

droit administratif français, ce sont les différences qui sont le plus mises en avant dans une perspective comparative. Gilles Jeannot estime que « l'expression "service public" [est] intraduisible »[140]. Gérard Marcou note que « la notion française de "service public" n'a pas d'équivalent dans le droit administratif allemand et [qu']on ne peut la traduire sans contresens »[141]. Jordi Borja et Albert Serra soulignent que « si les théoriciens espagnols qui ont utilisé la notion de service public se sont inspirés des auteurs français, cette notion n'a jamais occupé la place cardinale qu'elle tient dans la conception française de l'action publique » [142]. Elisenda Malaret Garcia confirme ce point de vue en expliquant que « la notion de service public n'occupe pas une place centrale dans le droit administratif espagnol »[143]. Si cette expression est utilisée dans l'ordre juridique de ce pays, « elle est loin de jouer le rôle constructif caractéristique du système juridique français »[144] puisqu'« on ne la retrouve ni comme critère d'application du droit administratif, ni comme critère de délimitation des compétences du juge administratif »[145]. En Italie, le terme de service public fait partie du langage juridique courant, mais ce critère n'est « pas mis en avant pour définir le droit administratif ou déterminer la compétence de la juridiction administrative » [146]. Paolo Sabbioni fait la même analyse en soutenant qu'au-delà des analogies, « les deux notions, telles qu'elles se sont construites au début du siècle, se différencient nettement aussi bien en ce qui concerne leur rôle dans le droit administratif que leur réglementation. Ces différences paraissent dépendre à la fois de l'approche du droit administratif par la doctrine et du système de répartition des compétences juridictionnelles dans les deux pays »[147]. Pour décrire les services publics au Royaume-Uni, John Bell et T. P. Kennedy commencent par affirmer que « la notion de service public est une conception originale du droit français », et qu'il « ne faut pas s'attendre à ce que les autres systèmes juridiques, même en Europe, reconnaissent les mêmes concepts » [148]. Sur cette question, ils constatent du « côté français une construction doctrinale et jurisprudentielle riche et complexe (sinon byzantine), alors que du côté de la *common law* sur le plan formel, c'est presque le vide juridique »[149].

---

approche pour aborder les services publics ; question qui se pose d'autant plus quand on se place dans une perspective comparative.

[140] JEANNOT, G., « Les services publics des autres », *in* QUIN, Cl., JEANNOT, G., (dir.), *Un service public pour les européens ?,op. cit.,* 1997*,* p. 15.

[141] *Ibid.*, p. 84.

[142] BORJA, J., SERRA, A., « Le service public en Espagne »,*op. cit.,* p. 231.

[143] MALARET GARCIA, E., « L'expérience espagnole »,*op. cit.*, p. 136.

[144] *Ibid.*

[145] *Ibid.*

[146] MODERNE, F., « Analyse comparative des notions de service public dans les États membres »,*op. cit.,* p. 62.

[147] SABBIONI, P., « Le service public et l'État de droit en Italie », *in* MARCOU, G, MODERNE , F. (dir.), *L'idée de service public dans le droit des États de l'Union européenne,op. cit.,* p. 261.

[148] BELL, J., KENNEDY, T. P., « La notion de service public au Royaume-Uni et en Irlande »,*op. cit.,* p. 225.

[149] *Ibid.*

Une fois ces divergences énoncées, les différents auteurs expliquent généralement que la notion de service public joue néanmoins un rôle dans leur système respectif. Cherchant à expliciter la place d'une notion de service public dans le système juridique des États membres, Franck Moderne a dégagé trois grandes catégories : « les États où le concept du service public bénéficie d'une forte valeur ajoutée, les États où ce concept, sans être au premier plan, est pris en compte pour définir le régime juridique applicable aux activités administratives (et notamment aux activités économiques) et les États où la notion de service public, sans être méconnue, ne paraît pas produire d'effets juridiques précis »[150]. Dans la première catégorie, il inclut uniquement la France tout en ajoutant que « c'est sans doute à dessein que la conception française du service public a été analysée comme conception de référence par rapport à laquelle les autres systèmes nationaux ont été amenés à se situer »[151]. Dans la deuxième, il range l'Espagne[152], l'Italie, le Portugal, la Belgique ou la Grèce ; « pays proches culturellement de la France, ou qui ont subi son influence »[153]. Dans la dernière, il classe la Grande-Bretagne, la République Fédérale d'Allemagne[154], les Pays-Bas, l'Irlande et le Danemark[155].

Le fait qu'il n'y ait que la France dans la première catégorie témoigne, ici aussi, de la tendance à partir des débats juridiques français autour de cette notion. Si cette classification peut avoir un intérêt pour étudier les fonctions de l'utilisation de la notion de service public dans l'ordre juridique des États membres, cette thèse ne poursuit pas cet objectif. Nous n'avons pas pour projet d'approfondir la recherche visant à étudier le rôle de cette notion dans la qualification des actes administratifs, dans la responsabilité des personnes publiques ou encore dans le régime applicable aux biens affectés à un service public. Ces approches partent davantage des utilisations de la notion ou de ses équivalents par les juges. Si ces questions ont un grand intérêt en matière contentieuse, elles ne font pas partie de nos préoccupations dans le cadre de cette thèse. La question est abordée sous un angle très différent.

---

[150] MODERNE, F., « Analyse comparative des notions de service public dans les États membres »,*op. cit.*, p. 58. Il précise qu'« il va sans dire, que ces catégories contiennent une part d'artifice, mais il en va ainsi de toutes les classifications juridiques ».

[151] *Ibid.*

[152] En Espagne « la notion est présente et elle a une certaine fonction au sein de l'ordre juridique. Ainsi du fait qu'ils ont comme objet un service public, les contrats passés par l'administration deviennent des contrats administratifs (art 5.2 de la loi sur les contrats administrations publiques). Quand les biens de l'administration sont affectés à un service public, ils relèvent du domaine public (art 339 du code civil). De même la responsabilité de l'administration est engagée quand les dommages causés par le fonctionnement normal ou anormal des services publics (art 106.2 de la Constitution ; art 139 de la loi sur le régime juridique des administration publiques et sur la procédure administrative commune) » (MALARET GARCIA, E., « L'expérience espagnole »,*op. cit.*, pp. 136-137).

[153] MODERNE, F., « Analyse comparative des notions de service public dans les États membres »,*op. cit.,* p. 61.

[154] MARCOU, G., « Les services publics en droit allemand »,*op. cit.,* pp. 89-90.

[155] *Ibid.*, p. 64.

La recherche de convergence ne signifie pas la recherche de l'identique, mais celle des similarités. Ainsi, pour effectuer cette étude, il nous semble nécessaire de nous détacher du récit traditionnel de la doctrine juridique française. Que le service public soit un mythe uniquement en France ou que ses fonctions dans la sphère juridique ne se retrouvent pas (ou pas au même degré) dans l'ensemble des autres États membres ne peuvent constituer un frein à la comparaison. On n'appréhende pas un objet juridique à l'aune de la fréquence de son utilisation ou de son degré de théorisation et de systématisation. Notre point de départ ne sera donc pas les spécificités françaises, mais l'existence, dans l'ensemble des États européens, d'activités collectives ayant des caractéristiques particulières nécessitant une intervention des autorités publiques et l'imposition d'un certain nombre d'obligations. Nous avons donc réalisé un pas de côté en changeant le prisme d'analyse : il ne s'agit pas d'étudier les fonctions juridiques de cette notion mais le phénomène social que constituent les services publics dans les différents pays de l'étude, c'est-à-dire la réalité à laquelle ils renvoient. Reste maintenant à expliciter les présupposés de la démarche comparatiste retenue.

Section III - Les présupposés de la comparaison

La démarche comparatiste adoptée dans cette thèse implique une clarification préalable des présupposés méthodologiques et théoriques. Cette exigence s'impose d'autant plus quand on travaille sur un sujet aussi vaste et sur une période aussi étendue. Ainsi, nous présenterons d'abord les partis pris de la démarche comparatiste (§ 1) avant de s'intéresser aux outils conceptuels mobilisés (§ 2).

§ 1 - Les partis pris de la démarche comparatiste

Ayant pour objectif de dégager un concept commun, nous avons fait sciemment le choix de la démarche comparative intégrative (A). Le recours à l'interdisciplinarité, qui elle aussi permet d'effectuer des comparaisons, est fondamental pour se dégager du récit et des approches traditionnellement produits sur ces questions (B). Enfin, ne pouvant étudier l'ensemble des pays de l'Union européenne dans le cadre de cette thèse, nous expliquerons le choix des pays retenus (C).

A. Le choix de la démarche comparatiste intégrative

Le droit comparé moderne qui se développe à la fin du XIX[e] siècle poursuit un but pratique : l'objectif est de trouver la meilleure solution juridique en étudiant les lois et les codes des différents pays. L'approche est donc utilitariste. Depuis, les débats ont été nombreux pour savoir si le droit comparé était une méthode ou une science, ou bien pour choisir une approche entre les méthodes descriptive, conceptuelle, fonctionnelle, factuelle ou contextualiste[156] ou encore pour déterminer les objectifs et finalités de la comparaison. Il ne nous semble pas nécessaire de relater ces diverses réflexions et controverses dans cette thèse. Comme le souligne Béatrice Jaluzot, « l'existence d'écoles méthodologiques »[157] a été critiquée de « manière convaincante » par K. Zweigert et H. Kötz par exemple. Selon ces auteurs, croire que « les fondements, les objectifs et la méthode du droit comparé peuvent être déterminés a priori, à partir d'une prémisse philosophico-juridique ou systématique est l'erreur cardinale des premières esquisses théoriques (...). Aujourd'hui encore, il est douteux que l'on puisse édifier une doctrine méthodologique »[158]. La méthode doit donc être précisée en fonction du travail entrepris puisqu'elle « est intimement liée à la fin ou à l'objectif poursuivi »[159]. Plutôt que de partir d'une théorie élaborée par un autre, il faut se demander, comme le conseille Pierre Legrand, comment « le comparatiste opère son choix d'une matrice rhétorique, d'une modalité de mise en intrigue, d'une stratégie explicative par le moyen desquelles l'objet de sa comparaison est pensé »[160]. Tout discours comparatiste, comme tout discours sur le droit, est d'abord « un discours interprétatif en ce qu'il donne à connaître non pas les choses en elles-mêmes (il n'y a pas de droit en soi ou de droit tel qu'en lui-même), mais bien la connaissance que le comparatiste en a acquise. Ainsi le droit étranger vu à travers la lorgnette du comparatiste n'est pas autre chose que la réponse à une question par lui posée »[161]. Un phénomène ne peut être appréhendé dans sa totalité et dans sa complexité. Seul un discours nécessairement partiel sur ce dernier peut être entrepris. Cette impossibilité est encore plus manifeste quand l'objet déterminé est aussi vaste, foisonnant et diversifié que ne l'est le phénomène des services publics en Europe depuis le XIX[e] siècle. Ce constat n'est pas un obstacle à l'étude d'un tel objet. Il implique juste d'être honnête sur la démarche suivie, les

[156] Voir sur ces différentes méthodes, JALUZOT, B., « Méthodologie du droit comparé : bilan et prospective », *RIDC*, n° 1, 2005, pp. 38-43.
[157] *Ibid.*, p. 43.
[158] ZWEIGERT, H. KÖTZ, *Einführung in die Rechtsvergleichung*, 3. A, 1996, p. 32, cité par Béatrice Jaluzot,*op. cit.*, p. 43.
[159] JALUZOT, B.,*op. cit.*, p. 45.
[160] LEGRAND, P., « Comparer », *RIDC*, n° 2, 1996, p. 285.
[161] *Ibid.*, p. 286.

sources consultées ou encore les rapprochements effectués qui dépendent eux-aussi de la question initialement posée.

À l'origine de cette thèse s'est posée la question de savoir pourquoi l'idée qu'il y aurait une spécificité française en matière de service public s'est imposée dans la doctrine juridique française, mais également dans la doctrine juridique européenne, alors que, dans tous les pays de l'étude, il existe des services similaires qui se sont développés depuis le XIX[e] siècle[162] ? Pourquoi la « comparaison différentielle »[163] a été privilégiée ? Pourquoi ne pas avoir opté pour la « comparaison intégrative » ? Comme l'explique Marie-Claire Ponthoreau, le choix s'offre à tout comparatiste. Il peut mettre soit l'accent sur les différences, soit au contraire sur les similarités. Or, « selon le choix opéré, le discours produit n'est pas le même. La comparaison offre donc une lecture (parmi d'autres) du droit »[164]. Dans les dernières décennies, quand le discours sur les convergences est tenu c'est pour parler des évolutions du droit français dans ces secteurs et de son adaptation au droit communautaire. Pourquoi ne pas avoir une approche plus large et étudier ces phénomènes avant que l'intervention communautaire ne se soit développée ?

Dans cette thèse, nous faisons clairement le choix d'une comparaison intégrative. Faire un tel choix ne conduit pas forcément à sous-estimer les différences qui existent entre les activités, les pays ou les époques ; elles sont intrinsèques à l'objet étudié. La diversité ne constitue pas en tant que telle un obstacle à la recherche de convergences. En effet, cette diversité est inhérente au concept de service public abordé dans son caractère éminemment problématique. Regroupant des activités très variées, la mise en œuvre concrète des services publics ne peut être que très diverse. Renvoyant à des présupposés tant sociaux qu'économiques et étant le résultat de choix politiques, les controverses autour de ce concept ne peuvent que venir brouiller un peu plus la cohérence de ce dernier. Ces controverses s'appuient davantage sur les oppositions et les luttes qu'il suscite. Elles viennent, là aussi, accentuer le sentiment de diversité et accréditer ainsi l'idée que le service public serait « insaisissable ». Cependant, cette diversité n'est pas propre à la comparaison entre différents

[162] Les processus de construction de certains services publics (sécurité, eau, assainissement, éducation, etc.) ont commencé bien avant le XIX[e] siècle. Nous ferons parfois référence aux époques antérieures, mais le champ de recherche étant particulièrement vaste, nous nous sommes concentrés sur les deux derniers siècles. Par ailleurs, certains services publics comme les transports collectifs ne se développent qu'à partir du XIX[e] siècle avec l'évolution des progrès techniques. Pour une étude approfondie de la présence de l'« idée du service public » depuis l'Antiquité, voir la thèse de Delphine Espagno, ESPAGNO, D., *Essai de refondation de la notion de service public en droit administratif français,op. cit.*

[163] PONTHOREAU, M.-C., « Le droit comparé en question(s) : entre pragmatisme et outil épistémologique », *RIDC*, n° 1, 2005, p. 10.

[164] *Ibid.*, p. 17.

États, elle existe également quand on étudie uniquement la France. Les situations juridiques varient selon l'activité concernée, le territoire sur lequel elle se développe et l'époque étudiée. Pourtant, ces différences n'ont pas empêché de regrouper un certain nombre de services sous une terminologie générique unique, de proposer des théorisations et systématisations du service public et de susciter des controverses. Elles n'ont pas empêché de tenter de mettre en avant ce que ces services ont de commun et de spécifiques.

Ce travail nous semble possible au niveau de l'Europe. Si chaque droit est le résultat d'une histoire et d'une culture – ce qui explique les nombreuses divergences –, il n'en demeure pas moins que les ordres juridiques des pays européens ont une histoire commune et assimilent, certes chacun à sa manière, les brassages et métissages des idées, des cultures et des outils juridiques. Ces « *flux complexes d'influences réciproques* »[165], selon l'expression de Jean-Bernard Auby, expliquent les nombreuses convergences que nous souhaitons mettre en lumière dans cette thèse. C'est pourquoi la perspective historique est apparue comme pertinente pour expliciter la construction du phénomène social que sont les services publics. L'historisation des processus sociaux permet, en effet, de comprendre les phénomènes juridiques dans leur ampleur, leur portée et leurs assises sociales.

Cette approche historique, globale et théorique – et donc non sectorielle et moins technique que nombre d'études sur les services publics – ne conduit pas nécessairement à perdre le contact avec le particulier, le singulier ou le concret. Tout au long de cette thèse, notre raisonnement est étayé par des exemples tirés de l'expérience juridique et sociale de chacun des pays étudiés.

Pour effectuer ce travail, il est nécessaire de se dégager des constructions juridiques enseignées dans les universités françaises. Le droit comparé étant « le plus important catalyseur de questions théoriques »[166], il peut nous aider à tenter d'appréhender cet objet sous un angle nouveau. En effet, la démarche comparative permet de poursuivre un « processus de dé- et re-construction »[167] en rendant possible une « mise à plat de ce qui a été appris lors de la formation juridique de sorte à reconstruire, en intégrant une autre manière de raisonner en droit »[168]. La comparaison impliquant la confrontation « à l'extrême diversité des

[165] AUBY, J. B., *La globalisation, le droit et l'État*, Paris, Montchrestien, 2003.
[166] PFERSMANN, « Le droit comparé comme interprétation et comme théorie du droit », *RIDC*, n° 2, 2001, p. 287.
[167] PONTHOREAU, M.-C., « Le droit comparé en question(s) : entre pragmatisme et outil épistémologique »,*op. cit.*, p. 12.
[168] *Ibid.*

situations concrètes, il convient d'en donner une interprétation conceptuelle différenciée »[169]. Une telle « interprétation » vise à analyser les phénomènes étudiés en des termes plus généraux permettant de les classer dans des ensembles plus vastes, sans sous-estimer l'existence de différences dans ces ensembles. L'approche comparative est un outil précieux pour « suggérer un jeu entre les ressemblances et les différences pour aider à dégager des constantes »[170] dans l'espace et dans le temps, malgré les différences culturelles et historiques et la particularité de chaque système juridique. « "Constantes" ne signifie pas la pérennité des mêmes structures, mais des homologies dans les configurations des situations et dans les processus de leurs transformations »[171]. L'un des objectifs de cette thèse est de rendre intelligible ces constances. À cette fin, l'interdisciplinarité est un outil précieux.

B. Le recours à l'interdisciplinarité

Le recours à différentes disciplines scientifiques est une méthode qui permet de déconstruire le discours traditionnel sur le service public afin d'en reconstruire un permettant de penser les similarités entre les différents pays de l'étude et tenter ainsi de dégager un concept commun. L'interdisciplinarité est d'abord juridique puisque différentes disciplines juridiques doivent être mobilisées pour étudier les services publics (1). Elle est ensuite extra-juridique puisque de nombreuses disciples académiques ont été convoquées pour nous aider dans notre tâche (2).

1. L'interdisciplinarité juridique

La question de savoir dans quelle branche du droit se situe le travail du doctorant est fréquemment posée. Or, dans le cadre de cette thèse, il est difficile de répondre à cette question tant l'organisation et les fonctions des services publics débordent largement le cadre du droit administratif. Pour appréhender cet objet d'étude, nous avons dû étudier d'autres branches du droit comme le droit constitutionnel, le droit public économique, le droit de la concurrence, le droit communautaire ou encore le droit comparé.

[169] PFERSMANN, O., « Le droit comparé comme interprétation et comme théorie du droit »,*op. cit.,* p. 287.
[170] CASTEL, R., *Les métamorphoses de la question sociale*,*op. cit.*, p. 34.
[171] *Ibid.*, p. 34.

Au regard du nombre de pays, de la période étudiée, de la diversité des secteurs, des expériences institutionnelles variées, des règles juridiques dispersées et de la volonté d'avoir une approche globale, il était impossible d'adopter une démarche technique et approfondie du droit des différents pays de l'étude. Pour dégager des « constantes », l'appréhension en droit de la réalité sociale que sont les services publics ne peut se résumer à une description des règles juridiques. Ce travail serait fastidieux et peu intéressant car trop descriptif. Beaucoup resteront sur leur faim s'ils recherchent dans cette thèse des développements sur les interprétations jurisprudentielles de telle ou telle notion. Comme le souligne Harold Cooke Gutteridge, « d'une manière générale, la comparaison ne doit plus être poussée plus loin qu'il est nécessaire pour mettre en lumière les principes du droit qui importent. On ne gagne rien à dresser un catalogue de toutes les différences qui existent entre les droits, à moins que cela ne soit nécessaire pour un but exceptionnel comme la préparation de projets pour l'unification du droit »[172]. L'objectif de cette thèse est plus modeste : il s'agit uniquement de voir s'il est possible de dégager des convergences et similarités qui permettraient de parler d'un concept de service public qui serait commun à l'ensemble des pays de l'étude. Or, plus on descend dans les règles techniques, plus les différences se font nombreuses. Le parti pris de la démarche intégrative implique de rester à un niveau plus général.

Concernant les matériaux juridiques étudiés, nous avons essentiellement consulté les constitutions et des lois dont on peut trouver la liste dans la bibliographie normative. L'annuaire de législation étrangère a constitué un outil précieux dans cette recherche. Nous avons, autant que possible, essayé de trouver les textes dans leur langue d'origine. Il faut préciser, ici, que nous n'avons pas réussi à effectuer un tel travail pour la Suède en raison de la barrière de la langue, ainsi que pour l'Allemagne, pour des raisons identiques, mais également car ces domaines relèvent souvent de la compétence des États fédérés ce qui rendait plus difficile l'accès aux sources. Pour ces deux pays, ce sont donc essentiellement les travaux doctrinaux qui nous ont servi de sources pour connaître le contenu des normes. La bibliographie normative témoigne du fait que nos recherches de normes juridiques portent essentiellement sur le XIX^{e} siècle et la première moitié du XX^{e} siècle en raison de la difficulté à réaliser un tel travail sur deux siècles. Au regard de la richesse de cette période, il nous a semblé pertinent d'y concentrer nos efforts. Enfin, pour les trois dernières décennies, le droit communautaire primant sur le droit des États membres, nous avons essentiellement étudié des

[172] GUTTERIDGE, H.-C., *Le droit comparé, introduction à la méthode comparative dans la recherche juridique et l'étude du droit*, Paris, LGDJ, 1953, p. 104.

normes européennes sans s'intéresser à leur transposition dans les différents pays. Il ne s'agit donc que d'une contribution modeste à la recherche des différentes normes relatives aux services publics dans les pays européens.

Afin de comprendre le contexte d'élaboration de ces normes, nous nous sommes appuyés sur des travaux non juridiques.

2. L'interdisciplinarité extra-juridique

Le recours à des connaissances extra-juridiques a été un outil très utile pour tenter d'appréhender ces phénomènes dans leur contexte et dans leur ampleur. Le droit étant également un phénomène culturel, « il devient clair que la simple juxtaposition de positivités qui ignorerait les aspects sociaux, économiques, historiques ou autres d'une problématique donnée ne saurait honnêtement prétendre au titre de comparaison juridique dans la mesure où lui ferait défaut pratiquement toute puissance de révélation »[173]. Une approche interdisciplinaire paraît donc indispensable. Suivant la définition de Bernard Lepetit nous entendons l'interdisciplinarité comme étant « un processus maitrisé d'emprunts réciproques, entre les différentes sciences de l'homme, de concepts, de problématiques et de méthodes pour des lectures renouvelées de la réalité sociale »[174]. Adopter une approche interdisciplinaire ne signifie pas que le comparatiste s'improvise économiste, historien, ingénieur ou encore philosophe. Cette approche, qui constitue elle aussi une forme de comparaison, permet de penser autrement et de mettre de côté les évidences des catégories étudiées et des méthodes apprises. Comme le souligne Bernard Lepetit, « la pratique de l'interdisciplinarité peut assurer la mise à distance critique de chacun des modes de représentation du réel et, peut-être, permettre de ne rester prisonnier d'aucun »[175]. L'approche interdisciplinaire nous a aidé à proposer un récit de la construction des services étudiés dans les différents États. Elle a également été utile pour mettre en évidence les divergences de conceptions en fonction de présupposés économiques, philosophiques et politiques mais également en fonction des époques et du niveau de développement des services publics.

[173] LEGRAND, P., « Comparer »,*op. cit.*, p. 291.
[174] LEPETIT, B., « Propositions pour une pratique restreinte de l'interdisciplinarité », *Revue de synthèse*, n° 3, 1990, p. 338.
[175] *Ibid.*, p. 336.

Cette approche implique une certaine conception de la science juridique. Si cette dernière peut être conçue comme la seule étude des normes, elle peut être également définie comme « une activité de connaissance d'un phénomène social »[176]. En ce sens, elle inclut donc l'étude des normes, mais ces dernières ne peuvent être « appréhendées en dehors du contexte social dans lequel elles sont insérées »[177] afin de prendre en compte « l'étude des modes de régulation des comportements au sein des formations sociales »[178]. Des valeurs et des principes structurent l'espace juridique. Leur explicitation nous semble indispensable dans la démarche comparative car elle permet de mettre en évidence les « orientations fondamentales »[179] que les systèmes juridiques poursuivent afin de régir la société qu'ils encadrent. En effet, suivant les apports de l'approche contextualiste ou culturelle, le droit « ne peut plus être uniquement compris comme étant le produit ou la cause de phénomènes sociaux » puisqu'il « est aussi une manière de structurer l'expérience sociale »[180]. La prise en compte des « facteurs environnementaux » de la norme juridique comme l'économie, la politique, la technologie, la sociologie ou la philosophie est donc un moyen d'avoir une approche moins réductrice du droit que la seule étude des propriétés formelles des normes qui composent un système juridique donné. Cette approche est un moyen de prendre en compte la complexité du phénomène juridique. Elle nous a ainsi conduit à lire des travaux dans de multiples disciplines telles que l'histoire, la géographie, l'urbanisme, la philosophie, l'économie, la sociologie ou encore les sciences de l'ingénieur. Bien sûr le recours à telles ou telles disciplines dépend du secteur abordé. Sur les questions d'éducation par exemple, ce sont essentiellement des travaux d'historiens et de sociologues que nous avons empruntés tandis que pour les transports des études d'historiens, de géographes, d'économistes ou encore d'ingénieurs ont été consultées.

Toute démarche comparatiste implique de sélectionner des pays. Il convient donc de justifier ce choix.

[176] RICCI, R., « Le statut épistémologique des théories juridiques : essai de définition d'une pratique scientifique juridique », *Droit et Société*, n° 50, 2002, p. 162.
[177] *Ibid.*, 162.
[178] *Ibid.,* p. 165.
[179] *Ibid.*
[180] JALUZOT, B., « Méthodologie du droit comparé : bilan et prospective »,*op. cit.*, p. 43.

C. Les pays retenus pour la recherche

Comme le laisse entendre l'intitulé de la thèse, ce travail porte uniquement sur des pays européens et, plus précisément, des pays d'Europe de l'Ouest qui sont membres de l'Union européenne. Ce choix peut être critiqué par son caractère européano-centré. Nous ne nions pas l'intérêt d'étudier le développement des services collectifs dans les autres régions du monde. Mais, ne pouvant comparer tous les espaces régionaux de la planète dans le cadre de cette thèse, nous avons décidé de nous concentrer sur l'Europe car elle présente « une signification particulière »[181] et peut être considérée comme un espace géographique pertinent.

Certes, l'histoire de l'Europe[182] est conflictuelle, les expériences territoriales sont très variées et la délimitation du territoire européen fluctuante[183]. Mais, elle est également et surtout un lieu où la circulation des idées, des pratiques ou encore des innovations a été incessante. Par ailleurs, comme le précise Jean-François Auby, l'Europe est « caractérisée par un développement économique et des traditions assez homogènes »[184]. Robert Castel souligne que « les États sociaux des pays occidentaux ont répondu à un commun défi, celui de l'industrialisation et des facteurs de dissociation sociale qu'elle entrainait, mais ils l'ont évidemment fait à des rythmes différents, en mobilisant leurs traditions nationales et compte tenu des différentes forces sociale en présence dans chaque contexte »[185]. Ils ont vu naître l'État moderne (régime représentatif, respect des droits et libertés fondamentaux, élargissement du rôle et des fonctions de l'État), connu les différentes révolutions industrielles et technologiques qui se succèdent depuis la fin du XVIII^{e} siècle, ainsi que les répercussions de la crise de 1929 et les deux guerres mondiales. En outre, l'espace européen – ici aussi évolutif - est, depuis plus d'un demi siècle, l'organisation supranationale la plus intégrée tant économiquement que juridiquement. Cette expérience commune entraîne une

[181] PICARD, E., « L'État du droit comparé, en 1999 »,*op. cit.*, p. 890.
[182] Selon Pierre Chaunu, « l'Europe, mot savant (…), va, au XVII^{e} siècle, faire d'Ouest en Est, la conquête progressive de l'usage courant » (CHAUNU, P., *La civilisation de l'Europe classique*, Paris, Arthaud, 1966, p. 19). Voir également, CHAUNU, P., *La civilisation de l'Europe des lumières*, Paris, Arthaud, 1971, 664 p.
[183] Edgard Morin raconte qu'avec les invasions barbares et la désintégration de l'empire romain d'occident, « un chaos de royaumes barbares va dominer, du Ve au VIIIe siècle, un grand patchwork de populations, les unes issues du tuf historique, certaines latinisées, d'autres germaniques, d'autres enfin asiatiques. C'est à partir de ces peuplades que va se stabiliser et se diversifier une mosaïque d'innombrables ethnies, implantées dans une extraordinaire disparité de territoires. Ainsi, au départ même, la texture de l'Europe se constitue en une bigarrure ethnique, sur laquelle les siècles vont tramer les formes et figures de son Histoire, et qui survit, voire même revit, en dépit de la pression asphyxiante des États modernes. On ne peut donc définir l'Europe historique par ses frontières géographiques. On ne peut non plus définir l'Europe géographique par des frontières historiques stables et closes. Mais cela ne signifie nullement qu'il faille diluer l'Europe dans son environnement. Cela veut dire que l'Europe, comme toute notion importante, se définit non par ses frontières, qui sont floues et changeantes, mais par ce qui l'organise et produit son originalité » (MORIN, E., *Penser l'Europe*, Paris, Gallimard, 1987, p. 36).
[184] AUBY, J.-F., *Les services publics en Europe,op. cit.*, p. 21.
[185] CASTEL, R., *Les métamorphoses de la question sociale,op. cit.*, p. 35.

interpénétration progressive des divers ordres juridiques européens. De surcroît, le droit de l'Union européenne, en réglementant ces secteurs, a également des conséquences similaires sur la conception et le fonctionnement des services publics dans les différents États membres.

Au regard de l'ampleur du champ de recherche, nous ne pouvons étudier l'ensemble des pays de l'Union européenne. Ce projet dépasse le cadre d'un travail de thèse. Nous avons donc dû nous résoudre à sélectionner des pays à l'intérieur de cet espace géographique. Nous en avons retenu sept, en comptant la France : l'Allemagne, l'Angleterre[186], la Belgique, l'Espagne, l'Italie et la Suède. Ce nombre nous paraît suffisant pour pouvoir prétendre dégager un concept européen. Là encore, il y a une part d'arbitraire dans ce choix. Dans nos critères de sélection, nous avons retenu l'accessibilité des sources, l'existence de sources en langues française et anglaise mais également l'existence de travaux comparatistes relatifs à l'objet d'étude.

Ayant étudié dans ce pays et y réalisant une thèse, le choix de la France allait de soi. Le regard comparatiste est justement un moyen, comme déjà souligné, de questionner et de déconstruire l'approche juridique traditionnelle en matière de service public. De surcroît, comme déjà évoqué également, c'est souvent à l'aune des constructions doctrinales françaises que cette notion est étudiée par la doctrine des autres pays de l'étude.

L'étude de l'Allemagne paraissait inévitable. Première puissance économique du continent européen, un des pays fondateurs de la Communauté européenne, ce choix nous permettait également de s'intéresser à un État fédéral qui a développé un système original en matière de services publics : celui des « *Stadtwerke* » (entreprise de ville), organisé autour des communes, et dans le cadre duquel s'est développée une gestion transversale des services dénommée « *Queverbund* ». L'Allemagne défend efficacement son modèle comme en témoigne l'exclusion, déjà évoquée, du secteur de la distribution d'eau de la directive concession 2014/23. L'étude de ce pays permet ainsi de mettre en évidence le fait que le choix de libéraliser ou non des activités de service public relève, avant d'être décliné sur le plan juridique, de choix politiques.

[186] Au regard de la différence des ordres juridiques entre les pays qui constituent le Royaume-Uni, nous avons opté pour l'étude plus spécifique de l'Angleterre.

État unitaire devenu en 1993 un État fédéral, la Belgique est le premier pays à avoir développé, dès les origines, un réseau de chemin de fer étatique. Il était de surcroît intéressant d'étudier un pays ayant, avec la Wallonie, un caractère francophone. Influencée par la doctrine administrativiste française, l'étude de la Belgique est, par ailleurs, un moyen de déconstruire la conviction d'une spécificité française en matière de service public.

Le choix de l'Italie permet d'étudier un pays dont la construction en tant qu'État a rencontré des difficultés. Il permet également d'étudier un État régional. Par ailleurs, il illustre l'importance des financements publics pour permettre l'établissement des services (ex. du métro de Rome) et la généralisation effective de leur accès (ex. de l'éducation). Enfin, l'Italie présente d'autres originalités intéressantes : un développement précoce du « socialisme municipal » et le recours au référendum en matière de services publics.

L'étude du Royaume-Uni, et pour être plus exacte de l'Angleterre pour des raisons de faisabilité (le pays de galles, l'Ecosse et l'Irlande du Nord présentant des particularités trop fortes), nous semblait particulièrement pertinente pour déconstruire des idées reçues. Si ce pays est le premier à emprunter – dès le début des années 1980 et avant les interventions sectorielles des institutions européennes – le tournant néolibéral, il a également été le premier, avec l'Italie, à développer le mouvement dit du « socialisme municipal » dans le dernier quart du XIX^{e} siècle. Retracer la longue histoire de la construction des services publics en Angleterre permet de montrer en quoi les réformes thatchériennes ont profondément transformé les conceptions, les modes d'organisation et de régulation de ces services. Par ailleurs, en raison de sa révolution industrielle plus précoce, c'est le premier pays à avoir construit des chemins de fer et des systèmes de distribution d'eau à domicile. Il constituera, au moins dans ces secteurs, un modèle pour les autres pays.

Le choix de l'Espagne permet de s'intéresser à un pays qui a connu une transition démocratique récente puisqu'elle a commencé à la fin des années 1970. Dans cette phase transitoire, les espagnols ont importé les évolutions dans les services publics réalisées ailleurs. Cette volonté de rattraper les « retards » est une illustration du rôle des services publics pour satisfaire ce qui peut être appréhendé comme des « standards » de vie européens. Le choix de ce pays permet également de questionner les difficultés d'institutionnalisation des services publics. À l'instar de l'Italie, il témoigne de l'importance des financements publics pour permettre de satisfaire le principe d'égalité d'accès de tous sur l'ensemble du territoire.

Enfin, nous avons décidé de nous intéresser à la Suède afin d'avoir, dans le champ de notre recherche, un pays nordique souvent présenté comme un modèle en matière sociale. Il nous semblait intéressant d'étudier la place des services publics dans un État à la pointe de la construction de l'État social. Il faut néanmoins reconnaître que c'est le pays pour lequel nous avons eu les plus grandes difficultés à trouver des sources. Il est donc celui pour lequel nous avons le moins de matière.

Le choix de ces États peut également s'expliquer par le fait qu'il s'agit de pays relativement comparables en ce qui concerne aujourd'hui leur développement. Ils ont pour la plupart une histoire commune importante. Leur proximité géographique a fait que les circulations de connaissances et d'expériences ont été particulièrement fructueuses. Par ailleurs, quatre de ces pays en comptant la France, font partie des pays fondateurs de la Communauté européenne.

Cet éclairage comparatiste, bien qu'incomplet et nécessairement orienté, nous permettra de mettre en lumière, d'une part, les principes fondamentaux qui sous-tendent le concept de service public, les missions et finalités essentielles qui lui sont assignées et, d'autre part, les contradictions qui le parcourent. Pour réaliser ce travail, nous avons utilisé des outils théoriques qu'il convient d'expliciter.

§ 2 - Les outils conceptuels

Pour nous aider dans notre démarche, nous privilégions une approche topique (A) et nous nous appuierons sur une conception deleuzienne du concept de concept (B).

A. Le recours à une approche topique

Privilégier une approche topique implique de partir de l'idée qu'il ne faut pas enfermer le concept de service public dans un carcan qui le rendrait inutilisable. En effet, penser topiquement signifie, selon le dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit, « maintenir des principes, concepts, postulats, dans leur caractère problématique, c'est-à-dire

sans qu'ils ne perdent jamais leur qualité de tentative »[187]. Ce même dictionnaire nous indique que l'« interprétation, inhérente à la pensée juridique se développe selon un style topique : c'est justement ce style souple, qui garantit la permanence d'un ordre juridique à travers les changements sociaux qui l'affectent au cours du temps, parce qu'il fait de chaque problème nouveau un point de départ, ce qui empêche que la norme interprétée se rigidifie »[188].

Par sa plasticité conceptuelle, la pensée topique permet ainsi de donner « la possibilité de comprendre le mot dans son ampleur ». Or, le terme de service public étant éminemment polysémique, puisque utilisé dans des champs linguistiques et disciplinaires variés (sens commun, langage politique, économique, sociologique, juridique, philosophique etc.), il ne peut être abordé, comme précédemment expliqué, d'un point de vue uniquement juridique. Le droit faisant partie intégrante de la réalité sociale, il s'agit de voir ses influences sur cette réalité sociale et de réaliser comment cette dernière le façonne à son tour. L'étude des interactions entre le droit et la réalité sociale est un moyen de maintenir le concept de service public dans son caractère problématique afin de toujours comprendre ce terme dans son ampleur et dans sa qualité de tentative.

Comme le précise Norbert Elias, « examiner le tout d'un champ social ne veut pas dire en examiner tous les évènements. Il s'agit plutôt de découvrir d'abord les structures fondamentales qui impriment à tous les évènements d'un champ social donné une orientation et une morphologie spécifiques »[189]. Cette opération implique « de faire une ample provision de faits »[190]. Or, « lorsqu'on a recueilli un nombre suffisant de documents, on peut essayer de découvrir dans le nombre infini des faits historiques isolés une armature plus solide, un contexte structurel »[191]. En ce sens, notre recherche est également sociogénétique.

Avec Abram de Swaan, on peut préciser qu'une telle démarche « dépend énormément des recherches des autres. Sa force ne réside pas dans la découverte de nouvelles données, mais dans la confrontation de développements à des périodes successives, dans divers domaines et dans des pays différents, confrontation d'où peuvent sortir des rapports et des similitudes qui ont peut-être échappé à des auteurs plus spécialises »[192]. Nous avons parcouru, autant qu'il était possible, un grand nombre de lois mais aussi de travaux d'historiens, de

[187] ARNAUD, A.-J. (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et sociologie du droit*, , L.G.D.J, 2e éd., 1993, p. 615.
[188] *Ibid.*, p. 616.
[189] ELIAS, N., *La dynamique de l'occident*, Calmann-Lévy, 2007, p. 257.
[190] *Ibid.*
[191] *Ibid.*, p. 258.
[192] DE SWAAN, A., *Sous l'aile protectrice de l'État*, Paris, PUF, 1995, p. 11.

géographes, de sociologues, d'économistes ou encore d'ingénieurs et, bien sûr, de juristes. Nous sommes allés y chercher des faits et leur contexte et avons tenté de les ordonner pour en dégager le « contexte structurel » c'est-à-dire les éléments constitutifs et organisationnels qui confèrent aux activités considérées comme des services publics une certaine morphologie. Le résultat est souvent trop descriptif et se présente trop fréquemment comme une accumulation d'exemples qui peut apparaître fastidieuse. Il fallait – dans le cadre somme toute solitaire d'une thèse – travailler un sujet dont le champ de recherche est quelque peu abyssal.

C'est pourquoi ce travail ne peut être qu'une contribution à l'élaboration d'un concept commun. En nous appuyant sur le concept de « concept » de Gilles Deleuze, notre méthode a consisté à dégager des constantes qui constitueraient autant de composantes d'un concept commun et dont les variantes pourraient venir éclairer les « bifurcations » de ses contours et ses changements de plan.

B. Une acception deleuzienne du concept de « concept »

Le concept de notion juridique implique de dégager le régime juridique qui en découlerait. Or, à admettre qu'un tel objectif soit réalisable dans une perspective comparative – ce qui semble peu probable au regard des travaux de droit comparé portant sur la notion de service public[193] – tel n'est pas l'objet de cette thèse. Pour ôter toute ambiguïté, nous avons opté pour l'utilisation d'une idée de concept qu'il convient de définir.

Nous ne retenons pas la conception aristotélicienne du concept qui est trop abstraite en ce qu'elle cherche une vérité et donc une définition immuable du terme. De notre point de vue, cette conception est d'autant moins mobilisable que l'on étudie les sphères de l'organisation du collectif par la politique et le droit. Au contraire, dans ces domaines, les concepts sont souvent relativement flous et indéterminés. Ils fluctuent au gré des contextes et des problèmes qui se posent. Ils sont donc en constante évolution et métamorphose. Nous nous inspirerons plutôt de la pensée des philosophes critiques car leur démarche permet davantage de pénétrer la complexité d'un phénomène qu'un regard idéalisé de la réalité.

[193] Voir *supra* (section II, § 3).

Pour nous aider dans notre entreprise, nous nous sommes appuyés sur la conception du concept de Gilles Deleuze et Felix Guattari développée dans *Qu'est ce que la philosophie ?*. Pour ces auteurs, « tout concept a des composantes, et se définit par elles. […] le concept est affaire d'articulation, de découpage et de recoupement. Il est un tout, parce qu'il totalise ses composantes, mais un tout fragmentaire. C'est seulement à cette condition qu'il peut sortir du chaos mental, qui ne cesse pas de le guetter, de coller à lui pour le réabsorber »[194]. Cette idée de « chaos mental » est très présente quand on tente de caractériser le service public puisqu'il est à la fois si courant et évident, relevant en quelque sorte du « sens commun » et, d'un autre côté, si difficile à appréhender et à circonscrire. L'une des manières de sortir de ce « chaos » est donc de chercher à dégager les composantes de ce concept – sachant que le service public est déjà composé de deux concepts, service et public – afin de tenter d'en proposer une systématisation. Otto Pfersmann nous prévient que, « si l'on veut s'orienter dans l'ensemble des systèmes juridiques, il faut par conséquent des concepts suffisamment fins et suffisamment généraux en vue d'appréhender une multitude de structures possibles »[195]. Il en va de même concernant les composantes du concept.

Ces auteurs relèvent également que tout concept a évidemment une histoire et un devenir. En ce qui concerne la dimension historique, « nous disons de tout concept qu'il a toujours une *histoire*, bien que cette histoire soit en zigzag, qu'elle passe au besoin par d'autres problèmes ou sur des plans divers. Dans un concept, il y a le plus souvent des morceaux ou des composantes venus d'autres concepts, qui répondaient à d'autres problèmes et supposaient d'autres plans. C'est forcé parce que chaque concept opère un nouveau découpage, rend de nouveaux contours, doit être réactivé ou retaillé »[196]. L'étude du service public sur deux siècles et l'examen de plusieurs États utilisant chacun sa propre terminologie et ayant des trajectoires historiques propres, permettent de constater que ce concept de service public ne peut qu'avoir différentes histoires. De ces histoires et des divers concepts utilisés dans les différents États membres de l'Union européenne, nous essaierons de dégager une histoire commune du concept appréhendé dans sa complexité intrinsèque. Cette histoire ne peut être qu'un « récit d'évènements »[197], nécessairement construit et incomplet.

[194] DELEUZE, G., GUATTARI, F., *Qu'est-ce que la philosophie ? ,* Paris, éd. de Minuit, 1990, p. 21.
[195] PFERSMANN, O., « Le droit comparé comme interprétation et comme théorie du droit »,*op. cit.*, p. 285.
[196] DELEUZE, G., GUATTARI, F.,*op. cit.*, p. 23.
[197] VEYNE, P., *Comment on écrit l'histoire*, Paris, Seuil, 1971, p. 14.

Par ailleurs, il sera intéressant de s'interroger sur les devenirs du concept de service public au cours de la période étudiée. Selon G. Deleuze et F. Guattari, « les concepts se raccordent les uns avec les autres, se recoupent les uns les autres, coordonnent leurs contours, composent leurs problèmes respectifs, appartiennent à la même philosophie, même s'ils ont des histoires différentes. En effet, tout concept, ayant un nombre fini de composantes, bifurquera sur d'autres concepts, autrement composés, mais qui constituent d'autres régions du même plan, qui répondent à des problèmes connectables, participent d'une co-création. Un concept n'exige pas seulement un problème sous lequel il remanie ou remplace des concepts précédents, mais un carrefour de problèmes où il s'allie à d'autres concepts coexistants »[198]. Les significations données aux composantes du concept de service public ont évolué au cours de la période considérée, et divergent également en partie selon les États étudiés, mais se situent sur un plan identique. L'étude de ces bifurcations, de ces raccordements, des évolutions des problèmes et des composantes comme de la manière dont ils sont connectés les uns aux autres sur un même plan, nous aidera à expliciter le concept et à montrer les différents devenirs qu'il a connus.

En ce qui concerne le devenir actuel du concept, nous nous demanderons s'il ne conduit pas à une modification substantielle, au point qu'il serait nécessaire de qualifier autrement l'objet de notre étude pour rendre compte du fait qu'il s'agirait d'un autre concept en cours de gestation. En effet, les évolutions contemporaines des composantes du service public sont si profondes qu'il peut être légitime de se poser cette question. « En général, si des concepts antérieurs ont pu préparer un concept, sans le constituer pour autant, c'est que leur problème était encore pris dans d'autres et le plan n'avait pas encore la courbure ou les mouvements indispensables. Et si des concepts peuvent être remplacés par d'autres, c'est sous la condition de nouveaux problèmes et d'un autre plan »[199]. Nous nous demanderons donc si les problèmes sous-jacents au concept de service d'intérêt général ne sont pas d'une autre nature que ceux qui jalonnaient le concept de service public, s'ils n'évoluent pas sur un autre plan.

[198] DELEUZE, G., GUATTARI, F.,*op. cit.*, pp. 23-24.
[199] *Ibid.*, p. 31.

Section IV - Le service public : un concept dédaléen

L'objectif de notre démarche comparatiste est donc de se faire interprète du concept de service public en tentant de chercher « des voies de passages permettant aux uns et aux autres de communiquer et de se comprendre »[200]. Il s'agit de tenter une systématisation de l'ensemble des phénomènes auxquels le service public renvoie afin de dégager une sorte de « grammaire commune » à l'ensemble des pays européens ; un outil de présentation permettant d'approfondir le langage commun déjà identifié.

Nous qualifions le concept de service public de dédaléen, car cette métaphore nous semble intéressante pour se représenter la complexité des phénomènes et caractéristiques qu'il recouvre. Cet adjectif renvoie, selon le Centre National de ressources textuelles et lexicales (CNRTL), à « un ensemble formant un circuit compliqué d'éléments dans lesquels on risque de se perdre ». Or, comme les développements précédents tendent déjà à le démontrer, le concept de service public est un concept complexe formé de nombreuses composantes, mais également d'un certain nombre d'usages, de présupposés et de représentations. C'est pourquoi, nous allons essayer de disséquer le phénomène social « service public » pour en démêler ses différentes composantes et éviter, ainsi, de se perdre dans ces dédales de conceptions, de significations, de réglementations, d'organisations, de partis pris ou de justifications qui l'entourent. Tous ces aspects s'entremêlent dans un ensemble complexe rendant difficilement compréhensible cet objet. Comme dans le mythe de Thésée et du Minotaure, il faut tenter de dérouler le fil d'Ariane afin de ne pas se perdre dans ce labyrinthe. Il s'agit donc de présenter une sorte de guide, d'axe d'interprétation ou encore de fil conducteur, qui permettrait de mettre de l'ordre dans le dédale sous-jacent au concept de service public pour tenter de le rendre intelligible et de démontrer qu'il est commun aux pays européens.

Si comme l'exprime Reinhart Koselleck « un mot devient concept quand la totalité d'un ensemble de significations et d'expériences politiques et sociales, dans lequel et pour lequel ce mot est utilisé, entre dans ce *seul* mot »[201], il convient donc d'expliciter et d'ordonner cet ensemble de significations et d'expériences. D'un autre côté, si comme l'expliquent Deleuze et Guattari, tout concept répond à des problèmes, il faut donc tenter de les rechercher dans cet

[200] PICARD, E., « L'État du droit comparé, en 1999 »,*op. cit.*, p. 895.
[201] KOSELLECK, R., *Le Futur passé : contribution à la sémantique des temps historiques*, Paris, éd. de l'EHESS, 1990, p. 109.

ensemble. Or, nous pouvons constater que les différents pays de l'Union européenne ont été confrontés à des problèmes et des phénomènes communs. Le développement des sociétés industrielles et capitalistes, les progrès technologiques, la volonté politique d'apporter des réponses à la « question sociale » ainsi qu'à la « question urbaine », ont entrainé de profonds changements dans les modes et lieux de vie, dans l'organisation sociale et économique, mais également dans ce que les membres d'une société estiment être des besoins fondamentaux. L'Histoire montre que les services publics ont joué, dans l'ensemble des pays, un rôle incontestable pour répondre à ces besoins. Bien sûr, comme cela sera fréquemment rappelé, les processus sous-jacents s'étalent sur de longues durées, dont il est difficile de dater les étapes avec précision et dont les temporalités varient selon les pays. Ils sont liés aux évolutions institutionnelles, politiques et culturelles qu'ont connues les États européens qui se sont souvent inspirés les uns des autres. Toutes les transformations s'entremêlent et interagissent si bien qu'il est difficile – mais est-ce seulement possible ? – de discerner ce qui relève des causes et des conséquences.

La régulation politique visant à accompagner ces transformations et à répondre aux problèmes comme aux aspirations doit être mise en perspective avec le contexte de démocratisation des sociétés qu'ont connu les pays européens. En faisant de chaque citoyen un membre de la collectivité, égal de l'autre, qui a le droit de participer à l'organisation de la vie collective en désignant des représentants, le suffrage universel a mis sur le devant de la scène la question de l'intégration de l'ensemble des membres de la société. Cette question s'est posée notamment au regard des ouvriers qui, pourtant au cœur du processus d'industrialisation et de modernisation, ne bénéficiaient pas de ses retombées pour l'amélioration de leur situation. Au contraire, leurs misérables conditions de vie, décrites par tout un courant littéraire[202], vont être au cœur de la question sociale (souvent liée à la question urbaine) qui va être clairement posée au cours du XIX^{e} siècle[203]. Le caractère formel de l'affirmation des principes d'égalité et de liberté, placés au fondement de régimes se légitimant de plus en plus par l'invocation des principes démocratiques, va être dénoncé. La généralisation de l'accès aux services publics sera l'une des réponses apportées à ces problématiques et un moyen de concrétiser les principes démocratiques.

[202] Romans de Charles Dickens, Eugène Sue, Émile Zola, Victor Hugo, poésies d'Heinrich Heine…
[203] Voir notamment CASTEL, R, *Les métamorphoses de la question sociale*,*op. cit.*

Pour comprendre le contexte de cette généralisation, il faut également garder à l'esprit le rôle qu'ont joué, dans les pays européens selon les spécificités de leur histoire, les mouvements sociaux – si ce n'est les soulèvements populaires –, la popularisation des idées socialistes et communistes, la montée en puissance des partis portant les aspirations de la classe ouvrière et leur intégration dans le jeu politique institutionnel, les mouvements anarchistes ou encore la révolution d'octobre et l'apparition de l'U.R.S.S. Il ne faut pas sous-estimer la peur qu'engendraient ces diverses forces politiques dans les milieux dirigeants, et bien au-delà. Elles ont eu une forte influence dans la construction d'un rapport de force favorable à la mise en œuvre de mesures progressistes touchant le plus grand nombre. Le processus de généralisation de l'accès aux divers services publics – qui a été rendue possible par l'intervention massive des autorités publiques – a permis d'assurer la pérennité de sociétés qui étaient confrontées, selon une formule de Robert Castel, au risque de leur fracture[204]. En effet, il a ouvert une « troisième voie » entre le crédo du laissez-faire qui est entré en crise profonde à la fin du XIX^{e} siècle et le projet communiste dont les dirigeants européens (mais pas seulement) voulaient se prémunir. Les guerres, leurs millions de morts et leurs destructions constitueront une justification supplémentaire de la légitimité des autorités publiques à intervenir dans le développement des services publics afin d'apporter des réponses à la revendication grandissante de justice sociale.

La généralisation de l'accès aux services publics a profondément contribué à la transformation des sociétés européennes. Aujourd'hui, il semble normal à l'immense majorité des européens d'aller à l'école, de pouvoir faire appel aux forces de police en cas de besoin, de se faire soigner, d'avoir accès à l'eau courante, à l'électricité, au chauffage, de voir ses déchets ramassés, de pouvoir communiquer d'un bout à l'autre de l'Europe ou des territoires nationaux ou encore d'avoir des transports collectifs à disposition dans les agglomérations et des maillages territoriaux qui permettent de circuler plus rapidement et plus loin. Avec deux siècles de recul et en s'appuyant sur une masse de travaux qui décrivent et analysent ces phénomènes, cette thèse va tenter de démontrer que les services publics font partie intégrante d'un modèle européen d'organisation sociale et qu'ils en sont même l'un des éléments constitutifs comme l'un des moteurs.

Pour tenter de sortir du « chaos mental » dans lequel peut nous plonger le concept de service public, il faut donc tenter de dégager deux grandes composantes dans lesquelles

[204] *Ibid.*, p. 25.

s’inscrivent ensuite d'autres sous-composantes. Nous avons identifié les composantes constitutives, c'est-à-dire les raisons qui expliquent le développement des services publics et en justifient donc l’existence. Si elles peuvent varier en fonction des activités et évoluer au cours du temps, nous remarquerons que leurs justifications présentent des formes de permanence, de continuité, d’homologie. Cette partie nous permettra de montrer qu’il existe une histoire partagée du développement des services publics en Europe qui s’inscrit en réponse à la construction sociale de besoins considérés comme fondamentaux (Partie I). Ensuite, nous nous intéresserons aux composantes organisationnelles, c'est-à-dire à l’institutionnalisation juridique des services publics. Nous étudierons la manière dont les autorités publiques ont accompagné, encadré et participé à cette institutionnalisation. Les processus décisionnels sont complexes et la palette d’outils et d’institutions permettant de répondre aux besoins fondamentaux est vaste. La diversité des acteurs impliqués, des modes de gestion ou encore des types d’entreprise fournissant des services ne constitue pas, en soi, un obstacle à la construction d’un concept. C’est, par contre, dans les évolutions de ces composantes organisationnelles que l’on peut tenter de discerner les devenirs du concept de service public et poser la question de savoir si les mutations en cours ne se produisent pas sur un autre plan le transformant en profondeur (partie II).

Partie I
Les composantes constitutives : La construction sociale de besoins fondamentaux

Dans le langage courant, le terme de besoin renvoie à l'idée de manque c'est-à-dire à l'« absence de quelque chose, de quelqu'un qui serait nécessaire, utile ou souhaitable »[205]. Ce manque peut donc concerner quelque chose dont on ne peut se passer, quelque chose dont l'usage est avantageux ou pratique, ou encore quelque chose que l'on recherche ou que l'on désire. Par métonymie, ce terme désigne « les choses nécessaires à la vie »[206] c'est-à-dire les « choses » dont on ne peut se passer pour pouvoir vivre. La locution « être dans le besoin » renvoie d'ailleurs à cette acception puisqu'elle signifie « être dans une situation intolérable du fait que les choses nécessaires à la vie manquent en permanence »[207].

Du point de vue de l'individu, il est indéniable qu'il existe des besoins vitaux : boire, manger, dormir, se soigner, se défendre contre les agressions en constituent quelques exemples. Ils sont souvent qualifiés de besoins physiologiques ou primaires. Cependant, ce qui est nécessaire à la vie ne se réduit pas à ce type de besoins, mais résulte d'un construit social qui dépend des époques et des lieux, de la situation économique et sociale, de l'état des savoirs, de l'évolution des techniques et des innovations et de leur appropriation par le plus grand nombre, des aspirations qui émergent, des valeurs qui se manifestent dans la société ou encore du degré d'urbanisation et de concentration d'êtres humains dans un même espace. Les besoins sont donc évolutifs. Raymond Boudon et François Bourricaud expliquent qu'il « sont construits au terme d'une prise de conscience – qui ne va point sans erreurs ni illusions – par laquelle nous faisons la découverte progressive de ce que nous désirons, de ce à quoi nous pouvons prétendre, et de ce qui nous est dû »[208]. Quand on identifie une revendication associée à un besoin social, « elle devient alors une demande légitime que les membres de la société sont fondés à adresser aux instances directrices pour obtenir satisfaction »[209]. L'institutionnalisation de la réponse aux divers besoins considérés comme sociaux conduit à

[205] *Centre national de ressources textuelles et lexicales*.
[206] *Ibid.*
[207] *Ibid.*
[208] BOUDON, R., BOURRICAUD, F., « Besoins », *in Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris, Quadrige/PUF, 2000, p. 43.
[209] *Ibid.*

la construction progressive d'habitudes « légitimées par la référence à des idéaux ou, pour parler comme Tocqueville à des "passions générales et dominantes" »[210].

Que ce soit dans les domaines de l'hygiène, de l'éclairage, du chauffage ou de l'accès aux moyens de communication et de transport, la diffusion des innovations a été longue, le démarrage lent et difficile, comme la familiarisation de la majorité des individus à ces innovations et leur appropriation progressives. À titre d'illustration, en matière d'éducation, les besoins se sont largement transformés au cours de la période étudiée. Au XIX^{e} siècle comme au début du XX^{e} siècle, le défi consistait surtout à ce que tous les enfants puissent apprendre à lire, à écrire, à compter ou encore à connaître des rudiments d'histoire. Pour faire bref, avec la complexification des sociétés, la norme est aujourd'hui d'acquérir un niveau d'éducation correspondant à la fin du cycle secondaire permettant, du moins théoriquement, aux adolescents de posséder des outils indispensables pour construire leur vie dans une société en mutation rapide. Pour prendre un autre exemple, si la sécurité est l'une des aspirations les plus anciennes, les relations entre les forces de police et la société se sont beaucoup transformées au cours de la période. L'exigence de sécurité s'est beaucoup renforcée, alors que le souci de voir respecter les droits individuels et collectifs est devenu un enjeu en soi. Les deux exigences ne vont pas sans contradictions.

Les besoins de sécurité, d'accès à l'eau et à l'assainissement, à l'éducation ou encore aux transports sont aujourd'hui considérés comme fondamentaux. D'abord parce qu'ils sont, ou sont devenus, subjectivement nécessaires à l'existence, à la protection et au développement des êtres humains (et non d'une certaine catégorie d'individus). Ensuite, parce que leur satisfaction a joué un rôle considérable dans les transformations profondes qu'ont connues les sociétés européennes (elles ne sont pas les seules évidemment). Enfin, parce que le mouvement de juridicisation des sociétés et la montée de la thématique des droits de l'Homme ont conduit à les appréhender progressivement sous l'angle des droits fondamentaux et donc à ce qui est dû à chacun des membres d'une collectivité. Bien sûr, la question de l'effectivité de ces droits est toujours d'actualité. Avec Véronique Champeil-Desplats, soulignons que cette notion d'effectivité « renvoie à la question générale du passage du devoir être à l'être ou, en d'autres termes, de l'énoncé de la norme juridique à sa

[210] *Ibid.*

concrétisation ou à sa mise en œuvre dans le monde »[211]. Or, l'une des voies de ce passage de « l'énoncé juridique au monde » réside dans le développement « des moyens matériels et humains concrets » que constituent l'établissement et le développement des services publics[212]. Bien sûr, cette effectivité repose « sur la suffisance des moyens mis à leur disposition et sur l'adaptation de leurs organisations et de leurs actions aux fins visées »[213].

L'objectif de cette partie est de proposer une histoire des processus de formation de ces besoins, de la reconnaissance de leur caractère fondamental et de la nécessité de les prendre en charge par l'institutionnalisation de services publics. En effet, la réalité étant construite socialement, le caractère fondamental d'un besoin devient un fait objectif dès lors que ce dernier est socialement considéré comme indispensable à la vie. Comme l'expriment Peter Berger et Thomas Luckmann, le « monde commun *inter*subjectif » est édifié par « les objectivations des processus subjectifs » (et des significations)[214]. La vie quotidienne d'aujourd'hui apparaît comme une « réalité ordonnée », un ensemble objectivé alors qu'est oubliée l'historicité de la construction des besoins et de leur satisfaction, qui ne résulte pas d'un processus « naturel » mais d'un processus d'institutionnalisation[215]. Ce dernier, par le simple fait de son existence, établit des modèles prédéfinis de conduites qui ont des répercussions sur l'expérience subjective de la vie de tous les jours[216].

Ce « partage du sens commun »[217] est différent selon les activités concernées. Pour illustrer cette réalité, nous avons décidé de recourir à l'approche « monographique » afin de mettre en évidence, pour chacune d'entre elles, la « genèse », l'évolution, les problématiques renouvelées, comme l'état actuel de leur institutionnalisation. Nous décrirons ainsi les services des forces de police, les réseaux de distribution d'eau et d'assainissement, l'éducation obligatoire ainsi que les transports collectifs. À l'issue de ces monographies, nous essaierons de repérer les constantes de la construction sociale de ces besoins et des transformations profondes des modes de vie et des manières d'être au monde qu'elle a engendré depuis le XIX^{e} siècle jusqu'à aujourd'hui.

---

[211] CHAMPEIL-DESPLATS, V., « Effectivité et droits de l'Homme : approche théorique », *in* CHAMPEIL-DESPLATS, V., LOCHAK, D., *À la recherche de l'effectivité des droits de l'homme*, Paris, Presse universitaires de Paris 10, 2008, p. 14.
[212] *Ibid.*, p. 20.
[213] *Ibid.*, p. 21.
[214] BERGER, P., LUCKMANN, T., *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens Klincksieck, 1986, p. 32.
[215] *Ibid.*, p. 35.
[216] *Ibid.*, p. 78
[217] *Ibid.*, p. 36.

La recherche s'est concentrée sur les centres urbains plutôt que sur les zones rurales ou périphériques en raison du rôle central des villes (et de leurs agglomérations), en expansion constante, dans les mutations contemporaines. La notion même de ville est difficile à définir. Selon Pierre Merlin, elle est « un lieu de regroupement pour des raisons de sécurité, d'efficacité et d'agrément des hommes, de leurs activités et des équipements dont ils ont besoin »[218]. C'est donc bien souvent dans ces espaces que des problèmes spécifiques ont émergé et que de nouveaux besoins sont apparus avant de se répandre dans l'ensemble de la société. Au XIX[e] siècle, « à la différence du monde rural, les villes apparaissent comme le lieu de la modernisation et du confort. Progrès matériel et bien-être alimentent, tout autant que les stéréotypes sur l'insalubrité, les images de la ville »[219]. Au cours d'une longue partie de la période étudiée, les villes, et plus spécifiquement les grandes villes, se distingueront du reste du territoire par le développement de nombreux équipements qui paraissent aujourd'hui ordinaires tant aux citadins qu'aux ruraux. Que l'on se place du point de vue de l'hygiène, de l'éclairage, du chauffage, de l'accès aux moyens de communication et de transports, les villes ont été le premier lieu de l'innovation qui a ensuite été diffusée sur l'ensemble du territoire et a conduit à la redéfinition des standards de vie et des normes de confort minimal[220]. Appuyer sur un interrupteur, tourner un robinet pour faire couler de l'eau froide et de l'eau chaude ou encore tirer la chasse d'eau sont des gestes banals, quotidiens. Couper les accès à l'électricité ou à l'eau suscite l'émoi et place les personnes concernées dans des situations qualifiées de grande précarité. Ces exemples illustrent les transformations survenues. Il n'y a pas si longtemps que cela – la génération qui a connu la guerre en témoigne – cette précarité était, en quelque sorte, la norme.

Avant de s'intéresser aux réponses juridiques apportées, il convient donc d'expliquer pourquoi, en quoi et comment un certain nombre de besoins ont été considérés comme fondamentaux et ont légitimé l'institutionnalisation des services publics. Par souci de synthèse, il est possible d'ordonner les divers besoins auxquels les services publics répondent en deux groupes : les besoins sécuritaires qui renvoient au souci de la conservation de l'existence humaine et de la protection contre les dangers multiples qui peuvent y porter atteinte (Titre I) ; les besoins économiques et sociaux qui renvoient au développement des individus, de la société et de l'économie (Titre II). Bien sûr, cette typologie peut être

[218] MERLIN, P., *Les transports urbains*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 1992, p. 3.
[219] PINOL, J.-L., WALTER,F., *La ville contemporaine jusqu'à la seconde Guerre mondiale. Histoire de l'Europe urbaine*, Paris, Seuil, t. 4, nouvelle éd., 2012, p. 261.
[220] Voir LE GOFF, A., *L'invention du confort. Naissance d'une forme sociale*,*op. cit.*

discutable en ce sens que la protection contre les dangers est une dimension indispensable des activités économiques et sociales. Symétriquement, les besoins sécuritaires ont une dimension économique et sociale dont il ne peut être fait abstraction. Ainsi, cette typologie vise à mettre l'accent sur la dynamique principale qui a expliqué l'appréhension de ces besoins en tant que besoins fondamentaux.

Titre I - Les besoins sécuritaires

La sécurité est à la fois un sentiment, un besoin et un droit. Étymologiquement, le terme *securitas* signifiait « exemption de soucis, tranquillité de l'âme »[221]. On retrouve cette idée de sentiment éprouvé. Cette acception est toujours usuelle puisque le Centre national de ressources textuelles et lexicales (CNRTL) définit la sécurité comme un « état d'esprit confiant et tranquille qui résulte du sentiment, bien ou mal fondé, que l'on est à l'abri de tout danger ». Renvoyant à un sentiment, cette notion de sécurité a donc une dimension subjective. C'est d'ailleurs ce qui la distinguait, au cours de la Renaissance, du terme de sûreté qui découle, lui aussi, du latin *securitas*. En s'appuyant sur les définitions des dictionnaires ou encyclopédies, l'historien Jean Delumeau nous apprend que « *sécurité* exprime " la croyance bien ou mal fondée qu'on est à l'abri de tout péril " [Encyclopédie de d'Alembert et Diderot de 1779] tandis que *sûreté* connote surtout des réalités et des situations concrètes : mesures de précaution, garanties diverses, caractère d'une personne de confiance, lieu où l'on ne craint pas d'agression, fermeté du pied qui marche, de la main qui écrit, du coup d'œil qui apprécie etc. [Dictionnaires universel de Furetière de 1690] »[222]. Il poursuit en expliquant que « la langue française, à un certain moment, a éprouvé le besoin d'utiliser le mot *sécurité* pour compléter celui de *sûreté* qui ne paraissait plus suffire pour exprimer l'état d'âme procuré par des situations qui éloignent la crainte »[223]. Il nous enseigne qu'une même évolution est perceptible dans les langues anglaise[224], italienne[225], espagnole[226] et allemande[227]. Il précise que l'émergence de ce nouveau vocabulaire a été contemporaine d'une double réflexion. La première, dont la connotation est essentiellement négative, relève de la théologie. Elle invite à se méfier « d'une trompeuse assurance spirituelle qui risque de nous engourdir »[228] et qui

[221] GAFFIOT, F., *Dictionnaire illustré latin français*, Paris, Hachette, 1934, p. 1412.
[222] DELUMEAU, J., *Rassurer et protéger. Le sentiment de sécurité dans l'Occident d'autrefois*, Paris, Fayard, 1989, p. 12.
[223] *Ibid.*
[224] À côté des vocables *safety* et *surety*, le terme *security* apparaît en « pleine lumière » avec la Renaissance et la Réforme. « Ses significations essentielles renvoient principalement au domaine de la subjectivité : absence de crainte, de souci, d'anxiété, confiance, assurance », *Ibid.*, p. 13.
[225] Au cours des XVI et XVII[e] siècles, le mot *sicurezza* émerge et vient détrôner le vocable *sicurtà* qui reste employé pour les assurances maritimes. *Sicurezza* « englobe dans son espace l'absence de souci, la force d'âme, l'espérance » (*Ibid.*, pp. 13-14).
[226] « Le castillan médiéval utilisait *seguranza* (ou *segurança*) qui tombe en désuétude au XV[e] siècle. […] A sa place on trouve *seguridad*, qui joue désormais le même rôle en Espagne que *sicurezza* en Italie. *L'Universal vocabulario* marque fortement les significations subjectives du terme en l'expliquant par " tranquillité, paix, quiétude et repos " » (*Ibid.*, p. 14).
[227] Tout en expliquant que « les choses sont plus complexes » en allemand, Jean Delumeau précise que « *Sicherung* a été plutôt tiré du côté des garanties objectives et des certitudes tangibles, et *Sicherheit* du côté du sentiment de sécurité », (*Ibid.*).
[228] *Ibid.*

masque le fait que c'est l'inquiétude qui « est la condition normale de l'homme depuis le péché »[229].

La seconde, qui nous intéresse ici, est essentiellement politique. Elle s'inscrit dans la réflexion plus large sur la question de savoir ce qu'est un « bon gouvernement ». Dans cette perspective, une importance croissante a été accordée « au besoin qu'ont les hommes de protéger leur existence et leur liberté grâce à l'État, à la loi et à une bonne "police" »[230]. Si ces préoccupations ne semblent pas centrales chez les philosophes antiques, on en retrouve néanmoins des traces. Dans son œuvre *Les Politiques*, Aristote, par exemple, soutient que l'homme étant « par nature un animal politique », cela explique que « même quand ils n'ont pas besoin de l'aide des autres, les hommes n'en ont pas moins tendance à vivre ensemble. […] ils se rassemblent et ils perpétuent la communauté politique aussi dans le <seul> but de vivre »[231]. À partir de la Renaissance, nombre de penseurs politiques vont faire de la lutte contre l'insécurité ou de la préservation de la sûreté des êtres humains l'une des finalités centrales de l'autorité politique et donc la justification de son existence[232]. Besoin de sûreté, préservation de la vie, conservation commune ou du genre humain sont tout autant de formules qui témoignent de l'importance accordée à la nécessité, pour une société, ainsi que

[229] *Ibid.*, p. 16. Jean Delumeau présente un aperçu de cette réflexion sur le bien-fondé du sentiment de sécurité en citant les propos d'auteurs aussi divers que Saint Augustin, Luther, Calvin, Thomas brook, Pascal ou encore Montesquieu (*Ibid.*, pp. 15-20).

[230] *Ibid.*, p. 21.

[231] ARISTOTE, *Les politiques*, Paris, Flammarion, 2e éd., 1993, Livre III, chap. 6, 1278-b, p. 226 (trad. Pierre Pellegrin). Dans d'autres éditions, le fait que la communauté politique ait pour but principal de préserver la sûreté est plus explicite : « À la vérité, l'intérêt commun nous rassemble aussi, chacun y trouvant le moyen de mieux vivre. Voilà donc notre fin principale, commune à tous et à chacun en particulier. On se rassemble, ne fût-ce que pour mettre sa vie en sûreté », ARISTOTE, *Politique*, Paris, Artaud, 1803, vol.1, Livre III, chap VII, p. 216 (trad. Charles Millon) (https://play.google.com/store/books/details?id=3b8NAAAAYAAJ&rdid=book-3b8NAAAAYAAJ&rdot=1).

[232] Pour ne prendre que quelques exemples, on peut citer Machiavel qui, dans son *Discours sur la première décade*, fait du besoin de sûreté, de l'impossibilité de résister seul aux attaques de l'ennemi et des avantages de l'association politique qui en découlent, les principales explications de la constitution des villes (MACHIAVEL, N., « Discours sur la première décade de Tite-Live » (1532), in *Œuvres complètes,* Paris, Gallimard, coll. La Pléiade, 1952, p. 379). Lecteur de Machiavel, Hobbes prolongera ces réflexions. Dans l'état de nature, les Hommes sont en « guerre perpétuelle » ; en d'autres termes, selon la formule célèbre, il s'agit d'une « guerre de tous contre tous ». C'est pour « leur conservation commune » et pour dépasser « la crainte mutuelle qu'ils ont eue les uns des autres » qu'ils se sont unis pour former une « société civile » dans laquelle la force de chacun a été cédée à une « puissance souveraine » qui peut être un homme ou une assemblée (HOBBES, T., *Le citoyen* (1642), Paris, Flammarion, Paris, 1982, pp. 99, 145-146). Poursuivant cette réflexion dans le Léviathan, il fait de « la *sécurité du peuple* » la charge principale du souverain, « la fin en vue de laquelle la puissance souveraine lui a été confiée » HOBBES, T., *Léviathan ou matière, forme et puissance de l'État chrétien et civil* (1651), Paris, Gallimard, 2000, p. 494). Spinoza, s'interrogeant sur la « meilleure forme qui soit réalisable pour tout régime politique », précise lui-aussi que « le but poursuivi par l'état de société […] n'est autre que la paix et la sécurité pour la vie ». Il affirme qu'« une forme d'état de société qui n'a pas éliminé les causes de séditions, et au sein de laquelle la guerre est toujours à craindre, tandis que les lois sont fréquemment enfreintes à l'intérieur, ne diffère pas beaucoup de l'état de nature. C'est à dire que chacun, y vivant à son gré, est en grand danger de perdre la vie » (SPINOZA, B., « Traité de l'autorité politique » (1677), in *Œuvres complètes*, Paris, Gallimard, coll. La Pléiade, 1954, pp. 949-950). Il en va de même pour John Locke pour qui « la tranquillité et la *conservation du genre humain* » constituent les buts des lois de la nature. Or, l'état de nature étant source de craintes et de dangers, les hommes « recherchent la société, et […] se joindre avec d'autres qui sont déjà unis ou qui ont dessein de s'unir et de composer un corps, pour la conservation mutuelle de leurs vies, de leurs *libertés* et de leurs biens ; choses que j'appelle, d'un nom général, *propriétés* » (LOCKE, J., *Traité du gouvernement civil* (1690), Paris, Flammarion, 1992, 2e éd., pp. 146, 236-237).

pour ses membres, d'être à l'abri du danger, de lutter contre les menaces et attaques qui résultent du fait de vivre en société. Le fait d'être protégé du danger est d'ailleurs appréhendé comme une condition de la liberté individuelle[233].

Ainsi, la première mission des autorités politiques est d'assurer le « bon ordre » de la communauté en utilisant leur droit de « police »[234], c'est-à-dire, en adoptant des règlements permettant de mettre en place une « organisation destinée à prévenir les inconvénients résultant de la présence en un même endroit de gens exerçant des activités diverses, et à procurer au plus grand nombre un maximum de commodités »[235]. La notion de police s'inscrit dans une réflexion plus large sur la manière d'organiser une communauté politique et de permettre la cohabitation de ses membres.

Elle s'apparente à une autre acception de la notion de sécurité qui renvoie à une « situation objective, reposant sur des conditions matérielles, économiques, politiques, qui entraîne l'absence de dangers pour les personnes ou de menaces pour les biens et qui détermine la confiance »[236]. La dimension subjective du sentiment de sécurité est donc, pour une grande part, tributaire des conditions objectives qu'une société met en œuvre pour limiter les situations où des individus sont menacés dans leur existence. Dans une époque où

---

[233] Montesquieu, par exemple, fait de la sûreté, ou du moins de « l'opinion que l'on a de sa sûreté », la condition de la « liberté politique ». (MONTESQUIEU, « De l'esprit des lois » (1748), in *Œuvres complètes*, Paris, Gallimard, La Pléiade, T. 2, 1951, (Livre XII, chapitre 2), p. 431). Ou, pour prendre un autre exemple, Humboldt affirme que « sans la sûreté, l'homme ne peut ni développer ses facultés, ni jouir de leurs fruits ; car sans sûreté il n'est point de liberté » ; et de préciser que « c'est là un bien que, seul, l'homme ne peut se procurer à lui-même » ou, en d'autres termes, que « la conservation de la sûreté, soit contre les ennemis du dehors, soit contre les troubles intérieurs, est le but que doit se proposer l'État, et l'objet sur lequel il doit exercer son action ». Cette fonction de l'État est rendue nécessaire par le fait que « dans la discorde, les luttes naissent des luttes. L'offense provoque la vengeance et la vengeance est une nouvelle offense » (HUMBOLDT (VON), W., *Essai sur les limites de l'action de l'État* (écrit en 1792, 1ère publication en 1850), Paris, Germer Baillière, traduction H. Chrétien, 1867, pp. 61-63).

[234] Le terme de police dérive, comme celui de politique, du grec *politia*. Georges Carrot précise qu'il s'agit d'un, « mot grec dont la racine apparaît déjà dans tous les vocabulaires indo-européens. Il figure dans la plupart des lois positives depuis la plus haute antiquité. Il lie en effet l'idée de "cité" (en grec "*polis*"), sinon à " l'art de gouverner la cité " (en grec "*politike*"), du moins à "l'ordre établi pour le gouvernement d'une cité" (en grec "*politeia*") » (CARROT, G., « Sur l'histoire de la police en France », in LOUBET DEL BAYLE, J.-L. (et al.), *Police et société*, Toulouse, Presses de l'IEP, 1998, p. 191). De cette étymologie, ce terme a recouvert des acceptions variées. Les diverses significations s'étant superposées, le passage d'un sens à l'autre s'étalant sur une longue période et les doctrines s'étant parfois syncrétisées, la notion de police est particulièrement polysémique et difficile à cerner. Elle a considérablement évolué au cours du temps. Pour une réflexion sur cette notion, sa polysémie et ses évolutions, voir notamment FOUCAULT, M., *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France. 1977-1978*, Paris, Seuil/Gallimard, 2004, pp. 320-321. ; STOLLEIS, M., *Histoire du droit public en Allemagne. Droit public impérial et science de la police*, Paris, PUF, 1998, p. 558 ; LABORIER, P., « La "bonne police". Sciences camérales et pouvoirs absolutistes dans les États allemands », *Politix*, 48, 1999, pp. 8 et s. ; MESTRE, J.-L., « Administration, police et enseignement des disciplines administratives en Allemagne, France et Italie aux XVIIIe et XIXe siècles », *Annuaire européen d'administration publique*, Aix-en-Provence, PUAM, vol. 11, 1988, pp. 641et s. ; NAPOLI P., « "Police" : la conceptualisation d'un modèle juridico-politique sous l'Ancien Régime », *Droits*, n° 20, 1994, pp. 183-196 et n° 21, 1995, pp. 151-160 ; NAPOLI, P., « "Police" et "Polizei" : deux notions à l'âge libéral », in BEAUD, O., WACHSMANN, P., *La science juridique française et la science juridique allemande de 1870 à 1918*, Strasbourg, PUS, 1997, pp. 79-100.

[235] LEBIGRE, A., « La genèse de la police moderne », *in* AUBOUIN M., TEYSSIER, A., TULARD, J. (dir.), *Histoire et dictionnaire de la police du Moyen-âge à nos jours*, Paris, Robert Lafont, 2005, p. 147.

[236] *Centre national de ressources textuelles et lexicales*.

« l'émeute, la violence des foules, le crime et l'épidémie étaient les quatre cavaliers de l'apocalypse urbaine »[237], les États européens ont cherché à agir tant sur les problèmes de sécurité publique (Chapitre I) que sur ceux liés à la sécurité sanitaire (Chapitre II) pour tenter d'instaurer un « état de tranquillité » et répondre ainsi à des besoins considérés comme fondamentaux. Cependant, les règlements prescrivant des obligations vont s'avérer insuffisants pour assurer le « bon ordre » et des institutions vont être créées afin de mettre en place les conditions nécessaires à la préservation contre des dangers.

[237] SWAAN, A., *Sous l'aile protectrice de l'État*, Paris, PUF, 1995, p. 170.

Chapitre I - Le besoin de sécurité publique

Chaque société est confrontée, selon des degrés certes variables, aux problèmes de la violence, de la criminalité, des désordres et des conflits qui prennent des formes renouvelées selon les époques et les lieux. En témoigne la trajectoire déclinante de la violence physique et de la brutalité des rapports humains qu'a connue l'Europe de l'Ouest entre le XIII^{e} et le XXI^{e} siècle[238]. Si la question de l'insécurité est donc une préoccupation ancienne, la manière dont elle est posée, la subjectivité de ce sentiment et le seuil de tolérance vis-à-vis de la violence sont, eux, évolutifs[239].

La régulation de la violence peut être obtenue de diverses façons[240]. Par la socialisation d'abord, c'est à dire par le processus commun à toute société qui consiste dans l'« apprentissage du contenu des règles sociales à observer et [dans] l'intériorisation de l'obligation de [les] respecter »[241]. Par le contrôle sociétal ensuite, c'est-à-dire par « la surveillance que les individus composant un groupe exercent directement les uns sur les autres »[242]. Par le contrôle institutionnalisé enfin, c'est-à-dire par le fait qu'un groupe confie « la tâche d'assurer le respect des règles qui régissent les relations sociales » à certains de ses membres qui agissent « au nom du groupe à la suite d'une sorte d'opération de division du travail »[243]. Dans le processus de complexification des sociétés européennes, le contrôle sociétal a eu tendance à s'affaiblir tandis que le contrôle institutionnalisé s'est largement développé. En effet, la mobilité et la circulation des individus, l'augmentation de la taille des villes qui affaiblissent les rapports d'interdépendance permettant la surveillance mutuelle ou encore l'accroissement de la division du travail et de la différenciation des fonctions ont accru le besoin de modalités institutionnelles de contrôle social.

[238] MUCHEMBLED, R., *Une histoire de la violence de la fin du Moyen Âge à nos jours*, Paris, Seuil, 2008, p. 7. Entre le XIII^{e} siècle et la première moitié du XVII^{e} siècle, le nombre des homicides répertoriés diminuent de moitié. On assiste ensuite à « un effondrement spectaculaire » puisque « le nombre de cas est divisé par dix en trois siècles, jusqu'aux années 1960, tandis que les décennies suivantes connaissent une relative mais nette remontée ». « Le déclin séculaire de la courbe des crimes de sang résulte essentiellement d'une lente évolution d'ordre culturel. Il traduit surtout la diminution des conflits opposant des jeunes mâles, ceux de l'élite qui se tuaient fréquemment en duel comme ceux du peuple qui multipliaient les confrontations viriles et les combats à l'arme blanche dans les lieux collectifs. Les explications principales sont à chercher dans la mutation radicale de la notion masculine d'honneur et dans l'apaisement des relations humaines, d'abord sur la place publique puis, plus lentement dans la vie familiale, au cours d'un processus de "civilisation des mœurs" dont Norbert Elias s'est fait le théoricien » (*Ibid.*, pp. 7-8).

[239] ELIAS, N., *La civilisation des mœurs*, Paris, Calmann-Lévy, 1973, 345 p.

[240] Nous nous inspirons ici de la typologie des formes de contrôle social construite par Jean-Louis Loubet del Bayle. Il distingue, le contrôle interne ou intériorisé (liée au processus d'apprentissage social) et le contrôle social externe au sein duquel il dissocie le contrôle sociétal et le contrôle institutionnalisé (LOUBET DEL BAYLE, J.-L., *De la police et du contrôle social*, Paris, éd. du cerf, 2012, pp. 26-28).

[241] *Ibid.*, p. 26.

[242] *Ibid.*

[243] *Ibid.*, pp. 27-28.

L'une des caractéristiques des États modernes est que ce contrôle institutionnalisé, a été progressivement centralisé entre les mains du pouvoir étatique. Or, comme le souligne Norbert Elias, la mise en place – à côté du monopole militaire dont la fonction est de protéger contre les dangers extérieurs – d'un monopole policier a donné « en général lieu à la création d'espaces pacifiés, de champs sociaux à l'intérieur desquels l'emploi de la violence ne saurait être que l'exception »[244]. Ces évolutions ont eu une incidence majeure sur les sociétés européennes et notamment sur leur processus de « rationalisation »[245].

De nos jours, il va de soi qu'assurer la sécurité publique, au sens d'« élément de l'ordre public caractérisé par l'absence de périls pour la vie, la liberté ou le droit de propriété des individus »[246] est une compétence des autorités publiques, et pour une large part des autorités centrales. À cette fin, alors que leur fonction respective était initialement largement confondue, l'institution policière s'est progressivement détachée de l'institution judiciaire pour aboutir à la création des forces de police au sens moderne en charge du maintien de l'ordre, de la prévention des actes de délinquance, de la répression des crimes et délits et de la résolution des enquêtes. La particularité de la police moderne – qui comprend également la gendarmerie, force de police militarisée – est qu'elle est composée de corps professionnalisés, hiérarchisés et disciplinés qui sont autorisés à recourir à la contrainte. Dans un esprit de synthèse, Dominique Monjardet distingue trois types de police. La « police d'ordre », tout d'abord, ou « police de souveraineté » qui est le « bras armé de l'État dans l'ordre interne »[247]. La police criminelle, ensuite, qui vise « à réprimer les segments de la société qui

[244] ELIAS, N., *La dynamique de l'occident*, Paris, Presses Pocket, 2003, p. 188. Selon Norbert Elias, la création de ces espaces pacifiés permet à l'individu d'être « à peu près à l'abri d'une attaque subite, d'une atteinte brutale à son intégrité physique ; mais il est aussi forcé de refouler ses propres passions, ses pulsions agressives qui le poussent à faire violence à ses semblables » (*Ibid.*, p. 189).

[245] Norbert Elias explique en effet que « cette rationalisation va de pair avec une puissante différenciation des chaînes fonctionnelles et avec la transformation correspondante de l'organisation de l'emploi de la contrainte physique. Elle présuppose un relèvement du niveau de vie, une augmentation de la sécurité, une meilleure protection contre l'agression et la destruction physique et partant contre les craintes incontrôlables qui assaillent plus souvent et à un plus haut degré les membre de sociétés dépourvues d'un monopole consolidé de l'usage de la force et privées d'une division poussée des fonctions ». Il poursuit en soulignant qu'« à l'heure actuelle nous sommes tellement habitués à l'existence de ce genre de monopoles et à la plus grande prévisibilité des agressions extérieures qui en résulte, que nous ne mesurons plus leur incidence sur les structures de notre comportement et de notre psychisme. Nous ne nous rendons pas compte qu'il suffirait de peu de temps, pour que ce que nous appelons notre "raison", c'est-à-dire le contrôle prévoyant, réfléchi, différencié de notre comportement, se désagrège et s'écroule, si jamais la tension en nous et autour de nous venait à se modifier, si les craintes qui affectent notre vie augmentaient ou diminuaient brusquement » (*Ibid.*, p. 310).

[246] CORNU, G., *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2001, p. 801.

[247] MONJARDET, D., *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, La découverte, 1996, p. 271. La police de souveraineté comporte le plus souvent trois branches : celle en charge de maîtriser les mouvements collectifs (police d'ordre au sens strict), celle qui vise à renseigner le pouvoir sur les complots ou menaces en tout genre (police de renseignement) et celle qui vise à contrôler les frontières et à gérer la question de l'immigration (police des frontières, des étrangers et de l'immigration) (*Ibid.*, p. 273).

en récusent les lois »[248]. La police urbaine (municipale, communautaire, de proximité) enfin qui est en quelque sorte la police du quotidien des villes de petite ou de grande taille dont la demande sociale de sécurité présente des caractères spécifiques.

Dans les sociétés où les logiques de l'arbitraire et de l'absolutisme sont rejetées et où la suprématie des libertés individuelles et des droits fondamentaux est consacrée, la problématique – toujours actuelle – de la conciliation du besoin social de sécurité avec le besoin social de liberté est déterminante pour que la police ne soit pas uniquement considérée comme le symbole spécial du pouvoir et le bras armé de l'État, mais soit appréhendée également comme un service public en étant au service du public (section I). Pour être légitimes mais également efficaces, les forces de police doivent obtenir la confiance de la population. C'est pourquoi elles doivent avant tout chercher à « imposer le respect d'un ordre public qui n'est pas l'ordre de la domination, mais celui de la tranquillité »[249]. C'est ce qui explique l'importance de la police urbaine qui est directement au service du public tout en étant un outil incontournable pour agir sur le sentiment d'insécurité (section II).

Section I - Un besoin social à concilier avec les libertés et droits fondamentaux

L'étendue des missions de forces de police, leurs prérogatives et les moyens mis à leur disposition engendrent un risque important d'atteintes aux droits fondamentaux et aux libertés individuelles. Ce constat justifie la mise en place de mécanismes permettant de limiter leurs pouvoirs afin de protéger les individus contre les abus éventuels et l'arbitraire. Cette protection est un élément fondamental pour construire la confiance du public envers la police ; confiance qui peut elle-même être considérée comme étant au fondement de l'appréhension de la police comme un service public.

Cette protection est particulièrement nécessaire quand elle a recours à la force pour exercer ses missions. C'est pourquoi son usage a été encadré juridiquement afin qu'il soit considéré comme légitime et accepté, en retour, par la population (§ 1). Cette protection passe également par la reconnaissance de droits invocables par les individus suspectés d'avoir commis un crime ou un délit (§ 2).

[248] *Ibid.*, p. 273.
[249] *Ibid.*, p. 274.

§ 1 - L'encadrement de l'utilisation de la force

Comme Max Weber l'a systématisé, « l'État moderne est un groupement de domination de caractère institutionnel qui a cherché (avec succès) à monopoliser, dans les limites d'un territoire, la violence physique légitime comme moyen de domination et qui, dans ce but, a réuni dans les mains des dirigeants les moyens matériels de gestion »[250]. En pratique, ce sont les forces de police qui sont habilitées à recourir à la contrainte en usant, le cas échéant, de la force physique[251]. Ce pouvoir pouvant porter des atteintes particulièrement préoccupantes aux principes démocratiques et aux droits fondamentaux, son usage est conditionné par le respect du principe de proportionnalité pour être considéré comme légitime (A). Pouvant aussi être un outil de domination pour imposer l'autorité du pouvoir contesté, désavoué ou encore attaqué, la question de l'usage de la force face aux mouvements sociaux est une problématique spécifique dans les États démocratiques où doivent être conciliés les impératifs d'ordre public et le droit fondamental de manifester sur la voie publique (B).

A. La légitimité de cet usage conditionnée par le principe de proportionnalité

Ayant une fonction de coercition et de répression, les forces de police sont autorisées à faire usage de la force pour exercer leurs missions. David H. Bayley, dans sa célèbre étude sur la comparaison internationale des modèles de police, fait même de ce critère un élément de définition de la notion de police : « les personnes autorisées par un groupe à réguler les relations interpersonnelles internes à ce groupe par l'usage de la force physique. Cette définition a trois composantes essentielles : la force physique, l'usage interne et l'autorisation collective »[252]. Pour appréhender la diversité des missions des forces de police qui ne se limitent pas à la nécessité de faire respecter la loi et de lutter contre la délinquance, Egon Bittner fait, quant à lui, de la police « un mécanisme de distribution dans la société d'une

[250] WEBER, M., *Le savant et le politique* (1919), Paris, Plon, 1959, p. 120.

[251] Ce monopole de la violence légitime mis en œuvre par les forces de police dans l'ordre interne est relatif puisque, dans les faits, elles ne sont pas les seules à en faire usage. En effet, les personnels des hôpitaux psychiatriques et plus généralement la profession médicale qui peuvent utiliser les électrochocs, prescrire des drogues ou produits chimiques comme les gardiens de prison sont souvent cités en exemple pour illustrer le fait que le recours à une forme de violence considérée comme légitime n'est pas uniquement dans les mains de la police. Par ailleurs, la légitime défense en cas d'agression, si elle est nécessaire et proportionnée, est également acceptée, tout comme l'autorité parentale sur les enfants. Enfin, force est de constater qu'il y a un essor des forces de sécurité privées qui peuvent également faire usage de la contrainte et être autorisées à porter des armes. Sur cette relativisation de l'idée selon laquelle le monopole de la violence légitime est dans les mains des forces de police, voir BITTNER, E., « De la faculté d'user de la force comme fondement du rôle de la police », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 3, nov. 1990-janv. 1991 (1ère publication en 1970), p. 224 ou encore BRODEUR, J.-P., « La police : mythes et réalités », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 6, août-oct. 1991, pp. 317-318.

[252] « *People authorized by a group to regulate interpersonal relations within the group through the application of physical force. This definition has three essential part : physical force, internal usage, and collective authorization* » (BAYLEY, D., *Patterns of policing : a comparative international analysis*, New Brunswick (N.J.), Rutgers University Press, 1990, p. 7).

force justifiée par une situation »[253]. Il poursuit en expliquant que « l'intervention de la police revient surtout à faire usage de sa capacité et de son autorité à imposer une solution à un problème, malgré les résistances, sur les lieux où se pose le problème »[254]. Or, « toute intervention de la police est porteuse d'un message : il pourra, ou peut être, il devra être fait usage de la force pour atteindre l'objectif souhaité. […] Ce qui importe, c'est que l'action de la police se définisse comme quelque chose à quoi on ne peut pas s'opposer et que, si on s'y oppose tout de même, il pourra être fait usage de la force »[255]. Mais, la force ne sert pas qu'à dissuader, elle est également un outil de répression contre les « déviances » c'est-à-dire contre les comportements qui s'écartent de la norme énoncée dans une forme juridique.

Cette notion de force allant « du simple contact de la main pour signifier à quelqu'un l'arrestation à la contrainte par le corps jusqu'au coup de feu mortel dans les cas extrêmes »[256], son usage peut porter atteinte à la liberté d'aller et de venir ou encore au droit à la sûreté. C'est pourquoi, ce pouvoir n'est considéré comme légitime - et donc accepté - que si son emploi est minimal, c'est-à-dire s'il n'est utilisé qu'en cas de stricte nécessité et de manière proportionnée. Évoquant la notion de police libérale qui n'est plus fondée « sur l'autorité de principe mais, […] sur la liberté de principe de ses membres et intervenant comme une fonction de suppléance de l'ordre statutaire privé, une fonction d'exception »[257], Etienne Picard souligne l'importance que la fonction disciplinaire exercée par la police ne soit mise en œuvre qu'en cas de stricte nécessité. Il poursuit en notant qu'« à raison de son fondement, l'institution libérale n'est ainsi pleinement elle-même qu'en exerçant le moins possible l'activité qui caractérise son propre fonctionnement »[258]. Dans un article, il précise que, selon le principe de légalité « la force ne peut entrer en action que dans les cas prévus par la loi (ou admis par la jurisprudence), selon les formes et les procédures qu'elle impose, dans les conditions qu'elle prescrit, et sous les conséquences qu'elle prévoit, notamment sa responsabilité »[259]. Cela signifie que, pour être légitimes, les modes d'actions doivent

[253] BITTNER, E., « De la faculté d'user de la force comme fondement du rôle de la police »,*op. cit.*, p. 226.
[254] *Ibid.*, p. 228.
[255] *Ibid.*Jean-Paul Bordeur évoque des études américaines qui ont montré que « le problème que devait quotidiennement résoudre le patrouilleur dans le maintien de l'ordre était de conserver une image suffisamment intimidante pour inhiber chez le citoyen la volonté de le défier ouvertement ; un tel défi contraint en effet le policier à affronter tous les risques d'une confrontation violente avec le citoyen, ce qui est précisément l'issue que cherchent à éviter la plupart des patrouilleurs. La pointe de ces remarques est de suggérer que le contrôle policier s'exerce au moins autant par la projection symbolique d'une représentation dissuasive de la police que par le recours effectif à la force physique » (BRODEUR, J.-P., « La police : mythes et réalités »,*op. cit.*, p. 324).
[256] ALDERSON, J., *Les droits de l'homme et la police*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1984, p. 71.
[257] PICARD, E., *Notion de police administrative*, Paris, LGDJ, t. 2, 1984, p. 504.
[258] *Ibid.*
[259] PICARD, E., « Commentaire de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 5, 1991, p. 212.

respecter « le *principe de la relativité des moyens* »[260], c'est-à-dire qu'ils ne doivent « pas être disproportionnées par rapport à ce qu'on prétend combattre. En d'autres termes, la fin ne justifie pas les moyens »[261]. Ces conditions s'appliquent à l'ensemble des États inscrits dans un processus visant à concrétiser les principes du libéralisme politique. En témoignent notamment les résolutions des Nations-Unies[262] et du Conseil de l'Europe[263] de 1979 qui les réaffirment. Ainsi, avec le développement des forces de police au sens moderne, l'usage de la force n'est plus seulement, comme le souligne Christian De Valkeneer, « l'expression d'une domination mais celle de la puissance légitime de la loi. De la sorte, elle acquiert, par la même occasion, un pouvoir symbolique, beaucoup plus efficace et moins "coûteux" que son usage en lui-même»[264]. Les agents de police qui ne respectent pas ces conditions sont passibles d'une sanction disciplinaire et d'une appréciation de la proportionnalité de leur action par un juge pour en déterminer sa légalité[265].

Le recours aux armes pouvant avoir des conséquences particulièrement graves, leur port et leur usage sont strictement encadrés. En Allemagne par exemple leur utilisation n'est permise qu'à deux conditions : « s'il est évident que d'autres mesures n'auront pas de succès » et « dans la mesure où elle se borne à rendre la personne incapable d'attaquer ou de s'enfuir »[266]. Les tirs qui, « avec une probabilité proche de la certitude aur[ont] un effet fatal » sont en principe interdits sauf, dans des circonstances exceptionnelles, s'ils constituent « le seul moyen apte à refouler un danger actuel pour la vie d'une personne ou le danger d'une

[260] MEYZONNIER, P., *Les forces de police dans l'Union européenne*, Paris, Ed. L'Harmattan, IHESI, 1994, p. 24.
[261] *Ibid.*
[262] L'article 3 du Code de conduite pour les responsables de l'application des lois de 1979 dispose que « les responsables de l'application des lois peuvent recourir à la force seulement lorsque cela est strictement nécessaire et dans la mesure exigée par l'accomplissement de leurs fonctions ». Dans le commentaire de cet article, il est précisé que ce recours à la force doit être exceptionnel et « dans la mesure où cela est raisonnablement considéré comme nécessaire vu les circonstances, pour empêcher un crime, ou pour arrêter ou aider à arrêter légalement des délinquants ou des suspects » (Résolution 34/169 adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 17 décembre 1979, http://www2.ohchr.org/french/law/code_de_conduite.htm).
[263] La Déclaration sur la police du Conseil de l'Europe de 1979, quant à elle, déclare que « dans l'exercice de ses fonctions, le fonctionnaire de police doit agir avec toute la détermination nécessaire sans jamais recourir à la force plus qu'il n'est raisonnable pour accomplir une tâche exigée ou autorisée par la loi » (Annexe A, § 12 de Résolution 690 (1979) relative à la Déclaration sur la police, http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta79/FRES690.htm#1).
[264] VALKENEER (DE), Ch., *Le droit de la police. La loi, l'institution et la société*, Bruxelles, De Boeck, 1991, p. 104.
[265] En Allemagne par exemple, « les tribunaux administratifs ne contrôlent pas seulement si la mesure prise est irrégulière parce qu'elle franchit les marges légales de la discrétionnarité ou d'un usage de cette discrétionnarité non conforme au but visé par la norme d'habilitation, mais aussi si la mesure ne viole pas les principes généraux constitutionnels, notamment le principe de proportionnalité. Dans le cadre du contrôle de la proportionnalité, le juge examine a) si la mesure est appropriée pour atteindre le but visé b) si la mesure est indispensable pour atteindre l'objectif c'est-à-dire si un autre moyen moins contraignant ne conduirait pas au même résultat, c) si la mesure est également adéquate (proportionnelle au sens étroit du terme), c'est-à-dire si le moyen est mis en œuvre et les inconvénients provoqués ne sont par hors de relation avec le but à atteindre » (SOMMERMANN, K.-P., « Administration et police en Allemagne », *Annuaire européen d'administration publique*, vol. 21, 1998, p. 27). C'est de cette manière qu'il est possible de limiter le pouvoir discrétionnaire de la police qui agit selon le principe de l'opportunité.
[266] *Ibid.*, p. 28.

violation grave de l'intégrité »[267]. Pour prendre un autre exemple, en Angleterre, à l'exception du traditionnel bâton (*truncheon*), la police en charge du maintien de l'ordre n'est pas armée[268]. Même si les attentats des dernières années, dont notamment ceux de Paris de novembre 2015, ont conduit à en augmenter le nombre, les agents non armés représentaient toujours plus de 90 % des effectifs de la police britannique au début de l'année 2016[269]. Les armes à feu, quant à elles, « ne peuvent être utilisées que par des officiers spécialement entraînés à leur usage, sur décision d'un officier supérieur, dans des circonstances particulières, telles un siège »[270]. Plus généralement, la Déclaration sur la police du Conseil de l'Europe affirme qu'« il faut donner aux fonctionnaires de police des instructions claires et précises sur la manière et les circonstances dans lesquelles ils doivent faire usage de leurs armes »[271]. Cette recommandation prend tout son sens quand on la rapproche de l'article 2 de la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales qui consacre le droit à la vie qui est le premier droit de la personne humaine.

La question de l'usage de la force se pose de manière spécifique pour maîtriser les mouvements collectifs puisqu'aujourd'hui, les méthodes violentes voire sanglantes visant à les réprimer sont considérées comme étant l'apanage des États autoritaires, dictatoriaux ou totalitaires au sein desquels le droit de contestation n'est pas autorisé. La possibilité de contester collectivement des décisions ou de revendiquer librement un droit reste d'ailleurs un critère qui permet de mesurer le degré de démocratisation d'une société. La liberté de

---

[267] *Ibid.*L'auteur renvoie pour l'exemple, à l'article 63 de la loi pour les autorités de police et de l'ordre du Land Rhénanie-Palatinat dans la version du 10 novembre 1993, *JO de Rhénanie-Palatinat* (*GVBI.*), 1993, p. 595.

[268] FF. Ridley et Hélène Bilger Street précisent néanmoins que « certaines forces de police ont choisi de munir leurs policiers en tenue de bombes de gaz lacrymogènes […] mais il s'agit d'une décision qui a suscité de profondes controverses au sein de l'opinion publique » (RIDLEY, F.F., BILGER STREET, H., « Administration et police en Grande-Bretagne », *Annuaire européen d'administration publique*, vol. 21, 1998, p. 96).

[269] L'annonce de Scotland Yard du 14 janvier 2016 d'armer 600 policiers londoniens supplémentaires faisait passer leur nombre à 2 800 sur 21 000 (« Augmentation du nombre de policiers armés à Londres », *Le Monde.fr avec l'AFP et Reuters,* 14.01.2016). Selon le journal La Croix, en 2014, seuls 4,5 % des officiers de police (5 875 sur 129 584) étaient autorisés à posséder une arme, que, sauf cas très exceptionnel, ils n'ont pas le droit de rapporter à leur domicile. C'est certainement l'une des raisons qui explique le faible usage des armes à feu. En effet, « les *bobbies* de la police nationale britannique n'ont utilisé des armes à feu qu'à deux occasions au cours de l'année 2013-2014. Et au cours des cinq années précédentes, ils n'ont jamais dépassé les six utilisations » (BOURBON (DE), T., « En Grande-Bretagne, les "bobbies" n'ont pas d'armes à feu », *La-croix.com*, 22 juillet 2015).

[270] RIDLEY, F.F., BILGER STREET, H., « Administration et police en Grande-Bretagne »,*op. cit.*, p. 96. Les auteurs précisent que « les munitions distribuées sont soigneusement répertoriées, chaque balle tirée nécessitant la rédaction d'un rapport ». Par ailleurs, il existe des exceptions comme « les petites unités chargées de la protection rapprochée des personnalités [qui] comprennent des officiers armés en civil ».

[271] Annexe A, § 13 de Résolution 690 (1979) relative à la Déclaration sur la police. Dans le commentaire de l'article 3 du Code de conduite pour les responsables de l'application des lois des Nations-Unies, il est précisé que L'emploi d'armes à feu est considéré comme un moyen extrême. Tout devrait être entrepris pour exclure l'emploi d'armes à feu, spécialement contre des enfants. « d'une manière générale, il ne faut pas avoir recours aux armes à feu, si ce n'est lorsqu'un délinquant présumé oppose une résistance armée ou, de toute autre manière, met en danger la vie d'autrui, et lorsque des moyens moins radicaux ne suffisent pas pour maîtriser ou appréhender le délinquant présumé. Chaque fois qu'une arme à feu a été utilisée, le cas doit être signalé promptement aux autorités compétentes » (art 3-c).

manifester impliquant une utilisation de la voie publique au risque de provoquer désordre et violences, voire de dégénérer en émeute ou révolte (selon le point de vue duquel on se place), le maintien de l'ordre public a été perçu – et est encore perçu – par les différents pouvoirs comme un enjeu important. Les réponses apportées ont dû évoluer avec l'affermissement des principes démocratiques.

B. La question spécifique des mouvements sociaux

La possibilité de se regrouper et de manifester est, aujourd'hui, considérée comme une liberté fondamentale même si elle vise à contester le pouvoir en place. Tel n'a pas toujours été le cas. Les mouvements sociaux ont partout été sévèrement réprimés. Mais cette logique conflictuelle et répressive qui tenait de stratégie du maintien de l'ordre a été rejetée socialement (1). Des méthodes permettant un déroulement pacifique des cortèges ont donc été recherchées (2).

1. Le rejet social de la logique conflictuelle et répressive

L'histoire des pays européens est marquée par l'instabilité politique, les « troubles » sociaux, les mouvements populaires pouvant se transformer en « émeutes » et, parfois, en soulèvement révolutionnaire. Des jacqueries aux grèves des mineurs ou des cheminots en passant par les bris de machines, les luttes pour le suffrage universel, les affrontements pour l'indépendance ou la reconnaissance des droits syndicaux, ces mobilisations ont pris des formes variées et des proportions plus ou moins grandes selon les pays en fonction, notamment, du consensus social qui existe autour des institutions politiques et du régime en place. Pendant longtemps, les rassemblements, défilés ou manifestations, même pacifiques, ont été « jugés illégitimes, [et] traités comme des attroupements qui justifient l'usage immédiat de la force »[272]. Ainsi, tout au long du XIX^{e} siècle, les forces mobilisées pour maintenir l'ordre étaient généralement militaires, considérées comme gardiennes de l'État et des institutions. Les méthodes utilisées ont été souvent violentes et ont fait couler beaucoup de sang[273].

[272] MONET, J.-C., *Polices et sociétés en Europe*, Paris, La Documentation française, 1993, p. 207.
[273] Jean-Claude Monet illustre ce constat par une série d'exemples : « la répression de la révolte des canuts à Lyon (1831), la fusillade de la rue Transnonain, où les soldats égorgent tous les habitants d'une maison d'où est parti un coup de feu lors de l'insurrection d'inspiration républicaine d'avril 1834 dans le Paris de Louis-Philippe, ou encore l'écrasement de la Commune (mars-mai 1871) par les "Versaillais" restent inscrits dans la mémoire ouvrière ». Il en va de même à Fourmies où le 1er mai 1891, « la perte de sang-froid d'un jeune officier provoque la mort d'une dizaine de manifestants ouvriers ». En Allemagne, « la répression militaire est également sanglante, à Berlin, lors des émeutes populaires de 1830, 1835 et 1847 ». Idem à

À force de soulever indignations, ressentiments, frustrations, rancunes ou haines, il est apparu que le recours à l'armée et à ses méthodes était coûteux « en termes d'intégration politique des couches populaires » et « contre-productif en termes stratégiques »[274]. Par ailleurs, le processus de démocratisation des pays européens a conduit à la création de partis politiques, de syndicats, d'associations, de groupes de pression qui ont utilisé les réunions publiques et les manifestations comme un moyen pacifique pour faire entendre leurs voix, leurs revendications et leurs oppositions. Comme le précise Charles Tilly, « face à ces nouveaux défis et forts de leurs pouvoirs accrus par l'expansion de l'État, les dirigeants nationaux [se sont efforcés] de créer des polices d'États distinctes des armées, et subordonnées à l'autorité civile, en contact continu avec la population civile, capables de mâter, de canaliser, d'observer, même de prévoir l'action collective populaire »[275]. Si la substitution des forces de police (même militarisée[276]) à l'armée pour s'occuper du maintien de l'ordre a contribué « indiscutablement au déclin de la violence collective interne au cours du XXe siècle »[277] dans les pays où elle a eu lieu, les méthodes sont restées, dans un premier temps, militaires et violentes[278], notamment vis-à-vis des mouvements de protestation appréhendés, par le pouvoir, sur un modèle conflictuel de guerre civile, comme l'ont été nombre de mouvements ouvriers et/ou communistes. En mettant de côté les périodes fascistes[279] ou la situation particulière de l'Irlande[280], on peut citer l'Allemagne où il faudra

Londres qui « connaît aussi ses phases de répression sévère, notamment en 1887, lors du "dimanche sanglant" (*Bloody Sunday*) ». En Belgique, où l'année 1886 est marquée par une vague de grèves sans précédent et où l'on accuse les "asociaux" de profiter des troubles pour piller et saccager le centre ville de Liège, l'armée mobilisée ne fait pas dans le détail et laisse seize morts sur le carreau » (MONET, J.-C., *Polices et sociétés en Europe*,*op. cit.*, p. 225). Pascale Delfosse indique que lors de ces émeutes de 1886, il y eut au moins 24 morts (DELFOSSE, P., « Répression, ordre social et développement de la société belge (1848-1914) », *Déviance et société*, 1986, n° 1, p. 54, nbp. 12).

[274] MONET, J.-C., *Polices et sociétés en Europe*,*op. cit.*, p. 225.

[275] TILLY, Ch., « Police, État, contestation », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 7, nov 1991-janv 92, p. 16.

[276] En France, à partir de 1885, c'est la gendarmerie qui est renforcée dans le but d'en « faire, à la place de l'armée jugée soit trop brutale, soit peu fiable en raison du système de conscription, le pivot du maintien de l'ordre », GLEIZAL, J.-J., JOURNES, C., MONTAIN-DOMENACH, J., *La police: le cas des démocraties occidentales*, Paris, PUF, 1993, p. 121.

[277] MONET, J.-C.,*op. cit.*, p. 227.

[278] À Paris, par exemple, au début de la IIIe République, si le recours à l'armée est rare, « la police municipale avait acquis, dans la répression des manifestations et ses opérations de maintien de l'ordre, une réputation peu enviable de brutalité et de férocité » (BERLIÈRE, J.-M., *Naissance de la police moderne*, Paris, Perrin, 2011, p. 238). En Angleterre, les critiques vis-à-vis de la brutalité des policiers dans leurs actions contre les attroupements et les manifestations au cours du XIX et XXe siècles ont été nombreuses et comme le souligne Clive Emsley, « les *constables* qui dispersaient la foule ne furent jamais décrits comme de braves *Bobbies* paternels » (EMSLEY, C., « La légitimité de la police anglaise : une perspective historique comparée », *Déviance et société*, n° 13-1, 1989, p. 28). En Belgique, après les émeutes meurtrières de 1886 et la mise à l'écart de l'armée qui n'intervient plus de manière frontale, les luttes pour la conquête du suffrage universel seront brutalement réprimées en 1893, 1902 et 1913 (DELFOSSE, P., « Répression, ordre social et développement de la société belge (1848-1914) »,*op. cit.*, pp. 39, 54, note 12).

[279] En Espagne, la répression des mouvements sociaux a existé bien avant le franquisme même si elle a pris une forme spécifique avec ce dernier en se transformant en véritable guerre civile. C'est l'armée et la Garde civile, corps militarisé créé en 1844, qui étaient en charge du maintien de l'ordre. La logique principale poursuivie était celle de la répression qui conduisait à des ripostes violentes et à des fusillades. Même pendant la seconde République espagnole, la répression a pu être très violente. En janvier 1931, par exemple, dans la ville d'Arnedo, « la Garde Civile fit feu sur une manifestation pacifique, causant la mort de 6 hommes et 5 femmes et blessant 31 personnes ». Quelques mois plus tard, le 28 mai 1931, par exemple,

attendre les années 1960 pour remettre en cause le modèle militaire de maintien de l'ordre et pour que l'usage des armes à feu contre les manifestants devienne quasiment inimaginable[281]. Pour prendre un autre exemple, en Italie, c'est au début des années 1980 que la stratégie de répression est remplacée par une « stratégie de persuasion » recherchant le soutien de la population à travers le dialogue[282].

Même si elle s'est concrétisée selon des temporalités variables selon les pays, la prise de conscience que la disproportion de la riposte des forces de l'ordre peut aboutir à une escalade débouchant sur des grèves générales, des émeutes ou des insurrections, comme à une dénonciation du régime en place[283], a conduit à transformer les modes de gestion du maintien de l'ordre. La mesure, la maîtrise, la recherche de proportionnalité deviennent les maîtres-mots de la formation de corps spécialisés en charge de l'encadrement des mouvements sociaux.

---

elle « avait tenté d'arrêter une manifestation de grévistes en route vers Saint-Sébastien par une fusillade qui fit huit morts et plus de cinquante blessés ». Face aux nombreux conflits et protestations liés au chômage, à la baisse du pouvoir d'achat et de la détérioration des conditions de travail, Angel Duarte souligne qu'« au bout du compte, les dirigeants républicains finirent par ne plus discerner les conflits sociaux des "actes d'agression contre la République" ». Les *Guardias de asalto* – Gardes d'assaut – qui devaient remplacer la Garde civile, selon des principes modernes (entraînement aux techniques de contrôle des foules, moyens techniques modernes et dispositifs d'intervention rapides), réprimera également brutalement les foules (DUARTE, A., « La question de l'ordre public dans le républicanisme espagnol », *Le mouvement social,* n° 201, 2002, pp. 23-25).

[280] La répression envers les irlandais qui combattaient pour leur indépendance est passée à la postérité (voir par exemple le film de Ken Loach, *Le vent se lève*). Le cas irlandais vient d'ailleurs souvent contredire les spécificités du modèle anglais. Par exemple, si les anglais n'ont pas connu de police militarisée comme la gendarmerie, ce type de police a été utilisé en Irlande. Ou encore, si les policiers anglais utilisent peu leur arme à feu, tel ne sera pas le cas en Irlande.

[281] En Allemagne, Klaus Weinhauer nous apprend que la gestion policière des mouvements de protestation a été fondée pendant longtemps sur « un modèle extrêmement conflictuel de "guerre civile" » qui a été élaboré « durant les années de formation de la République de Weimar, à une époque où la police prussienne avait eu à combattre les soulèvements communistes révolutionnaires de l'après première guerre mondiale » (WEINHAUER, K., « Guerre civile ou modernisation de la police. Maintien de l'ordre et mouvements de protestation dans la RFA des années 1960 », *in* BERLIÈRE, J.-M., DENYS, C., KALIFA, D., MILLIOT, V. (dir.), *Métiers de police. Être policier en Europe, XVIIIe-XXe siècle*, Rennes, PUR, 2008, pp. 217, 223, 226). De leur côté, Violette Bonnebas et Sébastien Millard rappellent que la mort de Benno Ohnesorg, victime d'une balle dans la tête au cours d'une manifestation de juin 1967, liée à la venue du shah d'Iran à Berlin-Ouest, réclamant la libération des prisonniers politiques, fut l'un des éléments déclencheurs d'une réflexion profonde sur les stratégies du maintien de l'ordre (BONNEBAS, V., MILLARD, S., « En Allemagne, la police ne blesse pas les manifestants », *Reporterre.net*, 1er juin 2016).

[282] DELLA PORTA, D., REITER, H., « Police du gouvernement ou des citoyens. L'ordre public en Italie », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 27, 1997, p. 4. Donatella Della Porta et Herbert Reiter rappellent que l'utilisation des armes à feu a été fréquente dans l'histoire des interventions de la police italienne et que, même après la seconde guerre mondiale, « les partis du mouvement ouvrier et leurs organisations parallèles sont explicitement désignés par le ministre de l'Intérieur Scelba comme les adversaires politiques de la "guerre civile froide" ».

[283] En effet, d'une fusillade peut naître la figure d'un martyr « qui renforce le mouvement que le pouvoir politique cherchait à discréditer, ou risque de voir les agents répressifs les plus retors baisser leurs armes ou du moins contester la mission qu'on leur assigne. Derrière une erreur de " répression ", peut se profiler une remise en cause du régime jugé, paradoxe de Tocqueville, trop répressif » (BRUNETEAUX, P., « La production de la force démocratique », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 27, 1997, p. 127).

2. À la recherche de méthodes permettant un déroulement pacifique des manifestations

Certainement en raison de son histoire mouvementée, la France a joué un rôle précurseur dans cette évolution et servira de modèle pour les autres pays européens. L'idée que les forces en charge du maintien de l'ordre doivent apprendre à se contenir, à faire preuve de sang-froid et de discipline pour éviter les risques de dérives et d'emballement est avancée dès la fin du XIX[e] siècle[284]. Le célèbre Préfet de Police Louis Lépine, soucieux de changer l'image de la police afin de la rendre plus conforme à l'évolution des sensibilités, tentera d'inculquer et d'appliquer ces principes en transformant les pratiques du maintien de l'ordre[285] et en misant sur la formation. Malgré la notoriété de Lépine, « le maintien de l'ordre reste d'une grande brutalité et la violence policière n'a pas disparu »[286] ; mais l'évolution est sensible si on compare ces pratiques aux fusillades sanglantes du XIX[e] siècle. Après moult débats[287], des pelotons mobiles de gendarmerie spécialement entrainés pour le maintien de l'ordre sont instaurés en 1921 avant d'être renommés Garde républicaine mobile (GRM) en 1926. Cette réforme pose « les premiers jalons d'une méthode de distanciation à l'égard des perturbateurs »[288] qui sera continuée et perfectionnée avec la création des Compagnies républicaines de sécurité (CRS) créées en 1944[289]. Les évènements de 1968 viendront renforcer « le processus de professionnalisation en poussant ces corps à inaugurer un véritable travail d'intériorisation des principes d'autocontrainte et une ouverture de type panoptique sur les manifestations (techniques de renseignement et de préparation du service des

[284] L'article 101 du Règlement général du service ordinaire de police dans la ville de Paris de 1887 dispose que « dans la répression, […] [les gardiens de la paix] doivent rester calmes, maîtres d'eux-mêmes, conserver leur sang-froid, éviter avec soin de se laisser aller à des emportements qui pourraient les rendre inconvenants et grossiers » (Cité par BERLIÈRE, J.-M., *Naissance de la police moderne*,*op. cit.*, p. 294).

[285] Jean-Marc Berlière rappelle quelles étaient les nouvelles pratiques du maintien de l'ordre : « occuper la place le premier, limiter les évènements à un périmètre délimité, empêcher ou disperser tout rassemblement à l'aide du "manège Mouquin" [technique mise en place par Lucien-Celestin Mouquin, alors sous-directeur de la police municipale, qui vise à disperser les tentatives de rassemblement en faisant tourner sur la place des cavaliers], de charges des "réserves" et d'arrestations pour refus de circuler, empêcher toute tentative de cortège, telle est la méthode qui s'est avérée d'une redoutable efficacité » (BERLIÈRE, J.-M., *Naissance de la police moderne*,*op. cit.*, p. 256).

[286] *Ibid.*, p. 285.

[287] Une légion de gendarmerie mobile est créée en 1871 mais disparaît en 1885. Par la suite, la création d'un tel corps sera débattue à plusieurs reprises avant la première Guerre mondiale sans jamais aboutir. Par exemple, le projet de création d'une gendarmerie mobile porté par Clémenceau en 1907 sera un échec. Pour une histoire de la constitution de ce corps et des débats qui l'ont accompagnée, voir LOPEZ, L., « Être mobile : la circulation d'une épithète entre gendarmerie et police (1871-1914), *in* BERLIÈRE, J.-M., DENYS, C., KALIFA, D., MILLIOT, V. (dir.), *Métiers de police*,*op. cit.*, p. 439-451.

[288] BRUNETEAUX, P., « La production de la force démocratique », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 27, 1997, p. 129.

[289] Comme le rappelle Patrick Bruneteaux, la conception du maintien de l'ordre est « fondée sur la mise à distance des protagonistes du conflit » ainsi que sur la « distanciation temporelle […] puisque les forces de l'ordre apprennent à différer le moment de la dispersion » ; substituant, ainsi, « la méthode du repoussoir à celle de l'assommoir ». Un nouveau perfectionnement du savoir faire va également se développer: « quadrillage du territoire, formation de base, mise au point du répertoire d'action classique (rationalisation des dispositifs d'intervention, premières recherches sur la protection des personnels, mise au point de moyens offensifs presque indolores) » (*Ibid.*, pp. 131-132, 129).

manifestations) »[290]. En tant que professionnels, ils sont tenus d'apporter une réponse à la fois mesurée et maîtrisée et de rechercher la proportionnalité des moyens aux fins ; sachant que, comme le souligne Dominique Monjardet, « toute manifestation est une dynamique sociale complexe qui risque toujours d'échapper à chacun et à l'ensemble des acteurs, de sorte que l'idée qu'il puisse exister un dispositif idéal du maintien de l'ordre, susceptible d'assurer en toutes circonstances le déroulement pacifique de toute manifestation est une utopie »[291].

Cette évolution des principes du maintien de l'ordre face aux mouvements sociaux se retrouve dans l'ensemble des pays. À Hambourg par exemple, le ministre social-démocrate Heinz-Ruhnau a cherché à réviser les tactiques d'intervention de la police : « les nouvelles directives – qui se heurtèrent à l'opposition vigoureuse des dirigeants de la police – recommandaient de faire preuve d'une certaine "souplesse de réaction" et d'une certaine tolérance vis-à-vis des infractions de moindre importance. Elles invitaient à éviter toute mesure susceptible d'être considérée comme le signe d'un "fanatisme obtus de l'ordre" »[292]. En Belgique, les techniques de répression face aux manifestations urbaines notamment ont été améliorées et une place plus grande a été accordée à l'approche dissuasive et préventive[293]. Pour prendre un dernier exemple déjà mentionné, la police italienne va, dans les années 1980, mettre « en œuvre un contrôle de type coopératif qui attribue une importance considérable aux interlocuteurs civils considérés désormais, pour la majeure part, comme des médiateurs »[294]. Ainsi, la possibilité de manifester sans subir de répression est au moins en partie le résultat de l'apprentissage d'un savoir-faire organisationnel, logistique et technique par les organisateurs qui jouent un rôle important dans le bon déroulement de la manifestation en négociant en amont, par exemple, le parcours et les modes de dispersion ou encore en mettant en place leur propre service d'ordre. Dans nombre de manifestations, les forces de l'ordre restent à l'écart de ceux qui défilent et n'interviennent qu'en cas de problème.

Reste la problématique des modes de contestations non institutionnalisés et recherchant le conflit avec les forces de l'ordre. Sur ce terrain, c'est l'Allemagne qui a innové en développant, depuis une quinzaine d'années, une politique dite de « désescalade »

[290] *Ibid.*
[291] MONJARDET, D., *Ce que fait la police*,*op. cit.*, pp. 262-263.
[292] WEINHAUER, K., « Guerre civile ou modernisation de la police »,*op. cit.*, p. 224.
[293] DELFOSSE, P., « Répression, ordre social et développement de la société belge (1848-1914) »,*op. cit.*, p. 52.
[294] DELLA PORTA, D., REITER, H., « Police du gouvernement ou des citoyens. L'ordre public en Italie », *op. cit .,* p. 46. Voir également GERMAIN, S., POLETTI, C., « Répondre aux mobilisations sociales : le système policier italien en transition », *RFSP*, vol. 59, 2009/6, pp. 1139-1140.

(*Deeskalation*)[295]. Résultat d'une décision du Tribunal constitutionnel de 1985 qui avait introduit une « obligation de communication et de coopération » des forces de l'ordre avec les protestataires, « cette notion est, en elle-même, issue du travail social, où elle désigne toutes les tactiques et techniques de réduction de la conflictualité dans la confrontation avec des personnes hostiles »[296]. Elle « est devenue une ligne directrice de tout un ensemble d'institutions policières allemandes, au delà des seules configurations manifestantes, comme le montre la sociologie des relations quotidiennes dans les quartiers difficiles »[297]. Ce nouveau modèle du maintien de l'ordre a été exporté en Europe avec le développement des *officiers de dialogue* et les *Special Police Tactics* en Suède ou encore les *Liaison Officers* en Angleterre[298].

Partant d'une approche renouvelée de la psychologie des foules, inspirée par des psychologues sociaux comme Stephen Reicher et Otto Adang[299], il s'est agi « d'éviter tout recours indiscriminé à la force, pour éviter toute radicalisation de la foule » c'est-à-dire pour empêcher « que ceux qui manifestent sans intention malveillante se trouvent solidaires de ceux dont l'intention était d'en découdre »[300]. Afin de favoriser la perception de la légitimité de l'action policière auprès du grand nombre, et pas seulement des organisateurs déclarés, des stratégies d'information, d'orientation et de liaison permanente avec la foule ont été développées[301]. Avant, pendant et après l'événement, c'est donc le dialogue et la communication avec les manifestants qui doivent prédominer pour que les mouvements de la police soient interprétés de telle manière que « les manifestant.e.s pacifiques partagent le point de vue de la police sur ce qu'il convient de faire, que les participant.e.s enfin soient convaincu.e.s que les actions préconisées – ou interdites – par la police le sont de manière légitime »[302]. Dans cette perspective, le recours à la force et aux interpellations doit être ciblé

[295] FILLIEULE, O., JOBARD, F., « Un splendide isolement. Les politiques françaises du maintien de l'ordre », *Laviedesidées.fr*, 24 mai 2016.
[296] *Ibid.*
[297] *Ibid.*
[298] *Ibid.*
[299] Ces psychologues ont démontré, en utilisant une démarche d'observation expérimentale et participative que « toute présence réelle ou psychologique hostile au groupe minore l'individualité des membres du groupe, qui tendent alors à former un bloc uniforme, tendu vers la réduction ou l'éloignement du danger perçu. Les membres du groupe expriment leur appartenance en affichant les traits et les normes les plus distinctifs de leur groupe face aux membres de l'autre groupe » alors que « lorsque cette présence s'estompe, leurs relations s'inscrivent davantage dans un contexte interindividuel où ils peuvent affirmer des caractéristiques qui les différencient des membres de leur(s) groupe(s) : l'homogénéité et la solidarisation au sein du groupe se désagrègent ». C'est pourquoi « l'usage indiscriminé de la force par la police durant un événement protestataire est susceptible d'avoir un impact négatif sur les dynamiques de la foule, dont la cohésion se renforce à l'encontre d'un adversaire tout désigné : la police » (*Ibid.*)
[300] *Ibid.*
[301] *Ibid.*
[302] *Ibid.*Comme le précisent Olivier Fillieule et Fabien Jobard, « c'est sans doute en Allemagne que le système des *Anti-Konflikt Team* (*Tactical Communication*, *TaCom System*) est le plus avancé. Ceux-ci sont employés à la fois dans les

sur les manifestants les plus radicaux[303]. De surcroît, les équipements utilisés par les forces de l'ordre doivent favoriser la mise à distance des protestataires[304].

La France n'a pas suivi ce mouvement. Modèle de gestion du maintien de l'ordre au cours du XX^{e} siècle, son organisation « se trouve rangé sur le bas-côté de la circulation européenne des idées et des doctrines policières »[305]. Les modalités de formation initiale et continue des fonctionnaires de police n'ont pas pleinement intégré les modèles de maintien de l'ordre fondé sur la notion de désescalade. Par ailleurs, la police urbaine utilise des équipements comme les flash-balls, alors que cet emploi est interdit aux forces de maintien de l'ordre « tant ils rompent avec la recherche d'équipements d'évitement et de mise à distance des protestataires »[306]. Les manifestations du printemps 2016 contre la loi travail (dite loi El-Khomri) et les affrontements parfois très violents qui s'en sont suivis, entraînant des blessés graves et ayant des répercussions sur l'ensemble de manifestants pacifistes, régulièrement gazés, illustrent les difficultés du modèle français à satisfaire l'impératif de déroulement paisible des cortèges.

Ainsi, la conception du métier de maintien de l'ordre comme mission de service public au service de toute la population et non comme mission de souveraineté au service du pouvoir est encore une question actuelle. Elle illustre les ambiguïtés de l'approche en terme de service public des forces de police.

Le besoin social de sécurité a donc dû être combiné avec l'évolution des conceptions et des mœurs en matière d'usage de la contrainte pour que l'action des forces de police soit considérée comme légitime. Cette légitimité découle également de la garantie des droits des individus suspectés d'avoir commis un crime ou un délit. Cette garantie constitue tout autant

---

manifestations politiques d'envergure et dans les rencontres de football ». Pour favoriser cette communication, il est notamment fait « usage de véhicules dotés de haut-parleurs (les *TLU*, *Tactical loudspeaker units*, utilisés pour la première fois dans une manifestation d'extrême droite en Hesse et utilisés depuis avec succès). Des écrans LED géants sont également installés « pour informer la foule, notamment lors des phases critiques de dispersion ».

[303] *Ibid.*

[304] En Allemagne, par exemple, dès la fin des années 1960, « la plupart des armes offensives des arsenaux de la force publique » a été retirée. Aujourd'hui, « les lanceurs de balles de défense et autres dispositifs lourdement incapacitants sont strictement prohibés, parce que jugés trop dangereux ». « Seuls restent autorisés les canons à eau, les gaz lacrymogènes et les matraques » qui permettant de garder la foule à distance (BONNEBAS, V., MILLARD, S., « En Allemagne, la police ne blesse pas les manifestants »,*op. cit.*).

[305] FILLIEULE, O., JOBARD, F., « Un splendide isolement. Les politiques françaises du maintien de l'ordre »,*op. cit.* S'il fallait donner un indicateur de la perte d'influence du modèle français de maintien de l'ordre « il suffirait de montrer à quel point dans de nombreux pays les forces de police se tournent désormais vers d'autres modèles mais aussi d'autres équipements que ce que la France a à offrir, avec les effets économiques que l'on imagine aisément »/

[306] *Ibid.*

un instrument de mesure du caractère démocratique d'une société qu'une condition nécessaire pour appréhender le travail des forces de police comme un service public.

§ 2 - La protection des libertés individuelles

Pour répondre au besoin social de sécurité, les forces de police ne disposent pas d'un blanc-seing dans leurs actions. Leurs interventions sont limitées et bornées par la reconnaissance de droits visant à protéger les individus. Ces droits sont considérés comme tellement fondamentaux qu'ils ont été consacré au sommet de la hiérarchie des normes, que ce soit dans les constitutions ou dans la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme qui est aujourd'hui en vigueur dans l'ensemble des pays de l'étude (A). Il demeure néanmoins des exceptions à l'applicabilité de tels droits dont les services de renseignement constituent un exemple éloquent (B).

A. Une consécration au sommet de la hiérarchie des normes

Les relations entre droits de l'individu et police sont ambiguës. D'un côté, les forces de police ont pour fonction de répondre au besoin de chacun de vivre dans « un état de tranquillité », sans lequel la concrétisation des droits fondamentaux est compromise. D'un autre côté, eu égard à la nature de leurs missions et des moyens mis à leur disposition, elles constituent une menace permanente pour les droits et libertés individuels comme en témoigne l'histoire passée et récente. Fritz Sach notait d'ailleurs que la conception moderne du droit pénal telle que développée par Beccaria, Bentham et Feuerbach, « avait politiquement pour but la limitation et le contrôle du pouvoir de la police absolutiste. C'est un des sens le plus important de ce que l'on appelle l'État de droit. Cette domestication de la police s'est effectuée par la réduction des compétences et des missions policières et par la subordination graduelle et progressive de la police aux institutions politiques »[307]. Dans une perspective historique, la reconnaissance et la concrétisation progressives des droits à la liberté et à la sûreté ont été un moyen de passer d'une police agissant au service d'un « gouvernement absolu » à une police agissant au nom d'un « gouvernement libre »[308]. Selon une distinction de Jean-Jacques Lenoir-Laroche établie au XVIII[e] siècle, la première « est inquiète,

[307] SACH, F., « La situation allemande : un cas unique et en retard », *in* HEBBERECHT, P., SACK, F., *La prévention de la délinquance en Europe*, Paris, l'Harmattan, 1997, p. 162.
[308] LENOIR-LAROCHE, J.-J., « Quelques principes sur la police », *Gazette Nationale ou Le Moniteur Universel*, n° 198, 18 germinal an IV (7 avril 1796), p. 789 (http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k49330q/f396.image).

soupçonneuse, oppressive », elle « ne croit jamais avoir assez d'yeux pour observer, ni assez de bras pour faire respecter sa puissance »[309] tandis que « l'espionnage, la délation, les formes inquisitoriales environnent et fatiguent le citoyen ». Elle se caractérise par l'arbitraire et la peur. La « police d'un gouvernement libre » doit, quant à elle, « puiser ses principes dans la nature et l'esprit de la constitution, et régler ses moyens sur ses principes »[310]. C'est ce qui justifie la reconnaissance de droits individuels visant à encadrer les forces de police et à les condamner en cas de non respect.

Luttant déjà contre l'arbitraire du pouvoir royal, la Charte de Jean sans Terre de 1215 (*Magna Carta*) est certainement l'un des premiers textes à interdire toute privation de liberté arbitraire en affirmant qu'« aucun homme libre ne sera arrêté ni emprisonné, ou dépossédé de ses biens, ou déclaré hors-la-loi, ou exilé, ou exécuté de quelque manière que ce soit, et nous n'agirons pas contre lui et nous n'enverrons personne contre lui, sans un jugement légal de ses pairs et conformément à la loi du pays »[311]. Certes, cette disposition ne concernait que des hommes libres, mais elle reconnaissait déjà le principe de légalité et l'importance du jugement pour condamner un individu. Ce texte n'a pas mis fins aux arrestations arbitraires comme aux condamnations sans procès. En témoigne plus de quatre siècles plus tard, l'adoption de l'acte d'*Habeas Corpus* en 1679 qui « permet à toute personne qui s'estime irrégulièrement détenue, de saisir un juge afin qu'il statue sur la régularité de la détention, et ordonne, le cas échéant, la libération immédiate »[312]. Dans une perspective universaliste, la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 érige la liberté et la sûreté – entendue comme un « *état dans lequel l'homme est assuré de la possession et de la protection de soi* »[313] – en droits naturels et imprescriptibles et les assortit d'un certain nombre de garanties (principe de légalité des délits et des peines, principe de non rétroactivité de la loi en matière pénale, présomption d'innocence). Ces droits et leurs garanties sont unanimement reconnus par les pays de l'étude et ont été, depuis, complétés.

---

[309] *Ibid.*
[310] *Ibid.*
[311] Article 39 de la Magna Carta de 1215 (http://mjp.univ-perp.fr/constit/uk1215.htm).
[312] THOMAS, D., « Le droit à la sûreté », *in* CABRILLAC, R., FRISON-ROCHE, M.-A., REVET, T. (dir.), *libertés et droits fondamentaux*, Paris, Dalloz, 14e éd., 2008, pp. 351-352. La procédure est détaillée dans cette loi d'*Habeas Corpus*. La section 2 fixe, par exemple, un délai bref (trois jours) pour présenter tout prisonnier devant un juge afin d'énoncer les raisons de la détention ou de l'emprisonnement tandis que, la section 3 impose, à l'exception des auteurs des crimes les plus graves, la libération sous caution du détenu dans l'attente de son jugement (Loi pour mieux garantir la liberté du sujet et éviter les déportations outre-mer, n° 31, Charles II, ch. 2, 27 mai 1679, http://mjp.univ-perp.fr/constit/uk1679.htm).
[313] DELVOLVÉ, P., « Sécurité et sûreté », *RFDA*, 2011, p. 1088.

Le contenu de l'interdiction de toute arrestation ou détention arbitraire s'est, par exemple, étoffé. La privation de liberté n'est possible que dans les cas et dans les formes prévus par la loi[314], sous le contrôle d'un juge[315] et en respectant les droits de la défense. Cela signifie que personne ne peut être poursuivi, arrêté ou détenu pour des faits non punissables par la loi. Cette garantie est renforcée par le principe de non-rétroactivité de la loi en matière pénale qui est consacré dans la constitution de tous les pays[316] à l'exception de la Belgique[317]. Elle rend l'action et les moyens de la police prévisibles, puisqu'ils doivent reposer sur une règle juridique. Cela signifie également qu'un juge indépendant et impartial doit vérifier que

[314] Toutes les constitutions ou textes à valeur fondamentale consacrent le principe de légalité. Notons qu'en Suède, s'il est explicitement affirmé dans les articles 8 et 12 du chapitre 2 de la constitution de 1974, ces préoccupations ne sont pas absentes de la constitution de 1809. La différence est qu'elles ne s'expriment pas en terme de droit individuel mais de devoir du souverain. En effet, l'article 16 de la constitution de 1809 dispose que « le Roi doit appuyer et favoriser la justice et la vérité, prévenir et empêcher la violence et l'injustice, ne point léser ni permettre de léser qui que ce soit dans sa vie, son honneur, sa liberté personnelle ou son bien-être, s'il n'est pas légalement convaincu et condamné […] » (http://mjp.univ-perp.fr/constit/se1809.htm).

[315] En matière de privation de liberté, l'autorité judiciaire est quasi-systématiquement mentionnée que ce soit pour autoriser ou contrôler un tel acte.
Concernant l'Allemagne, la constitution de 1919 ne mentionne pas explicitement l'autorité judiciaire mais prévoit la possibilité de s'opposer « sans retard […] contre la privation de liberté qui lui est infligée » (art 114). Dans la loi fondamentale de 1949, le rôle du juge est clairement affirmé. Il est le seul qui « peut se prononcer sur le caractère licite et sur la prolongation d'une privation de la liberté » et toute personne détenue « doit être conduite, au plus tard le lendemain de son arrestation, devant un juge qui doit lui notifier les motifs de l'arrestation, l'interroger et lui donner la possibilité de formuler ses objections » (art 104).
En Belgique, « hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation, ou au plus tard dans les vingt-quatre heures » (art 7 al 3 de la constitution de 1831 et art 12 al 3 de la constitution de 1994).
En Espagne**,** l'article 29 de la constitution de 1931 dispose que « tout détenu sera mis en liberté ou remis à l'autorité judiciaire dans les vingt-quatre heures suivant la détention » et que « toute détention cessera de produire effet ou sera transformée en emprisonnement dans les soixante-douze heures après que le détenu aura été remis au juge compétent » ; sachant que la décision est prise par un mandat judiciaire et doit être notifiée. Dans la constitution espagnole de 1978, l'article 17 prévoit que la garde à vue ne peut durer plus de soixante-douze heures, délai au terme duquel le détenu est soit remis en liberté soit mis à la disposition de l'autorité judiciaire.
En France**,** les constitutions de 1791 et de l'an III (1795)) prévoient que l'arrestation et la détention ne peuvent être légales qu'en vertu d'une décision prise par une autorité investie d'un tel pouvoir. Ce pouvoir n'appartient donc pas uniquement à l'autorité judiciaire, mais également aux officiers de police et au corps législatif « dans le cas où il lui appartient de […] prononcer » un décret d'accusation (voir respectivement les articles 10 et 222). La constitution de l'an VIII (1799) prévoit, quant à elle, que le motif de l'arrestation doit être précisé dans l'acte ordonnant l'arrestation et que cet acte doit émaner « d'un fonctionnaire à qui la loi ait donné formellement ce pouvoir » (art 77). Les autres constitutions reprennent la formulation de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 selon laquelle l'arrestation et la détention ne sont possibles que dans les formes prescrites par la loi. L'article 66 de la constitution de 1958 dispose que l'autorité judicaire est « gardienne de la liberté individuelle » ce qui signifie qu'elle est l'autorité habilitée à garantir que personne ne soit détenu arbitrairement.
En Italie, le statut Albertin de 1848 fait référence à l'obligation selon laquelle l'arrestation doit respecter les formes prescrites par la loi (art 26). La constitution de 1947 dispose, quant à elle, que toute forme de détention ou de restriction de la liberté de la personne n'est possible que par un acte motivé de l'autorité judiciaire. Et si l'autorité de police peut prendre des mesures provisoires dans des cas exceptionnels (nécessité et urgence), elles doivent être communiquées dans les quarante-huit heures à l'autorité judiciaire (art 13).
Au Royaume-Uni, la *Magna carta* imposait déjà que l'impossibilité d'arrêter ou d'emprisonner un homme libre sans « un jugement légal de ses pairs » (art 39). Et comme déjà souligné, l'acte *habeas corpus* vise à contester une détention devant un juge.
Enfin, en Suède, l'article 9 de la Constitution de 1974 dispose que « si une autorité publique autre qu'un tribunal a privé de sa liberté un citoyen parce qu'il a commis un crime ou est soupçonné de l'avoir commis, il a le droit de soumettre la cause à un tribunal sans retard ». Dans la précédente constitution de 1809, il était déjà spécifié qu'une personne ne pouvait être « lésée » dans sa liberté personnelle si elle n'est pas légalement condamné par un tribunal (article 16).

[316] Voir pour l'Allemagne, l'article 116 de la constitution de 1919 et l'article 103 (2) de la loi fondamentale de 1949 ; pour l'Espagne, l'article 28 de la constitution de 1931 et l'article 25 de la constitution de 1978 (la non-rétroactivité vaut également pour les infractions administratives) ; pour la France, l'article 8 de la déclaration des droits de l'homme et des citoyens.

[317] Le principe de non-rétroactivité de la loi en manière pénale a une valeur législative en droit belge (art 2 du code pénal).

les conditions définies par la loi, tant de formes que de fonds, sont respectées. Appréhendé comme le meilleur garant des libertés individuelles, il est la seule autorité considérée comme légitime pour prononcer des peines de privation de liberté, sachant que toute peine doit être jugée comme nécessaire et proportionnée dans une société démocratique. Cela signifie enfin que toute personne a le droit au respect des droits de la défense comme le fait d'être présumé innocent, d'être assisté d'un avocat, d'avoir accès et de pouvoir discuter les éléments de fait, de droit et de preuve à partir desquels l'individu est jugé, de bénéficier d'un procès public, d'un débat contradictoire et d'une décision motivée d'un juge ou encore d'avoir accès à des voies de recours[318].

La protection de la liberté individuelle implique aussi l'inviolabilité du domicile et le secret des communications, que seule la loi peut limiter. C'est pourquoi des lois organisant la procédure pénale, généralement codifiées, ont été adoptées. Elles permettent d'encadrer dans de strictes conditions procédurales les moyens d'action de la police, que ce soit en matière de filatures, d'écoutes téléphoniques, de fouilles, de perquisitions ou de saisies. Dans toutes leurs actions, les forces de police modernes sont donc intrinsèquement liées à l'appareil juridictionnel, qui leur donne l'autorisation d'intervenir dans un certain nombre de domaines, les contrôle afin de vérifier que les décisions ou les actes d'exécution n'ont pas été effectués dans l'illégalité et les sanctionne le cas échéant.

Quant au droit à la sûreté, il englobe également le fait de ne pas être l'objet de « traitements inhumains et dégradants » et exclut la torture[319]. Si ce droit de la personne humaine n'est pas consacré dans toutes les constitutions des États de l'étude, tous l'ont admis en ratifiant la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme de 1950. La Cour européenne des droits de l'homme a aujourd'hui la compétence de les condamner pour des comportements des forces de police, non sanctionnés dans l'ordre interne, infligeant des traitements inhumains ou dégradants[320] (et plus généralement étant contraires à l'un des droits garantis par la convention).

---

[318] Voir par exemple l'article 6 de la CEDSDH relatif au droit à un procès équitable.

[319] La commission européenne des droits de l'homme a défini ces notions en 1969 : « la notion de traitement inhumain couvre, pour le moins, un traitement qui provoque volontairement de graves souffrances mentales ou physiques et qui, en l'espèce, ne peut se justifier. Le mot "torture" s'applique souvent à un traitement inhumain ayant pour but, par exemple, d'obtenir des informations ou des aveux ou d'infliger une peine et c'est généralement une forme aggravée de traitement inhumain. Un traitement (ou une peine) appliqué à un individu peut être dégradant s'il l'humilie grossièrement devant autrui ou le pousse à agir contre sa volonté », *Rapport de la commission européenne des droits de l'homme du 5 novembre 1969*, Requêtes n° 3321, 3322, 3323, 3344/67, Annuaire 12, p. 186 ; cité par ALDERSON, J., *Les droits de l'homme et la police*,*op. cit.*, p. 54.

[320] À titre d'illustration, nous pouvons citer l'affaire Irlande contre Royaume-Uni, CEDH 5310/71, arrêt du 18 janvier 1978.

La consécration de droits fondamentaux, les garanties procédurales, l'intervention des juges, les nouveaux principes politiques qui sous-tendent les sociétés démocratiques et l'évolution des mœurs ont conduit les forces de police à transformer leurs pratiques, même si elles continuent, aujourd'hui encore, à faire l'objet de critiques. Cependant, il ne faut pas perdre de vue que, comme le note John Anderson, « le public, ayant un sens plus aigu de la dignité de l'individu et des droits de l'homme, formule aujourd'hui beaucoup plus facilement que par le passé des critiques et des plaintes relatives au comportement de la police, comportement qui à une autre époque n'aurait pas été considéré comme répréhensible ; ce phénomène peut provoquer la fausse impression que le comportement de la police s'est dégradé, mais un examen plus attentif relève souvent que l'on exige d'elle aujourd'hui beaucoup plus qu'autrefois. C'est ce qui explique en partie pourquoi le droit et la procédure deviennent plus exigeants »[321].

Une fois ce constat rappelé, il n'en demeure pas moins que la question de savoir jusqu'où une société démocratique peut accepter de limiter les libertés individuelles et les droits fondamentaux pour assurer le besoin social de sécurité reste d'une brulante actualité. La multiplication des législations d'exception en matière de terrorisme et de droit des étrangers pose de manière renouvelée la question de la conciliation entre les principes démocratiques et les moyens utilisés pour assurer la sécurité[322]. Cette nécessaire conciliation se pose notamment au regard des services de renseignements.

[321] ALDERSON, J., *Les droits de l'homme et la police,op. cit.*, p. 28.

[322] Pour prendre l'exemple du terrorisme, l'appareil répressif et préventif s'est largement développé dans une perspective dérogatoire au droit commun et dans une logique de plus en plus suspicieuse : augmentation de la durée de la garde à vue ou de la détention provisoire, définition large et floue des actes de terrorisme et pénalisation de l'intention et de l'incitation, limitations de la liberté d'expression ou de la liberté d'aller et venir, contrôle d'identité sans motif, confiscation des passeports, expulsion du territoire pour des comportements liés à des activités terroristes, restriction préventive de liberté, gels d'avoir, dissolution d'organisation ou encore pratique du « coup de filet » qui consiste à arrêter un grand nombre de personnes soupçonnées d'être en lien avec des réseaux radicaux afin de les déstabiliser et de les affaiblir etc.. Ces politiques de lutte contre le terrorisme sont régulièrement critiquées par les associations de défense des droits fondamentaux pour leurs atteintes aux droits et libertés ainsi que pour leur caractère discriminatoire et stigmatisant à l'égard des musulmans.
Les modalités ne sont pas identiques selon les pays, les britanniques semblant être ceux qui vont le plus loin dans la restriction des libertés et droits fondamentaux au nom de la lutte contre le terrorisme (Voir notamment BIGO, D., BONELLI, L., DELTOMBE, T. (dir.), *Au nom du 11 septembre… Les démocraties à l'épreuve de l'antiterrorisme,* Paris, La découverte, 2008, 413 p. ; RAGAZZI, F., « Vers un "multiculturalisme policier" ? La lutte contre la radicalisation en France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni », *Les études du CERI*, n° 206, 2014, 39 p.).
La question de la contre-productivité de ces politiques antiterroristes est posée. À titre d'illustration, Yasha Maccanico explique que les politiques antiterroristes britanniques « contribuent à encourager la radicalisation qu'elles prétendent combattre. Le nombre de personnes qui font l'expérience des fouilles, des arrestations arbitraires et d'un soupçon systématique augmente en effet continûment. Interdites d'exprimer des opinions jugées "inacceptables" (notamment sur les conflits vécus par procuration, comme ceux d'Irak, de Palestine ou d'Afghanistan), certaines d'entre elles peuvent être tentées de rejoindre l'action clandestine. La radicalisation du système pénal et policier induit alors celle symétrique, de certains groupes et individus » (MACCANICO, Y., « Urgence et exception : l'extension des politiques antiterroristes au Royaume-Uni », BIGO, D., BONELLI, L., DELTOMBE, T. (dir.), *Au nom du 11 septembre,op. cit.*, pp. 207-208).

B. L'existence d'exceptions : l'exemple des services de renseignements

La police de renseignement a une mission générale de collecte, de traitement et d'exploitation de l'information sur des questions d'ordre sécuritaire, criminel, politique, social, diplomatique, stratégique, économique, technique, industriel ou encore sur les risques d'espionnage afin d'anticiper les menaces ou d'en tirer profit vis-à-vis des autres États. Elle a également une mission de surveillance et d'infiltration des groupes considérés comme des menaces potentielles ou avérées pour les institutions et la société. Fonctionnant sur la base du secret, cette branche de la police constitue un exemple éloquent du développement d'un service en dehors d'un cadre légal échappant ainsi à tout contrôle tant des juridictions que des parlements et pouvant fonctionner avec des moyens illégaux sous couvert de la « raison du prince » à l'origine, puis de la « raison d'État ». La question des fondements juridiques de ce type d'activité s'est posée afin de respecter les principes de l'État de droit et de conférer une forme de légitimité aux services de renseignement, notamment en leur conférant un fondement légal qui détermine leurs missions (1). Leur travail impliquant le recours à des modes opératoires clandestins, le risque d'arbitraire est une réalité impliquant également un encadrement de leurs moyens d'action (2). Dans tous les cas, si ces services semblent nécessaires dans les sociétés contemporaines, se pose la question de leur utilisation pour satisfaire le besoin de sécurité de la population et non les besoins du pouvoir en place ou d'intérêts privés. C'est pourquoi leur appréhension en tant que service public peut apparaître, à certains, comme contestable (si ce n'est « naïve »). Elle peut être considérée, par d'autres, comme indispensable pour penser leurs missions et leurs moyens d'action en conciliation avec les principes démocratiques dans un contexte où le recours à leur service apparaît de plus en plus central pour lutter contre les risques, notamment terroristes.

1. L'importance des fondements juridiques pour légitimer leur existence

L'existence de certains services de renseignement a été officialisée à la fin du XIX^{e} siècle par la voie réglementaire, témoignant du fait qu'ils sont l'apanage du pouvoir exécutif puisque leur mission générale d'information s'effectue au profit du gouvernement. En Belgique, par exemple, si aucun texte ne définissait la nature, le rôle et les missions du service en charge de missions de renseignements, Christian de Valkeneer précise qu'« un arrêté royal du 25 janvier 1890 portant organisation du ministère de la Justice évoquait l'existence de ce

service »[323]. C'est, par ailleurs, à l'occasion de la discussion du budget de la Justice de l'année 1955 que « le ministre a expliqué que l'existence de la sûreté de l'État trouvait son fondement dans la loi budgétaire, les règlements et l'organisation de ses cadres »[324]. En France, le service de renseignement, créé au début du XIX^e^ siècle[325] par Napoléon Bonaparte, s'est développé dans le secret. L'ancêtre de la direction de la surveillance du territoire (DST) a été institué par décret en 1899[326]. Les renseignements généraux ne seront, quant à eux, officialisés qu'après la seconde guerre mondiale[327]. En Espagne, c'est un décret royal du 27 novembre 1912 qui crée le service de renseignement de la Direction générale de la sécurité (DGS)[328]. Mais, ce n'est pas le cas de tous les pays, puisqu'en Grande-Bretagne, par exemple, les services de renseignement n'ont eu aucune reconnaissance officielle avant 1989[329].

Dans la seconde moitié du XX^e^ siècle, on va assister à un mouvement de « légalisation » des services de renseignements dans le sens où, la plupart des pays à

[323] VALKENEER (DE), Ch., *Le droit de la police. La loi, l'institution et la société,op. cit.*, p. 196.

[324] *Ibid.*Ce n'est qu'à la fin du XX^e^ siècle, que la loi organique des services de renseignement et de sécurité du 30 octobre 1998 (*MB*, 18-12-1998, p. 40313) réglemente la Sûreté de l'État, service de renseignent intérieur qui ne fonctionnait auparavant que sur la base d'arrêtés ministériels et de circulaires. Les missions du Service général du renseignement et de la sécurité (SGRS), service de renseignement militaire, étaient inscrites dans un arrêté royal avant d'être encadrées par cette même loi organique (*Périodique du Sénat de Belgique*, n° 4, 1998, p. 7, http://www.senate.be/doc/magazine/1998_4/f04-07.htm).

[325] Napoléon a instauré, avec le célèbre ministre de la Police générale Joseph Fouché, un « système de surveillance de l'opinion reposant exclusivement sur la police politique et les préfets », très centralisé et s'étendant sur l'ensemble du territoire (LAURENT, S., « La naissance du renseignement étatique en France au XIX^e^ siècle, entre bureaucratie et politique », *Revue d'histoire du XIXe siècle*, n° 35, 2007, p. 112). Au cours du XIX^e^ siècle, cette activité de renseignement intérieur et extérieur a été monopolisée « par deux corps, la police spéciale et les officiers de renseignement qui fournissaient aux hautes autorités administratives et en dernier lieu au gouvernement une aide à la décision. La formation de l'État secret tout au long du siècle a accompagné cette monopolisation : le poids des pratiques des administrations secrètes l'a emporté sur les aspects réglementaires, permettant à des pratiques hors de la légalité de se développer au cœur de l'État et déboucher sur l'autonomie des "services" par rapport au pouvoir politique » (*Ibid.*, p. 124).

[326] Voir le décret du 20 août 1899 (*Bulletin officiel du Ministère de l'Intérieur*, n° 9, 1899, pp. 153-154).

[327] Tout au long de la troisième République, des efforts vont être entrepris pour structurer les renseignements généraux qui connaitront plusieurs appellations comme la brigade des renseignements généraux créée par le directeur de la sûreté générale, Célestin Hennion, en 1907 ou la direction des services de renseignements généraux et de la police administrative instituée, par le Front populaire, en 1937. Edouard Ébel note que « le régime de Vichy ne fit que parachever ces efforts en créant, par l'acte dit "loi du 23 avril 1941" un "service des renseignements généraux" doté dès novembre 1941 de "services régionaux des renseignements généraux" placés auprès des intendants de police » (ÉBEL, E., « Renseignements généraux », *in* AUBOUIN, M., TEYSSIER, A., TULARD, J. (dir.), *Histoire et dictionnaire de la police: du Moyen âge à nos jours,op. cit.*, p. 845). L'ordonnance du 16 novembre 1944 relative à l'organisation du ministère de l'intérieur (art 4-4°, *JORF*, 17 novembre 1944, p. 1345) puis le décret n° 49-242 du 23 février 1949 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur (*JORF*, 24 février 1949 p. 1990) officialisent l'existence de la direction des renseignements généraux rattachée à la direction générale de la sûreté nationale. Elle est chargée de la recherche et de la centralisation des renseignements d'ordre politique, social et économique, nécessaires à l'information du gouvernement.

[328] Le *Servicio de informaciòn de la direcciòn general de seguridad* prend le nom, en 1939, de Commissariat général à l'information (*Comisarias general de informaciòn*-CGI), THUILLIER, F., *L'Europe du secret : mythes et réalité du renseignement politique interne*, Paris, la Documentation française, 2000, p. 60.

[329] THUILLIER, F., *L'Europe du secret,op. cit.*, p. 81. En 1883, est institué le *Special irish branch* au sein de la *Metropolitan police* de Londres suite à une vague d'attentats commis par le mouvement irlandais (*Fenians* qui donnera naissance à l'IRA). En 1901 est créé le *Secret service bureau* au sein du *War office* pour lutter contre l'espionnage allemand dans les ports britanniques. Il sera composé dès 1910 d'une *Home Section* (qui deviendra en 1916 le MO-5, puis le MI-5) et d'une *Foreign Section.* En 1916, le *War office* instaure le *Directorate of Military intelligence* (*Ibid.*, p. 81-82).

l'exception de la France[330], vont leur donner une assise législative afin de leur conférer une légitimité démocratique et une lisibilité plus importante.

La particularité de la RFA est d'avoir prévu le principe de l'existence de services de renseignements généraux à l'article 87 de la Loi fondamentale de 1949[331]. L'office fédéral de la protection de la constitution (*Bundesamt für Verfassungschutz - BfV*)[332] est institué par la loi de 1950 sur la protection de la constitution (*bundesverfassungsschutzgesetz*[333]*)*. En collaboration avec ses homologues dans les Länder (*LfV*), il est en charge de la collecte et de l'évaluation des renseignements concernant des activités « qui sont dirigées contre l'ordre démocratique libéral, la pérennité ou la sécurité de la Fédération ou de l'un de ses Länder ou qui ont pour objectif de porter une atteinte illégale à l'exercice des fonctions des organes constitutionnels de la Fédération ou de l'un des Länder ou de l'un de ses membres »[334]. De son côté, l'office fédéral de police criminelle (*Bundeskriminalamt-BKA*), qui a des services de renseignements pour assurer sa mission de lutte contre le crime, a été réglementé par une loi

[330] En France, les services tant extérieurs qu'intérieurs ne sont réglementés que par des décrets comme en témoigne encore la réorganisation des services de renseignement en 2008. C'est, en effet, le décret n° 2008-609 du 27 juin 2008 qui institue la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) en faisant absorber par la Direction de la surveillance du territoire (DST) une partie de la Direction centrale des renseignements généraux (DCRG) (*JORF* du 28 juin 2008, texte 4). La DCRI a été remplacée par la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) par un autre décret en date du 30 avril 2014 (n° 2014-445). Quant à la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), elle est mise en place par le décret du 2 avril 1982. Elle remplace le service de documentation extérieure de contre-espionnage (SDECE), créé par un décret en Conseil des ministres du 28 décembre 1945 qui n'est même pas publié au journal officiel, mais considéré comme promulgué le 4 janvier 1946. Le SDECE était l'hériter des « services spéciaux » mis en place sous l'autorité du Général de Gaulle pendant la seconde guerre mondiale (LAURENT, S., « Les services secrets gaullistes à l'épreuve de la politique (1940-1947) », *Politix*, n° 54, 2001, p. 143-149).

[331] L'article 87 (1) 2 de la Loi fondamentale de 1949 dispose que « peuvent être institués par loi fédérale des administrations fédérales de protection des frontières et des autorités centrales en matière de renseignements généraux, de police criminelle et de collecte de documents à des fins de protection de la constitution et de protection contre des menées sur le territoire fédéral qui, par l'emploi de la force ou par des préparatifs en ce sens, mettent en danger les intérêts extérieurs de la République fédérale d'Allemagne ».

[332] Historiquement, l'office fédéral de protection de la constitution (*BfV*) est, selon François Thuillier, « en quelque sorte un enfant de la République de Weimar puisqu'il reprend en partie la mission d'information confiée au *Stadtchutz* (une antenne de la police criminelle qui possédait, à l'inverse du *BfV*, un pouvoir répressif durant cette période) qui existe toujours au sein du *Bundeskriminalamt* (Office de la police criminelle) (THUILLIER, F., *L'Europe du secret*,*op. cit.*, p. 13). Or, c'est justement parce que le *BfV* et les offices correspondants dans les Länder (*Landesamt für Verfassungschutz - LfV*) ne possèdent pas de compétences policières d'exécution qu'ils ne sont pas considérés comme faisant partie de la police (SOMMERMANN, K.-P., « Administration et police en Allemagne »,*op. cit.*, p. 23).

[333] Cette loi de 1950 a été modifiée par une loi du 20 décembre 1990 (*Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz* (*Bundesverfassungsschutzgesetz - BVerfSchG*) (*BGBl*. I S. 2954, 2970), elle-même modifiée par l'article 6 de la loi du 20 juin 2013 (*BGBl*. I S. 1602) (http://www.gesetze-im-internet.de/bverfschg/index.html).

[334] §3 (1) de la *Bundesverfassungsschutzgesetz* (*BVerfSchG*) du 20 décembre 1990 (*BGBI*. I S. 2954, 2970) qui réaménage la loi de 1950. Au départ, l'objectif est de sécuriser la démocratie naissante Ouest-allemande afin de « faire face, à la fois, à la possible résurgence du nazisme et aux menaces subversives communistes menées par les services de renseignement de la RDA, et ce à la lecture du contre-exemple de l'impuissance de la République de Weimar face à la montée des extrémismes ». Jusqu'à la réunification allemande, le travail principal de cet office sera tourné vers la menace communiste et le contre-espionnage à l'encontre de la RDA. Elle luttera également contre le terrorisme d'extrême gauche de la *Rote Armée Fraktion* (Fraction de l'Armée rouge) et après la réunification contre les milieux néonazis, mais également les milieux kurdes, turques et iraniens dont, notamment, les réseaux islamistes. Notons que la Cour fédérale administrative a autorisé le BfV, dans une décision du 7 décembre 1999, « à espionner certains partis si les soupçons d'activités contraires à la Constitution sont suffisants et que les moyens traditionnels ne le sont pas », comme c'est le cas, en l'espèce pour le parti d'extrême droite (Les républicains) dont la Cour a ainsi rejeté la plainte et a estimé que la surveillance, autorisée par l'État fédéral et les Länder en 1992, était justifiée (THUILLIER, F., *L'Europe du secret*,*op. cit.*, pp. 14-15, 20-21).

de 1951[335]. Par contre, les activités du service de contre-espionnage militaire[336] et le service fédéral de renseignement extérieur[337] ne sont encadrés par une loi qu'en 1990.

En Italie, c'est à la fin des années 1970 que sont « légalisés » les services de renseignement. La loi n° 801 du 24 octobre 1977 relative à l'institution et à l'organisation des services de renseignement et de sécurité prévoit la création, d'une part, du service pour les renseignements et la sécurité démocratique (SISDE [338]) chargé de défendre l'État démocratique et les pouvoirs constitués contre toute forme de subversion[339] et, d'autre part, du service pour les renseignements et la sécurité militaire (SISMI[340]) chargé de défendre l'indépendance militaire et l'intégrité de l'État contre tout danger, menace ou agression[341]. Réorganisant le système des renseignements, la loi n° 124 du 3 août 2007, remplace le SISDE par l'Agence de renseignement et de sécurité intérieure (AISI)[342] et le SISMI par l'Agence de

[335] *Gesetzes über die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes -BKA-Gesetz* de 1951. Cet office fédéral a été réformé en 1997 par la loi du 7 juillet 1997 (*Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten, BGBl*. I S. 1650), modifiée par l'article 3 de la loi du 20 juin 2013 (*BGBl.* I S. 1602) (http://www.gesetze-im-internet.de/bkag_1997/).

[336] Loi sur le contre-espionnage militaire (*Gesetz über den militärischen Abschirmdienst*, *MAD-Gesetz*) du 20 décembre 1990 (BGBl. I S. 2954, 2977), modifiée par l'article 8 de la loi du 20 juin 2013 (*BGBl*. I S. 1602) (http://www.gesetze-im-internet.de/madg/index.html).

[337] Loi sur le service fédéral de renseignement (*Gesetz über den Bundesnachrichtendienst*, *BND-Gesetz* ou *BNDG*) du 20 décembre 1990 (BGBl. I S. 2954, 2979), modifiée par art 7 de la loi du 20 juin 2013 (*BGBl*. I S. 1602) (http://www.gesetze-im-internet.de/bndg/index.html). Heiner Busch précise que, quoique non officiels, les services secrets extérieurs n'ont jamais cessé d'exister. En effet, « le service secret nazi "*Fremde Heere Ost* " avait été officieusement reconduit sous le nom "d'*Organisation Gehlen*", aussitôt alimenté par les Américains ». Le BND est officialisé en 1956 mais sans se voir doter de base légale. Ce système de sûreté de l'État, qui réunit des informations dans le domaine international ainsi que sur les responsables politiques allemands, a été complété, la même année, par le Bureau pour la protection militaire (*Militarischer Abschirmdienst* – MAD), (BUSCH, H., « Une histoire des services secrets Ouest-Allemands après 1945 », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 30, 1997, p. 272-273).

[338] Le *Servizio per le informazioni e la sicurezza democratica* (SISDE) est venu remplacer *le Servizio di Sicurezza* (SDS) créé en 1976 qui s'était substitué au service de renseignements généraux et de sécurité (*Serviziodi informazioni Generale et di Sicurezza,* SIGSI) créé en 1974 qui, lui-même, avait succédé à la Direction des affaires classifiées (*Direzionel Affari Riservati, DAR*) instituée, le 6 octobre 1945, au sein de la Direction générale de la sécurité publique du ministère de l'Intérieur (THUILLIER, F., *L'Europe du secret*,*op. cit.*, p. 35).

[339] Art 6 de la loi n° 801 du 24 octobre 1977 relative à *Istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato* (*GU* n° 303 del 7-11-1977). Après s'être prioritairement occupé de la lutte contre l'espionnage et le terrorisme révolutionnaire, le SISDE va se positionner, dans les années 1990, sur l'intelligence économique, le fondamentalisme islamique et le crime organisé international » (THUILLIER, F.,*op. cit.*, p. 41).

[340] Le SISMI est l'héritier du Service de renseignement de la défense (*Servizio di informzioni della difesa* – SID) créé par le décret présidentiel n° 1477 du 18 novembre 1965, qui lui-même avait remplacé le Service de renseignements des forces armées (*Servizio di Informazioni delle forze armate* - SIFAR) créé le 1er septembre 1949 qui avait été dissout pour avoir entretenu des relations avec l'extrême droite et pour des affaires de corruption (THUILLIER, F.,*op. cit.*, p. 35-36). François Thuillier note que le SID a également « fait l'objet de nombreux scandales et a été impliqué dans des attentats d'extrême droite destinés à stimuler la lutte contre le terrorisme "rouge" » (*Ibid.*, p. 36, note 1). Le SISMI sera également touché, en 1981, par le scandale de la loge maçonnique P 2. Il est mis en cause, pour ses liens avec le « terrorisme noir » d'extrême droite, notamment dans l'attentat de la gare de Bologne en 1980. En 1993, ses liens avec des mouvements terroristes d'extrême-droite (comme *Phalange Armata*) seront une fois de plus mis en évidence (*Ibid.*, p. 35).

[341] Art 4 de la loi n° 801 du 24 octobre 1977. Il a également développé une « expertise dans le domaine des organisations criminelles transnationales » (THUILLIER, F.,*op. cit.*, p. 41).

[342] L'article 7 de la loi n° 124 du 3 août 2007 précise les missions de l'*Agencia informazioni e Sicurrezza interna* (AISI) à qui est confier la tâche de rechercher et d'expertiser les informations permettant de défendre la sécurité intérieure de la République, les institutions démocratiques contre toute menace, activité subversive, forme d'agression criminelle ou terroriste se préparant sur le territoire. Elle vise également à protéger les intérêts politiques, militaires, économiques, scientifiques et industriels de l'Italie (*GU*, n° 187 del 13-8-2007).
(http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2007-08-03;124).

renseignement et de sécurité extérieure (AISE)[343]. Enfin, l'Office central d'information générale et d'opérations spécialisées (UCIGOS), institué en 1867, est la première force de police « chargée exclusivement de connaître l'état général de la population »[344]. Il a été profondément réformé par le décret ministériel de 1978[345], avant d'être renommé, par la loi n° 121 du 1er avril 1981, Direction centrale de la police de prévention (DCPP[346]).

En Angleterre, la reconnaissance législative du *Security Service* (appelé *MI-5*), créé en 1909[347], est effectuée par le *Security Service Act* de 1989 qui précise explicitement, dès son introduction, que l'objectif est de donner une base légale à ce service (« *to place the Security Service on a statutory basis* »[348]). Le *MI-5* est chargé de « la protection de la sécurité nationale, et en particulier la protection contre les menaces d'espionnage, de terrorisme et de sabotage, contre les actions des agents des puissances étrangères et contre les actions destinées à renverser ou ébranler la démocratie parlementaire par des moyens politiques, industriels ou violents »[349]. Une loi du 26 mai 1994 (*Intelligence Services Act*) viendra réglementer les activités du *Secret Intelligence Service* (*MI-6*), créé également en 1909, et qui est en charge du renseignement à l'extérieur des frontières[350]. Cette loi de 1994 institue également le *Government Communications Headquarters* (*GCHQ*, Quartier général des communications du gouvernement) en charge du renseignement électronique[351].

---

[343] L'article 6 de la loi n° 124 du 3 août 2007 précise les missions de l'*Agenzia informazioni e sicurezza esterna* (AISE). Face aux menaces venant de l'étranger, elle a pour but de rechercher et d'expertiser des informations visant à défendre l'indépendance, l'intégrité et la sécurité de la République. Elle exerce également des activités de lutte contre la prolifération de matériaux stratégiques et de protection des intérêts politique, militaire, économique, scientifique et industrielle de l'Italie.

[344] THUILLIER, F.,*op. cit.*, p. 37. L'UCIGOS (*Ufficio centrale per le investigazioni generali e per le operazioni speciali*) a été institué par le ministre de l'intérieur du Royaume d'Italie (M. B. Ricasoli) le 4 avril 1867. (*Ibid.*).

[345] Voir le site du Ministère de l'Intérieur italien, l'histoire de la Direction centrale de la police de prévention de la libération à nos jours (*La storia-Dalla liberazione ai giorni nostri*, http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/ministero/dipartimenti/dip_pubblica_sicurezza/direzione_centrale_della_polizia_di_prevenzione/scheda_liberazione.html)

[346] *Direzione centrale della polizia di prevenzione* (DCPP), article 5 de la loi n° 121 du 1er avril 1981 (*Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza*, *GU*, n° 100, 10 avril 1981). Cette direction a, d'un côté, un rôle de prévention dans le cadre duquel les agents rassemblent des informations concernant les citoyens italiens suspectés d'activités illicites et les étrangers résidant en Italie suspectés de pratiquer des activités subversives. Ils effectuent également des enquêtes concernant les actes à caractère terroriste provenant des organisations d'extrême droite, d'extrême gauche ou d'organisations transnationales. D'un autre côté, elle a un rôle de répression dans le cadre duquel les agents peuvent procéder à des arrestations. En pratique, ce ne sont pas les mêmes fonctionnaires de police qui effectuent ces deux types de missions (THUILLIER, F.,*op. cit.*, p. 42).

[347] À l'origine, le *Secret service bureau* est créé, au sein du *War Office*, pour lutter contre l'espionnage allemand dans les ports britanniques. Il sera composé dès 1910 d'une *Home Section* (qui deviendra, en 1916, le *MO-5* puis le *MI-5*) et d'une *Foreign Section*. En 1916, le *War office* instaure le *Directorate of Military intelligence*. Le *MI-5* sera chargé, à partir de 1917, de la lutte contre la « subversion communiste » dans les forces armées avant de voir étendre ses compétences, en 1931, à l'ensemble des intérêts fondamentaux de l'État. Il devient, à cette date, le *Security service*, mais le nom *MI-5* continuera d'être usité (THUILLIER, F.,*op. cit.*, p. 81).

[348] *Security Service Act*, 27th April 1989, chapter 5, p. 1. L'objectif est aussi d'organiser un contrôle judiciaire et, dans certains cas, administratifs (« *to establish a procedure for the investigation by a Tribunal, or, in some cases, by the Commissioner of complaints about the Service* ») (http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/5/pdfs/ukpga_19890005_en.pdf).

[349] 1-(1) du *Security Service Act*, 27th April 1989, chapter 5.

[350] Articles 1 de l'*Intelligence Services Act*, 26th May 1994, chapter 13. (http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1994/13/pdfs/ukpga_19940013_en.pdf).

[351] Articles 3 de l'*Intelligence Services Act*, 26th May 1994, chapter 13.

Pour prendre un dernier exemple, en Espagne, la période de transition démocratique sera l'occasion de réformer le Service central de documentation (SECED) institué en 1972[352], en le remplaçant par le Centre supérieur de renseignement de la défense (CESID), mis en place par le décret royal 1558/77 du 4 juillet 1977[353]. Il devient « l'unique service de renseignement officiel de l'État espagnol, responsable de fournir aux autorités gouvernementales tous types de renseignements à caractère politique, économique, militaire, scientifique et technique tant sur le plan intérieur qu'extérieur »[354]. C'est une loi du 6 mai 2002 qui substituera, au CESID, le Centre national de l'Intelligence (CNI)[355]. Il est précisé dans l'exposé des motifs que l'objectif est bien de créer un service de renseignement moderne, régi par les principes du contrôle et de la pleine soumission à la loi. Par contre, les missions du Commissariat général à l'information (CGI), héritier en 1939 de la Direction générale de la police, sont précisées par un décret royal de 1996[356].

Malgré ces tentatives de définition des missions, force est de constater qu'elles restent assez vagues. De surcroît, l'un des aspects du travail des services de renseignement est de procéder à des opérations « clandestines » pour obtenir des informations, compilées dans des fichiers, sur un individu ou un groupe soupçonné de comportements entrant dans leur champ de compétence. Si elle peut être utile, cette surveillance secrète pose des questions spécifiques quant à son encadrement afin qu'elle ne relève pas d'une logique arbitraire.

---

[352] THUILLIER, F.,*op. cit.*, p. 59. Le *servicio central de documentacion* (SECED) a remplacé la structure, mise en place par l'amiral Carrero-Blanco en 1969, pour surveiller le monde estudiantin dans une période où la contestation du régime franquiste est une progression. Sous le contrôle direct de Franco, il était en charge des questions de sécurité intérieure.

[353] *Centro Superior de Informaciòn de la defensa* (CESID), art 2-5 du *Real decreto* 1558/1977, de 4 de julio, *por el que se reestructuran determinados organos de la administracion central del estado* (BOE., n° 159, 5 julio 1977, p. 15036. (https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1977-15200).

[354] THUILLIER, F.,*op. cit.*, p. 68. Les missions du CESID sont précisées à l'article 3 du décret royal 135/82 du 30 septembre 1982. Il doit obtenir, évaluer et définir les informations nécessaires « pour prévenir l'Espagne de tous les dangers, menaces ou agressions extérieures contre son indépendance et son intégrité territoriale, tout en assurant les intérêts légitimes de l'État espagnols ; […] pour prévenir d'un quelconque danger, menace ou agression contre l'industrie et le commerce d'armement espagnol, dans le champ de l'économie et de la technologie du secteur de la défense », ainsi que « l'information relative aux processus internes anticonstitutionnels portant atteinte à l'intégrité et à l'unité de l'Espagne ainsi qu'aux institutions »[354] (*Ibid.*, p. 69)

[355] *Centro Nacional de Inteligencia* (CNI), Ley 11/2002, de 6 de mayo, *reguladora del Centro Nacional de Inteligencia* (BOE, n° 109, 7 mayo 2002, http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2002-8628). Le Centre national de l'intelligence (CNI) est responsable de la prévention de « tout danger, menace ou agression contre l'indépendance ou l'intégrité territoriale de l'Espagne, les intérêts nationaux et la stabilité de l'État de droit et des institutions » (art 1er).

[356] Article 3-4-a) du *Real Decreto* 1885/1996, de 2 *de agosto, de estructura orgánica básica del Ministerio del Interior*, BOE, n° 189, 6 agosto 1996, p. 24236 (http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1996-18075). Il est repris mot pour mot dans le *Real Decreto* 1181/2008, de 11 de julio, *por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior*. Le Commissariat général de l'Information doit « organiser et gérer la collecte, l'obtention, le traitement et le développement de l'information intéressant l'ordre et la sécurité publics qui rentrent dans le cadre des fonctions de la Direction générale, et utiliser de façon opérationnelle l'information spécifique au terrorisme national et international».

2. La problématique de la protection contre l'arbitraire en matière d'opérations « clandestines »

Généralement, les lois organisant le fonctionnement et les missions des services de renseignement explicitent les différents moyens d'actions dont disposent les services de renseignement (écoutes téléphoniques, systèmes d'enregistrement et de caméra, interception de communications notamment électroniques, simple surveillance etc.) et notamment les moyens d'obtenir des données personnelles[357]. Elles témoignent d'une volonté d'encadrer de manière plus stricte les pratiques et de permettre aux agents d'agir dans un cadre légal sachant que, le plus souvent, ces moyens de surveillance clandestine ne nécessitent pas d'autorisation d'un magistrat. Il faut noter également qu'à l'exception notoire de la France[358], l'ensemble des pays de l'étude a également mis en place un contrôle parlementaire de ces activités.

Parce qu'elles entrent dans l'intimité des individus, la question se pose de la conciliation des opérations clandestines avec l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme qui consacre le droit au respect de la vie privée, du domicile et des correspondances. Cette question de la conciliation, somme toute classique en matière de droits fondamentaux, est d'autant plus d'actualité que le développement des technologies de l'information fait peser des menaces extrêmement importantes sur ce droit. La Convention prévoit la possibilité pour une autorité publique de s'ingérer dans l'exercice de ce droit à condition que l'ingérence soit prévue par la loi, poursuive un but légitime (sécurité nationale, sûreté publique, bien-être économique, prévention des infractions pénales, protection de la

[357] À titre d'illustration, en Allemagne, les deuxième et troisième sections de la loi sur la protection de la constitution allemande de 1990 réglementent les moyens d'action de l'Office de protection de la constitution et notamment la possibilité d'obtenir secrètement des informations par l'utilisation d'informateurs, d'enregistrement d'images et de sons ou encore des techniques de camouflage (§ 8 a). Elle prévoit les règles de procédures pour faire ces demandes spéciales (§ 8 a et b). Elle organise la manière de collecter des données (§ 9), de les utiliser (§ 10), de les rectifier ou de les effacer (§ 12) ou encore les conditions pour que l'office fédéral puisse transmettre ces informations à d'autres entités nationales du secteur public (§ 19). En Belgique, le chapitre 3 de la loi organique de 1998 concerne l'exercice des missions des services de renseignement. Ils peuvent solliciter les informations nécessaires à l'exercice de leurs missions auprès de toute personne ou organisme relevant du secteur privé (art 16), peuvent avoir recours à des sources humaines pour la collecte de données (art 18), observer à l'aide de moyens techniques ou non, des lieux privés non accessibles au public (art 18/2 § 1-1°), identifier des abonnés d'un service de communications électroniques (18/2 §1- 4°), collecter des données concernant des comptes bancaires (art 18/2 § 2 -5°) ou encore procéder à des intrusions dans un système informatique (art 18/2 § 2 -5°). Des règles concernant la communication des données (art 19), leur conservation et leur destruction sont également prévues (art 21). Pour l'Espagne, voir notamment les articles 4 et 5 de la loi 11/2002 du 6 mai 2002 ; pour l'Italie, voir le chapitre III et plus spécifiquement les articles 17 à 19 de la loi n° 124 du 3 août 2007 ; et enfin, pour le Royaume-Uni, voir notamment les sections 2 et 3 du *Security Service Act*, du 27 avril 1989.

[358] En France, le contrôle s'effectue par la voie judicaire et des autorités administratives indépendantes qui ont été instituées comme la Commission consultative du secret et de la défense nationale (CCSDN) créée en 1998 ; la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) créée en 1991 et remplacée par Commission nationale de contrôle des techniques de renseignements (CNCTR) avec la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement ; encore la Commission nationale informatique et liberté (CNIL). En 2007, une délégation parlementaire au renseignement a été mise en place qui a pour mission de suivre l'activité générale et les moyens des services des renseignements. En charge de rédiger des rapports, elle ne peut qu'adresser des recommandations et des observations au président de la République et au Premier ministre. À la différence des autres pays de l'étude, elle n'a pas de pouvoirs d'investigation et d'évocation.

santé ou des droits et libertés d'autrui etc.) et qu'elle soit nécessaire dans une société démocratique.

La Cour européenne des droits de l'Homme a été amenée à juger de la compatibilité de la législation de certains États avec le principe et les dérogations prévus à l'article 8 de la Convention. Dans l'affaire *Klass c/ Allemagne* de 1978[359], la Cour a examiné la compatibilité de la loi allemande du 13 août 1968 concernant le secret des communications (dite loi G-10)[360] avec l'article 8 de la Convention. Évaluant la proportionnalité des moyens aux fins, elle estime que « les sociétés démocratiques se trouvent menacées de nos jours par des formes très complexes d'espionnage et par le terrorisme, de sorte que l'État doit être capable, pour combattre efficacement ces menaces, de surveiller en secret les éléments subversifs opérant sur son territoire » (§ 48). Elle admet ainsi que la législation accordant des pouvoirs de surveillance secrète « est, devant une situation exceptionnelle, nécessaire dans une société démocratique à la sécurité nationale et/ou à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales » (§ 48). Mais, si les États ont un certain pouvoir discrétionnaire dans le choix des modalités du système de surveillance, ils « ne disposent pas pour autant d'une latitude illimitée » (§ 49). Le « danger, inhérent à pareille loi, de saper, voire de détruire, la démocratie au motif de la défendre » implique que la législation prévoit des « garanties adéquates et suffisantes contre les abus ». Le rôle de la Cour est donc d'apprécier en fonction des circonstances, « la nature, l'étendue et la durée des mesures éventuelles, les raisons requises pour les ordonner, les autorités compétentes pour les permettre, exécuter et contrôler,

[359] Arrêt *Klass et autres c. Allemagne* du 6 septembre 1978, (Requête n° 5029/71). Cinq ressortissants allemands ont saisi la Cour constitutionnelle fédérale d'un recours contre la loi du 13 août 1968 (G-10) car ils estiment, d'une part, que les mesures de surveillance prévues par la législation sont possibles sans qu'il y ait d'obligation pour les autorités d'en informer *a posteriori* les intéressés et que, d'autre part, cette législation exclut tout recours aux tribunaux contre l'adoption et l'exécution de pareilles mesures (§ 10). La cour constitutionnelle a déclaré contraire à l'article 10 § 2 de la loi fondamentale, la disposition qui excluait l'information de l'intéressé sur la mesure de surveillance même quand elle peut se faire sans compromettre le but de la restriction. Les autorités compétentes doivent donc appliquer la G 10 dans la forme et suivant l'interprétation données par la Cour. Les requérants ont saisi la commission européenne des droits de l'Homme estimant que des dispositions de la loi étaient contraires aux articles 6, 8 et 8 de la CESDH. La Commission a soutenu qu'il n'y avait pas de violation des articles invoqués et a saisi la Cour européenne des droits de l'Homme.

[360] La loi du 13 août 1968 portant restriction du secret de la correspondance, des envois postaux et des télécommunications est dite loi G-10 car elle précise l'article 10 de la loi fondamentale allemande. Elle autorise la surveillance (écoutes téléphoniques et interceptions de courriers) en cas de soupçon après avoir reçu « l'assentiment d'une commission du parlement qui siège en secret, le comité G-10 » en charge de l'examen de la légalité de ces opérations. BUSCH, H., « Une histoire des services secrets Ouest-Allemands après 1945 »,*op. cit.*, p. 278. Ce comité (*G-10 Kommission*), qui se réunit tous les mois, est composé de quatre experts légaux nommés par les partis politiques et accrédités par la *G-10 Gremium* (Conseil G-10) qui est composé de neuf membres du Bundestag et qui, se réunissant une fois par an, est en charge de la supervision de la légalité des opérations menées par les services de renseignements. Le Comité G-10 assure le contrôle judiciaire des opérations clandestines entreprises et dispose du droit de les suspendre en cas d'infraction (THUILLIER, F., *L'Europe du secret*,*op. cit.*, p. 29-30).

le type de recours fourni par le droit interne » (§50). En l'espèce, la Cour a déclaré la législation allemande conforme à l'article 8 puisque prévoyant des garanties suffisantes[361].

Tel n'était pas le cas dans l'affaire *Kruslin c. France* du 24 avril 1990 qui concerne des écoutes judicaires[362]. Dans l'affaire *Malone c. Royaume-Uni* du 2 août 1984[363], la Cour a soutenu que les conditions de prévisibilité et de précision de la loi dégagées par l'arrêt *Sunday Times c. Royaume-Uni* du 26 avril 1979[364] s'appliquaient, bien que de manière relative vu la spécificité du domaine considéré, en matière de surveillance secrète des communications afin d'offrir une certaine protection contre l'arbitraire. Si « l'exigence de prévisibilité ne saurait signifier qu'il faille permettre à quelqu'un de prévoir si et quand ses communications risquent d'être interceptées par les autorités, afin qu'il puisse régler son comportement en conséquence », la loi doit néanmoins « user de termes assez clairs pour indiquer à tous de manière suffisante en quelles circonstances et sous quelles conditions elle habilite la puissance publique à opérer pareille atteinte secrète, et virtuellement dangereuse, au droit au respect de la vie privée et de la correspondance » (§ 67)[365].

---

[361] Tout d'abord, la législation allemande « n'autorise pas une surveillance dite exploratoire ou générale ». Ensuite, elle est soumise à une série de conditions limitatives comme le fait qu'il est nécessaire qu'il y ait des indices permettant de soupçonner quelqu'un de projeter, accomplir ou avoir accompli certaines infractions graves ou que soit prévue une procédure administrative destinée à empêcher de prendre les mesures au hasard (§ 52). Elle assortit également de conditions strictes l'application des mesures de surveillance (durée de trois mois maximum, une seule reconduction possible, arrêt immédiat de la surveillance une fois que les conditions requises ont disparu ou ne sont plus nécessaires) et le traitement des renseignements recueillis (impossibilité des services à d'autres fins, destruction de ces renseignements dès que plus nécessaires) (§52). Par ailleurs, les organes de contrôle institués par la législation, même s'il ne s'agit pas d'un contrôle judiciaire, sont considérés par la Cour comme « jouissant d'une indépendance suffisante pour statuer de manière objective » (§ 56). Enfin, le fait de ne pas exiger une notification ultérieure de la mesure de surveillance n'est pas incompatible avec l'article 8-2 de la Convention « car c'est précisément cette abstention qui assure l'efficacité de l'"ingérence" » (§ 58).

[362] Dans l'affaire *Kruslin c. France* du 24 avril 1990, la Cour a relevé que « rien ne définit les catégories de personnes susceptibles d'être mises sous écoute judiciaire, ni la nature des infractions pouvant y donner lieu; rien n'astreint le juge à fixer une limite à la durée de l'exécution de la mesure; rien non plus ne précise les conditions d'établissement des procès-verbaux de synthèse consignant les conversations interceptées, ni les précautions à prendre pour communiquer intacts et complets les enregistrements réalisés, aux fins de contrôle éventuel par le juge - qui ne peut guère se rendre sur place pour vérifier le nombre et la longueur des bandes magnétiques originales - et par la défense, ni les circonstances dans lesquelles peut ou doit s'opérer l'effacement ou la destruction desdites bandes, notamment après non-lieu ou relaxe » (§ 35). La Cour a donc estimé que les garanties n'étaient pas réunies pour assurer un degré minimal de protection.

[363] Dans cette affaire, M. Malone, citoyen britannique a été inculpé de délits de recel de biens volés. A cours du procès, il est apparu qu'une de ses conversations téléphoniques avait été interceptée par le *Post office* pour le compte de la police en vertu d'un mandat décerné par le ministre de l'intérieur.

[364] Dans cette affaire, qui concerne la liberté d'expression, la Cour a estimé que l'expression « prévues par la loi » implique l'accessibilité et la précision de cette dernière. Cela implique d'une part que « le citoyen doit pouvoir disposer de renseignements suffisants, dans les circonstances de la cause, sur les normes juridiques applicables à un cas donné ». Cela implique ensuite que la norme doit être « énoncée avec assez de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite; en s'entourant au besoin de conseils éclairés, il doit être à même de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences de nature à dériver d'un acte déterminé » (§ 49) (arrêt *Sunday times c. Royaume-Uni* du 26 avril 1979, Requête n° 6538/74).

[365] En l'espèce, la Cour a estimé que la pratique consistant à intercepter des communications pour le compte de la police n'était pas prévue par la loi au sens de l'art 8-2 de la Convention puisque le droit anglais et gallois était, dans ce domaine, « assez obscur et sujet à des analyses divergentes » et que « les données communiquées à la Cour ne permettent pas de dire avec l'assurance souhaitable à quels égards le pouvoir d'interception se trouve intégré à des normes juridiques et sous quels rapports il reste tributaire de l'exécutif ». Le manque de clarté quant à l'étendue et aux modalités d'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités a donc conduit la cour à estimer que « le degré minimal de protection juridique voulu par la prééminence du droit dans une société démocratique » faisait défaut (§79). Voir également l'arrêt *Leander contre Suède* du

Au regard de cette jurisprudence et de la situation française qualifiée de « nébuleuse juridique complexe dont rares sont ceux qui peuvent se vanter de maîtriser la logique »[366], les députés Jean-Jacques Urvoas et Patrice Verchère ont posé la question de la conformité de la réglementation française avec l'article 8 de la CESDH. En effet, les agents des services de renseignement « peuvent uniquement recourir à des interceptions de sécurité[367], à des réquisitions de données techniques de connexion, ainsi qu'à l'usage restreint de fichiers. Tous les autres moyens exploitables sont frappés d'illégalité »[368]. La loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement a justement eu pour but de donner un cadre légal aux activités des services de renseignement[369].

Bien que reposant sur la logique de la raison d'État, l'affermissement des principes démocratiques et de l'État de droit, tout comme la jurisprudence de la CEDH, ont conduit les États à tenter de légitimer davantage les services de renseignement en faisant reposer leurs actions sur des bases légales qui en précisent les modalités. Cependant, la question de savoir s'ils peuvent être considérés comme des services publics, c'est-à-dire comme des activités qui ont pour but de satisfaire les besoins du public continue de se poser. En effet, si ces organes sont au service de la population quand ils cherchent à déjouer des attentats, à démanteler des réseaux criminels ou mafieux ou encore à éviter les attaques extérieures, on peut se demander

---

26 mars 1987 qui applique cette jurisprudence à la pratique des contrôles secrets du personnel affecté à des secteurs touchant à la sécurité nationale. En l'espèce, la Cour a estimé que le droit suédois donne aux citoyens les indications appropriées « sur l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir, conféré aux autorités compétentes, de recueillir, enregistrer et fournir des informations dans le cadre du système de contrôle du personnel » (§ 56) et que l'ingérence litigieuse était donc « prévue par la loi » au sens de l'art 8 (§ 57).

[366] URVOAS, J.-J., VERCHÈRE, P. (rapp.), *Rapport d'information n° 1022 déposé par la commission des lois en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicables aux services de renseignement*, Assemblée nationale, 14 mai 2003, p. 17.

[367] Les pratiques en matière d'interceptions de communication sont légalisées par la loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances (*JORF,* n° 162, 13 juillet 1991, p. 9167). Quand il s'agit « de rechercher des renseignements intéressant la sécurité nationale, la sauvegarde des éléments essentiels du potentiel scientifique et économique de la France, ou la prévention du terrorisme, de la criminalité et de la délinquance organisées et de la reconstitution ou du maintien de groupements dissous en application de la loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et les milices privées » (art 3) ; c'est le premier ministre qui doit accorder sont autorisation par écrit sur proposition des ministres de l'intérieur, de la défense ou chargé des douanes (art 4) pour une durée maximum de quatre mois renouvelable dans les mêmes conditions de forme et de durée (art 6).

[368] URVOAS, J.-J., VERCHÈRE, P. (rapp.), *Rapport d'information n° 1022*,*op. cit.*, p. 18. Par exemple, la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité (dite loi Perben II) a légalisé, dans son article 1 qui complète le livre IV du code de procédure pénale, des moyens spéciaux d'investigation pour les services de police agissant dans un cadre judiciaire comme le pouvoir de sonoriser des lieux privés ou de fixer des images avec l'autorisation du juge d'instruction (art 706-96 à 706-102) ou encore la technique de l'infiltration pour surveiller des personnes suspectées (art 706-81 à 706-87). Mais, les services de renseignement intervenant rarement dans un cadre judicaire, ces moyens d'investigation spéciaux ne les concernent pas directement (*Ibid.,* p. 14).

[369] *JORF*, n° 171, 26 juillet 2015 p. 12735. Cette loi précise les missions des différents services et liste les techniques de surveillance autorisées. Elle fixe également la procédure à suivre pour avoir recours à ces techniques : demande écrite adressée au Premier ministre qui donne son accord ou non après avoir reçu l'avis de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignements (CNCTR), autorité administrative indépendante qui succède à la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS). Un droit de recours devant le Conseil d'État est également instauré.

s'il en va de même quand ils sont utilisés pour les besoins du pouvoir en place (en matière d'espionnage politique par exemple) ou de grandes entreprises nationales. Dérapages, bavures, affaires – dévoilés par la presse ou toujours inconnus –, aucun service de renseignement n'en est exempt comme en témoigne le scandale du réseau échelon à la fin des années 1990[370]. Ainsi, persiste toute l'ambiguïté de ces activités dont le caractère secret et clandestin se justifie par la nature des missions exercées mais qui, d'un autre côté, peut entrainer nombres de dérives comme des atteintes graves à la vie privée des individus ; atteintes aggravées par l'acceptation sociale, quoique discutée et critiquée, de l'idée selon laquelle il est légitime de sacrifier une part toujours plus importante des libertés individuelles pour assurer la sécurité face aux menaces contemporaines.

La police d'ordre ou de souveraineté et la police criminelle sont celles qui ont vu le plus s'accroitre la spécialisation de leurs fonctions, comme la technicisation de leurs moyens. La police urbaine, quant à elle, est bien souvent le « parent pauvre » de cette profession. Elle est, pourtant, une branche de la police directement au service du public et un outil incontournable pour agir sur le sentiment d'insécurité et répondre au besoin de tranquillité publique qui permet à chacun de vivre librement sans avoir, à chaque instant, peur pour sa vie. Elle a joué un rôle fondamental dans le développement de la confiance de la population envers la police qui constitue une condition indispensable pour l'efficacité de son action.

[370] Le réseau échelon est un programme de surveillance électronique global, mis en place par les membres de l'UKUSA (pacte conclu par les États-Unis et le Royaume-Uni pendant la seconde guerre mondiale, rejoint ultérieurement par l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Canada). Grâce à des stations d'écoute implantées dans ces pays ainsi qu'en Allemagne et au Japon, et des satellites d'observation, il est donc possible d'espionner les téléphones, fax, courriers électronique dans le monde entier. Chaque jour grâce à des mots clés et adresses, des millions de communications sont interceptées, transcrites, déchiffrées et traduites sous forme de rapports détaillés. Elles sont également échangées entre les partenaires du programme. Instrument de la guerre froide à l'origine, il a permis d'obtenir des informations militaires sur l'URSS. Par la suite, ce mécanisme d'espionnage planétaire n'a pas seulement visé les activités terroristes et mafieuses. Il était surtout un moyen d'obtenir des informations économiques et industrielles ainsi que des renseignements d'ordre politique. Au-delà du fait que ce réseau ne reposait sur aucune base légale, il a été vivement critiqué pour les atteintes à la souveraineté territoriale des États et les menaces importantes pour la vie privée et le secret des correspondances qu'il entraine ; mais également pour le caractère massif et indifférencié des écoutes et interceptions alors que le principe de proportionnalité et de nécessité impose de procéder au cas par cas. Pour une étude sur la comptabilité de ce réseau avec le droit international et le droit européen, voir YERNAULT, D., « "Échelon" et l'Europe. La protection de la vie privée face à l'espionnage des communications », *Journal des Tribunaux Droit européen*, 72, 2000, pp. 187-196. Les récentes révélations d'Edward Snowden sur le système secret de surveillance Prism qui vise à collecter des métadonnées (numéros de téléphone, IMSI et IMES, heure de la communication, durée, lieu etc.) montre que la pratique n'a pas cessé malgré les indignations et les discours. Sauf qu'aujourd'hui les progrès technologiques et l'accès aux serveurs des géants du web comme Google, Apple, Microsoft ou Facebook permettent un espionnage plus efficace, systématique et d'une ampleur sans précédent, posant ainsi la question de sa compatibilité avec les principes démocratiques.

Section II - Un besoin social impliquant la confiance de la population dans la police

La confiance dans les forces de police et l'acceptation de leur pouvoir ont commencé à être une préoccupation de certaines autorités publiques au cours du XIX^e^ siècle et au début du XX^e^ siècle, de manière plus ou moins tardive en fonction de l'histoire de chaque État ; sachant que, dans tous les cas, elles seront également plus ou moins relatives en fonction des milieux sociaux et des expériences concrètes de contact avec les forces de police (§ 1). Il n'en demeure pas moins que la nécessité d'insérer la police dans le tissu social local et de la rapprocher de la population afin de favoriser sa confiance continue d'être régulièrement mise à l'ordre du jour depuis les années 1970, et que bien des obstacles viennent toujours entraver le développement de cette logique pourtant prometteuse (§ 2). Cette nécessité permet, en effet, des coopérations et des échanges avec la population sans lesquels le travail policier est le plus souvent voué à l'échec[371].

§ 1 - Une confiance recherchée dès le XIX^e^ siècle

Si l'Antiquité offre des exemples de forces de police, que ce soit dans les cités grecques[372] ou dans la Rome impériale[373], les « formes de police que l'on peut qualifier de modernes » ont été mises en place en Europe entre 1650 et 1850[374]. On en rencontre deux

[371] En matière d'enquête policière par exemple, Jean-Louis Brodeur, cherchant à déconstruire les mythes qui entourent la fonction policière, explique que, contrairement à la représentation véhiculée dans la littérature policière, les affaires sont « rarement *découvertes* par le raisonnement de l'enquêteur ou l'expertise des laboratoires, l'identification du coupable est habituellement le produit d'une *dénonciation* faite à la police » qui « provient soit de la victime elle-même, d'un ou de plusieurs témoins, d'un informateur au service de la police, de l'infracteur lui-même […] ». Il poursuit en expliquant qu'à l'exception des flagrants délits, « une police à qui on ne désigne pas explicitement les coupables est livrée à l'interminable errance de l'enquête à laquelle seul le hasard met un terme » (BRODEUR, J.-P., « La police : mythes et réalités »,*op. cit.*, pp. 319 et 320). Ce constat est établi dans l'ensemble des travaux qui concernent le travail policier.

[372] Patrice Meyzonnier note que « la Grèce des côtes offre un exemple d'organisation sociale complexe où émergent des structures professionnalisées de préservation de l'ordre public à une période historique où dans le reste du monde les individus ne pouvaient compter que sur eux-mêmes pour préserver leur sécurité ». Dans la cité d'Athènes, « il existait une police d'inspection des marchés, une police des ports, une police des eaux » (MEYZONNIER, P., *Les forces de police dans l'Union européenne*,*op. cit.*, p. 182). Cependant, Jean-Claude Monet précise qu'« il ne faut pas s'exagérer la modernité de l'organisation policière dans le monde grec. S'il existe bien des organes de police publics, ceux-ci sont à la disposition des gouvernants, et non pas des particuliers. […] La défense de leurs intérêts privés est laissée aux simples citoyens. Eux seuls ont la capacité d'ouvrir un procès criminel, en procédant à l'arrestation des personnes qu'ils accusent de les avoir lésés » (MONET, J.-C, *Polices et sociétés en Europe*,*op. cit.*, p. 27).

[373] À Rome, entre 450 avant JC et le milieu du IIIe siècle avant JC, on trouve, comme l'explique Jean-Claude Monet, une distinction entre défense des intérêts privés et publics. Ce n'est qu'avec le développement de l'État impérial sous le règne d'Auguste « qu'apparaît une véritable administration policière, publique, professionnelle et spécialisée » dans cette ville (MONET, J.-C,*op. cit.*, p. 28). Cette administration est rendue nécessaire par les « profondes divisions sociales, ethniques, religieuses ou culturelles » qui existent dans cette ville, lieu d'immigration pour toutes les provinces de l'Empire. Cependant, avec la chute de Rome, « l'exercice de la fonction policière se décentralise à l'extrême, alors que se constituent de multiples pouvoirs locaux pratiquement autonomes » (*Ibid.,* p. 29).

[374] *Ibid.*, p. 41. Il faut néanmoins souligner avec Jean-Jacques *Gleizal,* Jacqueline *Montain-Domenach* et Claude *Journès* que, même si l'idée de police a joué un rôle très important dans la pensée allemande, le développement de l'institution policière dans cet État a été plus « tardif que dans les autres pays européens, puisqu'il est consécutif à la réalisation de l'unité du pays

types principaux : les corps de police militarisée comme la gendarmerie ou ses équivalents[375] et les corps de police urbaine. Les premiers ont été institués dans l'ensemble des pays[376], à l'exception de l'Angleterre[377], afin d'assurer la sécurité des routes et des campagnes, mais aussi d'imposer l'autorité du pouvoir central sur tout le territoire en combattant « les anciennes formes de pouvoir de type féodal ou les anciennes modalités locales et rurales de régulation sociale »[378]. Les seconds types de police ont été créés en réponse aux problèmes spécifiques que pose la ville, notamment les grandes villes, à une époque où les polices pré-modernes – constituées bien souvent de citadins bénévoles et gérées par des autorités locales – étaient considérées comme défaillantes pour assurer la sécurité[379].

Les forces de police en Europe ont, progressivement, été considérées comme un métier, c'est-à-dire comme une activité exercée à temps plein qui nécessite des savoirs techniques, une formation[380] et des pratiques professionnelles et qui développe une identité sociale

---

en 1871 ». Ces auteurs *expliquent les différents facteurs qui* « ont retardé la naissance d'une police moderne : la persistance des structures féodales, la faible autonomie de l'État par rapport à la classe dirigeante aristocratique et le poids de l'armée hégémonique dans l'ensemble institutionnel et principal instrument du maintien de l'ordre » (GLEIZAL, J.-J., JOURNES, C., MONTAIN-DOMENACH, J., *La police: le cas des démocraties occidentales*,*op. cit.*, p. 117).

[375] Ces corps sont militarisés du point de vue du commandement et de la discipline. Cette spécificité illustre le long processus qui a conduit au développement de forces de police civiles et témoigne, comme le souligne Patrice Meyzonnier, du rôle déterminant « des militaires dans la constitution des forces de police en Europe » (MEYZONNIER, P., *Les forces de police dans l'Union européenne*,*op. cit.*, p. 7).

[376] Résultat d'une réorganisation de la Maréchaussée de l'Ancien régime, la gendarmerie a été créée, en France, par le décret du 16 janvier 1791 (*Duvergier*, t. 2, 1834, p. 165-171). Elle a ensuite été exportée (à la suite, le plus souvent, de l'occupation napoléonienne) dans les « États-nations » en construction où le sentiment d'identité nationale était absent ou dans ses balbutiements : gendarmerie en Belgique (1796) et en Prusse (1812), *Carabinieri* dans le Piémont (1814) puis en Italie, *Guardia Civil* en Espagne (1844).

[377] Il faut souligner que, si le parlement britannique n'a pas créé de corps de police militarisée en Angleterre, le considérant comme anti-libéral, tel n'est pas le cas sur le territoire irlandais où a été instaurée la *Royal Irish Constabulary* en 1822 afin de maintenir la paix sur ce territoire (EMSLEY, C., « Évolution de la gendarmerie en milieu rural de l'Empire à nos jours », *Cahiers de la sécurité intérieure,* n° 11, 1992-93, p. 26). Par la suite, l'Empire britannique a exporté « cette forme de police dans ses colonies parce que, ici comme ailleurs (y compris dans certains États des États-Unis), la sûreté des frontières, la protection des voies de communication et le contrôle de populations dans des territoires parfois immenses ne pouvaient être assurés que par des forces mobiles disponibles en permanence, disciplinées, et entraînées au combat » (ERBES, J.-M., « Avant-propos », *Cahiers de la sécurité intérieure,* n° 11, 1992-93, p. 8).

[378] DOUKI, C., « Entre État et société : la gendarmerie au XIXe siècle », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 50-1, 2003/1 p. 196. Clive Emsley rappelle que le gendarme a eu « un rôle central pour la pénétration de l'État dans les campagnes ». Il a donc joué un rôle dans le processus de centralisation du pouvoir qui caractérise les XIX^{e} et XX^{e} siècles. En effet, « le paysan devait remplir ses obligations envers l'État-nation en se soumettant à l'impôt et à la conscription. Le rôle du gendarme était de faire en sorte que ces obligations soient remplies, au besoin par la force. L'État, en échange, devait protéger le paysan des vagabonds, des brigands et de la corruption des fonctionnaires locaux » (EMSLEY, C., « Évolution de la gendarmerie en milieu rural de l'Empire à nos jours », *op.cit.*, p. 37).

[379] Voir L'HEUILLET, H., *Basse politique, haute police : une approche philosophique et historique*, Paris, Fayard, 2001, p. 130. Hélène L'Heuillet explique que « le thème de l'insécurité naît au moment où la ville n'est plus perçue comme une sombre masse compacte qu'il faudrait diviser et éclairer, mais comme le lieu d'une pathologie sociale, d'autant plus grande que la promiscuité favorise la contagion. La densité de la population est certes toujours en cause dans cette nouvelle appréhension de la dangerosité, mais lorsque l'on commence à penser en termes de sécurité, la maladie devient le paradigme du péril : le crime apparaît comme un fléau et une maladie » (*Ibid.,* p. 175).

[380] Avant le développement des formations professionnalisantes, il était le plus souvent requis de savoir au moins lire et écrire. En France, les premiers cours ayant pour objectif de former les policiers se tiennent à Paris en 1884, mais il faudra attendre la création de la police d'État en 1941 pour qu'une école de police des commissaires soit ouverte. En Suède, une école de police est créée en 1919. En Italie, une école de police scientifique est constituée en 1902 dans le cadre d'une politique de modernisation. En Espagne, une école visant à former les enquêteurs de police criminelle s'ouvre en 1908 ; les agents de base ne commenceront à recevoir une formation qu'à partir de 1941. Aux Pays-Bas, si la maréchaussée avait ses

reconnue par la population. Encore faut-il que cette dernière ait confiance dans cette institution et ne la voit pas uniquement comme étant au service du pouvoir mais plutôt comme tournée vers les demandes du public. C'est une condition de sa légitimité et de son efficacité. Les anglais sont les premiers à avoir intégrer l'importance de cette confiance en élaborant la philosophie du *policing by consent* (A). Érigée en modèle, certains pays tenteront de l'exporter avec plus ou moins de succès (B). Dans tous les cas, cette logique de la recherche du consentement implique que la police effectue des actions concrètes au service direct de la population en répondant à ses demandes (C).

A. Le modèle anglais du policing by consent

La *Metropolitan police* est créée à Londres en 1829[381]. Son modèle sera généralisé à l'ensemble de l'Angleterre dans les décennies qui suivent. Conçue en rejet du modèle français de police considéré comme un instrument au service d'un pouvoir despotique, il a été décidé qu'elle « ne serait pas armée et disposerait de la plus grande indépendance par rapport au pouvoir politique »[382]. Elle devait se contenter d'appliquer la *common law* et non de suivre les instructions de ce dernier. Elle avait pour mission principale la prévention du crime défini « au sens étroit de vol ou meurtre »[383], tout en devant poursuivre l'objectif de « remplacer l'action militaire violente et incidente par une action plus paisible et plus durable »[384].

En effet, la « New Police » devait « adopter en toutes circonstances un comportement lui permettant d'obtenir le soutien de la population »[385]. À cette fin, a été développée la

---

propres centres de formation avant la seconde guerre mondiale, il faudra attendre 1945 pour que l'ensemble des personnels de police soit formé (Voir, MONET, J.-C., *Polices et sociétés en Europe*,*op. cit.*, p. 58). En Belgique, la ville d'Anvers instaure une école de la police en 1913 mais elle ne concernait que les stagiaires de police, la durée des études n'était que de six semaines et il n'y avait pas de formation professionnelle (DE KOSTER, M., « Routines et contraintes de la police urbaine à Anvers. 1890-1914 », *in* BERLIÈRE, J.-M., DENYS, C., KALIFA, D., MILLIOT, V. (dir.), *Métiers de police,op. cit.*, p. 353). En Rhénanie prussienne, la première école de police municipale est créée à Düsseldorf en 1901 (LEßMANN-FAUST, P., « La police prussienne durant la République de Weimar », *in* BERLIÈRE, J.-M., DENYS, C., KALIFA, D., MILLIOT, V.,*op. cit.*, p. 487)

[381] *Metropolitan police Act* du 19 juin 1829. Notons que William Pitt avait tenté de créer en 1785 une force de police unifiée placée sous l'autorité du gouvernement. Mais, face aux vives oppositions de la presse, des juges de paix et de la ville de Londres ainsi que de la City, il avait dû reculer. En effet, cette intervention de l'État central dans ce domaine rompait « l'arrangement traditionnel basé sur la *common law* et qui garantissait aux collectivités locales une forte autonomie dans la gestion politique de leur territoire » (MEYZONNIER, P., *Les forces de police dans l'Union européenne*,*op. cit.*, p. 306).

[382] *Ibid.*, p. 307. Les bobbies anglais, du prénom de Peel leur concepteur, ne possèdent qu'un bâton.

[383] CLIVE, E., « Espaces policiers, XVIIe-XXe siècles Police, maintien de l'ordre et espaces urbains : une lecture anglaise », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 50-1, 2003/1, p. 9.

[384] FIJNAUT, C., « Les origines de l'appareil policer moderne en Europe de l'Ouest continentale », *Déviance et société*, vol. 4, n° 1, 1980, p. 36-37.

[385] JOURNÈS, C., « La police en Grande-Bretagne », *in* ERBES, J.-M., MONET, J.-C., FUNK, A. (*et al.*), *Polices d'Europe*,*op. cit.*, p. 213.

doctrine policière du « *policing by consent* », ce que l'on peut traduire par « police consensuelle » ou « police par consentement »[386]. L'idée de cette *policing by consent* est que « le public soutient la police parce qu'elle n'est pas oppressive, et la police peut agir sans pouvoirs étendus parce qu'elle est " armée " du soutien public »[387]. A cette fin, comme le mentionne Robert Reiner, Robert Peel, ministre de l'intérieur, soulignait, dans ses célèbres *Instructions à la Police métropolitaine* en 1829, « le caractère central de la prévention du crime par rapport à la répression »[388]. En sus de son rôle préventif, la méthode de Peel reposait sur quelques autres grands principes résumés par Maurice Chalom : la centralité des collectivités dans les prises de décisions de la police, une police consensuelle, une police quotidienne de proximité, en tenue, et orientée vers la résolution des problèmes[389]. Le « bobby faisant sa ronde a été considéré comme l'élément le plus important du maintien de l'ordre »[390]. C'est dans le prolongement de cette idéologie officielle qu'a pu se développer « le mythe du bobby britannique courtois, mais ferme, citoyen en uniforme mais non armé »[391].

Si les recherches ont montré le caractère effectivement mythique de ce modèle[392], qui commencera à se déliter au début du XXe siècle[393], il sera source d'inspiration pour les autres

[386] MANDEVILLE, A., « Police et maintien de l'ordre en Grande-Bretagne : réflexion sur un mythe », *in* LOUBET DEL BAYLE, J.-L. (*et al.*), *Police et société*, Toulouse, Presses de l'IEP, 1998, pp. 263-264.
[387] REINER, R., « Du mythe à la réalité : le modèle britannique », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 13, mai-juill. 1993, p. 26.
[388] *Ibid.,* p. 32.
[389] CHALOM, M., « La police communautaire de Peel à Goldstein », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 37, 1999, p. 228.
[390] REINER, R., « Du mythe à la réalité : le modèle britannique »,*op. cit.,* p. 33. Clive Emsley précise que « les agents de police effectuaient des rondes régulières à la vitesse réglementaire de 4 kilomètres par heure. Deux tiers d'entre eux patrouillaient la nuit, vérifiant portes et fenêtres sur leur chemin pour s'assurer qu'aucune n'était ouverte ou non verrouillée, ce qu'ils appelaient, dans leur jargon, "serrer la main aux poignées de porte". Ceux [les policiers] qui oubliaient une porte mal verrouillée ou une fenêtre entrebâillée risquaient une sanction sévère, en particulier si les lieux étaient cambriolées » (EMSLEY, C., « Police et prévention : une perspective historique », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 14, août-oct 1993, p. 41). Il poursuit en expliquant que les policiers devaient également interrompre leur ronde pour aller chercher les commerçants ou marchands qui n'avaient pas verrouillé leurs locaux. En 1865, « le *Commissioner* de police de la ville de Londres fit publier une annonce dans *The Times*, invitant les commerçants à mieux veiller sur leurs magasins, à remplacer les fermetures extérieures défectueuses et à s'assurer que toutes les ouvertures étaient bien verrouillées la nuit et pendant les week-ends. On ne pouvait exiger de ses policiers, expliquait-il, qu'ils contrôlent toutes les portes et toutes les fenêtres, ou alors ils ne pourraient jamais terminer leurs rondes (*The Times*, 25 mars 1865) » (*Ibid.*, p. 42).
[391] REINER, R., « La tradition policière britannique : modèle ou mythe ? », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 7, novembre 1991- janvier 1992, p. 45.
[392] Des auteurs comme Charles Reith, le capitaine Melville Lee ou encore David Ascoli ont largement contribué à développer l'idée selon laquelle il existerait un modèle de police anglais supérieur aux autres en raison de sa proximité avec la communauté, de son acceptation par l'ensemble de la population, de la courtoisie et de la responsabilité des *constables* ou encore de leurs pouvoirs restreints. Des recherches ont montré que ce « modèle » avait un caractère largement mythique. Robert Reiner, par exemple, note que « ce modèle n'a jamais eu beaucoup de prises sur les classes les plus modestes et, en un quart de siècle, s'est complétement écroulé » (REINER, R., « Du mythe à la réalité : le modèle britannique »,*op. cit.,*, p. 52). Claude Journès, quant à lui souligne, que « la nouvelle police de Peel a rencontré à l'époque une forte hostilité car elle est apparue comme contraire à une tradition d'exercice bénévole des fonctions étatiques et de respect des libertés. Elle a été aussi un instrument de maintien de l'ordre plus souple que l'armée mais décisif dans l'échec du chartisme et, plus tard, dans une longue série de conflits miniers. Plus profondément et de façon quasi quotidienne, la police a imposé des disciplines urbaines à la classe ouvrière en voie de constitution. Ces traits relativisent la réalité historique d'une police issue de la communauté » (JOURNÈS, C., « Heurs et malheurs de la police communautaire au Royaume-Uni », *RFAP,* n° 91, 1999*,* pp. 535-544). Anne

États européens. Comme le souligne Quentin Duluermoz, « davantage qu'un "modèle" figé, il devient peu à peu une sorte de "kit", […] composé d'un ensemble d'éléments s'appliquant diversement selon les espaces et qui seraient les éléments policiers nécessaires au statut de métropole de haute civilisation (uniforme, circulation, nouveau rapport au public, politesse, guide, vélo, sifflet, bâton, chien…) »[394].

B. Un modèle source d'inspiration

En France, le Préfet de Police de Paris Debelleyme institue en 1829, la même année que la création du *Metropolitan police*, le corps des sergents de ville. Police en uniforme, son but est d'être visible afin de renforcer son autorité, de faciliter les rapports avec les habitants et de réduire les résistances envers les agents[395]. Les objectifs n'ont pas été concrétisés dans les faits et la police parisienne a continué à avoir une mauvaise réputation. Dans une perspective de légitimation du nouveau régime et de volonté de retour au calme, Napoléon III va initier en

---

Mandeville soulève le fait que la doctrine du « *policing by consent* » qui a un « caractère quasi-mythique a sans doute eu pour fonction latente d'intégrer la police (système coercitif) au système politique. Elle constituait en effet une justification idéologique du système policier, justification nécessaire, semble-t-il, étant donné le contexte profondément défavorable lors de la naissance de la police au début du XIX^{e} siècle. La force "légitimatrice " de cette idéologie a été telle qu'aujourd'hui elle est profondément liée à l'idée même de police en Grande-Bretagne » (MANDEVILLE, A., « Police et maintien de l'ordre en Grande-Bretagne »,*op. cit.,* p. 283). De son côté, Clive Emsley, tout en soulignant le caractère mythique de ce modèle, rappelle que « la police anglaise eut la chance d'être implantée et de se développer dans une société qui ne fut jamais divisée comme la plupart des autres pendant le XIXe siècle par les problèmes constitutionnels, ethniques ou régionaux. De plus, elle se développa dans une société fière et contente d'elle-même ; la société anglaise du XIX^{e} siècle avait foi dans le progrès et pensait qu'elle était un modèle pour les autres. […] Les statistiques du crime pendant la deuxième moitié du XIX^{e} siècle soutinrent ces prétentions à l'efficacité. Il semble que la légitimité particulière de la police anglaise fut la conséquence des courants politiques, de la stabilité et de la structure homogène de la société anglaise pendant le XIX^{e} siècle et la première moitié du XX^{e} siècle autant que des stratégies bien distinctes et de l'incorporation de la classe ouvrière à la société » (EMSLEY, C., « La légitimité de la police anglaise : une perspective historique comparée »,*op. cit.,* p. 33).

[393] CHALOM, M., « La police communautaire de Peel à Goldstein : détours et détournements »,*op. cit.*, p. 219. Les abus de pouvoir et la corruption ont conduit à la création de diverses commissions d'enquête qui, entre 1895 et 1920 ont fait « ressortir que la décentralisation du pouvoir de décision, le manque de discipline et l'absence de *leadership* favorisent la corruption. En outre, les services de police sont perçus comme étant à la solde des décideurs plutôt qu'au service de la population. L'état de corruption incite le législateur à resserrer l'encadrement du travail policier avec, comme conséquences immédiates, une standardisation des normes d'embauches et de promotion, une diminution du pouvoir discrétionnaire du policier de la rue, le limitant à une application stricte et rigoureuse de la loi » (*Ibid.*). Par la suite, « de 1920 à 1950, des administrateurs policiers préconisent l'application des principes militaires à la structure et la gestion policières. Cette réforme est associée aux méthodes dites de gestion scientifique (« *scientific management* »). L'organisation policière devient une structure hiérarchique régie par des règles et procédures dont le mandat principal est la lutte contre le crime » (*Ibid.,* p. 220). Ainsi, progressivement, la police s'est éloignée du modèle de prévention prôné par Peel.

[394] DULUERMOZ, Q., « Circulations et élaborations d'un mode d'action policier : la police en tenue à Paris, d'une police "londonienne" au "modèle parisien" (1850-1914) », *Revue d'Histoire des Sciences Humaines*, n° 19, 2008/2, p. 88.

[395] Ordonnance n° 1294 portant création du corps des sergents de ville du 12 mars 1829. Le préfet de police explique, dans son exposé des motifs que le moyen le plus efficace pour assurer l'exécution des lois et ordonnances relatives à la police municipale « est d'instituer des surveillances spéciales » grâce auxquelles « l'autorité obtiendra plus d'exactitude dans le service et la conduite des agents ; […] les rapports entre les habitants et les personnes chargées de ces pénibles et utiles fonctions, seront plus faciles ; les résistances envers les agents seront plus rares et les contraventions moins fréquentes ». L'uniforme que les sergents de ville doivent porter est décrit de manière précise : « un habit ou redingote, uniforme, en drap bleu, boutons aux armes de la ville, pantalon et gilet bleus, chapeau à cornes, une canne à pomme blanche, aux armes de la ville de Paris. Dans les rondes de nuit, ils pourront porter, en vertu d'une autorisation spéciale, un sabre avec ceinturon noir » (DELESSERT, G. (éd.), *Collection officielle des ordonnances de police depuis 1800 jusqu'à 1844*, Paris, P. Dupont, 2^{e} T, 1844, p. 462, http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k54708776).

1854[396] une réorganisation de la police de Paris s'inspirant explicitement de la pratique anglaise érigée en modèle[397]. L'objectif est de chercher « à mieux faire accepter et apprécier le policier par la population, pour mieux ancrer le régime, mais aussi pour modifier le rapport à l'ordre d'une population jugée trop remuante »[398]. Le maintien de l'ordre doit ici, aussi, reposer sur la visibilité des agents, leur mobilité sur leur territoire d'intervention et leur proximité avec les habitants. À partir de 1856, les sergents de ville doivent porter un numéro de collet sur leur uniforme, afin de pouvoir être identifié par la population susceptible de dénoncer leurs abus. Dans le Règlement général de police de la ville de Paris de 1856, il est précisé que « les sergents de ville devront se rappeler sans cesse que leur premier devoir est de chercher à prévenir les crimes, délits et contraventions, et que la police n'est appelée à réprimer que lorsqu'il lui a été impossible de prévenir »[399]. Il va sans dire qu'il ne suffit pas de poser des principes pour changer des pratiques. En effet, cette volonté de faire accepter la police par la population et d'améliorer son image sera ultérieurement l'une des préoccupations principales du Préfet de Police de Paris, Louis Lépine[400]. A-t-il réussi à transformer l'image des policiers ? Jean-Louis Berlière explique que « la réponse est à nuancer, mais on peut affirmer que, des "sergots" brutaux, grossiers, amateurs de "tabac" tels que les décrivent Jules Vallès ou Alfred Jarry, aux "agents qui sont de brav'gens et d'bons enfants" chansonnés par Yang Lu, il y a un incontestable changement de climat dont même les chansons témoignent. Quand Lépine quitte la Préfecture, les gardiens de la paix sont,

[396] Le décret du 17 septembre 1854 sur l'organisation de la police municipale de Paris organise surtout une augmentation des effectifs. Il prévoit que des officiers de paix interviennent dans 12 arrondissements et porte le nombre de sergents de ville et d'inspecteurs de police à 2 876 en prévoyant la dépense correspondante (*Duvergier*, T. 54, année 1854, p. 518-519, http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5492370r).

[397] Quentin Deluermoz précise que « le poids des circonstances ne doit pas être négligé. Napoléon n'a pas vraiment le choix en 1854. L'Empire vient de s'imposer au nom du maintien du suffrage universel et sort d'une brutale phase de répression. Il lui faut maintenant réorganiser l'ordre quotidien de la capitale s'il veut réellement s'installer. Or, il ne peut réutiliser pour cela l'ancienne police municipale parisienne, dont l'image est plus que jamais détestable. La révolution de 1848 a en effet accentué les traits évoqués plus haut. Réutiliser ces agents à ce moment, c'est menacer la légitimité du régime », DULUERMOZ, Q., « Circulations et élaborations d'un mode d'action policier »,*op. cit.*, p. 79.

[398] *Ibid.*Quentin Deluermoz précise que « l'importance des enjeux explique l'ampleur de la réalisation, achevée en moins d'un an. Le budget de la Préfecture augmente fortement, les effectifs des agents en tenue sont multipliés par trois, et le paysage de l'ordre est profondément bouleversé : à un système fondé sur des patrouilles, militaires ou civiles, et sur le recours à des inspecteurs en civil noyés dans la foule, s'en substitue un autre où les agents visibles deviennent les premiers acteurs de l'ordre et circulent en permanence, dans l'ensemble des rues parisiennes, au contact direct des habitants. […] Leur mission consiste à parcourir ostensiblement les rues, à intervenir dès qu'un " trouble " − la définition demeurant très lâche − en perturbe le cours, tout en tâchant de se faire accepter des habitants ».

[399] Article 63 du Règlement général sur le service ordinaire de police de la ville de Paris de 1856, cité par EMSLEY, C., « Police et prévention : une perspective historique »,*op. cit.*, p. 42.

[400] Dans ses mémoires publiés en 1929, *Mes souvenirs*, Louis Lépine, qui passera dix-huit années à la tête de la préfecture de police (1893-1897 et 1899-1913), écrit qu'il exigeait « la courtoisie pour les femmes, la politesse pour tout le monde, autant de nouveautés dont le public savait gré aux gardiens de la paix […]. Il fallait rendre le gardien populaire en le rendant poli et serviable, empressé à se mettre à la disposition de qui requérait ses services. Ces braves gens, je leur ai fait faire tous les métiers : croque-morts, vidangeurs, sauveteurs, pompiers, balayeurs, terrassiers ; j'en oublie, mais savez-vous à quoi le Parisien a été le plus sensible ? C'est à voir le gardien de la paix convoyer à la traversée des rues la nourrice avec sa voiturette, la femme du peuple portant son enfant. C'était bien peu de chose, mais il n'y a pas de petit détail » (LÉPINE, L., *Mes souvenirs*, Paris, Payot, 1929, p. 195 cité par BERLIÈRE, J.-M., *Naissance de la police moderne,op. cit.*, p. 214).

sinon aimés de la population, en tout cas nettement mieux acceptés qu'ils ne l'étaient vingt ans plus tôt »[401].

En Allemagne, à partir de 1901, à la suite des critiques relatives à la dureté et l'inflexibilité de la police placée sous autorité municipale, « la politique officielle d'un certain nombre de villes de Prusse » a été de développer un modèle de police « civile » qui impliquait « un comportement courtois et mesuré en public »[402]. Cependant, malgré l'avènement de la République de Weimar en 1918, la police prussienne a été reconstruite sur le « modèle d'une police militarisée » comme ont été abandonnées « les tentatives menées lors des dernières années de l'Empire de civiliser les forces de police »[403]. La justification était qu'il fallait donner la priorité au maintien de l'ordre puisque les communistes constituaient une menace pour la sécurité intérieure. Par la suite, le ministre prussien[404] de l'intérieur a lancé une campagne dans les années 1925-1926 pour créer une nouvelle image, celle de « gardien et [de] protecteur toujours présent »[405]. Alf Lüdtke explique que « la police devait comprendre son rôle comme "ami et aide" dans tous les cas de petites et grandes urgences »[406]. Des expositions et manifestations publiques ont été organisées dans le but de « rendre visible l'image amicale du policier »[407]. Mais, il précise que, dans les faits, « les résultats furent limités »[408].

Néanmoins, cette tentative d'exportation du modèle, même avec des limites, n'a pas été mise en œuvre dans tous les pays et la police a longtemps été uniquement le bras armé de l'État, entraînant davantage la défiance de la population. En Italie, par exemple, « les forces de police ont toujours eu une image négative aux yeux de la population et des démocrates »[409]. Pendant la période fasciste, Mussolini pourra « s'appuyer sur les éléments

[401] *Ibid.*, p. 215-216.
[402] LEßMANN-FAUST, P., « La police prussienne durant la République de Weimar », *in* BERLIÈRE, J.-M., DENYS, C., KALIFA, D., MILLIOT, V. (dir.), *Métiers de police,op. cit.*, p. 487-488.
[403] *Ibid.*p. 488. Peter Leßmann-Faust résume la situation de cette formule : « la police prussienne de la République de Weimar ne fut pas le produit de la révolution de 1918-1919, mais celui de la contre-révolution de 1919 » (*Ibid.*).
[404] Comme le soulignent Albrecht Funk et Herbert Reinke, « saisir le développement du système policier allemand dans sa dimension historique conduit en réalité à privilégier l'histoire de la police prussienne, et ce pour plusieurs raisons. Non seulement la Prusse constitue jusqu'en 1945 le plus grand des Länder mais surtout, les structures de la police prussienne et les règles juridiques qui président à son organisation et à son fonctionnement vont servir de modèle et influencer fortement les autres administrations policières » (FUNK, A., REINKE, H., « La police en République fédérale d'Allemagne », in ERBES, J.-M., MONET, J.-C., FUNK, A. (et al.), *Polices d'Europe*, Paris, l'Harmattan, IHESI 1992, p. 32).
[405] LÜDTKE, A., « L'expérience policière allemande : une perspective historique », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 7, nov. 1991-janv. 1992, p. 74.
[406] *Ibid.*
[407] *Ibid.*
[408] *Ibid.*
[409] PALIDDA, S., « Table ronde : Polices en Europe : construction et développement », *Cahiers de la sécurité intérieure,* n° 7, nov. 1991-janv. 1992, p. 93.

d'autoritarisme fort présents dans le régime précédent et sur l'entente avec les nombreux réactionnaires qui existaient au sein de l'appareil bureaucratique de l'État et en particulier parmi les préfets »[410]. Cette image n'a commencé à changer qu'avec la réforme de 1981 qui s'inscrit dans un cadre de démocratisation et de modernisation. La féminisation, le rajeunissement et la qualification croissante des forces de police ont joué un rôle important dans la transformation de son image et dans son acceptation par la population[411]. En Espagne également, la police agissait « sur les citoyens et non avec les citoyens », elle était « une police au service de l'État plus qu'au service des citoyens »[412]. C'est la raison pour laquelle « la réforme du système policier fut un des plus grands défis pour la consolidation du système démocratique et pluraliste instauré […] en 1978 »[413], témoignant de l'importance de cette institution et de ce à quoi elle est dédiée dans les sociétés contemporaines se revendiquant de la démocratie.

La volonté affichée des autorités publiques de faire accepter les forces de police par la population ne peut, à elle seule, atteindre l'objectif poursuivi. Le fait que ces dernières soient réellement au service direct des habitants qui peuvent les solliciter quand ils en ont besoin est un moyen central pour légitimer leur pouvoir de coercition et permettre que les citoyens considèrent la police, dans son ensemble, comme un service public auquel ils peuvent faire appel pour répondre à leurs besoins.

C. Un modèle nécessitant une police au service du public

La présentation juridique traditionnelle des fonctions des forces de police conduit à mettre l'accent sur leur rôle de maintien de l'ordre et d'organe en charge de faire appliquer la loi et de lutter contre la délinquance ; tandis que le sens commun et la culture policière font, de la répression du crime, la mission première de la police[414]. Ces approches surestiment la

[410] *Ibid.*, p. 92.
[411] *Ibid.*, p. 105.
[412] BALLBÉ, M., « Les défis du système policier pluraliste en Espagne », *Cahiers de la sécurité intérieure,* n° 7, nov. 1991-janv. 1992, p. 122.
[413] *Ibid.*, p. 123.
[414] Dans le cadre de leurs fonctions répressives, les forces de police sont notamment en charge de rechercher et de constater les infractions pénales ; de recevoir les plaintes ; de rassembler les preuves et indices ; d'identifier, de rechercher et d'arrêter les auteurs d'infraction ; de mener des auditions ; d'exécuter les réquisitions et mandats judiciaires ; ou encore de remettre à la justice les suspects ainsi que les résultats de leur travail d'investigation. Elles disposent de pouvoirs importants à ces fins.

fonction directement répressive de la police et négligent l'importance de la fonction préventive et des tâches para-policières[415].

À la fin des années 1970, les sociologues américains David J. Bordua et Albert J. Reiss, dans un texte souvent cité, ont tenté une énumération non exhaustive mais qui permet de montrer la variété des tâches policières quotidiennes et la place du service dans leur activité : « aider les personnes âgées et les malades mentaux ; rechercher les personnes portées disparues ; assurer des services médicaux d'urgence ; servir de médiateur dans les disputes entre conjoints, entre locataires et propriétaires ou entre commerçants et leurs clients ; se charger des enfants abandonnés ; fournir des informations relatives aux divers services gouvernementaux ; contrôler la circulation ; faire des enquêtes à la suite d'accidents ; protéger les droits des individus à vivre et à s'exprimer librement »[416]. Elles interviennent, ainsi, dans une multitude de domaines qui va de la protection contre les nuisances au règlement des conflits ou disputes en passant par un rôle de conseil, d'aide pour les premiers secours, de surveillance aux abords des écoles, de maîtrise des foules ou de régulation des flux de circulation, voire même, comme le note, Dominique Monjardet, un rôle visant à ramener « à la raison l'égaré (par l'alcool, la colère, ou le goût du risque) »[417]. C'est pourquoi Jean-Paul Brodeur souligne que « penser la police, c'est aussi penser les problèmes qu'elle doit contribuer à résoudre »[418] car, c'est de cette manière qu'elle peut jouer sa mission de service public en répondant aux diverses demandes sociales.

De nombreux obstacles s'opposent à l'institution d'une police pleinement dédiée au service du public. Paradoxalement, la professionnalisation couplée à l'utilisation croissante de la technologie a conduit à éloigner les forces de police de la population. La modernisation technique des services de police – comme la généralisation du téléphone, la mise en place d'un numéro d'appel centralisé, le développement de la radio ou de la motorisation –, « a produit partout les mêmes effets : saturation des services par les appels à police secours, abandon de la patrouille pédestre et perte de la permanence et de la disponibilité dans l'espace

[415] Selon Jean-Louis Loubet del Bayle, « d'après les études empiriques concordantes qui ont pu être faites dans divers services de police, les tâches para-policières vont jusqu'à représenter dans les faits 70 à 80 % de l'activité policière effective ». Cela s'explique par le fait que la plupart des appels aux services policiers concernent davantage la réponse à un service ou une infraction mineure que la dénonciation d'un crime grave (LOUBET DEL BAYLE, J.-L., *La police : approche socio-politique*, Paris, Montchrestien, 1992, p. 141).
[416] BORDUA, D., REISS, J., « Environement and organization : a perspective on the police », *in* BORDUA, D. (éd.), *The police : six sociological essays*, New York, Willey, 1967, p. 75 ; cité et traduit par LOUBET DEL BAYLE, J.-L., *La police : approche socio-politique*,*op. cit.*, p. 141.
[417] MONJARDET, D., *Ce que fait la police*,*op. cit.*, p. 274.
[418] BRODEUR, J.-P., « Présentation », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 13, 1993, p. 19.

public, standardisation des interventions, bureaucratisation des rapports entre plaignants, victimes et police, et pour finir perte de la relation de confiance et d'interconnaissance locales »[419]. Le résultat est que les interactions quotidiennes entre la population et les policiers se font plus rares et se développent surtout dans des situations de crise[420]. Ainsi, le travail policer devient de plus en plus réactif aux dépens de la prévention, de la construction de liens, de la connaissance de son environnement et de la tentative de s'attaquer aux causes qui engendrent la délinquance et la criminalité.

Ces évolutions ont eu des répercussions particulières dans les quartiers populaires où la légitimité des services de police est sérieusement ébranlée. La question de la responsabilité des policiers dans le déclenchement d'émeutes urbaines a été posée, de même que leurs difficultés à les contenir. Ces problématiques nouvelles ou renouvelées ont conduit à remettre en cause l'efficacité des stratégies policières traditionnelles. Confrontées à une politisation du thème de l'insécurité, les autorités publiques ont donc cherché à « repenser » la fonction policière urbaine ou, en tout cas, à proposer des réformes annonçant le changement et leur adaptation aux enjeux contemporains. Dans la perspective de renforcer leurs rapports mutuels, l'idée de rapprocher la police de la population afin d'améliorer son image et d'accroître son efficacité a été replacée au centre des débats.

§ 2 - Une recherche toujours actuelle

À partir des années 1970, mais surtout au cours des années 1980-1990, une volonté politique a été affichée, à la suite des États-Unis, dans la plupart des pays européens. L'objectif est de rapprocher la police de la population, afin de lui permettre d'assurer son rôle de prévention en lien avec les habitants, de réinvestir l'espace public à partir d'une lecture nouvelle du territoire et de valoriser l'approche partenariale. La stratégie était « de redorer le blason des forces de police, en restaurant leur réputation exemplaire de présence et de dévouement favorisant le lien communautaire »[421]. Cette sorte de retour aux origines des missions de police, telles que développées par Peel en 1829 (*policing by consent*), a pris la forme de la police dite de proximité ou de la police dite communautaire (*community policing*).

[419] MONJARDET, D., « La police de proximité : ce qu'elle n'est pas », *RFAP*, n° 91, 1999, p. 521. Voir également MONJARDET, D., « Réinventer la police urbaine », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 37, 1999, p. 123-125 ; CHALOM, M., « La police communautaire de Peel à Goldstein : détours et détournements »,*op. cit.*, pp. 218 et s.
[420] CHALOM, M.,*op. cit.,* p. 223.
[421] LOADER, I., « Police inc., une entreprise à responsabilité non limitée ? Sécurité, gouvernance civile et bien public », *Criminologie*, vol. 38, n° 2, 2005, p. 161.

Elles visent, toutes deux, avec des variantes, à réinsérer la police dans le tissu social local et à prendre en compte la montée du sentiment d'insécurité, notamment lié au développement des incivilités et de la petite délinquance et aux atteintes aux personnes et aux biens, objets de thématiques récurrentes (A). Néanmoins, les initiatives foisonnantes qui visent à concrétiser de tels objectifs vont être confrontées à des résistances de la part des policiers et à des limites persistantes (B).

A. Une volonté politique de réinsérer la police dans le tissu social local

Le *community policing* est fondé sur quatre principes[422] qui rappellent, au moins en partie, ceux développés par Peel au XIX[e] siècle. En premier lieu, la décentralisation organisationnelle consiste à déléguer l'autorité décisionnelle aux policiers agissant sur le terrain et à réorienter des patrouilles afin de favoriser la communication entre police et public. En deuxième lieu, l'action doit être centrée sur la résolution des problèmes (*problem-solving policing*) afin d'éviter la répétition infinie des mêmes interventions en s'attaquant aux causes[423]. En troisième lieu, la priorité doit être donnée aux citoyens dans la définition des problèmes locaux et des stratégies des policiers ; ce qui renvoie, entre autres, à la théorie des « vitres brisées » (*Broken Windows*)[424]. En dernier lieu, la sécurité doit être co-produite avec les habitants, ce qui implique que les policiers jouent un rôle d'animation, de conseil et de soutien aux associations locales, elles-mêmes associées aux programmes de prévention[425]. De son côté, la police de proximité vise à restaurer le lien social en privilégiant davantage une stratégie institutionnelle de résolution des problèmes. Il n'y a donc pas de coopération directe

[422] Cette doctrine a été développée aux États-Unis avant de s'importer en Europe. Pour la résumer, nous nous appuyons sur les travaux de Dominique Monjardet (MONJARDET, D., *Ce que fait la police,op. cit.*, p. 248-256). Voir également, BRODEUR, J.-P., « La police en Amérique du Nord : modèles ou effets de mode ? », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 28, 1997, pp. 171-184 ; CHALOM, M., « La police communautaire de Peel à Goldstein »,*op. cit.*, p. 228-229 ou encore SKOGAN, X. G., « La police communautaire aux États-Unis », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 13, 1993, pp. 121-152.

[423] La logique de la résolution des problèmes est également associée à la police dite d'expertise qui « s'attarde à identifier et à diagnostiquer les problèmes et à développer des solutions durables en vue de régler définitivement ces problèmes ; d'où l'importance de l'analyse situationnelle » (CHALOM, M.,*op. cit.*, p. 234). Cela implique « une pratique policière renouvelée où, devant être à l'écoute des attentes et des demandes des citoyens, le policier développe des relations et une connaissance intime de la dynamique des collectivités locales, ce qui devrait théoriquement motiver et valoriser le patrouilleur dans le cadre de ses fonctions » (*Ibid.*, p. 235).

[424] WILSON J.Q., KELLING G.L., « Broken Windows. The police and neighbourhood safety », *The Atlantic Monthly*, mars 1982, n° 249, pp. 29-38, présentation et traduction *in Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 1994, n° 15, pp. 163-180. Cette théorie part du constat que des vitres brisées d'un arrêt de bus ou d'une voiture qui ne sont pas remplacées, des graffitis sur les murs qui ne sont pas effacés ou encore du mobilier urbain détérioré qui n'est pas réparé sont autant de manifestations de la dégradation de l'environnement urbain qui conduit au développement d'un sentiment d'impunité mais également d'une impression d'isolement. Il en résulte la conviction de ne pas pouvoir compter sur la police ce qui aboutit à accroître la méfiance de la population vis-à-vis de cette dernière. Cet état de fait engendre la « spirale du déclin » entraînant les personnes qui en ont les moyens à déménager tout en laissant le champ libre à la délinquance.

[425] Un exemple connu de cette volonté de faire participer la population à la co-production de leur propre sécurité est le programme *Chicago Alternative Policing Strategy* (CAPS). Pour une présentation de ce programme voir DONZELOT, J., WYVEKENS, A., « Community policing : "Chicago style" », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 41, 2000, p. 245-267.

avec la population, au sens où elle n'est pas sollicitée pour participer à la co-production de la sécurité. C'est l'une des grandes différences avec l'esprit de la police communautaire dans lequel « la criminalité n'est plus la responsabilité exclusive de la police, mais celle aussi de la communauté qui est appelée dorénavant à participer à la gestion policière »[426]. Dominique Monjardet relève que « quelle que soit leur efficacité réelle, ces tentatives ont en commun d'appréhender l'insécurité comme une propriété du social et non comme l'addition de comportements individuels »[427].

Les expériences ont été foisonnantes. En Angleterre par exemple, un système d'agents de liaisons a été développé à partir de 1985, suite à l'adoption d'une circulaire du *Home office*. Il s'agit de « policiers spécialisés dans les relations avec la population, notamment avec les minorités ethniques »[428]. En Belgique, à la suite des émeutes de 1991 à Bruxelles, des contrats de sécurité ont été mis en place en juin 1992, dont l'un des objectifs est de réorganiser le « travail des polices communales dans une optique de rapprochement avec le public *via* la remise au goût du jour des policiers de quartier »[429]. En Italie, des Comités de citoyens se sont organisés au cours des années 1990 dans les zones urbaines du centre et du nord du pays afin de demander aux pouvoirs politiques de traiter le problème de la « dégradation de leur qualité de vie, dont une part a trait à des questions de sécurité »[430]. De nombreuses municipalités vont instaurer « une figure nouvelle, le *vigile di quartiere* (policier municipal de proximité) » qui s'inspire de la *community policing* en organisant le service « sur un découpage territorial précis et une analyse des problèmes spécifiques du territoire,

[426] CHALOM, M., « La police communautaire de Peel à Goldstein »,*op. cit.*, p. 218-224.
[427] MONJARDET, D., *Ce que fait la police*,*op. cit.*, p. 268. Il poursuit en rappelant que l'exact opposé de cette appréhension de l'insécurité « est l'utopie récurrente des chefs de police abandonnés à leur seule expertise criminelle : "Tout le mal vient d'une poignée de voyous que nous connaissons bien (de vingt à deux cents selon la taille de la cité), que la justice nous en débarrasse et il n'y aura plus de problèmes…" » (*Ibid.*).
[428] DIEU, F., « La police de proximité en Angleterre : un bilan mitigé », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 39, 2000, p. 129. Notons que le devoir des policiers de coopérer avec le public avait été réaffirmé dans le *Police and Criminal evidence act* de 1984 (Section 106 (1), p. 99, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1984/60/pdfs/ukpga_19840060_en.pdf).
[429] HENDRICKX, T., SMEETS, S., STREBELLE, C., TANGE, C., « La police de proximité en Belgique, un bilan des connaissances », *Cahiers de la sécurité intérieure,* n° 39, 2000, p. 8. Le cadre opérationnel et les principes à la base d'un nouveau fonctionnement de la police ont été fixés dans la circulaire ZIP 1 (zone interpolice). Il est précisé que tant la police communale que la gendarmerie doivent « exécuter leurs missions de police dans un cadre de travail orienté vers la population […] selon la philosophie du "*community policing*", mieux connue dans notre pays sous l'appellation de "fonction de police de base" », qui renvoie à « une vision, une philosophie ou un concept, relatif à l'approche et à l'exécution policière des tâches, qui est essentiellement axé sur les sentiments et les problèmes d'insécurité de la population dans un territoire donné et qui se traduit par une police visible, accessible et abordable, qui a pour but de résoudre les problèmes d'insécurité en concertation avec les autorités locales et la population ainsi qu'avec toutes les autres instances ou organisations qui peuvent y contribuer » (Annexe 3 de la circulaire ZIP 1 du 5 décembre 1995, *MB*, 29 décembre 1995, p. 35008).
[430] GERMAIN, S., POLETTI, C., « Répondre aux mobilisations sociales : le système policier italien en transition »,*op. cit.*, pp. 1129.

définis de manière interactive avec les habitants »[431]. De son côté, l'État organise une police de proximité afin de rapprocher la police étatique de la population[432]. Comme c'est souvent le cas avec ce type de police, l'îlotage redevient la principale technique utilisée. Il constitue, en effet, un moyen pour les policiers de rencontrer les citoyens afin de résoudre les problèmes de leur vie quotidienne et d'obtenir des informations en échange. Afin de maintenir de bonnes relations avec la population locale, ils doivent faire appel à des patrouilles chargées du contrôle du territoire en voiture (les « *volanti* ») pour les actions à caractère répressif[433].

En France, la préoccupation d'une police proche de la population et le souci de la prévention apparaissent à la fin des années 1970 et au début des années 1980 dans les discours officiels, avec la remise de l'îlotage au goût du jour[434]. Mais, ce n'est qu'à la fin des années 1990 que la notion de « police de proximité » se diffuse. Au cours du colloque de Villepinte de 1997, cette doctrine est définie par le Ministre de l'Intérieur, Jean-Pierre Chevènement, qui affirme que « la sécurité est l'affaire de tous » et que « le lien de la police avec la population [étant] essentiel, il faut être familier avec les quartiers. L'image de la police et son efficacité en dépendent »[435]. Il ajoute que la logique de proximité implique également « une capacité à discuter avec les habitants pour définir au plus juste ce qui doit être réprimé et ce qui doit être toléré ». Cette logique dissuade de « participer à des missions de police judiciaire ou de maintien de l'ordre » afin d'assurer, au mieux, leurs attributions propres[436]. Avec l'alternance de 2002, la politique de proximité (pol'prox) est désavouée ou en tout cas réorientée vers ce qui est considéré comme le cœur du métier policier : la répression et l'arrestation[437]. Néanmoins, après avoir pris acte de la grande difficulté à « améliorer sensiblement la sécurité dans les "quartiers difficiles" où les modes opératoires de la police ne semblent pas permettre de traiter les spécificités de la délinquance », des Unités territoriales de quartier (UTEQ) ont été expérimentées en 2008, tout en insistant sur leurs différences avec la police de proximité. Les objectifs affichés sont de « lutter contre la délinquance et les violences urbaines, de

[431] *Ibid.*, 1138. Parallèlement, l'idée qu'il faut rapprocher la police étatique « de la population apparaît dans la deuxième moitié des années 1990, aussi bien dans la revue officielle de la police italienne ("*Polizia Moderna*") que dans les déclarations publiques des représentants de l'état-major policier, puis au sein du gouvernement » (*Ibid.*).
[432] Décret du 24 novembre 2000.
[433] *Ibid.*, 1141-1142.
[434] PEYREFITTE, A. (prés.), *Réponses à la violence* (rapport à M. Le Président de la République), Paris, La documentation française, 1977, recommandation 81 ; TOMASINI, R., *Rapport fait au nom de la Commission de contrôle des services de l'État chargés du maintien de la sécurité publique,* Sénat, nov. 1982, p. 166 ; BONNEMAISON, G., *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité* (Rapport au Premier ministre approuvé par la commission des maires sur la sécurité le 17 décembre 1982), Paris, La documentation française, 1983, pp. 84-86.
[435] MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, *Des villes plus sûres pour des citoyens libres* (Actes du colloque de Villepinte, 24-25 octobre 1997), Paris, La documentation française, 1997, p. 4.
[436] *Ibid.,* p. 8.
[437] Circulaire du ministre de l'intérieur n° INTC0200195C du 24 octobre 2002 relative à l'adaptation de l'action des services territoriaux de la sécurité publique au renforcement de la lutte contre les violences urbaines et la délinquance, (www.interieur.gouv.fr/content/download/7826/73870/file/INTC0200195C.pdf).

rechercher le renseignement opérationnel et de développer le lien de confiance entre la police et la population » pour « aller au devant des faits ou des événements et y donner des réponses immédiates »[438]. Remplacées par les Brigades spéciales de terrain (BST), l'objectif reste « de mettre fin à la délinquance et [de] rétablir la confiance avec la population »[439]. Mais leur caractère mobile rend difficile la possibilité de tisser des relations avec le public. Parallèlement, la police de proximité exerçant des missions de prévention, de dissuasion, de dialogue et de médiation a continué d'être expérimentée au niveau des polices municipales, avec des approches différentes selon les communes[440].

Les expériences de police de proximité ou de *community policing* ont été des succès dans un certain nombre de localités[441]. Il existe de réelles expériences de rapprochement avec les citoyens et de restauration de la communication, d'amélioration du sentiment de sécurité ou encore des pratiques innovantes de coopération qui gagneraient à être connues. Dans ces circonstances, le lien de confiance a pu être retissé, ce qui a notamment permis la remontée d'informations. Mais, ces actions étant difficilement quantifiables, la culture du chiffre et du court-termisme, qui s'est généralisée, conduit à négliger leurs apports en terme de sécurité. On mesure ainsi la nécessité de construire des outils plus qualitatifs et des études sur un temps long. À côté de ces succès, la plupart des travaux qui relatent ce type d'expérimentations soulignent les résistances face aux nouveaux impératifs impliqués par la police de proximité ou la *community policing*.

B. Des résistances et des limites persistantes

Au delà des problèmes de moyens et d'effectifs, souvent insuffisants pour exercer la diversité des missions de la police urbaine, ces expériences se sont heurtées à la culture policière traditionnelle qui place la répression, l'arrestation et la « belle affaire » judiciaire au

[438] COURTOIS, J.-P., BUFFET, F.-N., *Avis n° 106 présenté au nom de la commission des lois sur le projet de loi de finances pour 2010*, tome XI. Sécurité, immigration, asile et intégration, Paris, Sénat, 19 novembre 2009, pp. 41-42.
[439] MOUHANNA, Ch., *La police contre les citoyens ?*, Nîmes, Champs social éd., 2011, p. 151.
[440] Pour une brève présentation voir notamment, PILLET, F., VANDIERENDONCK, R., *De la police municipale à la police territoriale : mieux assurer la tranquillité publique* (rapport d'information n° 782), Paris, Sénat, enregistré le 26 septembre 2012, pp. 12-17 (http://www.senat.fr/notice-rapport/2011/r11-782-notice.html).
[441] Pour approfondir ces questions et voir comment ce type de logique a été mis en place dans des pays européens, voir notamment : LLOYD-WILLIAMS, D. (rapp.), *Police de proximité : les pouvoirs locaux et régionaux garants d'un nouveau partenariat* (rapport explicatif), 14e session plénière du Conseil de l'Europe, 17 avril 2007, CG(14)8REP, https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1138385&Site=COE ; le dossier « Les dilemmes de la proximité : des polices d'Europe en chantier », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 39, 2000. Voir également, SACH, F., « La situation allemande : un cas unique et en retard »,*op. cit.*, pp. 184-190 ; ou encore JOBARD F., « Les deux visages de la sécurité en Allemagne », *in* FROMENT J.-C., GLEIZAL J.-J, KALUSZYNSKI M. (Dir), *Les États à l'épreuve de la sécurité*, Grenoble, PUG, 2003, pp. 191 et s.

cœur du métier policier. Les tâches qui s'éloignent de ce modèle sont dévalorisées. En Belgique, par exemple, « le modèle de police de proximité envisagé par le politique est loin de s'imposer comme un nouveau modèle de police, se limite à une police communale et, au sein de celle-ci, à un service restant marginal et dévalorisé. Dès lors, si ce service est désigné comme devant fonctionner suivant la logique du modèle de proximité, en pratique il travaille selon la logique d'un autre modèle (celui de la police criminelle) ou il se trouve en situation de syncrétisme entre deux modèles (criminel et de proximité) »[442].

Plus généralement, la culture policière traditionnelle entraîne une certaine réticence à reconnaître le rôle social de la police. Il est souvent rappelé que les policiers refusent d'être assimilés à des travailleurs sociaux ou à des assistantes sociales. Il existe un fort dénigrement de cette fonction, considérée comme dévalorisante et renvoyant à une « police gentille » qui excuse les délinquants plutôt que d'être dure et de réprimer l'infraction. Comme le note Maurice Chalom, la patrouille à pied « continue d'être perçue par le policier comme la tâche la plus ingrate et la moins valorisante »[443]. Cette dévalorisation est encore accentuée par le fait que, comme l'explique Christian de Valkeneer, « plusieurs recherches évaluatives menées depuis une vingtaine d'années ont remis sérieusement en question les capacités d'une patrouille de police tant à dissuader, qu'à surprendre une infraction en train de se commettre »[444]. En effet, ces patrouilles sont confrontées au problème de l'accessibilité des lieux de l'infraction et l'espace à surveiller est souvent trop étendu[445]. Dans la plupart des cas, c'est le public qui informe la police de l'infraction commise et les indications de la victime et des témoins sont essentielles pour résoudre une affaire. Cette difficulté des patrouilles à pouvoir agir directement sur la baisse de la délinquance conduit à minimiser leur importance. Elles permettent, pourtant, d'agir sur le sentiment subjectif de sécurité et de rassurer la population. Elles favorisent également la construction d'une image positive d'une police accessible et répondant aux besoins du public. En retour, elles constituent un moyen pour les forces de police de collecter des informations qui peuvent être utiles, notamment à la police judiciaire.

Les défauts de formation sont également relevés, alors qu'il est souvent rappelé que la police urbaine implique des savoirs et savoir-faire spécifiques ainsi qu'une capacité des

[442] HENDRICKX, T., SMEETS, S., STREBELLE, C., TANGE, C., « La police de proximité en Belgique, un bilan des connaissances »,*op. cit.*, p. 23.
[443] CHALOM, M., « La police communautaire de Peel à Goldstein »,*op. cit.*, p. 230.
[444] VALKENEER (DE), CH., *Le droit de la police. La loi, l'institution et la société*, Bruxelles, De Boeck, 1991, p. 116-117.
[445] *Ibid.*

agents à être polyvalents. Concernant la France, par exemple, Dominique Monjardet souligne que faute de ces savoirs, le défi de la « petite délinquance » et de l'insécurité est ramené à des problèmes d'ordre public et de criminalité[446]. Il est donc traité par « l'imposition de l'ordre par les gros bataillons (et les CRS patrouillent les banlieues) » et « par la multiplication ou le renforcement d'unités spécialisées (sûretés départementales, unités de lutte contre la drogue, etc.) »[447]. Ainsi, « ce que l'explosion de la petite délinquance exprime de nouveauté et traduit d'inconnu est ainsi éclaté dans les catégories anciennes et connues, l'unité du phénomène est décomposée et ramenée aux stéréotypes de l'émeutier et du délinquant, du barbare et du bandit. La défaillance du social en plus »[448].

D'un point de vue plus théorique, Fritz Sack, réfléchissant à la notion « d'incivilités », souvent employée pour qualifier les problèmes contemporains de sécurité, précise que l'étendue du concept est très vaste puisqu'elle concerne des évènements, des comportements ou encore des actions sociales[449]. Cette « gamme de situations » rend difficile l'utilisation des méthodes traditionnelles pour les régler comme la possibilité de les représenter d'une manière scientifique[450]. Ce concept collectif « perd sa pleine signification en essayant de le décomposer. C'est pourquoi un dispositif de contrôle pénal ou, plus généralement, de sécurité qui fonde ses modes opérationnels sur un système des actes et des auteurs individualisés et particularisés, précisément décrits et définis dans les lois, a en fait bien du mal à assimiler et à intégrer les éléments divers du concept d'incivilités dans le but de les maîtriser ou de les supprimer »[451].

Par ailleurs, concrétiser les principes fondamentaux de la police de proximité ou du *community policing* conduit à accepter un contrôle de l'extérieur et notamment de la population. Or, comme il est fréquemment souligné, les policiers ont de grandes réticences à s'engager dans des relations avec le public puisqu'ils estiment que leur rôle est davantage de contrôler que de servir. Ainsi, l'interaction avec la population n'est pas une priorité de l'institution alors qu'elle est un élément central de la réflexion sur la police urbaine. Dans certains quartiers, la rupture entre policiers et habitants est plus présente que jamais, ces premiers intervenant essentiellement en période de crise avec des méthodes souvent quasi-

[446] MONJARDET, D., *Ce que fait la police*,*op. cit.*, p. 268.
[447] *Ibid.*
[448] *Ibid.*
[449] SACH, F., « La situation allemande : un cas unique et en retard »,*op. cit.*, p. 199-200.
[450] *Ibid.*
[451] *Ibid.*, p. 200.

militaires. La dangerosité de leur métier les conduit à prendre des distances pour se protéger contre les risques d'une altercation qui pourrait mal tourner, mais, d'un autre côté, cette attitude rend difficile la possibilité de tisser des liens qui pourraient être bénéfiques sur le long terme. De surcroît, les partenariats avec les autres acteurs (comme les travailleurs sociaux, les associations locales ou les habitants) pour tenter de résoudre les problèmes sont souvent peu développés alors que, comme le souligne la plupart des chercheurs s'intéressant à ces sujets, il est « illusoire de penser que seules les actions policières ont un impact sur la criminalité et sur l'état des relations sociales dans un secteur donné »[452]. En effet, l'analyse de l'insécurité ne peut être le monopole de l'expertise policière, elle implique la production d'un savoir collectif qui nécessite mise en commun et confrontations.

Enfin, les travaux traitant de ces questions soulignent que la mise en œuvre effective des principes de *community policing* fondés sur la participation et la consultation de la population est un moyen d'aboutir à une transformation d'envergure de l'appareil policier et de ses moyens d'actions. Mais, d'autres auteurs signalent les risques de cette conception. Kurt Groll et Herbert Reinke par exemple, relèvent que les nouvelles stratégies de lutte contre le sentiment d'insécurité et de maintien de l'ordre conduisent à évincer les groupes marginaux de la société comme les mendiants, les drogués ou les sans domicile. Étant considérés comme facteur d'insécurité et de désordre, leur expulsion des centres villes trouve ainsi des justifications[453]. Ainsi, la relation aux forces de l'ordre dépend aussi de la position sociale dans la société. Ces auteurs poursuivent en insistant sur le risque lié à la « tendance à la "policiarisation" des problèmes sociaux au niveau local et à l'essaimage d'une conception uniquement policière des problèmes »[454]. Avec le développement des mécanismes de participation directe des citoyens, ils relatent la crainte d'« une revendication exagérée d'ordre par des citoyens individuels [qui] pourrait conduire à ce que des comportements généralement considérés comme tolérables deviennent des problèmes de sécurité qui ne soient plus acceptables »[455]. Quant à la prévention situationnelle, sa relative inefficacité en terme de prévention a été mise en avant[456]. Elle a davantage un effet sur le sentiment de sécurité que sur la délinquance en elle-même[457].

[452] MOUHANNA, Ch., *La police contre les citoyens ?,op. cit.*, p. 17.
[453] GROLL, K. H. G., REINKE, H., « Diffusion de la sécurité à la société civile ou "policiarisation" du social ? La participation citoyenne à la sécurité en Allemagne », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 39, 2000, p. 71.
[454] *Ibid.*
[455] *Ibid.*, p. 72.
[456] CALAN (DE), J., « La prévention situationnelle : fondements, pratiques et enjeux », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 21, 1995, p. 151.
[457] *Ibid.*, p. 152.

Des tentatives de réforme des forces de police pour les adapter aux transformations profondes des sociétés modernes existent, mais elles ont des difficultés à se départir du modèle traditionnel. Alors que la police, fonction régalienne par excellence, est certainement le premier service à avoir été constitué dans les pays européens, sa capacité à répondre aux besoins de la population et aux attentes sociales continue d'être posée. Son appréhension en tant que service public continue donc d'être ambiguë.

Conclusion du Chapitre I

Au cours de la période historique étudiée, les différents pays de l'étude ont instauré différents corps professionnalisés chargés de répondre au besoin social de sécurité. Les moyens dont ceux-ci disposent pour exercer leurs fonctions pouvant porter des atteintes graves aux droits et libertés des individus, leur encadrement juridique est progressivement devenu un impératif. Ainsi, l'utilisation de la contrainte est légitimée si elle repose sur une base légale, si elle est considérée comme nécessaire et proportionnelle dans une société démocratique et si elle est acceptée par la population. Ces conditions ont conduit à l'évolution du recours à la force, la police ne devant l'utiliser qu'avec parcimonie, dans des cas très spécifiques, pour qu'elle soit acceptée et considérée comme légitime. Quand ce recours est disproportionné et que l'intervention de la police est trop répressive, cela peut engendrer une spirale de violence, comme en témoignent le déroulement de certains mouvements sociaux ou encore les révoltes dans plusieurs quartiers périphériques de grandes villes européennes dont l'acte déclencheur est souvent lié à une intervention non acceptée de la police. Notons que l'acceptation sociale du caractère disproportionné du recours à la contrainte a beaucoup évolué au cours de la période étudiée.

Plus généralement, les actions de la police doivent être conciliées avec les droits individuels, le plus souvent constitutionnalisés. Toute limitation de ces droits doit également reposer sur une base légale qui détermine les procédures, généralement codifiées, à suivre et le rôle du juge dans leur déroulement. Le respect de procédures, l'intervention du juge et le respect des droits de la défense sont considérés comme les moyens les plus efficaces et légitimes pour éviter l'arbitraire. C'est pourquoi les interventions clandestines des services de renseignement posent des problèmes spécifiques dans des démocraties. Les États ont commencé à apporter des garanties, même si elles continuent de faire débat et sont considérées, par beaucoup, comme insuffisantes. Cet exemple témoigne du fait que les missions et les moyens d'y répondre font l'objet de luttes quant à leur définition et leur détermination et qu'il existe des contradictions dans la poursuite des objectifs et dans la manière de satisfaire les besoins du public.

Le rôle de la police en tant qu'activité au service du public pose donc question, tant elle peut être considérée – et être dans les faits – le bras armé de l'État au service du pouvoir. L'ambivalence des fonctions de la police de souveraineté (maintien de l'ordre et renseignements) et la relégation de la police urbaine (police du quotidien et de proximité) sont des éléments qui viennent brouiller l'appréhension de la police en tant que service public et qui témoignent du fait que sa mission n'est pas uniquement tournée vers la satisfaction des besoins de la population en matière de sécurité. Pourtant, la réponse aux besoins qui s'expriment sur le terrain, comme aux enjeux spécifiques de certains quartiers est un élément indispensable à l'efficacité du travail des forces de police. Elle implique notamment que les contraintes soient socialement admises. Or, la détermination de ces besoins comme les moyens d'y répondre sont, eux-aussi, l'objet de luttes.

En tout état de cause, la réponse aux problèmes de sécurité ne peut passer uniquement par l'intervention de l'appareil policier. Comme le souligne Christian de Valkenner, « si l'on accepte l'hypothèse que la délinquance résulte d'un ensemble de paramètres de nature sociale, politique, économique ou culturelle, on voit assez mal comment la police pourrait agir à ces niveaux. […] La police est donc confrontée au paradoxe de devoir agir sur un phénomène dont la dynamique lui échappe presque totalement »[458]. Pour ne prendre que deux exemples, l'institution scolaire et la participation des classes populaires au système politique ont certainement joué un rôle plus fondamental que l'appareil policier dans la transformation des comportements et l'évolution des mentalités depuis la fin du XIX^{e} siècle et au long du XX^{e} siècle. Ces transformations ont permis, en retour, une diminution de la violence de la société et de son acceptation sociale.

Cet abaissement du seuil de sensibilité à la violence explique, certainement en partie, la montée, depuis les années 1970, du sentiment d'insécurité commun à l'ensemble des pays. Si les sociétés européennes sont indéniablement confrontées à des problèmes d'incivilités, de trafics ou encore d'atteintes aux personnes et aux biens, le sentiment d'insécurité a nécessairement une origine subjective accentuée par le contexte anxiogène qui se développe en Europe. La multiplication des attentats vient encore accroître ce sentiment. Il justifie des atteintes toujours plus importantes aux libertés. Ainsi, les européens ont tendance à perdre de vue la longue évolution historique qui a conduit à la pacification de leurs sociétés et oublient

[458] VALKENEER (DE), Ch., *Le droit de la police*,*op. cit.*, p. 114.

la sagesse de la maxime généralement attribuée à Benjamin Franklin selon laquelle « un peuple prêt à sacrifier un peu de liberté pour un peu de sécurité ne mérite ni l'une ni l'autre, et finit par perdre les deux ». La conciliation entre le besoin social de sécurité et le besoin social de liberté reste éminemment problématique. Elle est au cœur des missions d'une police appréhendée comme un service public dans un État démocratique. Ces enjeux devraient relever de débats de société tant ils sont fondamentaux et bien trop souvent instrumentalisés politiquement dans des sociétés en crise depuis plus de trente ans et confrontées à des transformations en profondeur concernant notamment le travail et le métissage. Ces débats seraient un moyen pour la population de s'

Si l'on en revient à la définition initiale de la notion de sécurité entendue comme un « état d'esprit confiant et tranquille qui résulte du sentiment, bien ou mal fondé, que l'on est à l'abri de tout danger », force est de constater que ne se pose pas uniquement la question de la sécurité publique. La peur des épidémies et de leur contagion va être également une cause de désordres et d'inquiétudes pour les européens. La sécurité sanitaire va, ainsi, devenir un enjeu central à partir du XIX^{e} siècle. L'évolution des connaissances et des techniques va permettre d'y apporter des réponses en améliorant, dans des proportions considérables, les conditions d'hygiène des européens.

Chapitre II - Les besoins de sécurité sanitaire

Venant du latin *sanitas* qui signifie santé, le terme sanitaire renvoie, selon le CNRTL, « à la santé et à l'hygiène ». En reprenant la définition précédemment donnée de la notion de sécurité, on peut donc entendre la sécurité sanitaire comme l'« état d'esprit confiant et tranquille d'une personne qui se croit à l'abri de tout danger » menaçant la santé et l'hygiène. Or, force est de constater que l'insécurité sanitaire a été la norme en Europe jusqu'à une période somme toute récente quand on se place dans une perspective historique. Les désordres et la peur de la contagion étaient à leur paroxysme pendant les périodes d'épidémies (peste, variole, choléra, diphtérie, dysenterie, typhus, fièvres paludéennes etc.). Le besoin de se protéger contre ces différentes menaces a pris une importance grandissante dans l'ensemble des pays. Il a suscité très tôt des réglementations relevant des pouvoirs de « police » des autorités publiques qui fixaient des interdits ou des obligations assortis de sanctions. Dans nombre de cas, ceux-ci sont restés lettre morte tant les infrastructures et les techniques étaient insuffisantes. De surcroît, le niveau de connaissance comme l'état des mœurs en vigueur étaient autant de freins au développement de l'hygiène. Cette dernière est à n'en pas douter le résultat d'un construit social tributaire des progrès scientifiques et techniques et de l'évolution des conceptions et des mœurs[459]. Ainsi, la relative sécurité sanitaire que connaissent les européens aujourd'hui est le résultat d'un long processus qui s'est traduit, notamment, par le déploiement progressif de réseaux d'eau et d'assainissement sur l'ensemble des territoires.

Pendant une grande partie du XIX^{e} siècle, l'Angleterre est considérée comme un véritable modèle dans ces domaines, même si la comparaison avec les pays étrangers est fréquente et les emprunts réciproques. Les voyages d'étude, les congrès internationaux d'hygiène[460], les revues spécialisées mettent en évidence le fait que les problèmes sont

[459] Voir GOUBERT, J.-P., *Une histoire de l'hygiène : eau et salubrité dans la France contemporaine*, Paris, Hachette littératures, 2008, 302 p.

[460] Jean-Luc Pinol et François Walter précisent que « les congrès internationaux servent de référence aux politiques municipales. À la fois scènes des transferts culturels et laboratoires de l'hygiénisme, ces grandes manifestations se tiennent régulièrement à partir de 1876, en principe, tous les deux-trois ans. Quatorze se déroulent entre 1876 et 1912. Mais, le tout premier a été organisé à Bruxelles, en 1852. Des auteurs renommés comme Chadwick et Villermé, y participent. Édouard Ducpétiaux présente, quant à lui, un rapport sur le logement ouvrier et propose des normes très exigeantes. […] À l'apogée du mouvement des congrès internationaux, entre 1890 et 1910, chaque manifestation rassemble jusqu'à 2500 congressistes, venus de plusieurs dizaines de pays ; ils redéfinissent les pratiques professionnelles autour de références communes qui ne seront pas sans résonances chez les décideurs politiques » (PINOL, J.-L., WALTER,F., *La ville contemporaine jusqu'à la Seconde Guerre mondiale. Histoire de l'Europe urbaine*, Paris, Seuil, t. 4, nouvelle éd., 2012, pp. 174-175).

communs à l'ensemble des pays européens[461]. De nombreuses solutions permettant de répondre aux besoins de conditions de vie salubre vont être dégagées à cette époque (Section I). L'importance de préserver la qualité de l'eau a été assez tôt établie, même si un long laps de temps s'est s'écoulé entre l'affirmation de cette nécessité et la mise en œuvre des moyens permettant d'y répondre. Ces derniers ont dépendu, en grande partie, de la possibilité d'établir des critères de qualité et de potabilité (Section II).

Section I - Le besoin de conditions de vie salubre

Au milieu du XIX[e] siècle, les docteurs Monfalcon et de Polinière expliquent que « ce qu'on appelle droit commun en matière de salubrité, c'est le droit inviolable de chacun à la jouissance entière et parfaite des conditions de la vie ; ce qu'on nomme insalubrité, c'est l'altération de ces conditions, lorsqu'elle est portée au point de nuire à cet exercice libre, régulier et facile des fonctions de l'organisme humain qu'on nomme la santé »[462]. De son côté, le docteur Albert Calmette rappelle que « tous les êtres vivants, depuis les microbes jusqu'à l'homme, produisent des excrétions, résidus de leur nutrition et de leur activité vitale, dont l'accumulation ne tarde pas à devenir nuisible pour leur existence »[463]. Or, les villes étant un lieu où la concentration d'êtres humains est forte, l'accumulation des excrétions y est donc importante et leur recyclage naturel s'en trouve compromis. C'est pourquoi le problème

[461] Stéphane Frioux, Patrick Fournier, Sophie Chauveau notent par exemple que « le monde des soins est traversé – il l'était en fait déjà auparavant – par de multiples circulations : celles des étudiants en médecine qui se rendent à Édimbourg à la fin du XVIII[e] siècle ou à Paris au début du siècle suivant ; celle de Florence Nightingale, pionnière de la professionnalisation des infirmières ou encore celles des apprentis bactériologistes qui circulent de part et d'autre du Rhin dans les années 1880… A ces circulations correspondent des représentations forgées par les contemporains, qui traversent aussi les frontières. Les Britanniques sont perçus par bien des médecins comme les "maîtres" de l'hygiène et une figure hygiéniste domine le milieu du siècle, celle d'Edwin Chadwick » (FRIOUX, S., FOURNIER, P., CHAUVEAU, S., *Hygiène et santé en Europe. De la fin du XVIIIe siècle aux lendemains de la Première Guerre mondiale*, Paris, Sedes, 2011, p. 10). Dans sa thèse, Stéphane Frioux formule « l'hypothèse que c'est la combinaison des voyages de municipalités qui se renseignent à l'étranger pour innover, et des déplacements moins lointains de villes qui viennent voir les pionnières pour les imiter, qui permet aux équipements techniques de se répandre progressivement » (FRIOUX, S., *Les réseaux de la modernité. Amélioration de l'environnement et diffusion de l'innovation dans la France urbaine (fin XIXe siècle - années 1950)*, Thèse de doctorat d'histoire, Université Lyon II, soutenue le 27 novembre 2009, p. 274). Catherine Denys, quant à elle, rappelle que la correspondance entre les villes est une pratique ancienne qui permet aux magistrats de connaître les expériences menées ailleurs. Elle poursuit en précisant que « les textes réglementaires circulent et servent de modèles. Il n'est pas rare de trouver une ordonnance d'une ville dans les brouillons préparatoires d'un texte local et dans les anciens Pays-Bas, cette correspondance est entretenue à travers les frontières. L'influence du pouvoir central parisien n'est pas négligeable mais la diffusion des nouveautés ne suit pas un canal unique de Paris vers le Nord. L'Angleterre, les Provinces-Unies, les Pays-Bas autrichiens fournissent aussi des modèles et toutes les villes de la région partagent leurs expériences entre elles. La forte cohésion culturelle de ces cités septentrionales au passé commun se retrouve sans doute dans certaines régions méridionales de l'Europe comme l'Italie du Nord, mais probablement moins dans les villes du sud du royaume de France, plus sensibles au XVIII[e] siècle aux innovations parisiennes » (DENYS, C., « L'assainissement dans les villes du nord au XVIIIe siècle. Quelques éléments de comparaison avec l'Europe méridionale », *Cahiers du centre d'histoire « espace et cultures »*, n° 14, 2001, p. 153).

[462] MONFALCON, J.-B., POLINIÈRE (DE), A. P. I., *Traité de salubrité dans les grandes villes*, Paris, Baillière, 1846, p. 20 (disponible sur googlebook).

[463] CALMETTE, A., « Épuration des eaux d'égout urbaines et industrielles », *in* CHANTEMESSE, A., MOSNY, E., *Traité d'hygiène. Égouts et vidanges, ordures ménagères cimetières*, Paris, J.-B. Baillière et fils, tome XV, 1911, p. 1.

de l'insalubrité s'est d'abord posé de manière spécifique dans l'environnement urbain où l'altération des conditions de vie était particulièrement visible (§ 1). Avec l'évolution des connaissances et des techniques, le développement des réseaux d'assainissement va apporter des réponses au besoin fondamental de sécurité sanitaire (§ 2). Néanmoins, force est de constater que ce développement est allé bien au-delà de la réponse à l'impératif de sécurité sanitaire. Il a également permis la construction de nouveaux besoins sociaux qui vont également être progressivement considérés comme fondamentaux. Leur satisfaction relève aujourd'hui des standards de conditions de vie appréhendées comme décentes (§ 3).

§ - 1 Des conditions sanitaires particulièrement altérées dans les villes

Si la problématique de l'insalubrité des villes est séculaire, son aggravation au XIX^e^ siècle va la faire ressentir comme une question majeure et collective puisqu'elle touche l'ensemble de la population toutes classes sociales confondues (A). La prise de conscience de la multiplicité des causes de l'insécurité sanitaire fait progressivement émerger la nécessité d'adopter une politique globale d'assainissement (B). Cette dernière requiert une mobilisation toute particulière des autorités publiques, mais également de tout un ensemble d'acteurs allant des hygiénistes aux industriels en passant par les médecins, les inventeurs ou encore les ingénieurs.

A. L'aggravation de l'insalubrité urbaine au XIX^e^ siècle

La nécessité de rendre la ville salubre est une préoccupation ancienne puisqu'au-delà des expériences de l'Antiquité et de l'Empire romain, elle prend racine au moment de l'essor urbain des XII^e^ et XIII^e^ siècles. Les réalisations concrètes sont alors très modestes. À Paris, par exemple, Philippe Auguste ordonne dès la fin du XII^e^ siècle le pavage des rues pour limiter la production de boue par le sol urbain jonché d'« immondices » et dégageant de la puanteur[464]. Mais, « il semble que seule ait été alors pavée "la croisée de Paris", les deux axes est-ouest (de la porte Baudoyer à la porte Saint-Honoré) et nord-sud (de la porte Saint-Denis à

[464] Comme le rappelle Alfred Fierro « au début de son règne, Philippe Auguste déplore que les rues de sa capitale soient de nauséabonds chemins de boue et d'ordures où l'on s'enfonce jusqu'aux chevilles ». Selon le moine de Saint-Denis, Rigord, en 1186, alors que le Roi était à sa fenêtre, « des chariots qui traversaient en ce moment, la Cité, ayant remué la boue, il s'en exhala une telle puanteur que le roi ne put y tenir. Dès lors il forma le projet d'un travail bien ardu mais nécessaire, et qu'aucun de ses prédécesseurs n'avait osé entreprendre à cause des grands frais et des difficultés que présentait son exécution ; il convoqua les bourgeois et le prévôt de Paris, et, en vertu de son autorité royale, il leur ordonna de faire paver toutes les rues et places de la ville, avec de fortes et dures pierres » (*Chronique* de l'abbaye citée par FIERRO, A., *Histoire et dictionnaire de Paris*, Paris, Robert Laffont, 1996, pp. 1057-1059).

la porte Saint-Jacques) qui se coupaient au niveau de Châtelet »[465]. Les crises épidémiques du XIV[e] siècle, et notamment le retour de la peste en Occident, vont « renforcer la conscience qu'ont les populations des dangers de l'insalubrité »[466]. Or, à une époque où la médecine est impuissante face à des épidémies, dont elle ne connaît ni les causes ni les mécanismes de propagation, l'accent est mis sur la prévention et la salubrité de l'espace urbain[467]. En témoigne la notion de santé publique qui, selon Natividad Planas, recouvre très largement, au Moyen-Âge, « ce qui est désigné aujourd'hui par celle de salubrité publique »[468]. C'est à cette époque que « commence à se manifester une forte contradiction entre le désir de rendre propres les espaces de vie et la dégradation rapide des conditions sanitaires » qui engendre la naissance d'un discours urbain sur la santé publique[469]. Les miasmes, les cloaques et les mauvaises odeurs étant considérés comme les causes de la peste, les villes devaient donc être vidées de leurs « immondices ». Pour reprendre l'exemple de Paris, à partir du XIV[e] siècle, plusieurs ordonnances[470] témoignent de la volonté de « se préoccuper de la propreté des rues et d'y empêcher le dépôt des matières et ordures de toutes sortes. L'ordonnance de 1356 réglemente précisément les tombereaux qui emmènent ces immondices aux voiries et en prescrit l'étanchéité, et les lettres patentes de Charles VI de 1404 en interdisent le déversement dans la Seine »[471]. En pratique, les premiers égouts publics construits sous Charles V et Charles VI (XIV-XVe siècles) au niveau des voies principales continuaient de se déverser dans la Seine, dans la Bièvre et dans le ruisseau de Ménilmontant[472] et les rejets des citadins étaient toujours déposés dans la rue[473]. En tout état de cause, il manquait les infrastructures nécessaires et suffisantes pour que ces préconisations aient pu être respectées dans les faits.

[465] Le pavage ne se fit que lentement. Un siècle plus tard, « un arrêt de du Parlement de 1285 mentionne que la Ville entretient à cette époque la chaussée des quatre chemins […] qui perçoit un "droit de chaussée" pour y subvenir ». La situation n'a donc guère changée. Et nombres de rues ne sont toujours pas pavées au XIX[e] siècle (FIERRO, A., *Histoire et dictionnaire de Paris*, Paris, Robert Laffont, 1996, pp. 1057-1059).

[466] FOURNIER, P., « Présentation », *Cahiers du centre d'histoire « espace et cultures »*, n° 14, 2001, p. 4.

[467] Albert Levy précise que « faute de pouvoir guérir, on a cherché à prévenir en se tournant vers l'espace et l'environnement : l'hygiène, seule arme contre la maladie, est aussi née de cette impuissance, de cette carence de la médecine de cette époque », LEVY, A., « Une lecture de l'urbanisme à travers la question sanitaire », *in* LEVY, A. (dir.), *Ville, urbanisme et santé. Les trois révolutions*, Paris, éd. Pascal, 2012, p. 14.

[468] PLANAS, N., « Conclusion », *Cahiers du centre d'histoire « espace et cultures »*, n° 14, 2001, p. 155.

[469] FOURNIER, P., « Présentation », *Cahiers du centre d'histoire « espace et cultures »*, n° 14, 2001, p. 4.

[470] Edouard Imbeaux évoque les siècle l'ordonnance du roi Jean de 1348 ainsi que les ordonnances de 1356, de 1372, de 1396 (IMBEAUX, Ed., « Évacuation des immondices liquides : égouts et vidanges », *in* CHANTEMESSE, A., MOSNY, E., *Traité d'hygiène*, *op. cit.*, p. 181).

[471] *Ibid.*, p. 181.

[472] *Ibid.*, p. 182.

[473] Jusqu'à l'ordonnance de 1372, il était possible de déverser des matières fécales et autres immondices par la fenêtre en criant 3 fois « Gare l'eau ». À partir de cette ordonnance, il fallait les déposer dans la rue, même si les habitudes ne changèrent que lentement. Ce n'est qu'au XVI[e] siècle, qu'un arrêt du Parlement du 13 septembre 1533 impose aux propriétaires l'obligation d'installer une fosse d'aisance dans chaque maison, ce qui conduisait à créer des « retraits » ou privés ». Mais, ces prescriptions renouvelées sans arrêt, comme en 1539 ou 1580, ne furent pas observées. (JACQUEMET, G., « Urbanisme parisien : la bataille du tout-à-l'égout à la fin du XIX[e] siècle », *Revue d'histoire moderne*, t. XXVI, oct.-déc. 1979, p. 506).

À Paris, comme dans la plupart des villes européennes, les conditions sanitaires ne s'étaient donc guère améliorées au XIX^e^ siècle. Elles se sont même fortement dégradées avec le développement du processus d'industrialisation qui a entrainé son lot de pollutions, ainsi qu'une concentration de plus en plus dense d'êtres humains liée à l'arrivée massive de populations due à l'exode rural et la mise au travail de paysans dans l'industrie[474]. L'évolution de la nature des déchets et leur augmentation en volume générées par ce nouveau type de société a rendu définitivement impuissante l'épuration naturelle des rejets humains et aggravé les risques sanitaires. Il faut se souvenir, qu'il y a un peu plus d'un siècle, nombreuses étaient les rues des villes « sans pavés, avec leur ruisseau ouvert, […] crasseuses, jonchées d'ordures, étroites et surpeuplées, bruyantes et pleines d'odeurs venues des cuisines, des ateliers et des égouts […]. La plupart des rues n'étaient jamais balayées, et les rares égouts étaient les ruisseaux ouverts au milieu des rues qui charriaient les excréments animaux et humains »[475]. Dans ce contexte, les préoccupations sanitaires, dorénavant qualifiées d'hygiénistes, vont devenir de plus en plus prégnantes au point que, pour la période qui s'étale des dernières décennies du XVIII^e^ siècle jusqu'aux premières du XX^e^ siècle, certains parlent du « grand siècle de l'hygiène »[476], période au cours de laquelle les habitudes sanitaires vont se transformer profondément. Les différentes pandémies meurtrières de choléra[477], qui ont particulièrement traumatisé les européens[478], viendront encore accélérer la prise de conscience de la nécessité d'agir sur les diverses causes de l'insalubrité.

[474] En Europe, cette urbanisation va aller en s'accroissant tout au long du XIX^e^ siècle : « de 1800 à 1913, le nombre des villes de plus de 100 000 habitants passe de 22 à 184 (plus de la moitié sont des villes britanniques et allemandes) » (CARPENTIER, J., LEBRUN, F. (dir.), *Histoire de l'Europe*, Paris, Seuil, 2002, p. 342). Cette mutation est plus rapide chez les britanniques, puisque les trois quarts de la population habitent une ville dès les années 1880. L'évolution est plus lente dans les autres pays d'Europe. Londres a été la première des villes à connaître un accroissement spectaculaire de sa population puisque cette dernière « a doublé entre 1800 et 1850 passant de 2 000 000, puis 4 500 000 d'habitants en 1900 » posant ainsi, de manière plus précoce, de nombreux problèmes sanitaires liés à la concentration, à la pauvreté et au manque d'infrastructures adaptées (*Ibid.*).

[475] SWAAN, A., *Sous l'aile protectrice de l'État*, Paris, PUF, 1995, p. 165.

[476] FRIOUX, S., FOURNIER, P., CHAUVEAU, S., *Hygiène et santé en Europe*, *op. cit.*, p. 7. Au cours de cette période, l'hygiène va ainsi devenir « un point de ralliement de nombreux médecins et observateurs sociaux, à la fois support d'une nouvelle discipline scientifique et justification d'une série d'actions publiques ». Elle se développera « depuis les grandes puissances occidentales (Grande-Bretagne, France, Allemagne) jusqu'à leurs périphéries et leurs empires coloniaux » (*Ibid.*).

[477] Si « la fièvre jaune avait frappé Barcelone en 1819, aucune épidémie majeure n'était apparue en Europe occidentale depuis la dernière peste, à Marseille en 1720. L'irruption du choléra surprit donc et terrifia les nations européennes. La vague de 1832 fit 18 000 victimes en Angleterre et autant à Paris » (SWAAN, A., *Sous l'aile protectrice de l'État*, *op. cit.*, p. 167). Patrick Berche précise que six pandémies de choléra, importées du sous-continent indien, ont touché l'Europe au XIX^e^ siècle : « la première dura de 1817 à 1824, atteignant surtout l'Est de l'Europe. La deuxième pandémie atteignit l'Europe de l'Ouest de 1829 à 1837 », la troisième s'étendit de 1840 à 1850, la quatrième de 1863 à 1875, la cinquième de 1881 à 1896 et la sixième de 1899 à 1923 (BERCHE, P., *Une histoire des microbes*, Montrouge, J. Libbey Eurotext, 2007, p. 71, nbp 9).

[478] Patrick Berche nous invite à « imaginer le chaos qu'entrainaient ces épidémies ». La mortalité dépassait souvent 50 % des patients ». Les malades souffraient « brutalement de crampes horribles, avec des vomissements en fusée, agonisa[aient] dans des flots de diarrhée aqueuse, les yeux exorbités par la déshydratation comme terrifiés par la mort qui allait couper le fil de leur vie. On les trouvait morts dans la rue, abandonnés à leur domicile, parfois des familles entières étaient décimées en quelques heures. Les cimetières étaient tellement pleins que les inhumations étaient interdites par voie d'affiche » (*Ibid.*, p. 71).

B. La nécessité d'une politique globale d'assainissement

En touchant les riches et les pauvres, les épidémies de choléra mettent en évidence l'interdépendance entre les habitants d'un même espace[479]. Cet état de fait conduit à établir, au cours du XIX^e^ siècle, un lien entre les problématiques urbaine et sanitaire et la question sociale, appréhendée en grande partie sous un angle moral au départ, avec le souci de « moraliser » les pauvres. En effet, « dans l'imagination publique, le spectre du choléra regroupait en une grande obsession l'inquiétude inspirée par la situation et le comportement des pauvres, les dangers que cela impliquait pour l'hygiène des citoyens établis […] »[480]. Ne comprenant toujours pas clairement les mécanismes de propagation des maladies, on constatait qu'il y avait un lien entre la misère et la maladie. Selon les notions du XIX^e^ siècle, c'est la « négligence grossière » et non l'individu porteur de microbes qui était en cause : « les gens qui répandaient la crasse, créaient des odeurs, formaient des tas d'ordures ou déféquaient dans les rues accroissaient les risques d'épidémie pour tout le quartier. L'accumulation involontaire de ces actions individuelles, ou de ce manque individuel de prévoyance, constituait un danger pour la collectivité »[481]. Dans ce contexte, « les conditions de vie et les habitudes des pauvres devinrent un objet de discours moral, de débat politique et d'enquête scientifique »[482].

D'un autre côté, la réalité a fini par démontrer que les mesures d'urgence n'étaient pas suffisantes[483] et que la situation ne pouvait être abordée uniquement sous l'angle des comportements individuels puisqu'il s'agissait d'« un problème collectif lié aux déchets domestiques et industriels, auquel on ne pouvait remédier qu'en combinant inspection officielle, obligation légale et surtout projets de travaux publics »[484]. Il a donc été

[479] Il faut néanmoins noter avec Abram de Swaan, que « la menace de la maladie infectieuse n'inspira d'abord que la haine mutuelle entre riches et pauvres ; certains habitants des taudis soupçonnaient même que le choléra était le résultat d'un complot de l'élite pour les empoisonner et les exterminer ». À titre illustratif, l'épidémie de choléra de 1832 a été considérée comme un « canular » par des anglais qui pensaient que des médecins l'avaient répandue pour augmenter leurs revenus. De leur côté, les riches « blâmaient les victimes : ils étaient persuadés que l'infection était une conséquence du vice et des mauvaises habitudes ; c'est l'immoralité des pauvres qui attirait le fléau sur les maisons, mettant en danger la santé même des riches. Le style de vie d'un individu, sa nourriture, ce qu'il buvait, son hygiène, son logement, ses habitudes sexuelles, tout cela n'était plus seulement pénible ou insultant pour les autres, mais devenait une source de danger ». Même si à cette époque, on estimait que la maladie frappait surtout les pauvres et les individus immoraux, les riches étaient inquiets et redoutaient l'apparition d'une maladie contagieuse. Cette situation « causaient de vastes soulèvements : on fuyait la ville au cours de paniques massives, on mettait en quarantaine des marchandises et les voyageurs venus de zones atteintes, tandis que le commerce et l'industrie menaçaient de s'arrêter » (SWAAN, A., *Sous l'aile protectrice de l'État*, *op. cit.*, pp. 168, 178).
[480] *Ibid.*, p. 167.
[481] *Ibid.,* p. 170.
[482] *Ibid.,* p. 179.
[483] Quand une épidémie apparaissait, « les taudis les plus sordides étaient nettoyés ou évacués, les rues balayées et rincées dans de soudaines campagnes d'urgence suspendues aussi brusquement dès que le danger semblait passé » (*Ibid.*, p. 178).
[484] *Ibid.*, p. 180.

progressivement admis que sans la généralisation de l'accès aux divers réseaux sanitaires (collecte des ordures, adduction d'eau et écoulement des eaux usées), la situation ne pouvait s'améliorer et qu'elle pouvait même empirer.

L'Angleterre, pionnière dans la révolution industrielle, est le premier pays d'Europe à mettre en place une politique globale d'assainissement. Il faut dire que, dès le début du XIX[e] siècle, la condition de la classe ouvrière londonienne est particulièrement catastrophique[485]. À la suite du rapport de Chadwick de 1842 et de l'épidémie de choléra de 1848, le *Public Health Act* est adopté la même année par le Parlement, marquant ainsi le fait que la santé publique devenait une affaire d'État[486]. Cet acte crée le *General Board of Health* (art 4) et impose au *local board* de s'occuper de la maintenance des égouts, de construire ceux qui sont nécessaires, de prévoir la collecte des eaux usées (art 45 et 46), mais également de nettoyer les rues, d'éliminer poussière et saleté et de mettre en place des lieux de collecte et de dépôt de la poussière, de la terre, des eaux usées afin de les vendre (art 55 et 56). L'acte habilite aussi le Conseil général de la santé à approvisionner le district en eau (art 75) ou encore à maintenir et à construire des pompes publiques et des citernes (art 78). Il pose les principes de la généralisation du drainage des maisons et de l'évacuation des excréments par l'eau en obligeant toute maison neuve ou reconstruite à être reliée à l'égout et à être dotée de water-closet ou de « privés suffisants » (art 49 et 51), en autorisant tout propriétaire qui le souhaite à le faire (art 48) ou encore en prévoyant la fourniture de waterclosets dans les usines (art 52).

Distribution d'eau, construction et entretien d'égouts, évacuation des eaux usées, collecte des déchets, équipement des habitations, nettoiement des rues ou encore des marchés ; bon nombre de principes de l'assainissement moderne sont posés avec cet *Act* de 1848. Leurs réalisations ont représenté un défi impressionnant et ont entrainé de gigantesques chantiers nécessitant de colossales dépenses. Quand les réalisations étaient achevées et que les institutions nécessaires étaient établies, l'environnement urbain s'en trouvait transformé et la sécurité sanitaire incomparablement mieux garantie. Cette politique d'équipement faisant la démonstration de son efficacité, sa généralisation est progressivement devenue un impératif au cœur des exigences sociales.

[485] Comme le résume Albert Levy, « une population misérable entassée dans des taudis, sans eau, sans latrines, sans égouts, cohabite avec les animaux, les ordures et excréments déversés dans la rue et les cours d'eau ; la Tamise, qui fournissaient l'eau de la ville, était un véritable égout à ciel ouvert » (LEVY, A., « Médecine et urbanisme : une brève histoire des rapports », *in* LEVY, A., (dir.), *Ville, urbanisme et santé. Les trois révolutions*, Paris, éd. Pascal, 2012, p. 31).
[486] *Public Health Act* de 1848 complété par celui de 1858. Ces deux textes sont reproduits puis commentés et analysés dans le recueil de Lumey (LUMLEY, W. G., *The new sanitary laws*, London, Shaw and sons, 1859, 546 p., https://play.google.com/books/reader?id=U7QDAAAAQAAJ&printsec=frontcover&output=reader&hl=en&pg=GBS.PP1).

Les procédés et institutions mis en place pour garantir la salubrité publique et privée ainsi que les conditions d'hygiène sont très nombreux. Nous traiterons plus particulièrement la question de la mise en place des réseaux de distribution collective d'eau ainsi que des réseaux d'évacuation et d'épuration des eaux usées, regroupés sous le terme de réseaux d'assainissement collectif. Leur rôle fondamental pour améliorer l'hygiène et la salubrité conduira à les considérer comme des services publics devant être accessibles à tous, même si cette généralisation sera le résultat d'un très long processus.

§ - 2 Une réponse par le développement de réseaux d'assainissement collectif

Dans la seconde moitié du XIX[e] siècle, plusieurs principes fondamentaux de l'assainissement des villes sont posés. L'ingénieur et homme politique Charles de Freycinet, par exemple, s'inspirant de l'expérience anglaise, en a dégagé trois : : « 1° Une abondante distribution d'eau pure, servant à alimenter les habitants, à nettoyer et à rafraîchir la ville ; 2° Une canalisation souterraine, livrant passage, aux liquides impurs ainsi qu'à toutes les matières susceptibles d'être entraînées par les eaux, et les emmenant à distance des lieux habités ; 3° La purification de ces liquides avant leur écoulement aux rivières, afin, d'une part, de prévenir l'infection de celles-ci, et, d'autre part, de restituer à l'agriculture les principes fertilisants qu'elle réclame »[487]. À cette époque, ce cycle de l'assainissement est désigné par l'expression, venant d'Angleterre, de « circulation continue ». Cette expression met l'accent sur le fait qu'il n'y a « point d'arrêt ni de détour nulle part ; mais un mouvement incessant, une progression active ; une circulation continue enfin, depuis le point même d'où vient la source qui abreuve la ville, jusqu'au champ qui recueille les principes destinés à rentrer dans le cercle de la production, et jusqu'au fleuve qui emporte vers le réservoir commun, la mer, les liquides purifiés »[488].

Pour permettre à ce système continu de fonctionner, il a fallu entreprendre la construction d'un réseau complexe permettant de distribuer l'eau en grande quantité (A), d'évacuer ensuite les eaux usées domestiques[489] (B) et, enfin, de les épurer afin qu'elles

[487] FREYCINET (de), Ch., *Principes de l'assainissement des villes employés dans les centres de population de l'Europe occidentale pour protéger la santé publique*, Paris, Dunod, 1870, p. 4.
Voir également, BECHMANN, G., *Salubrité urbaine, distributions d'eau, assainissement*, Paris, Baudry, t. 1, 1898, pp. 31-32, http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k91017s/f1.image).
[488] FREYCINET (de), Ch., *op. cit.,* p. 4.
[489] Les eaux usées domestiques sont constituées des eaux ménagères rejetées par les installations domestiques (cuisine, salle de bains et machines à laver) et les eaux vannes issues des toilettes. Nous n'aborderons pas spécifiquement les questions de l'évacuation des eaux usées de l'industrie, de l'artisanat ou encore des hôpitaux.

puissent être rejetées dans le milieu naturel sans altérer la sécurité sanitaire (C). Le troisième aspect de ce système a été plus long à mettre en place que les deux premiers. Il évolue, encore aujourd'hui, avec le développement des connaissances et des préoccupations environnementales.

A. La distribution de l'eau

Face à l'urbanisation croissante, l'extension spatiale de la ville et des besoins en forte augmentation[490], les ressources hydriques à la disposition de nombreuses villes sont devenues rapidement insuffisantes. L'eau a ainsi été captée de plus en plus loin, grâce à des infrastructures hydrauliques comme la construction d'aqueducs (ou la restauration de ceux qui avaient été construits sous l'Empire romain), le creusement de canaux permettant de détourner l'eau de fleuves ou de rivières, le prélèvement des eaux souterraines ou encore le développement de barrages. Cette adduction d'eau, qui a d'abord été réservée à des lieux collectifs (fontaines et bornes fontaines), avant de venir alimenter des immeubles, puis chaque logement, « implique des systèmes centralisés de pompage, de stockage par réservoir et de distribution de l'eau sous pression par des réseaux de tuyaux »[491].

Les anglais ont été les premiers à construire des systèmes modernes d'adduction d'eau[492]. Dans la première moitié du XIX^{e} siècle, ils ont développé un « réseau à domicile, approvisionné par une eau de rivière filtrée, puis élevée par machines à vapeur et distribuée par des tuyaux de fonte soudés »[493]. Avec un décalage d'une vingtaine d'année, ils seront suivis par les allemands[494]. Plus généralement, c'est entre 1870 et 1900, que « la plupart des

[490] Pour la France, Jean-Pierre Goubert précise que « de 1760 à 1900, l'estimation globale des "besoins" évolue considérablement : de quelques litres à plusieurs centaines par habitant et par jour. Les calculs prévisionnels ne sont plus faits en distinguant eaux à usage de boisson et eaux à usage domestique car, progressivement, s'impose chez les hauts fonctionnaires chargés de ces calculs l'idée d'une distribution uniforme » (GOUBERT, J.-P., *Une histoire de l'hygiène, op. cit.*, p. 51).

[491] PINOL, J.-L., WALTER, F., *La ville contemporaine jusqu'à la Seconde Guerre mondiale*, *op. cit.*, p. 263.

[492] Bernard Barraqué note qu'à l'époque féodale, « de nombreuses communautés paysannes, voire de petites villes, savaient réaliser des canalisations en bois mettant bout à bout des troncs évidés et jointoyés de façon rustique, pour amener l'eau soit vers des irrigations (les bisses en Suisse), soit vers des fontaines en ville ; mais ils étaient le plus souvent limités à prendre l'eau sans trop perturber les écoulements. Et d'ailleurs, les moyens techniques de l'époque ne l'auraient guère permis. Les citernes pour capter la pluie, et les puits privés étaient donc omniprésents, et dans les villes, l'eau était souvent acheminée par des porteurs, s'approvisionnant soit aux fontaines publiques, soit directement aux cours d'eau » (BARRAQUÉ, B., « Eau (et gaz) à tous les étages : comment les Européens l'ont eue, et comment le Tiers Monde pourrait l'avoir ? », Présentation au séminaire de l'IDDRI "Accès aux services essentiels dans les PED", 14 janvier 2005, pp. 4-5). De leur coté, Jean-Luc Pinol et François Walter affirment que « dans les villes anciennes, il existait des systèmes complexes de pompage et de canalisations en bois servant à alimenter les fontaines publiques (PINOL, J.-L., WALTER, F., *op. cit.,* p. 26).

[493] BARRAQUE, B., « Eau (et gaz) à tous les étages », *op. cit.*, p. 5.

[494] PINOL, J.-L., WALTER, F., *op. cit.*, p. 264. C'est « William Lindley, un ingénieur britannique proche de Chadwick, qui considère comme lui que l'hygiène corporelle contribue à assurer l'ordre public et la paix sociale, [qui] est à l'origine de la mise en place du système d'adduction d'eau de Hambourg après l'incendie de 1842. Dans les années qui suivent, il supervise

villes grandes et moyennes d'Europe occidentale s'équipent en systèmes d'adduction d'eau »[495].

La diffusion de ces progrès dans l'ensemble des villes et jusque dans les campagnes les plus reculées sera un long chemin nécessitant l'intervention publique et il faudra attendre la seconde moitié du XX^e^ siècle pour que la plupart des européens aient accès à de l'eau potable à domicile. Avant que cet accès ne se généralise selon des temporalités très diverses[496], l'approvisionnement en eau restera une « corvée » fatigante et chronophage pour nombre d'européens. Bien sûr, s'est rapidement posée la question de la qualité de l'eau et de sa potabilité pour des usages alimentaires (cf *infra*, § 2).

Il ne suffit pas de distribuer l'eau dans la ville. Encore faut-il l'évacuer, par la suite, afin qu'elle ne stagne pas dans le milieu urbain. Selon les mots de l'ingénieur Georges Bechmann « l'entraînement rapide des eaux impures – qui ne tarderaient pas à devenir nuisibles – est le complément nécessaire de toute distribution d'eau ; l'*assainissement* doit forcément s'ajouter à

---

la construction de système d'adduction d'eau de Düsseldorf, Chemnitz, Krefeld, Elberfeld et Bâle. […] Hambourg est ainsi la première ville du continent à disposer d'une adduction d'eau centralisée, dès 1849, mais sans filtration comme le recommandait Lindley, ce qui fut catastrophique lors de l'épidémie de choléra de 1892. Berlin est équipé dès 1856, Francfort et Altona, mitoyenne de Hambourg, en 1859, Leipzig en 1866, Cologne et Dresde en 1872, Munich en 1883» (*Ibid.*). Concernant Londres, Edmond Badois et Albert Bieber indiquent que « le service de l'alimentation se faisait pour la majeure partie de la Ville d'une façon intermittente les conduites ne restaient en charge que deux heures de la journée, temps pendant lequel se remplissait le réservoir dont chaque maison abonnée était pourvue. Aujourd'hui, la grande majorité des immeubles jouit du service continu sur un total de 823 900 maisons que les huit compagnies réunies desservaient au 31 décembre 1895, 672 808, soit 82 %, étaient ainsi alimentées (BADOIS, E., BIEBER, A., *L'assainissement comparé de Paris et des grandes villes de l'Europe : Berlin, Amsterdam, La Haye, Bruxelles, Londres : tout à l'égout, canalisation séparée, épandage, traitement chimique, filtration*, Paris, Baudry, 1898, p. 148).

[495] PINOL, J.-L., WALTER,F., *La ville contemporaine jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, op. cit.*, p. 264. Ces auteurs prennent l'exemple de l'Allemagne pour illustrer leur propos : « en 1900, 52 % des villes du Reich allemand sont équipées, et le modèle hiérarchique de diffusion est ici avéré, puisque le taux d'équipement progresse avec la taille des villes : en 1907, il est de 34 % dans les localités de moins de 2 000 habitants, de 57 % dans les villes de 2 000 à 20 000 et de 93 % dans les villes de plus de 20 000 habitants » (*Ibid.*, pp. 264-265).

[496] Jean-Pierre Goubert note qu'en France « jusque vers 1900, l'eau n'est pratiquement jamais installée à domicile, sauf chez une petite minorité de privilégiés. En second lieu, une très faible partie de la population était rattachée au réseau… quand il en existait un ! En effet, en 1892, seules 290 villes sur 691 distribuent l'eau sous pression et la délivrent à leurs abonnés. Ces 290 villes rassemblent 4 512 941 habitants, mais ne comptent que 127 318 abonnés. Même en supposant que les institutions publiques (pensionnats, lycées, casernes couvents, hôpitaux…) soient répertoriés comme un seul abonné, le nombre des foyers abonnés reste très inférieur à celui des logements (GOUBERT, J.-P., *Une histoire de l'hygiène, op. cit.*, p. 198). En s'appuyant sur les données récoltées par le Bureau international du travail dans les années 1930, Jean-Luc Pinol et François Walter précisent que les grandes villes françaises, à l'exception de Marseille, sont mal loties puisque 60 % des logements à Paris et 50 % à Lyon ont un accès à l'eau courante. « À l'opposé, la totalité des logements de Bristol, Birmingham, Leeds, Londres, ou Newcastle sont raccordés – seuls Manchester et Glasgow sont moins bien dotés ; de même Zurich, Berne et Bâle, ou à Copenhague, Amsterdam et Stockholm. Il faut cependant noter que les autres villes suédoises sont moins bien servies que leur capitale. L'Italie se situe entre les deux groupes du point de vue de l'accès à l'eau courante, et, assez paradoxalement, Milan est la ville la moins bien dotée (46 % des logements), alors qu'à Gênes, Rome et surtout à Turin, la totalité des citoyens en est équipée » (PINOL, J.-L., WALTER, F., *op. cit.*, p. 312). Jean-Pierre Goubert affirme quant à lui que c'est « vers 1940 qu'à Paris, pratiquement tous les immeubles possèdent l'eau courante (97,6 %) (GOUBERT, J.-P., *op. cit.*, p. 241).

l'*alimentation* pour former ce circuit, cette circulation continue dont nous avons signalé plus haut l'importance pour la salubrité des villes »[497].

B. L'évacuation des eaux usées

Le besoin d'évacuer les eaux usées et les *excreta* humains (urines et matières fécales) des habitations a toujours existé. Pendant des siècles, le système du tout-à-la-rue a prédominé. Les citadins rejetaient devant leurs habitations les eaux ayant servi pour des usages alimentaires, corporels ou domestiques ainsi que leurs excréments. Quand il existait un système d'égouts primitifs en charge de collecter les eaux de pluie et parfois les eaux usées, il était à ciel ouvert et souvent saturé. Avec le développement des préoccupations sanitaires vis-à-vis des excréments, le système des fosses d'aisance s'est développé. Mais, le plus souvent, elles n'étaient pas étanches, débordaient en répandant de mauvaises odeurs et la putréfaction comportait des risques sanitaires[498]. La crainte vis-à-vis des eaux stagnantes qui croupissent, dégagent un effluve nauséabond et sont accusées de corrompre l'air et de diffuser les germes, a conduit à considérer leur évacuation comme un élément central de la salubrité. Il fallait donc inventer un système pour remédier à cette situation, tout en permettant d'évacuer les eaux usées en forte augmentation. Si d'autres systèmes ont existé comme nous le verrons avec l'exemple de Paris, c'est le principe du tout-à-l'égout qui s'est imposé[499]. Par cette expression, on désigne « l'envoi immédiat, avant toute fermentation, des matières fraîches noyées dans un cube suffisant d'eau de lavage»[500]. On peut noter, dès à présent, que deux systèmes se sont développés : le système unitaire qui mélange les eaux usées et les eaux

---

[497] BECHMANN, G., *Salubrité urbaine, distributions d'eau, assainissement*, *op. cit.*, t 1., p. 39.

[498] Dans son ouvrage issu de l'exposition universelle de 1900, Jacquemet explique que le principal inconvénient des fosses fixes, malgré leurs perfectionnements successifs, est « de laisser fermenter les matières [fécales] et de dégager par suite des gaz infects et toxiques, lesquels se répandent dans la fosse d'abord, puis par les tuyaux de chute dans les cabinets d'aisances et les appartements, enfin par le tuyau d'évent dans l'atmosphère. Les émanations et les dangers sont à leur comble le jour – ou la nuit – où il faut ouvrir la fosse pour la vidanger […] et cela quels que soient les perfectionnements apportés au système d'épuisement (procédés de vidange dits atmosphériques, pneumatiques, hydro-barométriques, avec combustion des gaz, comportant une pompe à vapeur et des tonnes métalliques hermétiquement fermées […]) ». Il relate d'autres inconvénients comme le fait que l'étanchéité est « le plus souvent illusoire, le béton et la maçonnerie comportant d'ordinaire, au moins après un certain temps, des fissures par lesquelles les liquides septiques s'infiltrent dans le sol et gagnent la nappe souterraine (aussi dans les villes à fosses fixes faut-il abandonner radicalement tous les puits comme eau de boisson) ». De son côté, « la ventilation, malgré la présence du tuyau d'évent s'élevant au-dessus du toit, est toujours bien imparfaite et chacun sait que dans certaines conditions atmosphériques (grosses chaleurs, approche d'un orage, etc.) le sens des courants d'air peut se renverser » (JACOMET, Ch., *Revue technique de l'exposition universelle de 1900,* Paris, Bernard et compagnie, 4e partie, t. I, 1901, pp. 345-514, http://cnum.cnam.fr/CGI/fpage.cgi?8XAE585.6/4/100/972/47/908)

[499] Dans l'ouvrage de Jacomet sont décrits les différents systèmes qui ont été utilisés pour évacuer les eaux usées dans différentes villes européennes (*Ibid.*, pp. 345-514). On peut également se reporter au livre de Badois et Bieber qui décrit notamment les différents systèmes de vidange par canalisation (Waring, Berlier, Liernur, Shone etc.) (BADOIS, E., BIEBER, A., *L'assainissement comparé de Paris et des grandes villes de l'Europe*, *op. cit.*, p. 23).

[500] BOURNEVILLE, *Rapport sur l'utilisation agricole des eaux d'égout de Paris, Impressions parlementaires*, 1885, n° 4040, p. 24, cité par JACQUEMET, G., « Urbanisme parisien : la bataille du tout-à-l'égout à la fin du XIXe siècle », *op. cit.*, p. 507.

pluviales et le système séparatif au sein duquel coexistent deux réseaux distincts. Dans les deux cas, les conduits d'évacuation ont été enterrés car, pour les médecins et les ingénieurs, c'était le moyen de « protéger le sol urbain et les nappes phréatiques des contaminations » et d'en « finir avec le spectacle des ruisseaux-égouts, que l'on retrouve dans un nombre incalculable de villes petites et moyennes »[501].

Le Royaume-Uni a été, ici aussi, pionnier. Les égouts étaient initialement uniquement destinés « à l'écoulement des eaux pluviales des rues et des toits et jusqu'au commencement [du XIX^e siècle], il était même formellement interdit, à Londres, d'y jeter des détritus quelconques provenant des habitations »[502]. Ainsi, lorsque les water-closets ont été inventés en 1810, ils furent d'abord mis « en communication avec les fosses d'aisances »[503]. Nécessitant beaucoup d'eau, il était plus efficace qu'ils soient reliés aux égouts. Cette jonction va commencer à être réalisée dans les années 1830, avant qu'elle ne soit généralisée dans la seconde moitié du XIX^e siècle grâce à la construction d'un réseau souterrain se diffusant dans toutes les rues de la ville et permettant d'évacuer les eaux jusqu'à des collecteurs[504] qui seront plus tard reliés à des stations d'épuration.

Si Saint-Étienne avait, dès les années 1850, un réseau d'égouts unitaire[505] et Hambourg un réseau d'égouts nettoyable par les eaux dès 1853[506], ce n'est généralement qu'après 1870 que les applications du tout-à-l'égout ont été développées en Europe. Sans procéder à une longue et fastidieuse rétrospective historique pour chaque ville, il suffit d'observer qu'il existe une tendance à leur développement dans le dernier quart du XIX^e siècle. En Allemagne, par exemple, en 1900, sur 260 villes de plus de 1 000 habitants seules 43 n'avaient que des fosses fixes ou mobiles ; 36 n'en avaient plus aucune étant uniquement desservies par le tout-à-l'égout ; 95 voyaient coexister les deux systèmes, témoignant des nécessaires périodes de

[501] FRIOUX, S., *Les réseaux de la modernité*, *op. cit.*, p. 42.
[502] BADOIS, E., BIEBER, A., *L'assainissement comparé de Paris et des grandes villes de l'Europe, op. cit.*, p. 141.
[503] *Ibid.*
[504] Comme le note Edouard Imbeaux, le *Public Health Act* de 1875 – qui codifie l'ensemble de la législation adoptée depuis quarante ans – « en invitant les municipalités à pourvoir les rues d'égouts et à entretenir le réseau, ne faisait d'ailleurs que consacrer un état de choses déjà presque complètement réalisé, car, dès cette époque, la plupart des villes anglaises sont canalisées, la plupart suivant le système unitaire (*combined system*) ». Il note qu'en 1900, « il n'y avait plus que 24 villes (dont 15 villes à population ouvrière, la plupart dans le Lancashire) qui appliquaient encore en grand le système des fosses fixes (elles avaient généralement pour excuse que l'eau y était rare) et 4 seulement (Sarwen, Hull, Rochdale et Warrington) qui appliquaient celui des tonnes mobiles. Toutes les autres avait le tout-à-l'égout dont 70 ont opté pour le système séparatif (IMBEAUX, Ed., « Évacuation des immondices liquides : égouts et vidanges », *op. cit.*, pp. 181, 195).
[505] FRIOUX, S., *Les réseaux de la modernité, op. cit.*, p. 578.
[506] Le réseau Hambourgeois s'est développé pour atteindre 400 kilomètres à la fin du XIXe siècle. Le principal collecteur ne sera établi qu'en 1871 (IMBEAUX, Ed., « Évacuation des immondices liquides », *op. cit.*, p. 189).

transition pour mettre en place des réseaux techniques complexes[507]. À titre illustratif, on peut citer comme villes s'étant dotées de tels réseaux : Stettin, Dantzig, Francfort-sur-le-Main (1867), dont le réseau ne reçut pas tout de suite les matières fécales, Berlin (1874)[508], Breslau (1875), Karlsruhe (1887) ou encore Munich (1880)[509]. Concernant l'Italie, Edouard Imbeaux note que « Rome n'a commencé qu'en 1879 à rénover, son réseau d'égouts et notamment à construire les deux grands collecteurs sur chaque rive du Tibre; Naples n'établit son beau réseau (partie en unitaire, partie en séparatif) qu'en 1893 ; Milan commença en 1868 (réseau unitaire) ; Turin, qui, dès 1776, avait un collecteur dans la *via Po*, n'entreprend qu'en 1896 un réseau complet séparatif »[510]. Cependant, environ 51 % de la population italienne était complétement dépourvue de réseau d'assainissement en 1885[511]. À Bruxelles, les grands travaux d'assainissement ont été effectués entre 1867 et 1875. La Senne a été couverte dans la traversée de la ville et son tracé rectifié. Tout un système d'égouts secondaires et de collecteurs a été établi afin de recueillir « les eaux sales de tous les quartiers, pour ne les rejeter dans la rivière qu'à cinq kilomètres en aval de Bruxelles »[512]. Gérard Jacquemet cite également Edimbourg, Francfort, Genève, Madrid ou encore Philadelphie pour illustrer la diversité des villes qui s'étaient dotées d'un système du tout-à-l'égout à la fin du XIX^{e} siècle. En France, à cette même époque, 10 % des villes de plus de 5 000 habitants (66 sur 643) appliquaient le tout-à-l'égout, même si les fosses fixes continuaient d'exister. Près de la moitié (320) n'avait aucun égout[513].

---

[507] Edouard Imbeaux précise ensuite que « 94 n'étaient canalisées que partiellement ; 31 n'avaient que des fosses fixes, 1 que des tonnes mobiles et 11 à la fois des fosses et des tonnes » (*Ibid.*, pp. 192-193).

[508] À Berlin, depuis une ordonnance de police du 14 juillet 1874, les fosses d'aisances sont interdites partout où la jonction des immeubles avec l'égout de la rue est possible (*Ibid.*, p. 44). En 1900, 26 344 immeubles et près de 1,8 million habitants étaient desservis par les égouts (JACOMET, Ch., *Revue technique de l'exposition universelle de 1900*, *op. cit.*, p. 464). Or, selon le site officiel de la ville de Berlin, il y a, à cette date, 1,9 millions de berlinois et 2,5 millions de personnes si on inclut les 23 banlieues ; sachant que les chiffres de Jacomet semblent prendre en compte certaines banlieues de la ville (http://www.berlin.de/berlin-im-ueberblick/geschichte/kaiserliche_hauptstadt.fr.html).

[509] IMBEAUX, Ed., « Évacuation des immondices liquides », *op. cit.*, pp. 189-190.

[510] *Ibid.,* p. 191. Concernant la ville de Milan, les canaux ont joué « le rôle de collecteurs "naturels" des eaux usées. Les deux systèmes [avec le tout à l'égout] ont coexisté avant que le choix du tout à l'égout [1884] ne condamne définitivement l'usage des canaux comme collecteurs urbains ». Auparavant, « pour faire disparaître les émissions d'eaux contenant des matières fécales, appelées aussi "eaux noires", dans le canal, […] un vaste programme de mise en place de latrines mobiles, vidées périodiquement, et de fosses aussi appelées *pozzi neri* » a été décidé au début des années 1860. Un règlement municipal de 1861 prescrivait l'implantation pour chaque immeuble d'un *pozzo*. Toutefois, « la diffusion des fosses mobiles et des *pozzi neri* reste encore largement sous-estimée, à la fois parce qu'elle se rattache à une conception ancienne du traitement des déchets urbains et aussi en raison de sa durée de vie très brève, supplantée dès 1884 par le projet de tout-à-l'égout » (INGOLD, A., « Municipalisation et modernisation d'un réseau traditionnel, résistances des propriétaires et des usagers (Milan 1865-1885), *in* BOCQUET, D., FETTAH, S. (études réunies), *Réseaux techniques et conflits de pouvoir : les dynamiques historiques des villes contemporaines*, Rome, École française de Rome, 2007, pp. 142-143,146).

[511] 6 404 communes sur 8 000 étaient dépourvues d'un tel réseau (CASELLI, G., « Transition sanitaire et structure par cause de la mortalité : anciennes et nouvelles causes », *Annales de démographie historique*, 1989, p. 63).

[512] Le règlement sur les bâtisses du 8 janvier 1883 posait l'obligation pour tout bâtiment servant d'habitation ou de lieu de réunion d'« être pourvu d'un système de conduits assurant l'évacuation directe vers les égouts publics des eaux sales, ménagères ou autres et des matières fécales, liquides et solides » (art 80). Les auteurs précisent qu'il « est accordé une certaine latitude dans le mode d'application » (BADOIS, E., BIEBER, A., *L'assainissement comparé de Paris et des grandes villes de l'Europe*, *op. cit.*, p. 123).

[513] IMBEAUX, Ed., « Évacuation des immondices liquides », *op. cit.*, pp. 191-192.

À Paris, en raison de fortes oppositions[514], il faudra attendre la fin du XIX^e^ siècle pour prendre la décision de construire un tel réseau. Dans la seconde moitié du XIX^e^ siècle, la fosse fixe – rendue en théorie obligatoire depuis le XVI^e^ siècle et que les autorités publiques avaient cherché à réglementer[515] – est la norme la plus répandue[516]. Mais, bien souvent, pour éviter des vidanges trop fréquentes et coûteuses, les propriétaires étaient économes en eau. Cette réalité conduit Bourneville, député de la Seine, à s'indigner, en 1885, de « ces horribles cabinets sans eau, infects et puants, qui déshonorent la plupart des maisons de Paris et qui constituent de véritables champs de culture pour toutes les maladies infectieuses, fièvre typhoïde, choléra, etc. »[517]. Pour éviter le débordement des fosses fixes ou mobiles tout en pouvant utiliser davantage d'eau, le système dit du diviseur a été autorisé dans les années 1850. Il permet de relier à l'égout les immeubles pourvus de branchement et d'appareil diviseur pour évacuer directement, et de manière continue les eaux ménagères et pluviales (1852) puis les eaux-vannes (1859)[518]. Avec ce système, les eaux pouvaient s'écouler directement à l'égout, tandis que la tinette-filtre retenait les solides qui devaient être vidangés. Si ce système a connu un certain succès[519], les inconvénients sur le plan de l'hygiène restaient nombreux : les débordements étaient toujours possibles, la vidange conduisait souvent à contaminer le sol de la cave, la grille de la tinette pouvait se boucher et entrainer des inondations etc.[520]. De surcroît, les vidangeurs extrayaient des fosses de Paris plus de

[514] Gérard Jacquemet retrace l'histoire de la bataille du tout-à-l'égout et résume les divers arguments des opposants. L'offensive scientifique est conduite par Brouardel, l'un des rapporteurs de la Commission des Odeurs de Paris qui, en 1882, met en cause la perméabilité des conduits, tout comme les odeurs qui s'y dégagent ce qui, au regard des principes de l'époque condamne *de facto* les égouts. Par ailleurs, les maladies comme le choléra, la dysenterie ou la typhoïde étant transmises par les germes véhiculés par l'eau souillée, mais également par l'air, il peut arriver qu'il y ait des dépôts stratifiés sur les parois en raison des variations de niveau de l'eau et donc que des poussières se détachent et se transportent sur la voie publique (*Ibid.*, p. 512). À côté de l'offensive scientifique, il existait également l'opposition des vidangeurs pour qui le projet de tout-à-l'égout étaient, notamment, attentatoire « à la liberté du travail en proscrivant l'industrie de la vidange » et l'opposition des propriétaires pour qui ce système impliquait de faire d'importants travaux et allait conduire à ne plus construire de logements bon marché et à augmenter les loyers (JACQUEMET, G., « Urbanisme parisien : la bataille du tout-à-l'égout à la fin du XIXe siècle », *op. cit.*, pp. 528,536). Pour avoir un aperçu des différents arguments avancés par les propriétaires et les vidangeurs et les moyens d'action utilisés, voir les pages 527 à 545.

[515] Des décrets (1809 et 1819) ont tenté de régler leur mode de construction et d'imposer l'étanchéité des fosses (BARLES, S., « L'invention des eaux usées : l'assainissement de Paris, de la fin de l'Ancien Régime à la Seconde Guerre Mondiale », *in* BERNHARD, C., MASSARD-GUILBAUD, G. (dir.), *Le démon moderne: la pollution dans les sociétés urbaines et industrielles d'Europe*, Clermont-Ferrand, Presses universitaires Blaise Pascal, 2002, p. 146).

[516] En 1880, 70 000 maisons et immeubles sur les 80 000 que compte la capitale sont dotés de fosses creusées au fond des caves « d'une contenance de 20 à 30 m^3 et en principe étanches ». Le tout-à-l'égout n'avait été introduit que dans quelques établissements publics (Invalides, La Monnaie, Ecole militaire, Salpêtrière, Bicêtre, hôtel de ville, caserne de la Garde républicaine), dans certains immeubles particuliers et dans les urinoirs publics (JACQUEMET, G., « Urbanisme parisien », *op. cit.,* pp. 506, 508).

[517] BOURNEVILLE, *Rapport sur l'utilisation agricole des eaux d'égout de Paris*, Impressions parlementaires, 1885, n° 4040, p. 10., cité par JACQUEMET, G., p. 506).

[518] JACQUEMET, G., *op. cit.*, p. 507.

[519] En « 1885, on comptait 26 000 à 27000 tinettes desservant plus de 500 000 habitants » (*Ibid.*). Le système du diviseur était d'abord composé « de deux fosses fixes contiguës, séparées par une cloison perforée laissant passer les liquides » avant de recourir à des récipients mobiles (JACOMET, Ch., *Revue technique de l'exposition universelle de 1900, op. cit*, p. 374).

[520] JACQUEMET, G., *op. cit.,* p. 507.

900 000 m^3 par an[521] ; ce qui n'allait pas sans poser de problèmes tant d'hygiène que de circulation. Avec « la campagne des odeurs de Paris en 1880, mais surtout les épidémies de typhoïdes de 1882, celle du choléra en 1884 […] la propreté de l'individu et de l'habitation devient un thème majeur » dont la presse s'empare[522] et qui va permettre de faire aboutir le projet du tout-à-l'égout. La loi de 1894, qui pose le principe de l'obligation, mettra quelques décennies avant d'être entièrement concrétisée[523].

Avec Gérard Jacquemet, force est de constater « qu'en poussant à généraliser et à augmenter l'usage de l'eau, le tout-à-l'égout a provoqué une amélioration notable de la salubrité des habitations et a conduit les individus à prendre des habitudes d'hygiène corporelle dont les travaux de Pasteur ont montré qu'elles étaient essentielles pour le maintien d'une bonne santé »[524]. Cette conclusion émise à propos de la situation parisienne peut être généralisée à l'ensemble des pays même si la chronologie de l'adoption des innovations technologiques est très variable selon les villes et se prolonge jusque dans la seconde moitié du XX^{e} siècle[525]. La mise en place des réseaux d'assainissement collectif a permis d'améliorer de manière considérable la sécurité sanitaire[526]. Cependant, pour arriver à cette fin, il ne suffisait pas de distribuer l'eau et d'évacuer les eaux usées domestiques, artisanales ou encore industrielles. Encore fallait-il également ne pas les rejeter directement dans le milieu naturel.

[521] *Ibid.*Cette « opération était longue, bruyante et infecte » et les matières étaient transportées dans les voiries qui entourent la capitale.
[522] *Ibid.*, p. 546. Les maladies épidémiques des années 1880 (variole, typhoïde et choléra) vont toucher plus particulièrement les quartiers populaires de la capitale dans lesquelles la population s'est accrue le plus fortement et où les équipements urbains sont insuffisants. Le fait que la mortalité est plus importante dans les arrondissements où il y a un nombre élevé de fosses fixes va jouer en faveur du développement du tout-à-l'égout (*Ibid.*, pp. 522-524).
[523] Selon Jacomet, « en 1894, on trouve 63 437 fosses fixes, 34 718 tinettes-filtrantes et 16 103 tonneaux mobiles » tandis qu'à la fin de 1899, il y a encore 54 668 fosses fixes, 26 142 tinettes filtrantes, 12 996 tonneaux mobiles et 18 000 maisons sur 80 000 environ pratiquent le tout-à-l'égout (JACOMET, Ch., *Revue technique de l'exposition universelle de 1900*, *op. cit.*, p. 376). Selon Jacquemet, il reste, en 1913, encore 25 821 fosses fixes et sur les 71 000 immeubles de Paris, 24 000 ne sont pas encore raccordés à l'égout (JACQUEMET, G., *op. cit.*, p. 544).
[524] JACQUEMET, G., *op. cit.*, p. 548.
[525] Pour prendre l'exemple de la France, Bordeaux, Toulouse et Lyon n'eurent de réseau cohérent qu'après 1945 (FRIOUX, S., *Les réseaux de la modernité, op. cit.*, p. 578). Quant à l'Ile-de-France, dans le « paysage de l'immédiat après-guerre de désenchantement et d'insalubrité, Paris fait exception avec 96 % d'immeubles raccordés au tout-à-l'égout ; la banlieue, pourtant mieux lotie qu'un grand nombre de villes de province, n'en compte qu'à peine 30 % » (BELLANGER, E., *Assainir l'agglomération parisienne. Histoire d'une politique publique interdépartementale de l'assainissement (XIXe-XXe sicèles)*, Paris, SIAAP, Ivry-sur Seine, Éd. de l'Atelier, 2010, p. 13).
[526] Dans les zones rurales à faible densité, ce sont des systèmes d'assainissement non collectifs qui ont été développés.

C. L'épuration des eaux usées

Comme le constatait Georges Bechmann à la fin du XIX^e^ siècle, « le plus souvent, les collecteurs aboutissent à une rivière, dont le courant est chargé d'entraîner au loin l'apport du réseau d'égouts, et où le mélange avec les eaux pures et l'oxydation naturelle finissent par détruire toutes les matières nuisibles. Mais, lorsqu'il s'agit d'une agglomération très considérable, et que le cours d'eau est relativement peu important, l'oxydation n'est pas suffisante et la rivière est bientôt polluée. Il s'y forme des dépôts suspects, il s'y produit des fermentations fâcheuses, les eaux deviennent impropres à tous les usages, les poissons y meurent, il s'en dégage des gaz, etc. »[527]. Le constat selon lequel le rejet des eaux usées en dehors de la ville n'empêchait pas la pollution des ressources hydriques a permis de révéler l'insuffisance du « premier paradigme hygiéniste de la circulation et de l'évacuation : chasser les miasmes ne signifie pas épurer les eaux chargées de déchets organiques »[528]. L'épuration des eaux d'égouts constitue donc le complément indispensable à leur évacuation. Cette problématique sera fortement débattue dans la seconde moitié du XIX^e^ siècle par des médecins, des chimistes ou encore des ingénieurs et des techniques vont être développées et inventées pour répondre à cette impérieuse nécessité du cycle de l'assainissement.

Les Anglais ont, une fois de plus, été les premiers à poser les principes de l'épuration des eaux d'égout. Edouard Imbeaux précise que « la faible importance des cours d'eau du pays relativement à la densité de la population et à l'intensité de l'industrie avait conduit à cette nécessité de l'épuration »[529]. La technique ancestrale de l'épandage[530] a été réhabilitée. Elle consiste à fertiliser la terre en l'irriguant avec les eaux usées tout en permettant à ces dernières d'être épurées. De nombreux travaux ont d'ailleurs été réalisés pour comprendre le rôle épurant du sol cultivé[531]. Toujours selon Edouard Imbeaux, « l'Angleterre vit se multiplier les *sewage-farms*, et l'on sait que les champs d'épandage de Croydon (la *Beddington irrigation farm*) servirent de modèle à bien des villes »[532]. D'autres villes comme

[527] BECHMANN, G., *Salubrité urbaine, distributions d'eau, assainissement*, *op. cit.*, t. 2, p. 41.
[528] FRIOUX, S., FOURNIER, P., CHAUVEAU, S., *Hygiène et santé en Europe, op. cit.*, p. 69.
[529] IMBEAUX, Ed., « Évacuation des immondices liquides », *op. cit.*, p. 189.
[530] Edouard Imbeaux raconte que « depuis environ l'an 1300, les *prés marcites* du Milanais s'engraissaient des eaux usées de Milan, et cela sans inconvénient hygiénique connu ; on arrosait ainsi à la fin du XVIII^e^ siècle 1 500 hectares. Les *huertas* de Valence (Espagne) étaient arrosées de même depuis l'époque des Maures ; les jardins d'Édimbourg depuis 1760 ; en Allemagne, on cite la ville de Bunzlau, qui, depuis 1559, pratiquait l'épandage. Enfin, on trouve divers couvents qui opéraient de même avec leurs eaux-vannes » (*Ibid.*, p. 185). On peut également citer les Flandres et le Nord de la France où cette pratique s'est développée au Moyen-Âge (BELLANGER, E., *Assainir l'agglomération parisienne*, *op. cit.*, p. 60).
[531] CALMETTE, A., « Épuration des eaux d'égout urbaines et industrielles », *op. cit.*, p. 2.
[532] IMBEAUX, Ed., « Évacuation des immondices liquides », *op. cit.*, p. 189.

Paris utiliseront ce procédé[533]. Mais, la difficulté pour trouver suffisamment d'espaces permettant d'épurer les eaux usées d'une ville par irrigation a conduit les américains à inventer « la *filtration intermittente* (expériences de la station de Lawrence de 1887 à nos jours) » et les anglais « *l'épuration biologique* proprement dite (*septictank*, lits de contact, lits percolateurs) »[534].

À côté des techniques de l'épandage, de la filtration ou de l'épuration biologique va également se développer le procédé de la « précipitation des corps en suspension par des réactifs chimiques »[535]. En Angleterre, dès 1878, sur 462 villes de plus de 5 000 habitants, « 18 villes épuraient chimiquement, 39 par des procédés mécaniques de filtrage grossier et 64 par irrigation »[536]. Les techniques iront en se complexifiant avec des prétraitements, des traitements primaires (décantation et traitement biologique qui consiste à utiliser des bactéries pour transformer la pollution organique et éliminer le carbone, l'azote ou encore le phosphore contenus dans les eaux résiduaires afin de produire de la boue) et la phase de clarification. Sans entrer dans des détails trop techniques, nous pouvons juste souligner que, finalement, cette prise en compte de l'importance de ne pas rejeter les eaux usées directement dans le milieu naturel a conduit à construire des stations d'épuration.

Malgré l'évolution des connaissances et la mise au point de procédés divers, il aura donc fallu du temps pour passer de la logique d'éloignement à celle de la collecte et du traitement des eaux usées[537]. En témoigne l'énumération du docteur Calmette selon laquelle en 1911, Marseille, Bordeaux, Lyon, Nantes, Bruxelles, Anvers, Liège, continuaient de rejeter à la mer ou dans les fleuves la plupart de leurs résidus[538]. À Paris, si on en croit Édouard Imbeaux, malgré le développement des champs d'épandage, le département de la Seine

[533] Pour Paris, Gérard Jacquemet note qu'avant 1866, les deux collecteurs d'Asnières et de Saint-Denis déversaient les eaux des égouts dans la Seine. Pour remédier à cette situation, des champs d'épandage ont été développés. L'augmentation de leur superficie (5 ha en 1866 à 300 ha en 1880) n'a pas empêché l'aggravation de la pollution de la Seine. Dans les années 1880, les ingénieurs Mille et Durand-Claye ont présenté un projet tendant à généraliser la formule de l'irrigation en l'étendant sur 6 300 ha de terre. Ce projet provoqua au départ un tollé général dans la population des communes en aval de Paris, il fut finalement adopté en raison de ses vertus pour l'agriculture (JACQUEMET, G., « Urbanisme parisien : la bataille du tout-à-l'égout à la fin du XIXe siècle », *op. cit.*, p. 509). On peut également souligner avec Sabine Barles que, depuis la fin du XVIII[e] siècle, la transformation par dessiccation (suppression de l'humidité) des excréments s'était développée. Elle permet la fabrication de la poudrette c'est-à-dire d'un engrais qui peut être commercialisé. Cette production a été compromise par l'abondance des liquides mélangés aux excréments. En effet, s'il y avait peu de parisiens dotés de toilettes à l'anglaise, ils étaient nombreux à déverser l'eau des bains dans les latrines. Les volumes ont d'ailleurs quintuplé entre 1797 et 1834 (BARLES, S., « L'invention des eaux usées », *op. cit.*, p. 146).

[534] IMBEAUX, Ed., « Évacuation des immondices liquides », *op. cit.*, p. 189.

[535] FRIOUX, S., *Les réseaux de la modernité, op. cit.*, p. 539.

[536] IMBEAUX, Ed., *op. cit.*, p. 189.

[537] Soulignons que la fourniture d'eau propre et en abondance est indispensable pour faire fonctionner nombres d'industries (lavage, chauffage ou refroidissement, réalisation de réaction chimique etc.). La manière dont les eaux usées sont collectées, traitées et rejetés dans l'environnement reste une question actuelle.

[538] CALMETTE, A., « Épuration des eaux d'égout urbaines et industrielles », *op. cit.*, pp. 1-2.

déversait encore, sans épuration, 150 000 m^3 par jour dans la Seine et la Marne au début du XX^e siècle[539].

Comme en témoignent les développements précédents, le temps est un paramètre essentiel dans la mise en place de l'ensemble des réseaux permettant la circulation continue du cycle de l'assainissement. Ce processus ne sera achevé que dans la seconde moitié du XX^e siècle. En pratique, l'extension des réseaux de distribution d'eau et d'assainissement et la généralisation de leur accès ont permis la construction sociale de nouveaux besoins, allant bien au-delà des impératifs de sécurité sanitaire.

§ - 3 Une réponse allant au-delà des impératifs de sécurité sanitaire

L'impératif sanitaire implique que les eaux soient considérées comme propres à la consommation humaine et qu'il existe un système permettant de les évacuer et de les traiter avant de les rejeter dans le milieu naturel. L'usage de l'eau aurait donc pu continuer à s'effectuer dans des lieux collectifs répondant à ces différents critères. Avant d'être appréhendée comme un besoin fondamental, l'eau à domicile, accompagnée de son système d'évacuation et des WC à chasse d'eau, a d'abord été considérée comme un luxe réservé aux classes privilégiées et à ceux qui, pouvant en payer le prix, « tentent de souscrire à un certain mode de vie, symbole de promotion sociale »[540]. Pour les autres, il apparaissait comme « normal » qu'ils s'alimentent à l'eau des fontaines publiques, puis, aux points d'eau collectifs dans les immeubles ou qu'ils utilisent des toilettes partagées. L'eau et le WC à tous les étages et dans tous les logements sont des réalités somme toute récentes au regard de la période étudiée. Les évolutions sociétales des rapports à l'hygiène, la possibilité technique de généraliser l'accès à l'eau à domicile et en abondance, comme les aspirations au confort et au bien-être qui s'en sont suivies constituent autant de facteurs de la construction sociale de ce besoin. C'est par une intervention publique massive que la généralisation de cet accès a été rendue possible et qu'il semble aujourd'hui en quelque sorte « normal » que chacun puisse, chez soi, tourner un robinet pour faire couler de l'eau froide ou chaude et actionner une chasse d'eau. Cette possibilité est aujourd'hui ressentie comme un besoin social fondamental en ce sens qu'elle constitue l'un des principaux standards (avec notamment l'accès à l'énergie) de conditions de vie considérées comme décentes.

[539] IMBEAUX, Ed., *op. cit.*, p. 192, nbp 1.
[540] LE GOFF, A., *L'invention du confort. Naissance d'une forme sociale*, *op. cit.*, p. 40.

La satisfaction de ce besoin progressivement construit est passée par une transformation de l'habitat pour intégrer les évolutions techniques. Des obligations ont été posées à cette fin par les autorités publiques. Une telle transformation ne pouvant résulter que d'un long processus, il aurait été irréalisable de poser d'emblée une obligation générale. C'est pourquoi elle concernait généralement uniquement les nouvelles constructions et les rénovations importantes et des périodes transitoires étaient prévues. Ce nouvel habitat équipé des réseaux de distribution d'eau et d'évacuation des eaux usées était financièrement inaccessible à une partie de la population. Ainsi, dans tous les pays, l'amélioration des conditions de logement des classes populaires est devenue une question politique. Une des réponses sera le développement de logements bon marché répondant à des critères de confort minimum, dont les exigences ne vont cesser de s'élever jusqu'à nos jours.

Avec Olivier Le Goff, on peut remarquer qu'une sorte de « droit au confort » s'est développé au cours du XX^e^ siècle, dont le chauffage et l'eau courante ont été les deux éléments principaux, suivis ensuite par l'électricité[541]. Les mouvements de reconstruction à l'issue des guerres accélèreront les processus en prenant en compte ces préoccupations. Par la fixation de critères, de plus en plus de logements seront raccordés et devront respecter les standards de l'époque. Olivier Le Goff poursuit en rappelant que « du confort d'apparat au confort des HBM [Habitations à bon marché], il y a un monde. Monde des différences qui s'expriment par des pratiques, des représentations qui constituent des "visions du monde" particulières et définissent le fossé qui sépare toujours les riches des pauvres. Mais, à partir de cette diversité, un monde également se constitue, se rassemble autour de l'idée de confort, qui malgré tout s'impose peu à peu, de manière univoque. Paradoxe de la diversité des points de vue, de leur coexistence et de leur contradiction, qui produit finalement l'esquisse d'un monde en voie de réalisation »[542]. Même si les résistances ont été importantes, « la grande invention du XIX^e^ siècle, que va poursuivre le XX^e^ siècle, est celle de la réduction de « ce jeu possible », de la progressive mise en relation de "visions du monde" et du confort jusque là indépendantes »[543]. Avec les trente glorieuses, « un monde s'est progressivement constitué, fait de réseaux et d'objets techniques de normes et de catégorisations, de biens diffusés en masse, de pratiques et de représentations sociales, permettant au confort de devenir une valeur

[541] *Ibid.*, p. 53.
[542] *Ibid.*, p. 54.
[543] *Ibid.*, p. 55.

emblématique des temps modernes »[544]. Pour rester dans le domaine de l'eau, le symbole de ce confort est la généralisation de l'usage de la machine à laver le linge puis la vaisselle…

La généralisation de l'accès à l'eau à domicile, couplée à celle de l'accès à l'électricité, a ainsi rendu possible le développement « d'une nouvelle domesticité », en permettant les connexions indispensables à la mise en marche d'appareils qui font aujourd'hui partie du quotidien de nombre d'européens. Il en a découlé une « normalisation » du confort, au sens de « rendre normal », c'est-à-dire de banaliser l'usage de biens domestiques produits en masse. On comprend en quoi le besoin fondamental d'accès à l'eau dépasse aujourd'hui l'impératif sanitaire et vient répondre à de nouveaux usages qui apparaissent comme des standards de vie et constituent donc des besoins sociaux fondamentaux. Néanmoins, si le taux d'équipement est aujourd'hui très élevé, le coût de l'eau reste bien trop élevé pour nombre de familles. C'est ce qui explique la tendance au développement des tarifications sociales ou des systèmes de solidarité, et à l'encadrement juridique des possibilités de coupure[545].

Parce que l'eau est un élément vital, l'appréciation et l'évaluation de sa qualité sont devenues des enjeux à part entière de la construction du besoin de sécurité sanitaire. Le développement des connaissances et des technologies d'analyse ont conduit, tout au long de la période étudiée, à une évolution des normes en la matière. Avec l'extension des agglomérations qui rejettent toujours plus d'eaux usées et de déchets, la question de la

[544] *Ibid.*, p. 109.

[545] Comme l'explique Henri Smets « au plan pratique, peu de mesures particulières ont été prises pour compenser le coût élevé de l'eau pour certains usagers. Des tarifs sociaux existent dans quelques pays comme la Belgique (Flandre), l'Ecosse, Malte, les Pays-Bas et le Portugal. Des systèmes de solidarité pour la prise en charge des impayés sont en place en Belgique, au Danemark, en France et en Hongrie. Les services sociaux interviennent généralement pour éviter la coupure d'eau des personnes ayant des dettes d'eau mais ce n'est pas la règle. Dans beaucoup de pays, la coupure d'eau pour cause d'impayés n'est autorisée dans le cas des ménages qu'avec l'accord d'une autorité judiciaire ou publique (Autriche, Belgique, Irlande, Italie, Royaume-Uni, Suisse). En pratique, les distributeurs d'eau ne peuvent suspendre la distribution d'eau en se contentant de l'envoi d'un ou deux rappels. Dans quelques pays où les coupures sont encore permises, elle n'est pratiquée que dans des cas exceptionnels (France) ». Cet auteur poursuit en expliquant que « l'accès à l'eau potable et à l'assainissement est souvent moins bien assuré pour certains groupes d'usagers vulnérables. Des mesures particulières ont été prises dans certains pays comme la France et la Belgique pour améliorer la situation des gens du voyage pour l'eau et l'assainissement dans les aires d'accueil. D'autres mesures sont prises pour les personnes sans domicile fixe, les Roms, etc. Dans l'avenir, il faudra mettre en œuvre les nouvelles obligations particulières pour l'accès à l'eau et aux toilettes pour les personnes handicapées ou à mobilité réduite » (SMETS, H., « Comparaison du droit à l'eau potable et à l'assainissement en vigueur dans différents pays européens », *in* SMETS, H. (dir.), *Le droit à l'eau potable et à l'assainissement, sa mise en œuvre en Europe*, Académie de l'Eau, 2011, p. 502, http://academie-eau.org/force_document.php?fichier=doc_102.pdf&fichier_old=LIVRE_TOTAL_novembre_2011_pagine.pdf). En France, l'article 19 de la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013, visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes, a modifié l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles qui interdit notamment, tout au long de l'année, de procéder, dans une résidence principale, à l'interruption de la fourniture d'eau pour non-paiement des factures. Le Conseil Constitutionnel, dans sa Décision n° 2015-470 QPC du 29 mai 2015, *Société SAUR SAS*, a confirmé cette interdiction.

pollution de l'eau et des risques de contamination des populations est apparue comme une problématique prioritaire de la sécurité sanitaire.

Section II - Le besoin d'une eau de qualité

L'eau est indispensable à la vie des êtres humains. Ils en ont besoin pour s'hydrater, s'alimenter et assurer leur propreté comme celle de leur habitation et de leur linge, pour l'agriculture et l'industrie, pour l'assainissement des villes ou encore la lutte contre les incendies[546]. Les rejets induits par ces usages peuvent altérer la qualité de l'eau et nuire à la santé humaine. La prise de conscience progressive de ces dangers, associée aux progrès des connaissances et des techniques, ont permis d'éradiquer les maladies d'origine hydrique dans les pays ayant mis en place des systèmes d'assainissement et de traitement des eaux usées (§ 1). Au cours du XX^{e} siècle, la forte croissance de l'urbanisation et de l'industrialisation de nos sociétés, ainsi que la logique agricole productiviste, ont généré une multitude de nouvelles formes de pollution, qui menacent la santé humaine et la pérennité des ressources hydriques. Ainsi, les besoins en eau des populations sont confrontés aux enjeux contemporains de la garantie de la sécurité sanitaire (§ 2).

§ - 1 L'éradication des épidémies d'origine hydrique

Durant une longue période, l'état des connaissances scientifiques ne permettait pas de comprendre les causes des épidémies d'origine hydrique (A). Les évolutions technologiques intervenues dans le domaine des procédés de purification de l'eau ont joué un rôle majeur dans la capacité d'élimination des germes pathogènes (B).

A. La compréhension préalable de leur cause

Le rôle de l'eau dans la transmission des maladies (diarrhée, choléra, dysenterie, typhoïde etc.) n'a été réellement compris qu'à la fin du XIX^{e} siècle grâce aux progrès de la science. Dès le XVIII^{e} siècle, les citadins et les édiles ont été préoccupés, comme

[546] Georges Bechmann précise, par exemple, que « les distributions d'eau doivent satisfaire en même temps aux nécessités des services publics tant pour la salubrité – arrosage des rues, lavage des caniveaux, nettoyage des marchés, entraînement des boues et détritus, curage des égouts, etc. – que pour l'agrément et l'ornementation des promenades – arrosage des plantations, alimentation des fontaines publiques – et pour la sécurité générale – extinction des incendies » (BECHMANN, G., *Salubrité urbaine, distributions d'eau, assainissement*, *op. cit.*, p. 35).

précédemment évoqué, par la « souillure » des villes engendrée par les ordures ménagères, les excréments humains qui fuient des fosses d'aisances ou qui sont déversés dans la rue, les matières fécales animales ou encore les rejets d'origine artisanale ou industrielle. Mais, « l'ennemi n'est pas véritablement identifié ni localisé »[547]. La pollution de l'eau est donc « rarement redoutée en tant que telle et les rejets dans les rivières en amont des zones habitées sont fréquents. Les infiltrations dans la nappe phréatique ne sont jamais contrôlées »[548]. La théorie des miasmes dominant la pensée médicale à la fin du XVIII[e] siècle, « les facteurs à l'origine des maladies sont au nombre de trois : le climat, les substances dangereuses contenues dans l'air, dans l'eau et dans le sol, les vapeurs méphitiques qui altèrent la qualité de l'air »[549]. Ce sont donc les « odeurs pestilentielles circulant dans l'air de la ville qu'on jugeait responsables des infections, menaçant, par leur diffusion, la population urbaine entière »[550]. Dégageant du « "mauvais air", [des] "miasmes corrupteurs" ou [des] "vapeurs méphitiques" selon le vocabulaire des différents lieux et des différentes époques »[551], les eaux stagnantes sont dénoncées. Dans cette logique, l'eau des puits est systématiquement incriminée[552], tandis que les citadins, qui n'ont pas, ou pas assez, de fontaines, continuent de boire l'eau des fleuves et des rivières polluée par les fréquents rejets, mais « considérée comme saine même par les médecins » si elle est prise en amont[553]. Avec Patrick Fournier, « on peut stigmatiser l'ignorance et l'inconscience des populations de l'époque moderne mais l'expérience jouait un grand rôle dans les appréciations portées sur la qualité des eaux et on ne peut douter du caractère beaucoup plus pathogène des eaux stagnantes »[554]. Dans tous les cas, l'eau étant indispensable à la vie des êtres humains, il fallait bien s'en procurer. Or, seul un petit nombre avait les moyens de recourir à des porteurs d'eau qui allaient s'approvisionner à

[547] VIDAL-NAQUET, P. A., « L'eau sous contrôle », *in* DOURLENS, Ch., VIDAL-NAQUET, *La ville au risque de l'eau*, Paris, L'Harmattan, 1992, p. 19.
[548] FOURNIER, P., « De la souillure à la pollution, un essai d'interprétation des origines de l'idée de pollution », *in* BERNHARD, C., MASSARD-GUILBAUD, G. (dir.), *Le démon moderne : la pollution dans les sociétés urbaines et industrielles d'Europe*, Clermont-Ferrand, Presses universitaires Blaise Pascal, 2002, p. 42. Abram de Swaan indique par exemple, que, jusqu'aux années 1880 aux États-Unis, « selon une théorie admise, l'eau se purifiait d'elle-même quand les ordures étaient diluées et quand son flot s'écoulait suffisamment longtemps » (SWAAN, A., *Sous l'aile protectrice de l'État*, *op. cit.*, p. 182, nbp 3).
[549] FOURNIER, P., « De la souillure à la pollution », *op. cit.*, p. 38.
[550] LEVY, A., « Médecine et urbanisme : une brève histoire des rapports », *op. cit.*, p. 24. Comme le résume Albert Levy, « jusque vers la fin du XIXe siècle, les causes des maladies et des infections étaient recherchées dans l'air malsain des villes, dans le milieu urbain corrompu par les exhalaisons putrides porteuses de miasmes résultant de la décomposition des matières et des déchets organiques provenant de lieux insalubres, de l'habitat dégradé et délabré lié aux conditions de vie misérables des populations entassées dans des espaces confinés, sombres et humides » (*Ibid.*)
[551] FOURNIER, P., « De la souillure à la pollution, un essai d'interprétation des origines de l'idée de pollution», *op. cit.*, p. 42.
[552] D'ailleurs, selon Daniel Roche, « l'usage des citernes privées et publiques et la récupération des eaux pluviales n'est pas fréquent dans les villes de l'Europe de l'Ouest et du Nord encore qu'il soit attesté, par exemple à Paris, dans certains hôtels du XVIIe siècle et du XVIIIe siècle. Il est sans doute plus répandu dans l'Europe méridionale » (ROCHE, D., « Le temps de l'eau rare du Moyen-Âge à l'épode moderne », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*, n° 2, 1984. p. 385).
[553] FOURNIER, P., *op. cit.*, pp. 42-43.
[554] *Ibid.,* p. 43.

l'extérieur de la ville pour trouver une ressource moins infectée, ou encore de payer de l'eau filtrée par une entreprise. Pour les autres, les solutions étaient « de procéder à une sorte de filtration individuelle, [de] laisser décanter l'eau, sinon [d']y ajouter du vin et [de] se laisser guider par la vue, l'odeur et le goût »[555].

La pollution des ressources hydriques va s'aggraver au cours du XIX[e] siècle[556] ce qui justifiera la mise en place d'une politique globale d'assainissement comme précédemment évoqué. Cependant, comme le souligne Jean-Pierre Goubert, jusqu'aux avancées de la bactériologie, « les critères pour apprécier une "bonne" eau sont très minces. Les savants eux-mêmes sont réduits à faire appel à l'expérience et aux sens, vue, goût, odorat »[557]. Quelques-uns utilisent les avancées de la chimie, qui permettent de quantifier les résidus solides et d'identifier « les substances contenues dans l'eau : calcaire, sélénite (sulfate de calcium), sel (chlorure de sodium et nitrate de potassium) »[558]. Mais, nombres de substances ne pouvaient être détectées.

Les différentes épidémies de choléra vont accélérer la prise de conscience du rôle de l'eau dans la transmission des maladies. Grâce à ses observations, John Snow va faire évoluer l'état des connaissances. Il est l'un des premiers à chercher à démontrer que la transmission du choléra ne se fait pas par l'air ou les miasmes, mais par l'eau contaminée par les vomissements et les excréments des personnes atteintes par la maladie[559]. Ses analyses et recommandations prendront du temps avant de s'imposer. Ce sont surtout les découvertes de Pasteur, de Koch et, plus généralement, de la bactériologie, qui remettent en cause les théories

[555] VIDAL-NAQUET, P., « L'eau sous contrôle », *op. cit.*, p. 20.
[556] À titre d'illustration, Charles de Freycinet décrit longuement les différents facteurs qui viennent « altérer » les eaux et qui justifient le développement « des distributions d'eaux publiques » qu'il définit comme un « système organisé en vue d'une alimentation en commun, c'est-à-dire de manière à ce que chaque habitant puisse, moyennant rétribution, puiser dans un approvisionnement commun mis à sa portée » (FREYCINET (de), Ch., *Principes de l'assainissement des villes employés dans les centres de population de l'Europe occidentale pour protéger la santé publique*, *op. cit.*, 1870, pp. 8-24).
[557] GOUBERT, J.-P., *Une histoire de l'hygiène, op. cit.* p. 42.
[558] *Ibid.*, p. 43.
[559] Patrick Berche résume la démarche de Snow qui a pu « prouver la réalité de sa théorie au cours d'une épidémie de choléra qui éclata à Londres en août et septembre 1854. Travaillant sur le terrain, Snow suivit de près l'évolution de l'épidémie. En colligeant le domicile des patients cholériques et le registre des décès, il s'aperçut que la plupart des patients morts habitaient au voisinage de pompes à eau. L'épicentre de l'épidémie fut ainsi localisé dans le quartier au coin de *Broad Street* et de *Cambridge Street.* Il répertoria près de 500 morts en 10 jours à cet endroit où était sise une pompe devenue fameuse. Sur intervention de Snow, les autorités interdirent l'usage de la pompe, ce qui stoppa l'épidémie dans le quartier. Par ailleurs, Snow fut frappé par le fait que les 535 ouvriers d'une usine localisée à *Poland Street* au cœur d'un quartier fortement touché par le choléra furent largement épargnés par la maladie. L'usine n'était pas alimentée par l'eau contaminée de la Tamise mais avait son propre puits et les ouvriers ne buvaient que de la bière ! ». Continuant ses travaux sur les conditions de distribution d'eau dans Londres, il étudia les taux de mortalité dans les différents quartiers desservis par les deux fournisseurs d'eau. Il démontra ainsi que les morts ont été beaucoup moins nombreux (37 pour 10 000 foyers contre 315 pour 10 000 foyers) dans la zone desservie par la *Lambeth Wateworks Company* qui « consciente des problèmes de pollution par les égouts avait décidé en 1852 de porter sa zone de pompage à *22 miles* en amont de la ville, évitant ainsi la contamination de l'eau potable par les égouts. Ainsi, John Snow avait montré dès 1855 que l'eau de boisson polluée par les égouts transmettait le choléra, à une époque où l'on ne savait rien des causes des infections » (BERCHE, P., *Une histoire des microbes*, *op. cit.*, p. 71-72).

miasmatiques toujours en vogue, en démontrant que, quoique inodores, les bactéries et les microbes, peuvent pourtant s'avérer dangereux pour la santé. En permettant d'identifier le rôle des germes pathogènes (bacilles, vibrions) dans la transmission de certaines maladies, il devenait possible de localiser les microbes « et de concentrer ses forces au lieu de les disperser, et ceci dans une optique de conquête »[560] visant à trouver les moyens de les éliminer. De surcroît, « l'explication par la cause, et non plus uniquement par la corrélation statistique entre insalubrité et morbidité, laisse entrevoir des possibilités d'élargissement de l'adhésion à l'idéologie hygiéniste »[561] et à son argumentaire.

À la fin du XIX[e] siècle, l'importance de l'eau pour la salubrité et la santé est devenue un lieu commun. À titre d'illustration, l'ingénieur Georges Bechmann affirme qu'« agent de nutrition et d'assainissement tout à la fois, véhicule naturel des aliments, des germes, aussi bien que des déjections de toute espèce, l'eau est sans doute, parmi les éléments nécessaires à la vie, celui qui mérite de fixer avant tout l'attention des habitants des villes »[562]. Les découvertes scientifiques viendront justifier les interventions publiques, de plus en plus considérées comme nécessaires et salutaires. Comme l'exprime Olivier Le Goff, « une tâche civilisatrice fait donc suite à l'indifférence qui jusque là prévalait et qui devient maintenant synonyme de risque »[563], même si la situation des classes laborieuses mettra du temps à changer dans les faits au rythme de la construction effective des réseaux et du raccordement des habitations.

Si le pressentiment de la nécessité de mettre l'eau sale à distance existait déjà, les découvertes de la bactériologie, longues à se diffuser[564], vont faire du traitement de l'eau contre la pollution des impératifs sanitaires majeurs, imposant de nouvelles obligations à ceux qui en ont la charge. On mesure ainsi l'importance de l'évolution des connaissances et des techniques dans la construction sociale des besoins, dont nous nous proposons de donner un aperçu.

---

[560] VIDAL-NAQUET, P. A., « L'eau sous contrôle », *op. cit.*, p. 21.
[561] *Ibid.*, p. 22.
[562] BECHMANN, G., *Salubrité urbaine, distributions d'eau, assainissement*, *op. cit.*, t. 1, p. 31.
[563] LE GOFF, A., *L'invention du confort, op. cit.*, p. 36.
[564] À titre d'illustration, malgré la découverte par Elberth du bacille de la typhoïde en 1880, certaines théories médicales sur l'étiologie de la typhoïde restaient bien vivaces. L'épidémie de fièvre typhoïde qui a touché le lycée de Quimper en 1886 alors que personne d'autre n'était touché dans la ville va venir conforter leur remise en cause. C'est l'observation de la situation qui a permis de constater que la contamination était d'origine alimentaire. En effet, Jean-Pierre Goubert raconte que « 34 cas sont recensés parmi les pensionnaires, les demi-pensionnaires et le personnel. Mais pas un des 155 externes n'est touché » (GOUBERT, J.-P., *Une histoire de l'hygiène*, *op. cit.*, p. 48).

B. Des procédés de purification multiples

Les procédés de purification de l'eau variant en fonction des époques, des lieux et des connaissances scientifiques, il n'est pas possible de tous les présenter ici. D'autant plus que leur perfectionnement et leur complexification rendent le sujet très technique et difficilement accessible au néophyte. L'objectif est uniquement d'illustrer le fait que de tels procédés existent et qu'ils sont aujourd'hui considérés comme une exigence sanitaire incontournable pour répondre aux besoins en eau des populations.

Dès la fin du XVIII[e] siècle, des techniques de décantation et de filtration avec du sable ou du gravier ont été mises en place, sous la forme de différents bassins avec des granulats de plus en plus fins. Au début du XIX[e] siècle, les filtres au charbon vont être expérimentés. Ils « se composent d'une couche de graviers, d'une forte couche de charbon mêlé à de petits sablons puis d'une seconde couche de graviers. L'eau remonte dans des vases de plomb munis d'éponges qui sont changées toutes les deux ou trois heures »[565]. À Paris, une usine installée quai des Célestins utilise cette technique à partir de 1806. Elle est abandonnée dans les années 1840 car le filtre à charbon a des inconvénients : il doit être fréquemment renouvelé, il s'encrasse rapidement puisque les éponges doivent être changées toutes les deux ou trois heures pour une distribution privée et, pour une distribution publique, il faut « laver le gravier et remplacer le sable sur une épaisseur qui prête alors à discussion »[566]. L'alun est également employé car il permet d'accélérer la floculation (réaction qui entraine l'agrégation de matières en suspension dans un liquide) et facilite la décantation. Sont également testés les filtres en laine fortement comprimée[567]. Les procédés naturels qui visent « à reproduire en plus grand, l'expérience observée de l'épuration de l'eau par les sols sableux, où des bactéries détruisent les microbes contenus dans le liquide »[568] continuaient à être utilisés. Ils nécessitent « de grandes superficies au bord de l'eau situées à proximité de l'agglomération »[569].

À côté de la filtration classique qui consiste à faire passer l'eau dans des bassins contenant des sables de plus en plus fins, va être imaginée, au début du XX[e] siècle, la filtration au sable non submergé qui s'inspire de la formation des nappes d'eau souterraines

[565] *Ibid.*, p. 53.
[566] *Ibid.*
[567] *Ibid.*
[568] FRIOUX, S., *Les réseaux de la modernité*, *op. cit.*, p. 44.
[569] GOUBERT, J.-P., *Une histoire de l'hygiène, op. cit.,* p. 54.

par les pluies dans les zones géologiques sableuses[570]. Cette technique s'est répandue à partir des années 1910, en étant par exemple utilisée pour clarifier les eaux avant de les stériliser[571]. Cet exemple témoigne du fait, qu'avec les avancées de la science et des connaissances, la simple filtration n'a plus été regardée comme suffisante pour que l'eau soit considérée comme potable par le bactériologiste et assure la sécurité sanitaire des villes. Elle trouve également des limites du fait de la masse d'eau à traiter. Quant à la filtration à domicile qui a pendant longtemps été « le moyen le plus sûr pour éliminer les agents pathogènes qui transitent par l'eau », ses limites sont révélées par la microbiologie qui prouve que les filtres domestiques laissent passer les microbes[572].

Vers la fin du XIX[e] siècle, les progrès de la physique et de la chimie ont permis de tester divers procédés de stérilisation qui susciteront des controverses scientifiques témoignant déjà de la difficulté à établir un consensus sur les critères de la qualité de l'eau. Certains ingénieurs sanitaires ont par exemple mis « au point des procédés utilisant des composés chimiques, comme le ferrochlore, qui seront expérimentés en Angleterre à Reading et sur le Continent dans des petites villes comme Middlekerke, en Belgique, ou Lectoure, en France »[573]. Mais, cette « méthode reste marginale jusqu'à ce que soit mise en pratique la "javellisation des eaux"»[574] ou verdunisation qui utilise le chlore pour ses vertus bactéricides. La stérilisation par l'ozone a également été imaginée[575] ou encore celle par les rayons ultra-violets[576]. Ces procédés physico-chimiques permettent d'accélérer la filtration et vont être de plus en plus utilisés à partir de 1914[577].

Dans plusieurs villes d'Europe, la tendance va être de « prendre l'eau sur place, de la traiter et d'abandonner les transferts à grande distance d'eau de qualité »[578]. Le traitement

[570] *Ibid.*, p. 47.
[571] *Ibid.*, p. 48.
[572] VIDAL-NAQUET, P., « L'eau sous contrôle », *op. cit.* p. 26.
[573] FRIOUX, S., FOURNIER, P., CHAUVEAU, S., *Hygiène et santé en Europe, op. cit.*, p. 186.
[574] *Ibid.*
[575] Ce procédé de stérilisation a été inventé par le baron hollandais Tyndal et développé, ensuite, par Marius-Paul Otto. L'ozonisation « consiste à mettre en contact l'eau avec de l'air électrisé, qui produit de l'ozone » (FRIOUX, S., *Les réseaux de la modernité, op. cit.*, p. 50).
[576] Cette technique, proposée par l'hygiéniste lyonnais Jules Courmont, « utilise une lampe en quartz à vapeur de mercure, forte productrice de ce rayonnement microbicide. Deux méthodes sont possibles : soit la lampe est complètement immergée dans l'eau, chaque radiation qu'elle produit se trouvant naturellement absorbée par les milieux environnants ; soit la lampe est placée à proximité immédiate de l'eau à stériliser, mais brûle à l'air libre sans être immergée ». Ce procédé ne sera pas utilisé très longtemps (*Ibid.*, pp. 51, 53).
[577] VIDAL-NAQUET, P., *op. cit.*, p. 27.
[578] BARRAQUÉ, B., « Eau (et gaz) à tous les étages », *op. cit.,* p. 7.

classique et complet de l'eau comprend plusieurs étapes[579] : l'oxydation (quand les eaux à traiter contiennent beaucoup de matières organiques), pour laquelle on utilise un oxydant (chlore ou ozone), qui vise à faciliter l'élimination des substances organiques ou autres (ammoniaque, fer etc.) lors de l'étape suivante ; la clarification, qui permet d'éliminer les particules en suspension en utilisant un coagulant pour que les particules s'agglomèrent et facilitent la filtration et la décantation (filtration à travers des grilles, décantation dans des bassins, filtration à travers plusieurs couches de plus en plus fines de granulats et sables) et la désinfection, dont le but est d'éliminer les micro-organismes pathogènes (chlore, ozone, ultraviolets).

Cette période d'expérimentation aura été très ingénieuse puisque, selon Stéphane Frioux, c'est avant la Première Guerre mondiale « que sont inventées la plupart des techniques dont nos villes se servent encore aujourd'hui pour épurer les eaux distribuées aux citadins »[580], même si elles ont nécessité des compléments ou se sont complexifiées. Les dispositifs techniques et les principes élaborés se révèlent « particulièrement pertinents, puisqu'en 1945, les épidémies d'origine hydrique ont pratiquement disparu et que l'eau semble pouvoir être enfin totalement maîtrisée et rendue disponible pour le plus grand nombre »[581]. Ainsi, « après un siècle d'hésitations, de découvertes et de révolutions, il apparaît clairement que la science et la technique constituent maintenant le socle sur lequel s'appuyer pour élever de façon continue les niveaux de sécurité »[582].

Mais, le besoin de sécurité sanitaire va nécessiter des expertises sans cesse plus complexes pour établir la qualité de l'eau faisant intervenir des bactériologistes, des chimistes, des physiciens, des médecins, des biologistes, des géologues, des ingénieurs, des environnementalistes etc. Il exige également une adaptation permanente aux nouveaux défis posés par les découvertes scientifiques.

[579] Nous nous référons au dossier du CNRS relatif à l'eau potable dont l'un des chapitres explicite les différents procédés classiques de traitement (http://www.cnrs.fr/cw/dossiers/doseau/decouv/potable/traitEau.html).
[580] FRIOUX, S., *Les réseaux de la modernité, op. cit.*, p. 577. Voir également Bernard Barraqué qui souligne que « dans le premier quart du XXème siècle, toutes les techniques dont nous disposons aujourd'hui ont été mises au point : chloration, charbon actif, ozonation, et ultraviolets. », BARRAQUÉ, B., « Eau (et gaz) à tous les étages », *op. cit*, p. 7.
[581] VIDAL-NAQUET, P., « L'eau sous contrôle », *op. cit.*, p. 28.
[582] *Ibid.*, 27.

§ - 2 Les enjeux contemporains pour garantir la sécurité sanitaire de l'eau

Au long de la période, les pollutions de l'eau se sont, tout à la fois, amplifiées et diversifiées du fait du développement des activités humaines. De surcroît, le perfectionnement des techniques d'analyse a mis (et continue de mettre) en lumière des pollutions jusque-là non identifiées. Ces évolutions ont conduit à réfléchir aux critères de potabilité de l'eau et à durcir les normes qui les définissent (A). De nouveaux risques et de nouvelles menaces se sont développés, conduisant à faire de la sécurisation des réseaux de distribution d'eau un enjeu stratégique primordial. Si relever ces défis implique de maîtriser des technologies de haut niveau dans des activités à forte composante industrielle, cela n'est plus considéré comme suffisant. L'importance de solutions préventives fondées sur la coopération et la cohérence territoriale apparaît de plus en plus nettement (B).

A. L'évolution des critères de potabilité

Une approche en termes de risques va émerger des nouvelles découvertes (comme la pollution infinitésimale et les virus[583]) ou encore de la mise en cause des procédés de traitement[584]. Elle a fait progresser l'idée selon laquelle, « si les grandes épidémies ont disparu, il n'est cependant pas possible de prétendre que l'eau distribuée dans les réseaux, même si elle est de très bonne qualité, est une eau totalement pure et sans aucun danger pour la santé humaine »[585]. En effet, les pollutions des eaux n'ont cessé de s'aggraver et de se diversifier tout au long du XX siècle. Des rejets de l'industrie à la prolifération des déchets, en passant par la surexploitation des ressources, les méthodes agricoles (engrais chargés de nitrates, pesticides), les résidus médicamenteux ou encore le développement exponentiel du secteur de l'énergie (transport, électricité, chauffage), les raisons sont nombreuses. À toutes ses étapes, le cycle de l'eau est pollué par les substances chimiques ou les métaux lourds qui s'infiltrent dans les sous-sols et contaminent les nappes souterraines ou sont rejetés directement dans les cours d'eau ainsi que par les gaz ou composés chimiques volatils qui

[583] En effet, il s'est avéré que les techniques d'élimination, notamment la filtration sur charbon actif, ne garantissaient pas la disparation complète des micropolluants dont le repérage est d'ailleurs loin d'être exhaustif. Quant aux virus, ils vont illustrer le fait que des eaux conformes aux normes de potabilité peuvent en contenir « et que les procédés classiques de traitement de l'eau laissent donc passer certains agents pathogènes » (*Ibid.*, p. 31).

[584] Pierre Vidal-Naquet note que « les procédés de traitement eux-mêmes, conçus pour éliminer les agents pathogènes, sont aussi mis en cause. Ainsi, la chloration, utilisée depuis le début du siècle, est-elle susceptible de former des composants organo-chlorés lorsqu'elle est utilisée en début de filière sur des eaux chargées en matières organiques ». Citant une étude de l'OCDE, il précise que « certains polluants, même relativement inoffensifs, peuvent être transformés en des composés chimiques toxiques par les réactifs utilisés pendant le traitement lui-même » (*Ibid.*).

[585] *Ibid.*, p. 31.

montent dans l'atmosphère et dont les particules redescendent avec les précipitations. Le résultat est une forte dégradation des ressources hydriques comme une altération de leur cycle de renouvellement. La disparition de la faune et de la flore aquatiques ainsi que la prolifération des algues qui conduit à l'eutrophisation d'écosystèmes aquatiques[586] sont les éléments qui rendent le plus visible cette dégradation.

Au regard de l'ampleur de la pollution, l'objectif n'est plus de l'éliminer, « perspective qui s'est révélée trop radicale pour être opératoire, mais de tenter d'en diminuer l'importance »[587]. Ainsi, à côté de la protection des points de captage (cf *infra*), vont être établies des teneurs limites à ne pas dépasser pour un certain nombre de substances nocives. Une eau considérée comme potable ne signifie donc pas « qu'elle soit exempte de matières polluantes, mais que leur concentration a été jugée suffisamment faible pour ne pas mettre en danger la santé du consommateur »[588]. Dans cette perspective, si pour être considérée comme potable, une eau ne doit pas contenir « de germes pathogènes (bactéries, virus) et d'organismes parasites, car les risques sanitaires liés à ces micro-organismes sont grands », les substances chimiques peuvent, par contre, être présentes si elles sont en quantité limitée[589]. Des « concentrations maximales admissibles » ont donc été définies pour des « substances qualifiées d'indésirables ou de toxiques, comme les nitrates et les phosphates, les métaux lourds, ou encore les hydrocarbures et les pesticides »[590]. Elles sont précisées dans des textes

[586] L'eutrophisation « se produit lorsque le milieu reçoit trop de matières nutritives assimilables par les algues et que celles-ci prolifèrent. Les principaux nutriments à l'origine de ce phénomène sont le phosphore (contenu dans les phosphates) et l'azote (contenu dans l'ammonium, les nitrates, et les nitrites). L'eutrophisation s'observe surtout dans les écosystèmes dont les eaux se renouvellent lentement et en particulier dans les lacs profonds ». Ces derniers reçoivent en effet « quantités de matières nutritives apportées par les torrents et les eaux de ruissellement. Stimulées par cet apport substantiel, certaines algues croissent et se multiplient de manière excessive. Cette croissance s'effectue dans les couches d'eaux superficielles car les végétaux ont besoin de lumière pour se développer. Ces algues en excès conduisent, lorsqu'elles se décomposent, à une augmentation de la charge naturelle de l'écosystème en matières organiques biodégradables. Dans les profondeurs du lac, là où les algues mortes viennent se déposer, les bactéries aérobies qui s'en nourrissent prolifèrent à leur tour, consommant de plus en plus d'oxygène ». Si ce processus naturel est très lent, « il peut être fortement accéléré par l'apport d'effluents domestiques, industriels et/ou agricoles et conduire à la mort de l'écosystème aquatique en quelques décennies voire même en quelques années. On parle alors d'hypereutrophisation ou encore de dystrophisation » (CNRS, dossier sur l'eau, Ecosystèmes aquatiques continentaux, L'eutrophisation, http://www.cnrs.fr/cw/dossiers/doseau/decouv/ecosys/eutrophisat.html). La prise en compte des dangers de l'eutrophisation des eaux est relativement ancienne : à titre d'illustration, l'OCDE adoptait, en 1974, une recommandation sur la lutte contre l'eutrophisation des eaux dans laquelle elle souligne que les causes principales et les mécanismes de ce phénomène, résultat de l'activité humaine, sont compris (rejet excessif dans les eaux de surface de substances nutritives comme les composés de phosphore et d'azote). Elle rappelle un certain nombre de mesures qui peuvent être prises pour l'enrayer (traitement des effluents domestiques et industriels, avec élimination des substances nutritives ; réduction des apports provenant de diverses activités agricoles ; le cas échéant, contrôle de ces substances à la source même, par la modification des produits, comme dans le cas de la substitution d'autres produits aux phosphates dans les détergents) (Recommandation C(74)220 du 14 novembre 1974, http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=9&InstrumentPID=7&Lang=fr&Book=False).

[587] VIDAL-NAQUET, P., « L'eau sous contrôle », *op. cit.*, p. 42.

[588] Dossier du CNRS sur l'eau potable, les normes (http://www.cnrs.fr/cw/dossiers/doseau/decouv/potable/potableNor.html).

[589] *Ibid.*

[590] *Ibid.*Il est précisé qu'« à l'inverse, la présence de certaines substances peut être jugée nécessaire comme les oligo-éléments indispensables à l'organisme » et qu'une eau agréable à boire fait aujourd'hui partie des critères de la potabilité :

juridiques comme la directive 98/83/CE du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine[591].

Le problème est qu'il n'est pas toujours aisé de déterminer à partir de quelle concentration des substances chimiques deviennent toxiques et quels sont leurs effets cumulés. À cette fin, deux approches scientifiques sont mobilisées : l'expérimentation qui « consiste à tester ces substances sur des cellules animales ou humaines ou sur les animaux » et l'épidémiologie qui vise « à suivre l'état de santé de populations exposées à certaines d'entres elles et à la comparer à des populations vivant dans des conditions semblables mais non exposées à ces mêmes substances »[592]. Au regard de la complexité des enjeux et de la multiplicité des interactions, ces études sont difficiles à mener. Au début des années 1990, Pierre Vidal-Naquet énumérait certaines de leurs limites. D'abord, « les analyses en laboratoire ne peuvent s'intéresser qu'à des substances très fortement concentrées. Si les résultats des expériences informent sur la toxicité à haute dose, ils n'indiquent rien sur les effets des faibles doses »[593]. Ensuite, le temps de latence avant que les effets de ces faibles doses ne se manifestent peut être extrêmement long. Ainsi, « l'innocuité d'un produit, repérée sur le court terme ne signifie pas qu'il n'est pas nuisible sur le long terme »[594]. Par ailleurs, les conclusions auxquelles on parvient à partir des expérimentations faites sur des animaux ayant des caractères génétiques homogènes ne s'appliquent pas forcément aux êtres humains qui vivent dans des conditions très diverses et présentent de fortes différences génétiques[595]. D'autre part, la nocivité des substances prises isolément peut être différente si elles se

« elle doit être claire, avoir une bonne odeur et un bon goût. Pour avoir bon goût, il lui faut contenir un minimum de sels minéraux dissous (de 0,1 à 0,5 gramme par litre), lesquels sont par ailleurs indispensables à l'organisme ».

[591] Selon l'article 4 de cette directive, « les eaux destinées à la consommation humaine sont salubres et propres si elles : a) ne contiennent pas un nombre ou une concentration de micro-organismes, de parasites ou de toutes autres substances constituant un danger potentiel pour la santé des personnes et b) sont conformes aux exigences minimales spécifiées à l'annexe I, parties A et B ». Dans la partie A, la directive précise les paramètres mircrobiologiques (il ne doit y avoir ni *Escherichia coli*, ni entérocoques), et la partie B les paramètres chimiques (les taux limites d'une vingtaine de paramètres chimiques sont listés comme l'arsenic, le benzène, le chrome, le cuivre, les cyanures, le mercure, les pesticides ou encore les hydrocarbures). Pour garantir cette salubrité et cette propreté de l'eau, les États doivent fixer les valeurs paramétriques correspondant au moins aux valeurs établies par la directive à l'annexe I (en sus des parties A et B, il y a une partie C qui déterminent les paramètres indicateurs (aluminium, chlorures, conductivité, fer, sulfates, saveurs etc.) et la valeur paramétrique de la radioactivité (art 5). Pour les paramètres ne figurant pas dans la directive, les États fixent les valeurs limites nécessaire pour la protection de la santé. En cas de non respect des différentes valeurs paramétriques, ils doivent veiller, d'une part, à ce qu'une enquête soit immédiatement effectuée afin d'en déterminer les causes et, d'autre part, « à ce que les mesures correctives nécessaires soient prises le plus rapidement possible afin de rétablir la qualité » (art 8-1 et 2). Ils doivent bien sûr interdire ou restreindre toute distribution d'eaux constituant un danger potentiel pour la santé des personnes ou prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger la santé (art 8-3). Pour prendre un dernier exemple, cette directive impose aux États de contrôler régulièrement la qualité des eaux en respectant des méthodes d'analyse spécifiées dans la directive ou toutes autres méthodes équivalents (art 7 et annexes II et III) (Directive 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, *JOCE*, 5 déc. 98, L 330/32 et s.).

[592] Dossier du CNRS sur l'eau potable, les normes (http://www.cnrs.fr/cw/dossiers/doseau/decouv/potable/potableNor.html).

[593] VIDAL-NAQUET, P., « L'eau sous contrôle », *op. cit.*, p. 33.

[594] *Ibid.*

[595] *Ibid.*

combinent : « la toxicité de l'ensemble des substances peut être cumulative ; mais elle peut aussi bien s'annuler en raison d'effets inhibiteurs »[596]. Cela implique que « le comportement réel de ces substances dans le réseau, qui peuvent ainsi se combiner à l'infini, entre elles ou avec des substances inconnues[597], est sensiblement éloigné de ce que l'on peut observer de façon expérimentale »[598]. De surcroît, il est « pratiquement exclu de mettre en évidence, en dehors des cas de toxicité aiguë, des corrélations statistiques entre les infections humaines éventuellement constatées et les pollutions hydriques. Les contaminations par l'eau potable sont rares et les autres facteurs qui peuvent jouer un rôle déterminant dans l'apparition de la maladie sont quasiment impossibles à neutraliser »[599]. Il est donc très délicat d'établir des relations de causes à effets, comme de connaître avec certitude les effets des méthodes de traitement de l'eau sur la santé publique.

Pour tenter de gérer ces risques, « les normes se font de plus en plus précises. Elles concernent aussi bien la qualité de l'eau produite et desservie, que la surveillance de cette qualité »[600]. Comme l'indique la note du CNRS, l'eau est d'ailleurs « la denrée alimentaire la plus fortement réglementée » aujourd'hui[601]. De leur côté, les techniques classiques de traitement de l'eau s'étant révélées insuffisantes face à l'accroissement des quantités de certains polluants (nitrates et pesticides notamment), il a fallu concevoir de nouveaux procédés pour permettre une consommation d'eau avec le moins de dangers possibles pour la santé humaine[602]. Ce secteur est devenu une industrie de pointe y compris dans la gestion du

[596] *Ibid*
[597] Avec l'essor très important de l'industrie chimique, de nombreuses substances sont créées. Or, pour des raisons de secret industriel, elles « ne sont pas toujours connues par les distributeurs d'eau et […] on ignore bien souvent le degré de toxicité » (*Ibid.*, p. 31).
[598] *Ibid.*, p. 34. Il en va de même pour les microorganismes pathogènes puisque « la faible concentration bactérienne initiale peut être perturbée par la présence de dépôts dans les canalisations qui ont un fort pouvoir d'attraction et d'absorption des bactéries. La faible dose constatée en laboratoire n'exclut donc pas de plus grandes densités ponctuelles d'agents pathogènes dans le réseau » (*Ibid.*).
[599] *Ibid.*
[600] *Ibid.*, p. 27.
[601] Dossier du CNRS sur l'eau potable, les normes (http://www.cnrs.fr/cw/dossiers/doseau/decouv/potable/potableNor.html). Voir par exemple la directive 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 déjà mentionnée. Ou pour la France, le décret n° 2001-1220 du 20 décembre 2001 relatif aux eaux destinées à la consommation humaine, à l'exclusion des eaux minérales naturelles, modifié par le décret n° 2003-462 du 21 mai 2003 relatif aux dispositions réglementaires des parties I, II et III du code de la santé publique.
[602] Sans entrer dans le détail des techniques, on peut renvoyer au dossier du CNRS sur l'eau qui mentionne le procédé d'adsorption sur charbon actif qui « permet d'éliminer, après un éventuel traitement d'oxydation, des polluants organiques dissous comme certains pesticides ou hydrocarbures » ; l'utilisation du « charbon actif dit biologique lequel possède, adsorbés sur ses parois, des micro-organismes grands consommateurs de matières organiques biodégradables. L'intérêt d'un tel procédé est qu'il permet d'extraire des micropolluants organiques sans employer de produits chimiques ». Face à l'augmentation en nitrates des eaux brutes, la dénitratation (résines échangeuses d'ions qui permettent de remplacer l'ion nitrate par un autre ion sans danger) et la dénitrification biologique (utilisation de bactéries pour transformer l'ion nitrate en azote gazeux) ont été développées (CNRS, *Les procédés classiques de traitement des eaux*, http://www.cnrs.fr/cw/dossiers/doseau/decouv/potable/traitEau.html). Dans ce dossier, est également détaillée la filtration sur membranes qui serait « une mini-révolution dans le domaine du traitement de l'eau. Le principe consiste non plus à éliminer chimiquement les micropolluants mais à les extraire physiquement. Elles présentent en effet le très gros avantage de n'utiliser aucun réactif chimique, sauf

risque. Mais la vulnérabilité du système d'approvisionnement en eau est toujours une réalité face à laquelle un certain nombre de mécanismes de sécurisation ont été mis en place.

B. La sécurisation de l'approvisionnement en eau

Comme le note Rémi Barbier, si « pour la plupart des usagers, le service de l'eau fait partie des infrastructures de la vie quotidienne dont la défaillance est tout simplement impensable […], plusieurs phénomènes alimentent des craintes légitimes sur l'avenir de l'eau "destinées à la consommation humaine" »[603]. Comme déjà rappelé, la dégradation de la qualité de la ressource hydrique est certainement la plus connue et la plus visible. C'est pourquoi, à côté de l'établissement de paramètres, toujours plus nombreux, permettant de considérer une eau comme étant sans danger pour la santé humaine, a été posée la question de la protection des points de captage qui est devenue « un enjeu clef » de la sécurisation des eaux brutes[604]. En France, le principe général du mécanisme des périmètres de protection « est de soustraire le captage aux actes de malveillance, avec la définition d'un périmètre de protection immédiat, ou PPI. L'objectif est d'éloigner ou de prévenir l'installation dans sa proximité de sources potentielles de pollution chronique ou accidentelle (Périmètre de protection rapproché, ou PPR), voire de contribuer à le soustraire à la pollution diffuse (Périmètre de protection éloigné, ou PPE). Seuls les deux premiers, PPI et PPR, sont obligatoires pour tous les captages déclarés d'utilité publique ne bénéficiant pas d'une protection naturelle suffisante »[605]. Mis en place par un décret-loi du 8 août 1935 relatif à la

---

pour leur entretien. Très fiables, elles permettent de traiter des eaux très polluées et de produire une eau très pure, sans goût désagréable ni mauvaises odeurs, et de qualité constante, quelles que soient les variations de qualité de l'eau à traiter. Elles commencent depuis peu à être utilisées à grande échelle au niveau industriel. Le seul inconvénient de ces nouveaux traitements est leur coût élevé ». Il s'agit une technique de filtrage mécanique rendue possible par la multitude de pores microscopiques (0,01 micromètre) percées sur les milliers de fibres très fines (rassemblées à l'intérieur d'une gaine rigide) dont l'ensemble constitue la membrane. Ainsi, seules les substances inférieures à la taille des pores peuvent traverser les parois des fibres, les substances à l'encombrement trop important restant « dans les fibres où elles sont lessivées par l'eau non filtrée ». Ainsi, « l'ultrafiltration permet d'éliminer toutes les particules en suspension, les bactéries et les virus, ainsi que les plus grosses molécules organiques. Mais certains pesticides et certaines molécules responsables de goûts et d'odeurs, de plus faible encombrement, ne sont pas retenus ». Pour y remédier, on utilise le charbon actif en poudre. Par ailleurs, la nanofiltration est également employée. Elle est très semblable à l'ultrafiltration à la différence que la membrane utilisée « offre une porosité dix fois plus faible, de l'ordre de 0.001 micromètres ». Elle « permet de retenir tous les polluants dissous, qu'ils soient biologiques, organiques ou minéraux et quelle que soit leur concentration, sans avoir besoin d'utiliser l'adsorption sur charbon actif. Elle permet, elle aussi, de diminuer notablement l'usage du chlore. Son seul inconvénient technique est que l'eau produite est tellement pure qu'il est nécessaire de la reminéraliser ! » (CNRS, *La filtration sur membranes, un procédé d'avenir*, http://www.cnrs.fr/cw/dossiers/doseau/decouv/potable/filtrMem.html).

[603] BARBIER, R., « La sécurisation de l'approvisionnement en eau potable : un tour d'horizon des enjeux et des leviers d'action », *in* BOULEAU, GUÉRIN-SCHNEIDER, L. (éd. sc.), *Des tuyaux et des hommes : les réseaux d'eau en France*, Versailles, Nanterre, Éd. Quæ, NSS-Dialogues, 2011, p. 123.

[604] *Ibid.,* p. 124.

[605] *Ibid.*En outre, « le bénéficiaire du périmètre doit se porter acquéreur des terrains situés dans le PPI, tandis que ceux situés dans le PPR sont assujettis à un certain nombre de servitudes : certain »s activités sont interdites, d'autres sont réglementées… »

protection des eaux souterraines, rendu obligatoire à partir de 1964 pour tous les nouveaux captages, ainsi qu'avec la loi sur l'eau de 1992 à tous les captages existants à partir de 2000, « seuls 40 % des captages bénéficiaient d'un périmètre de protection effectif ou en cours de constitution en 2003 »[606].

Cette lenteur dans la mise en place de mécanismes de protection pourtant considérés comme fondamentaux s'explique par le coût et la complexité de la procédure, mais également par « la crainte des élus de devoir affronter les intérêts économiques locaux installées de longue date dans le territoire du périmètre »[607]. Selon le site du service public d'information sur l'eau (eaufrance), « en 2009, 56,6 % des points de captage (soit 19 244) bénéficient d'une protection avec déclaration d'utilité publique sur 34 000 points de captage » et « 66,1 % des volumes d'eau prélevés sont protégés »[608].

En matière d'actions préventives, « les collectivités peuvent initier elles-mêmes des "approches territoriales négociées" [qui] consistent à proposer aux agriculteurs d'adapter leurs pratiques culturales, en révisant à la baisse les apports en fertilisants et produit phytosanitaires » et moyennant, en contrepartie, « une indemnité du service de l'eau » ou des « mesures agri-environnementales financées par le département et l'Agence de l'eau »[609]. Par ailleurs, il existe également des actions plus ambitieuses, « reposant sur des prescriptions positives, comme la transition vers une agriculture biologique, à l'instar de ce qui se fait à Munich »[610]. Ainsi, comme le note Bernard Barraqué, on assiste, dans le domaine de l'assainissement, à une certaine « remise en cause des solutions purement technologiques au profit de solutions plus territorialisées»[611]. En témoigne, par exemple, le développement de solutions inspirées par l'hydrologie urbaine qui s'intéresse à la gestion spécifique des ressources hydriques liées à l'urbanisation en séparant par exemple la gestion des eaux de pluie des villes de celle des eaux usées[612].

---

[606] *Ibid.*
[607] *Ibid.*, pp. 124-125.
[608] http://www.eaufrance.fr/agir-et-participer/prevenir-les-risques/protection-des-captages. « Ils représentent: 57,3 % des points de captage en eaux souterraines ; 38,5 % des prises d'eau superficielles » (Données : SISE-Eaux (Ministère chargé de la santé) - DGS, ARS, 24 août 2009 / Source : *Protéger les captages destinés à la production d'eau potable*, Ministère chargé de la santé, 2009).
[609] BARBIER, R., « La sécurisation de l'approvisionnement en eau potable », *op. cit.*, p. 126. L'auteur souligne par ailleurs « l'émergence d'une politique plus volontariste, dans le sillage du Grenelle de l'environnement : 500 captages prioritaires ont ainsi été identifiés, et dans chaque cas un programme d'action associé à des mesures agro-environnementales devra permettre à partir de 2012 de protéger leur "aire d'alimentation". Il restera à évaluer dans quelques années la force de cet "aiguillon" et sa capacité à provoquer une réelle régulation de la pollution diffuse » (*Ibid.*).
[610] *Ibid.*
[611] BARRAQUÉ, B., « Eau (et gaz) à tous les étages », *op. cit.*, p. 10.
[612] *Ibid.*

Quant aux réseaux de distribution d'eau eux-mêmes, ils n'ont cessé de se complexifier et de s'étendre à un nombre de plus en plus grands d'utilisateurs. Si leur fiabilité a progressé, faisant des pannes et des risques de contamination accidentelle des évènements de plus en plus exceptionnels, il n'en demeure pas moins qu'« en cas d'occurrence de ces événements, le nombre d'usagers affectés est sans commune mesure avec ce qu'il pouvait être lorsque les réseaux étaient de taille plus modeste »[613]. Cela signifie que « sécurité et vulnérabilité des systèmes se sont développées parallèlement »[614]. Ce risque implique de prendre des dispositions en matière de sécurité pour éviter les actes de sabotages et de malveillances, les attaques biochimiques ou encore les pollutions accidentelles, en protégeant notamment les points les plus vulnérables des réseaux comme les stations de pompage, les réservoirs ou les stations de traitement[615]. Cela implique également de développer un « très haut niveau de fiabilité dans le transport de l'eau, qui passe par l'installation de dispositifs de plus en plus complexes de sécurités récurrentes. L'objectif poursuivi est, ici, avant tout de supprimer les risques de rupture, les fuites et l'usure excessive du matériel »[616]. L'introduction des systèmes de « gestion en temps réel, entièrement fondée sur des activités de surveillance et de contrôle, rend possible une conduite du système au plus près des risques de rupture tout en restant en deçà de la rupture »[617]. Elle facilite également « les activités de réparation puisque les fuites, les casses de tuyau ou les pannes peuvent être décelées plus facilement et plus rapidement »[618].

Ainsi, si de nombreux mécanismes de protection des ressources et des systèmes de distribution d'eau ont été mis en place, la surveillance de la totalité d'un réseau très étendu est difficile. En tout état de cause, l'ampleur et la diversité des pollutions comme les risques avérés ou seulement potentiels ont des conséquences sur la possibilité de garantir le besoin de sécurité sanitaire qui est abordé dans une logique d'optimisation de la gestion des risques. Le défi est tellement massif que les enjeux de la gestion de l'eau, de la nature des risques et des solutions alternatives devraient faire l'objet d'un débat public de grande ampleur. Cela illustre le fait que le besoin de sécurité sanitaire de l'eau continue d'être un construit social évolutif, enjeu d'intérêts divergents.

[613] VIDAL-NAQUET, P., « L'eau sous contrôle », *op. cit.*, pp. 35-36.
[614] *Ibid.*, p. 36.
[615] *Ibid.*, p. 37.
[616] *Ibid.*, p. 40.
[617] *Ibid.*, p. 41.
[618] *Ibid.*, p. 41.

Conclusion du Chapitre II

Les besoins de sécurité sanitaire sont considérés comme des exigences fondamentales par la société. Partant d'une situation très dégradée au milieu du XIX^e^ siècle avec le développement d'une urbanisation et d'une industrialisation galopantes, la distribution de l'eau, l'évacuation des eaux usées et leur épuration ont connu des progrès substantiels liés à l'évolution des connaissances, des techniques, des mœurs mais aussi des réglementations. L'institutionnalisation de services publics dans ces secteurs, qui a permis la généralisation de l'accès aux réseaux, jouera également un rôle fondamental. Ces évolutions ont débouché sur une quasi-éradication des épidémies d'origine hydrique dans les pays de l'étude et sur une nette amélioration des conditions d'hygiène et de santé.

À la fin du XIX^e^ siècle et au début du XX^e^ siècle, les progrès sanitaires, avec ceux de la médecine, sont les principaux facteurs qui ont contribué à instaurer progressivement un « état d'esprit confiant et tranquille », permettant de croire raisonnablement que les populations européennes sont protégées des dangers menaçant la santé et l'hygiène. L'allongement de l'espérance de vie en constitue une preuve particulièrement significative. Comme l'exprime Robert Woods, « on ne peut guère mettre en doute le fait que l'intervention des médecins, au sens le plus large, ait contribué à améliorer l'hygiène publique, au moins à la fin du XIX^e^ siècle ; ni le fait que l'hygiène publique conditionnait alors une part importante de la santé publique ; ni le fait que les progrès de la santé publique aient contribué au déclin de la mortalité. Ce que nous ne savons pas, et ne pourrons jamais savoir, c'est la mesure de la contribution de chacun de ces facteurs »[619].

Au cours du XX^e^ siècle, de nouveaux défis – qui pour certains sont le revers de la médaille des progrès antérieurs – sont apparus. Les nouveaux types de pollutions et de menaces expliquent les multiples domaines dans lesquels des mesures visant à garantir la sécurité sanitaire sont adoptées. Cependant, au regard de la complexité des défis, des problématiques et des interactions, l'optimisme qui prévalait au début du XX^e^ siècle selon lequel le danger sanitaire pouvait être définitivement éradiqué a été largement entamé. Pas plus qu'en matière de sécurité publique, il n'est possible de garantir le « risque zéro » pour

[619] WOODS, R., « La santé publique en milieu urbain (XIXe-XXe siècle) : hygiène et mesure d'assainissement », *Annales de démographie historique*, 1989, p. 194.

satisfaire les besoins fondamentaux de sécurité sanitaire. Néanmoins, le développement de controverses et de luttes sur ces sujets démontre l'importance d'un débat public de grande ampleur. Le développement des connaissances en matière environnementale, les solutions territorialisées, le biomimétisme ou encore les transformations radicales de nos modes de production et de consommation pour qu'ils deviennent durables et soient plus respectueux des écosystèmes et des équilibres écologiques constituent certainement des voies d'avenir pour garantir cette sécurité.

Ainsi, la sécurité sanitaire va bien au-delà de la mise en place des réseaux d'assainissement et de la garantie d'une eau potable sans danger avéré pour la santé humaine. Elle concerne également les aliments (hygiène, conservation et innocuité des denrées, qualité de la production primaire, lutte contre les épizooties etc.), les conséquences dommageables de la pollution du milieu de vie sur la santé (particules fines, rayonnements ionisants, ou plus généralement toutes substances polluantes et toxiques présentes dans l'air, l'eau, les sols, sécurisation des sites industriels, salubrité des habitations et des lieux de travail etc.) et bien sûr le secteur médical, qu'il s'agisse des maladies contagieuses, de la vaccination, des techniques thérapeutiques et de leur conséquences ou encore des médicaments[620].

Enfin, la sécurité sanitaire comporte aussi une dimension sociale d'importance majeure. Les difficiles réalités de la crise qui frappe les sociétés européennes obligent à trouver des solutions pour les foyers paupérisés qui ne peuvent payer la fourniture de l'eau. C'est pourquoi des mécanismes de solidarité sociale ont été développés dans ce domaine (tarifs sociaux, aide sociale). Par ailleurs, l'existence persistante de logements insalubres dans lesquels des familles s'entassent génère des risques sanitaires renouvelés, en même temps qu'elle porte atteinte au droit à vivre dans des conditions décentes selon les standards contemporains. Ces exemples illustrent le caractère évolutif de l'appréhension des besoins. Si initialement des raisons essentiellement sanitaires ont justifié un certain nombre d'évolutions, ces dernières ont accompagné le développement d'un consensus social toujours en construction sur le niveau de confort auquel chacun devrait pouvoir bénéficié en ayant notamment accès à des services publics de distribution d'eau et d'assainissement de qualité.

[620] La sécurité sanitaire en matière médicale est l'un des grands pans de cette problématique. Didier Tabuteau définit d'ailleurs la notion de sécurité sanitaire « comme la sécurité des personnes contre les risques thérapeutiques de toute nature, risques liés aux choix thérapeutiques, aux actes de prévention, de diagnostic ou de soins, à l'usage de biens et produits de santé comme aux interventions et décisions des autorités sanitaires (TABUTEAU, D., *La sécurité sanitaire*, Paris, Berger-Levrault, 1994, p. 11).

Conclusion du Titre I

Comme rappelé en introduction, la notion de sécurité renvoie, à côté de sa dimension subjective, à une « situation objective, reposant sur des conditions matérielles, économiques, politiques, qui entraîne l'absence de dangers pour les personnes ou de menaces pour les biens et qui détermine la confiance »[621]. L'objectif de ce titre était de montrer comment les européens ont agi pour tenter de créer cette situation objective en matière de sécurité publique et sanitaire.

Concernant la sécurité publique, les développements qui précédent ont permis de montrer que les besoins en la matière sont partout considérés et ressentis comme faisant partie des plus fondamentaux. Il a néanmoins été souligné que l'exercice des fonctions de police peut dans certaines circonstances entrer en contradiction avec les droits et libertés qui font partie, eux aussi, des fondements essentiels des démocraties européennes. C'est sur cette base qu'un strict encadrement juridique a été, partout, mis en place pour s'assurer que l'usage de la contrainte publique, qui doit reposer sur un fondement légal, reste proportionné aux risques encourus par les personnes comme par la société. Dans le cas des mouvements sociaux, le respect du principe de proportionnalité a partout été considéré comme essentiel. Dans tous les pays, la protection des libertés individuelles a été placée au sommet de la hiérarchie des normes. Cela est apparu comme un impératif pour assurer la confiance des populations dans les forces de police. Le développement d'une police « urbaine » au service direct du public est une dimension fondamentale de l'appréhension de la police comme un service public et non comme une activité uniquement au service du pouvoir ou de ses agents. Il a constitué les bases de la confiance de la population envers cette institution et a permis de favoriser le développement d'un « état d'esprit confiant et tranquille ». La dévalorisation de cette fonction de proximité ainsi que l'insuffisance des moyens et de la formation qui la caractérise ont un impact négatif sur cette dimension de la fonction policière. Cela conduit à une rupture entre cette dernière et une partie de la population qui pose la question du caractère de service public des activités de police. Il est pourtant régulièrement rappelé par les spécialistes du sujet que la police de proximité, qui est plus à même d'être au service direct du public, pourrait apporter

[621] *Centre national de ressources textuelles et lexicales*.

des solutions face à certaines formes contemporaines de la délinquance comme face à la défiance dont les forces de police peuvent faire l'objet.

Au cours du XIX^{e} siècle, les conditions de vie insalubres avaient plutôt tendance à se développer du fait de l'explosion urbaine et des premières phases de l'industrialisation, créant d'importants « désordres » et « troubles » à la tranquillité publique. Ainsi, la nécessité de politiques globales d'assainissement s'est partout imposée. Elles ont également permis de développer cet « état d'esprit confiant et tranquille ». Parmi les réponses apportées, le développement des réseaux de distribution d'eau à domicile ainsi que d'évacuation et d'épuration des eaux usées occupe une place toute particulière. Les progrès réalisés en la matière ont conduit à l'apparition de nouveaux standards de confort qui, bien au-delà des seuls impératifs de sécurité sanitaire, sont progressivement devenus des besoins sociaux à part entière. Parmi les principales activités de service public, la production et la gestion d'une eau de qualité, vecteur essentiel de l'éradication des épidémies d'origine hydrique, figurent en bonne place. Leur développement est inséparable des progrès de la science, et notamment de la médecine, comme de ceux des technologies. Pourtant, de nouveaux enjeux liés à la protection des écosystèmes, mais aussi à des formes renouvelées de paupérisation et de précarité obligent à considérer que bien des défis restent encore à relever pour ces services publics.

Il nous semble opportun de souligner que le besoin de sécurité a également une dimension sociale au moins dans deux sens. D'une part, face à la situation d'« insécurité sociale » dans laquelle se trouvait toute personne qui, n'ayant que sa force de travail pour subvenir à ses besoins, était dans l'impossibilité de travailler, il est progressivement apparu nécessaire de développer des mécanismes de prévoyance collective. Sans s'étendre sur une problématique vaste et complexe, ces derniers ont pour fonction de garantir des conditions d'existence plus satisfaisantes à tous ceux qui sont confrontés aux différents risques qui résultent du fait même de vivre et de l'organisation de la société. Ainsi, dans les divers pays, des dispositifs et des institutions ont été peu à peu mis en place pour assurer une protection solidaire des personnes touchées par des « risques sociaux » comme la maladie, l'accident, l'invalidité, le chômage, la maternité ou la vieillesse. Par ailleurs, des réglementations ont été adoptées afin de poser des règles visant à empêcher qu'adviennent les risques évitables. Dans ce processus, la sécurité sociale au sens large est devenue un besoin fondamental ; objet, lui

aussi, de débats, de controverses et de réponses différenciées qu'il n'est pas possible de retracer ici.

D'un autre côté, les réponses apportées à la question sociale soulevée par le paupérisme du XIX^{e} siècle, comme au sentiment d'insécurité sociale, ont eu des répercussions en matière de sécurité publique. Il est généralement admis que l'amélioration des conditions de vie et de travail du plus grand nombre a permis d'améliorer la sécurité sanitaire et a joué un rôle dans la « pacification » des rapports sociaux. Si les causes sont bien plus complexes, la dégradation des conditions de vie et de travail d'un nombre grandissant de personnes est certainement l'un des facteurs explicatifs de la montée des tensions dans les sociétés européennes d'aujourd'hui.

Nous allons maintenant étudier la construction sociale des besoins d'éducation et de transport qui peuvent, tous deux, être considérés comme des besoins économiques et sociaux.

Titre II - Les besoins économiques et sociaux

Il n'est pas aisé de définir ce que signifient les besoins économiques et sociaux. Concernant les seconds, le terme de social est polysémique. Selon le dictionnaire, il renvoie, dans son premier sens, au fait de vivre en société[622] et donc aux besoins de relation, de communication, d'échanges qui caractérisent la vie sociale. Il renvoie ensuite à tout ce « qui favorise le développement culturel, l'amélioration des conditions matérielles du plus grand nombre »[623]. Il renvoie enfin « à la protection solidaire, et plus particulièrement à la protection des plus défavorisés » et donc à tout ce qui favorise leur « meilleure adaptation […] à la société »[624]. Pour sa part, dans son Vocabulaire juridique, Gérard Cornu définit le social comme ce « qui concerne, dans un pays donné, la société toute entière et donc l'intérêt général », mais aussi ce « qui concerne la vie des travailleurs, plus généralement les relations de travail » ou encore ce « qui tend dans l'organisation d'un pays à promouvoir, par la solidarité, la sécurité de ses membres »[625]. Si la définition juridique semble plus restreinte, on peut mettre en évidence des points communs permettant d'identifier ce que recouvre cette notion de social. En mettant de côté le social entendu au sens de droit social (droit du travail et de la protection sociale), on peut constater que les préoccupations de l'intérêt général, de la sécurité pour tous et de la solidarité dessinent des champs d'activité ainsi qu'une approche privilégiant la cohésion sociale ou encore les moyens donnés à tous de s'adapter à la société. Tous ces items sont mis en relation avec l'organisation de la société elle-même. De leur côté, les sociologues mettent l'accent sur le fait que le social n'est pas une donnée *a priori* mais un construit progressif. Sa définition et sa construction résultent de l'existence de prises de conscience, de demandes, d'exigences, de revendications mais également du développement d'institutions permettant aux autorités publiques de répondre aux besoins de la société et de ses membres.

Aujourd'hui, l'éducation, les transports collectifs, l'énergie (électricité, chauffage etc.), les moyens de communications (poste, téléphone, Internet), la distribution d'eau et l'assainissement, la culture ou encore les équipements sportifs, peuvent être considérés comme des besoins sociaux fondamentaux en combinant les différents sens que nous venons

[622] *Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales*.
[623] *Ibid.*
[624] *Ibid.*
[625] CORNU, G., *Vocabulaire juridique*, *op. cit*, pp. 816-817.

d'évoquer. Ils peuvent, en effet, chacun être abordés sous l'angle des besoins nécessaires à la vie en société. Ils permettent d'améliorer les conditions de vie de toutes les catégories de la population. L'évolution des prises de conscience, des aspirations et des revendications des membres d'une société joue un rôle primordial dans leur construction comme dans leurs évolutions.

Quant aux besoins économiques, leur définition est plus identifiée. Toujours selon Gérard Cornu, l'économie renvoie à « l'ensemble des phénomènes, faits, et activités relatifs à la production, à la circulation et à la consommation des richesses dans un ensemble donné (région, État, groupe d'États, etc.)[626]. Dans le dictionnaire, la définition est sensiblement similaire même si elle fait également référence à la question de la répartition des richesses[627]. Force est de constater que les services publics ont joué, et jouent, un rôle fondamental dans la production, la répartition, la consommation et la circulation des richesses. En effet, le rapide développement économique des sociétés européennes a été rendu possible par l'existence de moyens de communication, de transports, de l'électricité, de travailleurs formés et en bonne santé, d'un accès à l'eau et à l'assainissement, ou encore de la sécurité nécessaire aux affaires. Les guerres auront particulièrement mis en évidence, le caractère stratégique d'un certain nombre d'activités comme l'énergie, les communications et les transports. En sus de leur rôle dans le développement économique, elles constituent donc des secteurs permettant de protéger et de promouvoir les intérêts nationaux.

Comme on peut le constater, la plupart des services publics répondent autant à des besoins sociaux qu'économiques. Pour illustrer ces catégories, nous avons retenu, en premier lieu, les besoins éducatifs dont la dimension économique est liée aux conditions de développement des sociétés européennes et dont la dimension sociale renvoie à l'amélioration massive des possibilités de développement personnel que permet l'accroissement des connaissances (Chapitre I). En second lieu, nous nous sommes intéressés aux besoins de transports collectifs. Ces derniers sont, au plan économique, indispensables à la mobilité de la main d'œuvre comme au développement des échanges. Au plan social, ils contribuent à une amélioration des moyens de communication entre les humains et ont permis une transformation du rapport au temps et à l'espace (Chapitre II). Rappelons que, même si ce ne sont pas ces aspects qui nous intéressent ici, ces besoins ne sont pas exempts d'une certaine dimension sécuritaire, notamment en ce qu'ils jouent un rôle dans la réponse aux impératifs de sécurité.

[626] CORNU, G., *Vocabulaire juridique*, *op. cit*, p. 320.
[627] CNRTL. Selon ce dictionnaire, les besoins économiques concernent « la production, la répartition et la consommation des richesses et de l'activité que les hommes vivant en société déploient à cet effet ».

Chapitre I - Les besoins d'éducation

Chaque individu apprend, c'est-à-dire acquiert des connaissances, des savoirs et savoir-faire, pour se construire et développer sa personnalité et ses capacités. Dès son plus jeune âge, il apprend, en effet, à marcher, à parler, à utiliser ses mains ou encore à intérioriser les règles, les valeurs, la culture de la société et du milieu dans lesquels il évolue. D'un autre côté, l'humain est doté de raison. Pour réfléchir et raisonner, il est donc nécessaire de former l'esprit ; nécessité qui renvoie d'ailleurs à l'une des acceptions du terme latin *educatio* (à côté de celle qui signifie l'action d'élever des animaux et des plantes)[628]. Plus généralement, les différents outils construits par les générations successives comme le langage, les techniques, les concepts ou encore les sciences et les arts, nécessitent une transmission et un apprentissage pour pouvoir être utilisés. Si le contenu de ce qui est appris est variable, le fait de recevoir une éducation est un besoin ancestral indispensable pour chaque être humain.

Avec Olivier Reboul, on peut ainsi définir l'éducation comme « l'ensemble des processus et procédés qui permettent à tout enfant humain d'accéder progressivement à la culture »[629]. Cet auteur distingue « deux manières d'apprendre : un processus spontané qui vient du fait même de vivre en société »[630] et une « éducation intentionnelle » qui désigne l'« institution dont les buts sont explicites, les méthodes plus ou moins codifiées, et qu'assurent des professionnels »[631], c'est-à-dire, dans les sociétés contemporaines, l'école. Il va sans dire que cette dernière n'est pas le lieu unique de l'éducation. L'être humain apprend tout au long de sa vie au contact des autres, des groupes ou des institutions, qu'il s'agisse de la famille, de la communauté, des mouvements de jeunesse, des organisations sportives ou artistiques, des fréquentations et de ses pairs, des médias, du secteur culturel ou encore du milieu professionnel, associatif ou syndical[632]. Mais, force est de constater que l'école a pris une place centrale dans l'éducation de la jeunesse en Europe, et plus généralement, dans l'ensemble des pays du monde. C'est l'école, en tant qu'institution d'enseignement collectif, qui a été érigée en service public et a répondu au besoin croissant d'éducation.

[628] *GAFFIOT*, F., *Dictionnaire illustré latin français*, *op. cit.*
[629] REBOUL, O., *La philosophie de l'éducation*, Paris, PUF, Que sais-je, 10e éd., 2014, pp. 25-26.
[630] *Ibid.*, p. 25.
[631] *Ibid.*, p. 16.
[632] Il faut noter que l'éducation est différente de la formation, puisque cette dernière renvoie à la « préparation de l'individu à telle ou telle fonction sociale ». Comme le précise Olivier Reboul, « la fin de l'enseignement, ou du moins son objet » est l'élève. L'objet de la formation est la fonction sociale : c'est le futur secouriste, le futur employé ou le futur médecin qui importe » (*Ibid.*, p. 17).

Les progrès scientifiques et technologiques, la transformation des économies, l'évolution du marché du travail et des niveaux de qualification, la complexification des sociétés ou encore le développement des démocraties sont tout autant de raisons qui expliquent que l'accès à une éducation de plus en plus poussée soit devenu une aspiration largement partagée. Elle a conduit à reconnaître la nécessité, pour la jeunesse, de recevoir une éducation à temps plein pendant un certain laps de temps qui n'a cessé de s'allonger depuis le XIX^{e} siècle (Section I). Dans l'ensemble des pays de l'étude, un parallèle peut être fait entre l'organisation scolaire et la hiérarchie sociale. En effet, pendant la majeure partie de la période étudiée, chaque classe sociale avait tendanciellement ses propres établissements. Avec l'avènement du suffrage universel et la montée de la thématique égalitaire, la question de la démocratisation de l'enseignement est devenue une question politique majeure – enjeu de nombreuses controverses toujours actuelles – qui a conduit à des transformations structurelles dans l'organisation du système éducatif (Section II).

Section I - La conquête d'une éducation à temps plein de plus en plus longue

Le fait que l'ensemble d'une classe d'âge aille à l'école à temps plein est le résultat d'un long processus et le fruit de conquêtes sociales. Historiquement, les enfants des classes favorisées, et plus particulièrement les garçons, ont généralement reçu une éducation formelle, soit dans des établissements, soit par des précepteurs. Tel n'était pas le cas pour les enfants des autres catégories, à l'exception des rudiments d'instruction par l'enseignement du catéchisme, en complément de l'éducation diffuse reçue dans le cadre familial et de la communauté, puis dans l'apprentissage d'un métier. D'ailleurs, il fut un temps où nombreux étaient ceux qui, comme en Angleterre, redoutaient « d'instruire le peuple de crainte de le voir s'émanciper »[633] et de remettre ainsi en cause l'ordre social. Toujours est-il qu'au cours du

[633] DULCK, J., *L'enseignement en Grande-Bretagne*, Paris, Armand Colin, 2^{e} éd., 1968, p. 40. Jean Dulck précise en effet, que dès la fin du XVIII^{e} siècle caractérisé par un contexte libéral et humanitaire, « certains hommes, des whigs pour la plupart, voulurent essayer de faire passer des lois pour créer un début d'enseignement ». Mais, elles n'ont pu aboutir car elles se sont heurtées à « l'opposition de la majorité des hommes politiques, renforcée encore par la révolution française qui offrait, en somme, un mauvais exemple » (*Ibid.*). On peut également évoquer la Prusse pour laquelle Celestin Hippeau rappelle que l'une des explications au fait que ce pays n'ait pas établi de systèmes d'écoles gratuites réside dans le fait que « les hommes qui pensent que plus les peuples sont instruits, plus ils sont difficiles à gouverner, ont été toujours et sont encore aujourd'hui d'avis, que l'on ne doit leur distribuer l'instruction que d'une main avare ; que la prudence exige que l'on maintienne les misérables dans leur état d'ignorance, que l'on se contente de donner aux fils et aux filles des ouvriers ou des paysans un enseignement restreint à quelques notions essentielles, et que les écoles supérieures et les collèges doivent être réservés uniquement aux enfants de la classe moyenne ». Il poursuit en expliquant qu'en France, on a voulu rendre difficile l'accès au lycées pour les classes moyennes afin « d'éviter l'inconvénient de donner chaque année, à la société, cette foule de déclassés

XIX[e] siècle, ceux qui défendent l'accès de tous les enfants à un enseignement primaire seront de plus en plus nombreux.

Ce consensus social connaît des justifications variées qui, bien souvent, s'entremêlent. D'une part, l'idée que l'école pouvait faciliter l'intégration des classes laborieuses dans le système politique, économique et social s'est répandue[634]. En inculquant les valeurs morales et bien souvent religieuses, l'école pouvait être un lieu de socialisation et d'encadrement des classes populaires. D'autre part, une approche plus progressiste a mis en avant le fait que l'enseignement aurait une vertu émancipatrice, qu'il permettrait de diffuser les idées du progrès et du libéralisme tout en rendant possible la « régénération » et le perfectionnement de l'individu[635]. On peut aussi mentionner que, dans le contexte d'émergence des États-nations, l'éducation est apparue comme un moyen de renforcer l'unité, l'amour de la patrie et des institutions politiques par l'apprentissage d'une langue, d'une histoire, d'une géographie et de valeurs communes. De son côté, une « partie du patronat et des cadres de l'industrie, […] avait un besoin direct d'une école qui munisse les futurs salariés, non seulement de la lecture et de l'écriture, mais d'une certaine posture intellectuelle rationnelle »[636]. L'école avait donc un rôle à jouer pour favoriser le développement économique.

Ce consensus social va aboutir à la généralisation de « l'éducation intentionnelle » dans la seconde moitié du XIX[e] siècle[637]. C'est à cette époque que le fait pour les enfants d'aller à l'école et d'être éduqués par des maîtres formés devient, progressivement, un besoin accepté

qui, enivrés de leur titre de bacheliers, ne pouvaient être, disait-on, que des fauteurs de révolutions ! » (HIPPEAU, C., *L'instruction publique en Allemagne*, Paris, Didier, 1873, p. 75).

[634] Rappelons qu'avec l'exode rural et l'industrialisation de l'économie, s'est développé un prolétariat ouvrier. Entassés dans les cités urbaines, le contrôle social et clérical qui existait dans les campagnes s'est délité. De ce phénomène est né tout un discours sur le vice, la violence, l'ignorance ou encore l'alcoolisme des classes ouvrières qui menaçaient l'ordre public et qu'il fallait donc éduquer et moraliser. À titre d'illustration, Vivianne Isambart-Jamati explique que « les élites traditionnelles (hobereaux, hommes de loi, haut clergé), au départ hostiles, ont fini par tolérer et parfois même demander une instruction dûment contrôlée des enfants du peuple » afin de limiter « le fameux danger constitué par les classes laborieuses ». Pour moraliser et discipliner ces classes afin de maintenir l'ordre social, ces notables estimaient qu'un apprentissage élémentaire se réduisant aux rudiments était nécessaire (ISAMBART-JAMATI, V., « À quoi attribuer les changements ? », *in* MIALARET, G., VIAL, J. (dir.), *Histoire mondiale de l'éducation : de 1815 à 1945*, Paris, PUF, t. 3, pp. 104-105).

[635] À titre d'illustration, on peut renvoyer à Emmanuel Kant qui soutient que « peut-être l'éducation deviendra-t-elle toujours meilleure, et chacune des générations qui se succéderont fera-t-elle un pas de plus vers le perfectionnement de l'humanité ; car c'est dans le problème de l'éducation que gît le grand secret de la perfection de la nature humaine […]. Il est doux de penser que la nature humaine sera toujours mieux développée par l'éducation et que l'on peut arriver à lui donner la forme qui lui convient par excellence. Cela nous découvre la perspective du bonheur futur de l'espèce humaine » (KANT, E., *Traité de pédagogie* (1803), Paris, Félix Alcan, (traduction Jules Barni), 1886, pp. 43-44, disponible sur Gallica).

[636] ISAMBART-JAMATI, V., *op. cit.*, p.105

[637] Olivier Reboul précise que « la classe primaire recevant un enseignement collectif avec des horaires, des programmes dispensés à des enfants de même âge, sont des "innovations" de la seconde moitié du XIXe siècle. Auparavant, l'école était toute différente (REBOUL, O., *La philosophie de l'éducation*, Paris, PUF, Que sais-je, 10[e] éd., 2014, p. 38). Pour un aperçu des différents types d'école qui se sont succédés ces derniers millénaires, voir VIAL, J., *Histoire de l'éducation*, Paris, PUF, Que sais-je, 4[e] éd., 2013, pp. 5-58 ; LÉON, A., ROCHE, P., *Histoire de l'enseignement en France*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 13[e] éd., 2012, pp. 5-48 ; ou encore les deux premiers tomes de *l'Histoire mondiale de l'éducation* dirigés par Gaston Mialaret et Jean Vial.

par l'ensemble de la société et accessible au plus grand nombre (§ 1). La durée de cette scolarisation de masse va s'étendre de manière continue tout au long du XX^{e} siècle. Le fait que l'ensemble de la jeunesse suive, pendant au moins neuf ou dix ans, une scolarité à temps plein constitue une évolution historique majeure (§ 2).

§ - 1 La reconnaissance progressive du nécessaire accès de tous à l'« éducation intentionnelle »

Témoignant de ce qu'une société estime, à un moment donné, comme devant être le minimum d'instruction donné à tous, la consécration du principe de l'obligation scolaire est un marqueur pertinent pour dater la période où la scolarisation de masse devient un besoin économique et social considéré comme fondamental. Or, si ce principe a été l'objet de controverses et s'est imposé selon des temporalités diverses, il était largement admis dans le dernier quart du XIX^{e} siècle et inscrit dans la loi[638]. Il venait, dans certains pays, entériner et conforter un processus déjà bien amorcé, plus particulièrement dans les villes (A). Mais, heurtant la pratique traditionnelle du travail des enfants dans les champs, comme les intérêts de l'industrie, pour qui ils étaient de la main d'œuvre bon marché et utile, les modalités de sa mise en œuvre ont évolué. Éducation à temps plein jusqu'à quel âge ? Éducation à temps partiel dans quelles conditions et avec quelle répartition ? Adaptation du temps scolaire selon les saisons ? Voici quelques unes des questions qui ont été débattues et dont les réponses ont évolué avec le temps. Dans ce processus, le recul progressif de l'âge légal pour commencer à travailler est le complément nécessaire, mais non suffisant, de la concrétisation du principe de l'obligation scolaire comme de la transformation de la manière dont les sociétés appréhendent l'enfance (B).

A. L'obligation scolaire : une consécration de cette exigence sociale

Sur cette question, l'Allemagne[639] et la Suède[640] sont des précurseurs puisque le principe de l'obligation est imposé dès le XVII^{e} siècle. Dans ce second pays, pour rendre cette

[638] Cette affirmation doit être relativisée au regard de la Belgique où le débat est encore vif à dans les années 1870 et 1880. Le principe de l'obligation scolaire sera adopté en 1914. Pour un exposé des débats et controverses et une présentation des différents courants en présence, voir LEFÈVRE, P., GUBIN, E., « Obligation scolaire et société en Belgique au XIXe siècle. Réflexions à propos du premier projet de loi sur l'enseignement obligatoire (1883) », *Revue belge de philosophie et d'histoire*, n° 63-2, 1985, pp. 324-376 et n° 63 -4, 1985, pp. 731-782.

[639] Celestin Hippeau nous apprend que Luther a adressé aux Conseils de toutes les villes d'Allemagne, en 1524, une lettre proclamant « que l'autorité était tenue de forcer les sujets d'envoyer leurs enfants à l'école », l'instruction devenant ainsi « le premier des devoirs pour le père de famille, les magistrats et les souverains eux-mêmes » (HIPPEAU, C., *L'instruction*

obligation plus effective, Charles XI ajouta l'interdiction « de se marier sans avoir été préalablement confirmé, et que personne ne serait confirmé s'il ne savait pas lire »[641]. Cette interdiction eut l'effet escompté permettant d'accélérer le processus de généralisation de l'accès à une instruction primaire pour les enfants des classes populaires[642]. En Allemagne, ce devoir est devenu si important qu'un mot a même été créé pour le désigner : *Schulpflichtigkeit* (devoir d'école)[643]. À la fin du XVIII[e] siècle, il sera codifié dans le Code prussien de 1794 qui dispose que « tout habitant qui ne peut ou ne veut pas faire chez lui l'éducation de ses enfants, est tenu, lorsqu'ils ont cinq ans accomplis, de les envoyer à l'école » pour qu'ils reçoivent une instruction « jusqu'à ce que son pasteur lui trouve les connaissances nécessaires aux individus de sa classe »[644]. Cette reconnaissance précoce est souvent justifiée par la diffusion du protestantisme particulièrement forte dans ces deux pays, berceaux de la Réforme. L'un des objectifs initiaux était de propager les doctrines nouvelles en permettant à l'ensemble des enfants de pouvoir lire les textes religieux afin qu'ils puissent personnellement s'en imprégner. Dans le cas de la Prusse, cette reconnaissance précoce est également justifiée par le développement d'une forte bureaucratie d'État qui nécessitait un personnel de plus en plus formé. Cependant, entre l'affirmation d'un principe et sa concrétisation, il peut s'écouler un laps de temps important. En Suède par exemple, Erik Lundberg rappelle que l'organisation générale de l'enseignement primaire a engendré de grandes difficultés qui auront nécessité

---

publique dans les États du nord (Suède, Norvège, Danemark), Paris, Didier, 1876, p. III). Abram de Swaan note de son côté que le principe de l'éducation universelle et obligatoire a été inscrit, pour la première fois, dans les ordonnances de Magdebourg en 1658 mais qu'il était resté lettre morte jusqu'à ce qu'il soit largement accepté à la fin du XVIII[e] siècle (SWAAN, A., *Sous l'aile protectrice de l'État*, *op. cit.*, p. 121). Quant à Reinhart Schneider, il note que le début de la scolarité obligatoire commence en Prusse en 1763 (SCHNEIDER, R., « L'évolution de l'éducation dans les États d'Europe occidentale entre 1870 et 1975 », *in* SCHEUCH, E. (éd.), *Perspectives des sciences sociales en Allemagne aujourd'hui,* p. 31, voir note a). Emile Levasseur distingue selon les différents États de l'Empire allemand. Dans le Royaume de Wurttemberg, « une ordonnance de 1649 établit définitivement l'obligation scolaire ». En Prusse, le principe de l'obligation a été introduit dans un règlement de 1717 puis dans le Règlement scolaire général de la monarchie prussienne du 12 août 1763 (LEVASSEUR, E., *L'enseignement primaire dans les pays civilisés*, Paris, Berger-Levrault, t. I, 1897, pp. 131, 99).

[640] Si l'enseignement primaire suédois se répand avec l'adoption de la réforme de la Diète de Westeras en 1527, « l'obligation de l'instruction fut imposée par Charles XI, en l'année 1686 » (HIPPEAU, C., *L'instruction publique dans les États du nord op. cit.,* pp. III-IV). Erik Lundberg précise qu'il s'agit d'une loi ecclésiastique aux termes de laquelle « les sacristains devaient enseigner la lecture aux enfants ; la religion devait être enseignée par les pasteurs au moyen de sermons et de catéchisations ; l'enseignement devait être contrôlé par des examens publics annuels » (LUNDBERG, E., « Suède », BUISSON, F. (dir.), *Nouveau dictionnaire de pédagogie et d'instruction primaire* (1911), Institut français de l'éducation, édition électronique, http://www.inrp.fr/edition-electronique/lodel/dictionnaire-ferdinand-buisson/document.php?id=3684). Et Celestin Hippeau note que cette obligation a été réitérée, en 1723, dans le règlement des écoles qui disposait que « tout enfant qui ne reçoit pas l'instruction dans la maison paternelle ira à l'école commune » (HIPPEAU, C., *op. cit*, p. 40).

[641] NOUGARET, J., *De l'enseignement populaire en Suède*, Paris, Dentu, 1869, p. 3. ; HIPPEAU, C., *op. cit.*, p. 26.

[642] *Ibid.*, p. 4. Celestin Hippeau précise que « les fiançailles étant une coutume générale et ayant lieu ordinairement de bonne heure, les paysans réclamèrent des écoles pour apprendre et des examens pour prouver qu'ils savaient lire » (HIPPEAU, C., *op. cit.*, p. 26).

[643] COUSIN, V., *Rapport sur l'état de l'instruction publique dans quelques pays d'Allemagne et particulièrement en Prusse*, Paris, Levrault, nouvelle éd., 1833, p. 164.

[644] Partie II, titre XII, articles 43 et 46 du *Code général pour les États prussiens*, (traduction par les membres du bureau de Législation étrangère), Paris, Imprimerie de la République, T. 2, an X, p. 476. Au cours du XIXe siècle, le différents États allemands adopteront leur propre législation en matière d'obligation scolaire (voir HIPPEAU, C., *L'instruction publique en Allemagne*, *op. cit.*, pp. 20, et s.)

près d'un siècle et demi pour être surmontées[645]. L'adoption de la loi de 1842 aidera beaucoup en ce sens en imposant, en sus du principe de l'obligation scolaire, l'obligation pour chaque commune d'avoir au moins une école primaire avec un instituteur ayant obtenu son brevet de capacité à l'une des écoles normales de l'État[646].

Dans les autres pays, cette obligation est imposée au cours du XIX[e] siècle, à l'exception de la Belgique qui l'inscrit, à la veille de la Première guerre, dans la loi du 19 mai 1914[647]. En Espagne, la Constitution de Cadix de 1812 posait comme condition pour l'exercice des droits du citoyen le fait de savoir lire et écrire[648]. Mais, l'obligation scolaire en tant que telle est prescrite en 1857 (loi Moyano)[649]. En Italie, c'est le Piémont qui lance le mouvement en l'imposant en 1859 (loi Casati)[650]. Cette loi sera étendue par la loi Copino du 15 juillet 1877 à toutes les provinces du Royaume[651]. En Angleterre, des dispositions sont prises pour encourager la fréquentation scolaire en 1870 en autorisant les *School boards*[652] à adopter des mesures en faveur de l'obligation scolaire[653]. Le devoir pour le parent de s'assurer que son enfant reçoit une instruction élémentaire efficace en lecture, écriture et arithmétique

[645] LUNDBERG, E., « Suède », *in* BUISSON, F. (dir.), *op. cit.*

[646] Dans une des notes et études de la documentation française consacrée à l'enseignement dans les pays scandinaves, on apprend qu'au début des années 1840 il y avait en Suède « environ 1 400 écoles primaires ou enfantines avec 68 000 élèves, soit à peu près 13 % des enfants en âge scolaire » (« L'enseignement en Suède », *in L'enseignement dans les pays scandinaves*, Paris, la documentation française, notes et études documentaires, n° 1149, 1949, p. 4). La faible densité de la population sur une grande partie du territoire a fait, de la généralisation de l'instruction pour tous, un défi particulièrement difficile à relever. Les écoles ambulatoires et l'organisation du transport scolaire en constituent les principales solutions.

[647] Article 1 de la loi n° 179 du 19 mai 1914 (*Pasinomie*, 1914, pp. 151-152).

[648] L'article 25-6° dispose en effet qu'« à partir de l'année 1830 ceux qui entreront nouvellement dans l'exercice des droits de citoyen devront savoir lire et écrire » (http://www.juspoliticum.com/Constitution-politique-de-la.html?artpage=4-4). Le règlement général de l'instruction publique du 29 juin 1821 vient préciser, dans son article 10, que le rôle du premier enseignement est de donner les connaissances de base générales et indispensables pour satisfaire les conditions posées à l'article 25 de la Constitution (*Reglamento general de Instrucción Publica decretado por las Córtes en 29 de junio de 1821,* Barcelona, Imp. del gobierno, 1821, p. 4).

[649] Article 7 de la loi fondamentale sur l'éducation du 9 septembre 1857 (http://personal.us.es/alporu/historia/ley_moyano_texto.htm).

[650] Article 326 de la Loi Casati du 13 novembre 1859 (http://www.iperbole.bologna.it/iperbole/adi/XoopsAdi/modules/PDdownloads/singlefile.php?cid=17&lid=740).

[651] Adoptée après l'unification de l'Italie, la Loi Copino n° 3961 du 15 juillet 1877 sur l'enseignement obligatoire s'applique donc à tous les italiens. L'article 1 dispose que tous les garçons et les filles qui ont atteint l'âge de six ans et qui ne reçoivent pas l'instruction nécessaire, soit dans des écoles privées, soit dans le cadre familial doivent être envoyés à l'école élémentaire de la commune (http://www.edscuola.it/archivio/norme/leggi/l1571877.htm).

[652] Créés par cette loi, les *school boards* sont élus par les contribuables de chaque district. Leur rôle est de construire et d'entretenir des écoles publiques. Ils seront remplacés par les *local education authorities* (LEA) par l'*Education act* de 1902 (*Balfour Act*).

[653] L'*Elementary education Act* de 1870 contient une partie sur la présence à l'école (*Attendance at School*) et enjoint à chaque *school board* d'adopter des règlements locaux demandant aux parents de faire en sorte que leurs enfants aillent à l'école dans un âge compris entre cinq ans minimum et treize ans maximum et fixant également le temps de présence scolaire. Il est néanmoins précisé que si l'enfant a reçu le niveau standard d'éducation spécifié dans chaque règlement après certification d'un inspecteur, il peut être exempté de l'obligation scolaire entre dix et treize ans (Voir Point 74 de l'*Elementary Education Act* 1870, http://www.educationengland.org.uk/documents/acts/1870-elementary-education-act.html).

est affirmé par l'*Elementary Education Act* de 1876[654]. En France, si Louis XIV l'avait prescrite dès 1698[655] et si les révolutionnaires l'avaient également imposée dans le décret Bouquier du 29 frimaire an II (19 décembre 1793)[656], l'obligation scolaire ne fut pas suivie d'effet. Elle a été discutée au cours de l'adoption de la Constitution de 1848 et de la loi Falloux du 15 mars 1850[657], mais c'est finalement la III^e^ République qui la consacrera dans la loi du 28 mars 1882[658].

On peut noter avec Reinhart Schneider que si, en Prusse, « l'institutionnalisation de la scolarité obligatoire s'est produite bien avant que le retard dans l'offre d'établissements et d'enseignants ait pu être comblé », dans d'autres pays, comme l'Angleterre, elle n'a été introduite « que lorsque le système s'est suffisamment développé sur une base volontaire »[659].

---

[654] Point 4 de l'*Elementary Education* Act de 1876 (http://www.educationengland.org.uk/documents/acts/1876-elem-educ-act.html): « 4. *It shall be the duty of the parent of every child to cause such child to receive efficient elementary instruction* […] ».

[655] SWAAN, A., *Sous l'aile protectrice de l'État*, *op. cit.*, p. 125. Cette obligation était assortie de l'interdiction de travailler jusqu'à 14 ans. Adoptée une quinzaine d'années après la révocation de l'Édit de Nantes (1685), le but poursuivi était, selon Antoine Léon et Pierre Roche, de convertir « des enfants vivant dans des régions gagnées par la religion réformée » (LÉON, A., ROCHE, P., *Histoire de l'enseignement en France*, *op. cit.*, p. 33).

[656] La Constitution du 3 septembre 1791 prévoyait la création et l'organisation d'« une instruction, commune à tous les citoyens, gratuite à l'égard des parties indispensables pour tous les hommes, et dont les établissements seront distribués graduellement avec la division du royaume » (titre 1, 2°, al 13, *Duvergier*, t. 3, 2^e^ éd., 1834, p. 241). Françoise Mayeur souligne que « la gratuité renferme en son sein l'obligation ». Mais le fait qu'elle n'ait pas été explicitement affirmée s'explique, entre autres, par « l'optimisme des Constituants et même encore des deux assemblées suivantes qui considèrent l'instruction comme tellement indispensable et désirable qu'ils ne prennent pas en compte la répugnance des parents à la scolarisation de leurs enfants » (MAYEUR, F., *Histoire de l'enseignement et de l'éducation* (1789-1930), Paris, Perrin, T. 3, 1981, p. 48). C'est le décret sur l'organisation de l'instruction publique du 29 frimaire an II qui consacrera l'obligation scolaire. L'article 6 dispose que « les pères, mères, tuteurs ou curateurs seront tenus d'envoyer leurs enfants ou pupilles aux écoles du premier degré d'instruction […] ». L'article 8 ajoute que « les enfants ne seront point admis dans les écoles avant l'âge de six ans accomplis ; ils y seront envoyés avant celui de huit. Leurs pères, mères, tuteurs ou curateurs ne pourront les retirer desdites écoles que lorsqu'ils les auront fréquentées au moins pendant trois années consécutives » (*Duvergier*, t. 6, 2^e^ éd., 1834, p. 349). Le décret sur l'organisation de l'instruction publique du 3 brumaire an IV (25 octobre 1795) ne réaffirmera ni le principe de l'obligation scolaire, ni la durée minimale d'instruction considérée comme indispensable à tous. Il réglemente par contre de manière précise les écoles centrales pour la formation des professeurs et l'Institut national des sciences et les arts (*Duvergier*, t. 8, 2^e^ éd., 1835, pp. 357-360). L'œuvre révolutionnaire en matière d'éducation fut, dans ces premières années, ambitieuse et progressiste. En pratique, elle fut un échec. Comme le résume Françoise Mayeur « la volonté fut immense, autant que les contradictions et le dédain des faits. Les moyens en hommes et en argent firent défaut, dans une nation en proie aux ennemis de l'intérieur et de l'extérieur. Même si elle ne fut pas couronnée de succès, l'obstination à se préoccuper de l'éducation, obstination qui est presque obsession, montre l'effort des hommes de la Révolution pour se projeter dans l'avenir et assurer, par les bases qu'ils croyaient les plus sûres, l'entrée de la France dans une ère nouvelle ». Cette volonté ne restera pas sans lendemain si l'on s'intéresse « à la constance avec laquelle, au cours du XIX^e^ siècle, la Révolution fut prise comme point de référence, positif ou négatif, dans la sphère de l'instruction comme dans toutes les autres » (MAYEUR, F., *op. cit*, p. 56).

[657] L'article 23 de la loi du 15 mars 1850 sur l'enseignement dispose que « l'enseignement primaire est donné gratuitement à tous les enfants dont les familles sont hors d'état de le payer ». Dans la note relative à cet article qui cite l'exposé des motifs est posée la question de savoir si cet enseignement sera gratuit et obligatoire. Mais, l'obligation est considérée comme une contrainte « opposée à nos mœurs » qui « n'est pas praticable », ni « salutaire ». Ainsi, dans l'esprit majoritaire de l'époque, « le meilleur, l'unique moyen d'universaliser l'enseignement, c'est de le rendre universellement accessible, applicable. Aujourd'hui, et au sein même de Paris, ce sont les écoles qui manquent aux élèves et non les élèves aux écoles. Fondez et dotez, encouragez les sacrifices, les émulations ; renversez les entraves, récompensez les services, et vous aurez en peu d'années mieux que l'enseignement obligatoire, vous aurez l'enseignement universellement recherché et béni ». Il est précisé dans cette note que « lors de la discussion, plusieurs amendements tendant à rendre l'enseignement obligatoire et gratuit ont été rejetés à de très fortes majorités » (*Duvergier*, t. 50, 1859, pp. 75-76).

[658] Article 4 de la loi du 28 mars 1882 sur l'enseignement primaire obligatoire (*JORF,* 29 mars 1882, p. 1697).

[659] SCHNEIDER, R., « L'évolution de l'éducation dans les États d'Europe occidentale entre 1870 et 1975 », *op. cit.,* p. 15.

En France aussi, l'obligation légale est venue « à la rencontre de l'usage »[660] qui de l'ordonnance du 29 février 1816[661] à la loi Duruy du 10 avril 1867[662] en passant par la loi Guizot du 28 juin 1833[663] s'est développé par l'encouragement de l'initiative privée ainsi que par l'injonction faite aux communes de construire des écoles.

Il existe différentes raisons qui expliquent les difficultés, pour certains pays, à faire inscrire l'obligation scolaire dans la loi. Au-delà des résistances liées au fait que ce principe était considéré comme allant à l'encontre de l'enseignement libre, comme conférant des pouvoirs trop importants à l'État et donc comme remettant en cause le pouvoir de l'Église et des pères de famille, l'un des obstacles principaux à la généralisation de l'instruction a été le travail des enfants.

B. Le travail des enfants : un obstacle à cette consécration

Source de revenus ou aide bienvenue pour les familles, main d'œuvre bon marché et de petit gabarit pour les employeurs, les oppositions à l'éducation élémentaire pour tous venaient d'horizons divers[664]. Pour tenter de concilier le besoin d'éducation – qui sera, tout au long du XIX^{e} siècle, de plus en plus ressenti comme un besoin fondamental – et le travail des enfants,

[660] MAYEUR, F., *op. cit.*, p. 50.

[661] Dans l'exposé des motifs de l'ordonnance royale du 29 février 1816 portant qu'il sera formé dans chaque canton, un comité gratuit et de charité pour surveiller et encourager l'instruction primaire, le manque d'école est reconnu. Il est également affirmé que l'un « des plus grands avantages que nous puissions procurer à nos sujets est une instruction convenable à leurs conditions respectives ». Il est également proclamé que si l'instruction « est fondée sur les véritables principes de la religion et de la morale, [elle] est non seulement une des sources les plus fécondes de la prospérité publique » mais contribue également « au bon ordre de la la société, à préparer l'obéissance aux lois, et l'accomplissement de tous les genres de devoirs ». Une obligation pesant sur les communes est également consacrée puisque l'article 14 dispose que « toute commune sera tenue de pourvoir à ce que les enfants qui l'habitent reçoivent l'instruction primaire, et à ce que les enfants indigents la reçoivent gratuitement ». Quant à l'obligation scolaire en tant que telle, on en trouve une ébauche à l'article 17 qui dispose que « le maire fera dresser dans chaque commune et arrêtera le tableau des enfants qui, ne recevant point ou n'ayant point reçu à domicile l'instruction primaire, devront être appelés aux écoles publiques d'après la demande de leurs parents » (*Duvergier*, t. 20, 2^{e} éd., 1837, pp. 247-248).

[662] La loi du 10 avril 1867 sur l'enseignement primaire vise à améliorer l'instruction primaire pour les filles. À cette fin, l'article 1er dispose que « toute commune de 500 habitants et au-dessus est tenue d'avoir au moins une école publique de filles » (*Duvergier*, t. 67, 1867, pp. 65). Elle vise également à encourager l'initiative des communes en matière de développement d'écoles primaires gratuites (*Ibid.*, notes p. 77 et art 8 pp. 80-82).

[663] La loi Guizot du 28 juin 1833 sur l'instruction primaire oblige, cette fois-ci, les communes à « entretenir au moins une école élémentaire » (art 9) et les communes chefs-lieux de département et celles de plus de six mille habitants à « avoir en outre une école primaire supérieure » (art 10) (*Duvergier*, t. 33, 1833, p. 194). La loi Falloux de 1850 réitérera cette obligation pour les communes « d'entretenir une ou plusieurs écoles » (art 36) et ajoutera l'obligation pour les communes de plus de 800 habitants, si ses ressources propres le lui permettent, l'obligation d'avoir au moins une école de fille (*Duvergier*, t. 50, 1859, pp. 83,88-89).

[664] Il était fréquent que des enfants de moins de 8 ans travaillent au début du XIX^{e} siècle. Il est néanmoins apparu que, « même pour les propriétaires de grandes fabriques, remplacer l'usage très précoce de la force de travail par une courte phase de scolarisation, permettant d'économiser les capacités physiques des enfants de la classe ouvrière en vue d'un usage ultérieur, s'avérait utile. Or, il fallait pour cela une obligation légale, sous peine de voir les concurrents se comporter, eux, autrement et donc produire plus à plus bas prix » (ISAMBART-JAMATI, V., « À quoi attribuer les changements ? », *op. cit.*, p. 104).

des formules à temps partiel ont été instaurées. Ce type de système a autant été développé dans des pays comme la Prusse qui avait déjà consacré le principe de l'obligation[665] que dans les pays où cela n'était pas encore le cas.

Dès le début du XIX[e] siècle, l'Angleterre tente de poser les jalons d'une régulation des conditions de travail des enfants dans les usines. *The Health and morals of Apprendices Act* de 1802 impose que chaque apprenti reçoive une instruction dans certains moments de la journée de travail pendant au moins les quatre premières années de son apprentissage[666]. Cette préconisation sera peu suivie d'effets. Quarante ans plus tard, le *Factory Act* de 1844 fixait l'âge légal du travail à huit ans tout en instaurant le système du *halftimer* pour les huit à treize ans[667]. Mais, les employeurs, qui devaient théoriquement veiller à ce que les enfants fréquentent l'école régulièrement, ne s'acquittaient que trop peu de leur obligation[668]. Avant l'*Elementary act* de 1870*,* c'était donc dans la législation du travail que se trouvaient des dispositions concernant la scolarité des enfants. Inversement, des dispositions concernant le travail des enfants seront également présentes dans la législation scolaire[669]. En France aussi, des législations concernant le travail des enfants contiendront des dispositions relatives à l'instruction comme en témoigne la loi du 22 mars 1841 relative au travail des enfants qui fixe à huit ans l'âge légal pour pouvoir être employé, tout en tentant d'imposer une obligation scolaire à temps partiel[670]. Possibilité de contourner le texte, manque d'écoles, résistance des

[665] Dans la Partie II, titre XII, l'article 45 préconisait, pour les enfants obligés de travailler et ne pouvant donc assister régulièrement à l'école, de donner « des leçons particulières le dimanche, ainsi qu'aux heures de relâche et autres temps propices » (*Code général pour les États prussiens*, (traduction par les membres du bureau de Législation étrangère), Paris, Imprimerie de la République, T. 2, an X, p. 476).

[666] « VI. *That every such apprentice shall be instructed, in some part of every working day, for the first 4 years at least of his or her apprenticeship […] in the usual hours of work, in reading, writing, and arithmetic, or either [sic] of them, according to the age and abilities of such apprentice, by some discreet and proper person, to be provided and paid by the master or mistress of such apprentice, in some room or place in such mill or factory to be set apart for that purpose* [...] » (http://www1.umassd.edu/ir/resources/workingconditions/). Par la suite cette première loi sur le travail des enfants sera étendue à un grand nombre d'industries par des actes successifs du Parlement : *Factory Acts* de 1833, 1844, 1846, 1861, 1864, 1867 et 1874, *Workshop Regulation Act* de 1867, *Factory and Workshop Act* de 1870, *Coal Mines Regulatian Act* de 1872 (« Demi-temps », *in* BUISSON, F. (dir.), *Nouveau dictionnaire de pédagogie et d'instruction primaire, op. cit.*, http://www.inrp.fr/edition-electronique/lodel/dictionnaire-ferdinand-buisson/document.php?id=2527).

[667] Jean Dulck explique que le système du *halftimer* consistait à obliger « tous les enfants de 8 à 13 ans à assister soit à trois jours, soit à six demi-journées de classes par semaine ». Il note que préalablement, le *Factory act* de 1833, né « de l'indignation soulevée par les abus mis en valeur par les enquêtes de diverses commissions parlementaires », avait limité l'âge légal de travail à neuf ans et instaurait le système des *part-timers*. Ce dernier « obligeait les enfants de 9 à 13 ans à assister à deux heures d'enseignement par semaine ». Jamais appliquée, cette loi était considérée comme allant trop loin en relevant l'âge légal du travail à neuf ans. Elle est donc remplacée par celle de 1844 (DULCK, J., *L'enseignement en Grande-Bretagne*, *op. cit.*, p. 50).

[668] *Ibid.*, p. 50.

[669] Voir par exemple le point 5 de *l'Elementary Education Act* de 1876 qui dispose que personne ne peut employer un enfant de moins de dix ans ou de plus de dix qui n'a pas obtenu un certificat de maîtrise en lecture, écriture, arithmétique ou un certificat d'assiduité sauf si l'enfant de dix ans et plus est en apprentissage à mi-temps (http://www.educationengland.org.uk/documents/acts/1876-elem-educ-act.html).

[670] La loi du 22 mars 1841 relative au travail des enfants employés dans les manufactures, usines ou ateliers est considérée comme la première ingérence de l'État dans les rapports économiques et dans la limitation de la liberté du travail. Elle s'inscrit dans un contexte où la dureté des conditions de travail commençait à être de plus en plus critiquée. En sus de fixer

employeurs ou encore épuisement des enfants après une journée de travail sont tout autant de raisons qui expliquent l'échec de cette loi[671].

Partout, la question du travail des enfants et la législation scolaire ont été en étroite relation. La fatigue liée au travail n'étant pas propice à un apprentissage efficace, le système du temps partiel ou du mi-temps révèlera ses insuffisances. La solution pour généraliser une véritable instruction primaire sera de reculer l'âge légal pour commencer à travailler, permettant ainsi une fréquentation scolaire à temps plein de plus en plus longue. Là-aussi, les temporalités sont diverses. Dans des pays, où le principe de l'obligation scolaire fait déjà consensus, comme la Suède, l'âge légal du travail est fixé, en 1864[672], à douze ans accomplis alors que la loi du 18 juin 1842 avait déjà spécifié que l'obligation scolaire s'achevait à quatorze ans[673]. Le système du temps partiel ne pouvait donc débuter qu'à partir de douze ans[674].

Des préoccupations similaires existent en Allemagne. A titre d'illustration, le Code des activités artisanales, commerciales et industrielles de 1869 (*Gewerbeordnung*) réaffirme le principe de l'obligation scolaire tout en interdisant le travail des moins de douze ans[675]. De douze à quatorze ans, la durée du travail quotidien était fixée à six heures et celle de la fréquentation scolaire à au moins trois heures par jour. Entre quatorze et seize ans, la journée de travail, limitée à dix heures, pouvait être réduite à six heures, si, d'après les lois du pays, l'obligation scolaire s'étendait au-delà de quatorze ans[676].

---

l'âge légal du travail, elle réglemente notamment la durée journalière du travail des enfants : ceux qui ont entre huit et douze ans ne peuvent être employés plus de huit heures par jour (art 2) et sont tenus de fréquenter des écoles publiques ou privées pour pouvoir travailler (art 5) ; ceux qui ont entre douze et seize ans ne peuvent travailler plus de douze heures par jour (art 2) et sont dispensés de suivre une école s'ils ont obtenu un certificat délivré par le maire attestant qu'ils ont reçu l'instruction primaire élémentaire (art 5). Mais cette loi ne s'applique que dans les manufactures, usines ou ateliers à moteur mécanique ou feu continu et aux fabriques occupant plus de vingt ouvriers réunis en atelier (art 1) (*Duvergier*, t. 41, 1841, pp. 39-49).

[671] Voir notamment MAYEUR, F., *Histoire de l'enseignement et de l'éducation* (1789-1930), *op. cit.*, pp. 256-258.

[672] § 15 section 4 de l'ordonnance du 18 juin 1864 cité par LAVOLLÉE, R., *Les classes ouvrières en Europe. Études sur leur situation matérielle et morale*, Paris, Guillaumin et cie, t. 1, 2e éd., 1884, p. 383.

[673] HIPPEAU, C., *L'instruction publique dans les États du nord*, *op. cit.*, p. 41 ; PETIT, M., *Les pays scandinaves*, Paris, Librairie générale de vulgarisation, 1878, p. 224 ; LAVOLLÉE, R., *op. cit.*, p. 385.

[674] Le § 17 de l'ordonnance de 1864 dispose que « les patrons veilleront avec un soin paternel à ce que les ouvriers et aides à leur solde (surtout les mineurs logés et nourris chez eux) soient encouragés dans les habitudes de piété, de régularité et de moralité, et à ce que ceux qui ne possèdent pas encore le minimum de connaissances exigé par les règlements sur les écoles nationales soient instruits aux jours et heures qu'ils fixeront, et, en outre, à ce que leurs ouvriers ou auxiliaires suivent assidûment soit les cours techniques du dimanche, là où il en existe, soit les autres cours destinés aux classes industrielles ». Il était également précisé que « tout fabriquant employant des enfants de douze à quinze ans devra leur laisser, chaque semaine, un nombre d'heures suffisants pour suivre les cours de l'école ou entretenir, pour ces enfants, une école industrielle spéciale » (cité par LAVOLLÉE, R., *op. cit.*, p. 384).

[675] Les enfants de moins de 12 ans ne peuvent « être admis dans une manufacture, ni dans un atelier autre que l'atelier paternel » (§ 135 du *Gewerbeordnung* présenté par LAVOLLÉE, R., *op. cit*, p. 104).

[676] Voir §135 du *Gewerbeordnung* (*Ibid.*, pp. 104-105). René Lavollée précise que le § 120 du même code prévoit que « jusqu'à l'âge de dix-huit ans, [les jeunes gens] peuvent être astreints, en vertu d'un arrêté municipal, à la fréquentation des écoles de perfectionnement ou *Fortbildungsschulen*, dont les cours ont lieu les dimanches et fêtes » (*Ibid.*, p. 105)

En France, l'âge légal du travail est repoussé à douze ans par la loi du 19 mai 1874 avec des exceptions possibles permettant d'être employé à partir de dix ans[677]. Dans ce cas, l'enfant doit également fréquenter une école jusqu'à douze ans[678]. Après l'adoption de la loi sur l'obligation scolaire du 28 mars 1882 qui fixe cette dernière de six à treize ans[679], il faudra attendre une décennie pour que l'âge de fin de la scolarité obligatoire soit corrélé par l'interdiction de travailler en dessous de cet âge (loi du 2 novembre 1892)[680].

En Angleterre, *l'Elementary Education Act* de 1876 assortit l'obligation scolaire d'une interdiction d'employer un enfant de moins de dix ans qui peut être retardée dans certains cas[681]. Par la suite, l'âge à partir duquel l'enfant peut obtenir une exonération partielle ou totale de l'obligation scolaire sera reculé à onze ans en 1893 puis à douze ans en 1899[682].

On retrouve également cette corrélation entre obligation scolaire et limitation du travail des enfants en Italie. La durée de l'obligation scolaire est fixée entre six et neuf ans par la loi du 15 juillet 1877[683], tandis que celle du 11 février 1886 interdit le travail des enfants de moins de neuf ans et limite à huit heures la journée des enfants de neuf à douze ans[684].

---

[677] L'article 2 de la loi du 19 mai 1874 sur le travail des enfants et des filles mineures employés dans l'industrie assortit l'interdiction du travail des enfants de moins de douze ans révolus de possibilités de dérogations explicitées à l'alinéa 2 qui dispose qu'« ils pourront être toutefois employés à l'âge de dix ans révolus dans les industries spécialement déterminées par un règlement d'administration publique rendu sur l'avis conforme de la commission supérieure ci-dessous instituée ». La loi prévoit que les enfants de moins de douze ans ne peuvent travailler plus de six heures par jour et ceux à partir de douze ans, plus de douze heures par jour (art 3). Elle étend également le champ d'application de la réglementation à tout travail industriel, dans les manufactures, fabriques, usines, mines, chantiers et ateliers (art 1) (*Duvergier*, t. 74, 1874, pp. 146-151).

[678] La loi du 19 mai 1874 contient une section sur l'instruction primaire qui interdit l'emploi des enfants de moins de douze ans ne fréquentant pas une école publique ou privée pendant leur temps libre ou l'école spéciale attachée à l'établissement industriel pendant au moins deux heures (art 8). Par ailleurs, un enfant de moins de quinze ans ne peut travailler plus de six heures par jour s'il ne justifie pas, par la présentation d'un certificat, qu'il a acquis l'instruction primaire élémentaire (art 9) (*Ibid.*, pp. 153-154).

[679] L'article 4 de la loi du 28 mars 1882 sur l'enseignement primaire obligatoire dispose que « l'instruction primaire est obligatoire pour les enfants des deux sexes âgés de six ans révolus à treize ans révolus ; elle peut être donnée soit dans les établissements d'instruction primaire ou secondaire, soit dans les écoles publiques ou libres, soit dans les familles, par le père de famille lui-même ou par toute personne qu'il aura choisie ». Une dispense d'achever le temps de la scolarité obligatoire est prévue à l'article 6 pour les enfants qui, à partir de l'âge de onze ans, ont obtenu le certificat d'études primaires (*Duvergier*, t. 82, 1882, pp. 83-84,87).

[680] L'article 2 de la loi du 2 novembre 1892 sur le travail des enfants, des filles et des femmes dans les établissements industriels fixe l'âge d'admission au travail à 13 ans révolus. Une dérogation est néanmoins prévue, dans le même article, pour les enfants munis du certificat d'études primaires qui pourront être employés à partir de douze ans (http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/Loi_du_2_novembre_1892.pdf).

[681] L'interdiction de travailler peut être étendue aux enfants de plus de dix ans n'ayant pas obtenu soit un certificat de maîtrise en lecture, écriture et arithmétique, soit un certificat d'assiduité sauf s'il suit un apprentissage à mi-temps (Point 4 (2) de l'*Elementary Act* de 1876, http://www.educationengland.org.uk/documents/acts/1876-elem-educ-act.html).

[682] L'*Elementary education act* (*School Attendance*) de 1893, amendé en 1899 (http://www.irishstatutebook.ie/1899/en/act/pub/0013/print.html). Pour obtenir cette exonération partielle ou totale, il fallait obtenir le certificat prouvant que le niveau scolaire exigé était atteint.

[683] Voir les articles 1 et 2 de la loi Copino du 15 juillet 1877. Il est précisé, à l'article 2, que si l'enfant n'a pas acquis les connaissances exigées, l'obligation scolaire est étendue jusqu'à l'âge de dix ans.

[684] Voir les articles 1 et 3 de la loi n° 3657 du 11 février 1886 sur le travail des enfants. Pour les travaux souterrains, l'âge légal pour travailler est porté à 10 ans (MINISTERO DI AGRICOLTURA, INDUSTRIA E COMMERCIO, *Annali dell'industria e del commercio 1886,* Roma, Tipografia eredi botta, 1886, p. 13, https://archive.org/details/legislazionesul00italgoog).

Il en va de même en Belgique qui adopte deux lois à quelques jours d'intervalles en 1914 : la première consacre la scolarité obligatoire jusqu'à quatorze ans[685], tandis que la seconde interdit le travail des enfants de moins de quatorze ans[686].

Avec le recul progressif de l'âge légal pour commencer à travailler, l'idée qu'un enfant ne doit pas être sur le marché du travail va devenir une norme sociale. Ainsi, le développement d'une scolarisation de masse sur une période de vie de plus en plus longue, va permettre l'émergence de l'adolescence comme phénomène sociétal.

§ - 2 L'extension continue de la durée de la scolarisation de masse

Ces étapes progressives dans l'imposition d'une scolarité à temps plein obligatoire sans exception qui va s'étendre sur une durée de plus en plus longue s'expliquent tout autant par des intérêts économiques et financiers que par les défis qu'ont représentés la mise en place des institutions et la formation des personnels nécessaires. Elles s'expliquent également par la lenteur des transformations sociales et de l'évolution des mœurs. Malgré les obstacles, « la demande sociale d'éducation est une donnée historiquement présente tout au long des évolutions des systèmes éducatifs européens » bien qu'elle ait explosé après la Seconde Guerre mondiale[687]. Ce constat s'explique par le fait que « plus d'éducation appelle toujours plus d'éducation, surtout dans un pays riche, et que la satisfaction d'une demande, en ce domaine, entraîne une demande supérieure »[688].

L'allongement progressif de la période au cours de laquelle la fréquentation scolaire assidue est obligatoire est une illustration de ce phénomène. À la fin du XIX^{e} siècle et au début du XX^{e} siècle, une grande majorité des enfants européens recevait un enseignement

[685] Article 3 de la loi n° 179 du 19 mai 1914 (*Pasinomie*, 1914, p. 152).
[686] La loi du 13 décembre 1889 sur le travail des femmes, des adolescents et des enfants dans les établissements industriels avait déjà interdit le travail des enfants de moins de douze ans. Elle prévoyait également un régime de protection pour les garçons jusqu'à 16 ans et les filles jusqu'à 21 ans en réglementant la durée du travail et de repos. Le roi viendra préciser ce régime en interdisant que les personnes protégées ne soient employées plus de 12 h par jour (MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE ET DU TRAVAIL, *L'Office du travail de 1895 à 1905. Notice publiée à l'occasion de l'exposition universelle et internationale de Liège en 1905,* Bruxelles, Lesigne, 1905, pp. 86-87). La loi n° 218 du 26 mai 1914 apportant des modifications à la loi du 13 décembre 1889 repousse à quatorze ans l'âge en dessous duquel il est interdit de travailler (art 1-II-al 1). Cette « limite d'âge est abaissée à treize ans pour les enfants porteurs d'un certificat d'études délivré en conformité de la loi décrétant l'instruction obligatoire » (art 1-II-al 2). Il est également précisé que, jusqu'à ce que le 4^{e} degré soit organisé ou avant le 1er janvier 1920, le roi peut autoriser l'emploi « des enfants de 12 à 14 ans, pour un certain nombre d'heures par jour, pour un certain nombre de jours, et sous certaines conditions, le tout d'après les exigences de l'enseignement primaire et de l'enseignement professionnel, la nature des occupations et les nécessités des industries, professions ou métiers » (art 1-II-al 1) (*Pasinomie*, 1914, pp. 353-354).
[687] ANDRIEU, J., (rapp.), *L'espace éducatif européen*, Paris, CES, 1992, p. 99.
[688] RICHARD, S., *École nouvelle, société nouvelle*, Paris, Seghers, 1971, p. 14.

élémentaire (A). Au cours du XX^e siècle, le fait d'élever le niveau moyen des qualifications des jeunes sortant du système scolaire est devenu un enjeu social et économique primordial pour s'adapter aux évolutions de la société, des techniques et du marché du travail. La durée de la scolarité obligatoire a donc été progressivement allongée, notamment après la seconde Guerre mondiale (B)

A. La généralisation de l'instruction élémentaire à la fin du XIX^e siècle

Contemporain de ces évolutions, Émile Levasseur soutient que « l'instruction primaire est assurément un des faits les plus considérables du XIX^e siècle et un des plus féconds en conséquences heureuses »[689]. Dans la seconde moitié de ce siècle, « l'augmentation prodigieuse […] des livres, revues, journaux publiés chaque année, des lettres et imprimés transportés par la poste fournit un indice numérique du progrès accompli, mais est loin d'en fournir la véritable mesure »[690]. Avec l'augmentation du temps de la scolarité qui dure, à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e, siècle, entre six et huit ans selon les pays, les enfants vont avoir d'avantage de temps pour l'apprentissage ce qui permettra la généralisation de la capacité à lire et pas seulement de déchiffrer.

L'Allemagne fait partie des premiers pays à imposer une obligation élargie dans sa durée. En effet, adoptée par chaque État dans la première moitié du XIX^e siècle (et parfois même dès le XVII^e siècle comme précédemment souligné), elle varie entre sept et huit ans (6/7 à 13/14 ans)[691]. Il en va sensiblement de même en Suède. La loi du 18 juin 1842 enjoint aux assemblées locales ou paroisses (*församling*), en consultation avec la commission scolaire (*Skol-styrelsen*), à fixer l'âge de scolarisation des enfants qui ne peut commencer après l'âge de neuf ans[692]. En pratique, la période de scolarité varie entre cinq et sept ans sachant que la

[689] LEVASSEUR, E., *L'enseignement primaire dans les pays civilisés*, *op. cit.*, t. I, p. 495.
[690] *Ibid.*
[691] En Prusse, une loi de 1819 réaffirme l'obligation scolaire en imposant aux parents ou aux maîtres pour lesquels travaillent les enfants de leur faire donner une « instruction convenable » de sept ans jusqu'à quatorze ans accomplis (Cité par COUSIN, V., *Rapport sur l'état de l'instruction publique dans quelques pays d'Allemagne, op. cit.,* p. 166). Celestin Hippeau résume la législation de différents États allemands, comme la loi de 1835 du Royaume de Saxe qui impose à tout enfant qui entre dans sa sixième année d'aller à l'école pendant huit ans sans interruption ou encore en Bavière où l'obligation, qui date de 1856, impose à tous les enfants de fréquenter assidûment l'école entre six et treize ans, puis les écoles du dimanche entre treize et seize ans (HIPPEAU, C., *L'instruction publique en Allemagne*, *op. cit.*, pp. 20, 25). Voir également les développements historiques sur les différents États de l'Empire allemand dans LEVASSEUR, E., *op. cit.*, pp. 98 et s.) Entre Hippeau et Levasseur les dates peuvent varier. À titre d'illustration, Levasseur date l'introduction de l'instruction primaire en Bavière en 1802.
[692] § 8 de la *Folkskolestadgan* de1842, http://slowfox.wordpress.com/folkskolestadgan/

norme est plutôt de sept ans (6/9 ans à 14 ans)[693]. L'Espagne, qui consacre le principe de l'obligation dès 1857, mais ne fait alors durer la scolarité que trois ans (6 à 9 ans)[694]. Cette dernière est prolongée de trois ans par la loi du 23 juin 1909 s'étendant donc sur une période de six ans (6 à 12 ans)[695]. En Italie, la scolarité obligatoire n'est que de trois ou quatre ans avec la loi de 1877 (6 à 9/10 ans)[696]. Les communes ont la possibilité de la prolonger d'une année en imposant la fréquentation des cours du soir[697]. Elle passe à six ans en 1904 (6 à 12 ans)[698] et à huit ans en 1923 (6 à 14 ans)[699]. En France, elle est fixée à sept ans par la loi de 1882 (6 à 13 ans)[700] tandis que celle de 1936 l'augmente d'une année, soit huit ans (6 à 14 ans)[701]. En Angleterre, *l'Education act* de 1870 prévoit une durée de scolarité maximum de huit ans en imposant à chaque *school board* d'exiger des parents qu'ils envoient leurs enfants, qui ne doivent pas avoir moins de cinq ans ni plus de treize ans, à l'école[702]. Mais, si *l'Elementary act* de 1876 pose le principe de l'obligation scolaire, il interdit à tout enfant de moins de dix ans de travailler, ce qui signifie que la durée de la scolarité obligatoire est en fait

[693] HIPPEAU, C., *L'instruction publique dans les États du nord*, *op. cit.*, p. 41. Maxime Petit, quant à lui, affirme que « l'instruction est obligatoire pour les enfants de sept à quatorze ans » (PETIT, M., *Les pays scandinaves*, *op. cit.*, p. 224). René Lavollée précise que « c'est surtout dans les contrées où les difficultés locales et surtout les rigueurs du climat la rendent pénible que la fréquentation de l'école est retardée jusqu'à [9 ans] ; ordinairement, l'enfant entre à l'école à partir de sept ans, et il y reste jusqu'à quatorze ans » (LAVOLLÉE, R., *Les classes ouvrières en Europe, op. cit.*, p. 385). Le nombre de districts qui organisèrent « leur système scolaire sur une scolarité de sept ans, bien qu'il n'existât pas d'obligation à cet égard » ne cessa d'augmenter. C'est en 1936 que le Parlement consacra l'obligation pour tous les districts de porter cette obligation à sept ans tout en prévoyant une période transitoire de 12 ans (KNÖSS, B., « Suède : le mouvement éducatif en 1935-1936 », *op. cit.*, p. 357).

[694] Voir l'article 7 de la loi du 9 septembre 1857 (loi Moyano). Encore aujourd'hui, la scolarité obligatoire débute généralement à sept ans. Ce début plus tardif que dans les autres États dont la scolarité obligatoire commence à cinq ou six ans s'explique notamment par les « longs hivers sombres » (PETERSON, A., HALLS, W., *L'éducation des jeunes en Europe*, *op. cit.*, p. 18) .

[695] Inmaculada Egido Galvez précise néanmoins que le respect de cette obligation devient effectif qu'après l'adoption de la loi sur l'enseignement primaire de 1945 (EGIDO GÁLVEZ, I., « La evolucion de la enseñanza primaria en españa : organizacion de la etapa y programas de estudio », *Revista Tendencias Pedagógicas*, n° 1, 1995, p. 79 www.tendenciaspedagogicas.com/Articulos/1995_01_06.pdf). En effet, Manuel Bartolomé Cossio notait en 1911 que « l'obligation n'est que théorique. Le nombre des maîtres et la capacité des locaux sont tout à fait insuffisants, et l'on ne pourrait pas, si l'obligation était rendue effective, recevoir les élèves. À Madrid même, il y a 50 écoles dans lesquelles une moitié des élèves ne viennent en classe que le matin, et l'autre moitié l'après-midi, en raison de l'insuffisance des locaux » (COSSIO, M., « L'Espagne », *in* BUISSON, F. (dir.), *op. cit.*, http://www.inrp.fr/edition-electronique/lodel/dictionnaire-ferdinand-buisson/document.php?id=2675).

[696] Voir les articles 1 et 2 de la loi Copino du 15 juillet 1877. L'article 2 fixe la fin de l'obligation à neuf ans avec une possibilité de prolongation jusqu'à dix ans s'il n'a pas acquis les connaissances de base exigées.

[697] Art 7 de la loi Copino du 15 juillet 1877.

[698] Henri Goy précise que « la loi de 1904 dont les dispositions sont restées en vigueur jusqu'au décret Gentile du 31 décembre 1923, pose le principe de la fréquentation obligatoire jusqu'à la douzième année (art 1er), mais admet (art 17) que l'exécution de la loi est suspendue dans les communes trop pauvres pour instituer le cours supérieur du degré élémentaire » (GOY, H., *Le texte unique des lois sur l'instruction élémentaire (Code de l'enseignement primaire italien)*, Paris, Pierre Roger, 1926, p. 159).

[699] Article 1er du décret royal n° 3126 du 31 décembre 1923 (cité par GOY, H., *op. cit.*, p. 156). L'article 34 de la Constitution fixera le même délai en disposant que « l'instruction élémentaire, donnée durant au moins huit ans, est obligatoire et gratuite.
Les élèves doués et méritants, même s'ils sont dépourvus de moyens financiers, ont le droit d'atteindre les degrés les plus élevés des études ».

[700] Article 4 de la loi du 28 mars 1882. L'article 6 prévoit une possibilité de dispense de la scolarité complète pour les enfants qui, à partir de onze ans, ont obtenu le certificat d'études primaires.

[701] Article 1er de la loi du 9 août 1936 modifiant la loi du 28 mars 1882 relative à l'obligation de l'enseignement primaire.

[702] Point 74 (1) de l'*Elementary education act* de 1870.

de cinq ans (5 à 10 ans)[703]. Elle est rapidement prolongée, puisqu'elle passe à six ans en 1893 (5 à 11 ans) puis à sept ans en 1899 (5 à 12 ans)[704]. Au lendemain de la première guerre mondiale, deux nouvelles années sont ajoutées[705]. Ainsi, en 1918, les enfants doivent suivre une scolarité de neuf ans (5 à 14 ans). En Belgique, l'objectif est, dès 1914, de mettre en place une scolarité de huit ans (6 à 14 ans)[706]. En allongeant la période de la scolarité obligatoire, un nombre croissant d'enfants va pouvoir bénéficier du temps nécessaire à l'acquisition d'un enseignement général de base comprenant l'apprentissage de la lecture, de l'écriture et des règles élémentaires de l'arithmétique, mais également des notions en histoire, géographie ou encore en sciences naturelles.

Même si ce processus a été plus long en Italie et en Espagne, l'augmentation des taux de scolarisation est un fait historique qui se prolonge au cours du XX^{e} siècle. Selon l'étude de Reinhart Schneider[707], en 1905, les taux de scolarisation pour la classe d'âge de cinq à quatorze ans sont de 43 % en Italie (IT)[708], 85 % en France (FR), 67 % en Suède (SW), 73 % en Allemagne (DE), 78 % en Angleterre et aupays de Galles (EW)[709].

[703] Point 5 de l'*Elmentary education act* de 1876. Comme déjà souligné, elle peut être prolongée si l'enfant n'a pas obtenu de certificat (compétence ou assiduité).
[704] Point 1 de *l'Elementary education act* de 1893 amendé en 1899.
[705] Point 8 de l'*Education Act* de 1918. Il faut noter qu'« en 1900, les autorités scolaires ont reçu le droit d'élever la limite de la fréquentation obligatoire dans leur district à quatorze ans d'âge » (SADLER, M. E., « Angleterre », *in* BUISSON, F., (dir.), *op. cit.*, http://www.inrp.fr/edition-electronique/lodel/dictionnaire-ferdinand-buisson/document.php?id=2048).
[706] L'article 3 de la loi n° 179 du 19 mai 1914 dispose que « l'obligation s'étend sur une période de huit années. Cette période commence après les vacances d'été de l'année pendant laquelle l'enfant accomplit sa sixième année et se termine après que l'enfant a consacré huit années aux études. Le début des études peut être retardé d'une année, au gré des chefs de famille ». L'article 4 précise la période transitoire pour la mise en œuvre de cette loi qui ne s'applique pleinement que pour les enfants nés à partir de l'année 1907. Ceux nés en 1905 et 1906 ne suivront une scolarité obligatoire que de sept ans et ceux nés avant 1905, de six ans (*Pasinomie*, 1914, p. 152).
[707] Reinhart Steinder s'est intéressé à « l'expansion quantitative et le changement institutionnel dans le système d'éducation européen » en étudiant quatorze pays (Autriche, Belgique, Danemark, Allemagne, Angleterre et pays de Galles, Finlande, France, Irlande, Italie, Pays-Bas, Norvège, Ecosse, Suède, Suisse). Ainsi, à l'exception de l'Espagne, tous les pays étudiés dans cette thèse sont présents dans cette recherche (SCHNEIDER, R., « L'évolution de l'éducation dans les États d'Europe occidentale entre 1870 et 1975 », *op. cit.*, pp. 3-37).
[708] Au regard des autres pays, le taux de scolarisation en Italie est beaucoup plus faible. Il faut néanmoins noter qu'il n'était que de 30 % en 1870. La progression est donc importante. Le taux de scolarisation atteindra 60 % dans les années 1930 (SCHNEIDER, R., *op. cit*, pp. 15, 30). Ce faible taux s'explique par la différence entre les régions d'Italie, celles du Nord ayant des taux bien plus importants que celles du sud. Aurélio Stoppolini note par exemple que le taux d'analphabétisme était de 19,02 % en Italie septentrionale, de 38,75 % dans l'Italie centrale, de 52,38 % en Italie méridionale et de 55,18 % en Italie insulaire (STOPPOLONI, A., « Italie », *in* BUISSON, F. (dir.), *op. cit.*, http://www.inrp.fr/edition-electronique/lodel/dictionnaire-ferdinand-buisson/document.php?id=2947). Pour remédier à cette situation, des lois spécifiques seront adoptées pour tenter de combler le retard des régions du sud (voir par exemple, les articles 59 à 75 de la loi Sonnimo n° 383 du 15 juillet 1906 ; GOY, H., *Le texte unique des lois sur l'instruction élémentaire*, *op. cit.* p. 26).
[709] SCHNEIDER, R., *op. cit*, pp. 15, 30. Il faut préciser que les taux de scolarisation plus faibles en Allemagne et en Suède s'expliquent par le fait qu'ils ont des taux de scolarisation dans le secondaire plus important. Or, comme le note l'auteur de cette étude, « de façon générale, la proportion d'élèves dans le primaire diminue avec le temps et moins un pays compte d'élèves dans le primaire, plus il en a dans le secondaire » (*Ibid.*, p. 22).

TABLEAU A1. Elèves du primaire*

Année	DE[a]	DA[b]	SW[c]	NO[d]	AU[e]	SZ[f]	SC[g]	EW[h]	GB	IT	FR[i]	IR[j]	NL	BE[k]	FI[l]
1840															
1850											52		58	55.	
1855							14	11	11					56*	
1860							19	17	17				64	58	
1865							22	19	19		69.		66	58**	
1870	71.		59.	59		76.	26	25	25	29	74..	38	68	58*	
1875			72.	61	48.		39	34	35	34	74.		67	60	
1880	72**		72.	63	56.	78.	48	47	47	35.	82.	44	65	29.	7
1885	78.		75.	62*	58.	80*	51	54	54	36	82.		65	48..	
1890	76.		75.	67	63.	80.	55	57	57	37	83.	50	66	(49)	
1895	78.	60*	76	70	64.	81.	73	71	71	39	83.	53	67	61.	
1900	73.	60**	69	69	67.	78.	79	74	75	38.	86.	81	68	59	19
1905	73.	60	67*	69	67.	78.	82	78	79	43..	85.	83	73	61	
1910	74.	67	68*	70	70.	78.	84	79	79		86.	78	74	62	27
1915		69	70*	71		79.	86	79	80	46.	62..	79	75	63**	28
1920	75.	65	61*	71	84..	80.	91	79	80	48.	66	80*	76	70*	37
1925	70.	67	63*	71	72..	78.	79	78	78	49*	70	83	76	72*	50
1930	77.	67	63*	73	78..	77.	83	81	81	61	84	92	76	72*	63
1935	78.	68	65*	74	77	79.	86	84	84	55	76	89	71	71*	72
1940	76*	65*	65*	78*		78.	86**			58*	74	88	71**	80**	73
1945		67.	63*	72.		77.		71.		57.	79	88			67
1950	80	61	61*	72	76..	74.	70.	68	68	59	91	87	70	79**	69
1955	63	65	65*	78	70..	78.	71	67	68	59	72	86	70	70**	69
1960	69	71	64*	76	73..	80.	68	60	61	53	70	88	64	70**	67
1965	68	70*	60*	72	75..	77..	71	64	65	56	71	87	64	69**	65
1970	68	67	56*	63	74..	79..	71	65	66	56	58	82	61	65**	59
1975	65	73	61	61	73	(81)	73	63	64	53	54	82	60	63	65

* élèves du primaire y compris le primaire supérieur et le cours complémentaire pour 100 individus de la classe d'âge 5-14 ans

⌐ ligne supérieure : introduction de la scolarité obligatoire ;

⌐ ligne inférieure : durée de la scolarité obligatoire fixée à neuf ans.

▭ durée de la scolarité obligatoire égale ou supérieure à dix ans.

a) 1870-1895, Prusse (1763 : début de la scolarité obligatoire) 1885-1895, y compris les écoles moyennes et supérieures de jeunes filles ;

b) 1814 : début de la scolarité obligatoire ; 1965-1975 sauf les classes 8-10 de l'école élémentaire ;

c) 1955-1975, sauf les classes 7-9 de l'école élémentaire ;

d) 1890-1950, y compris les écoles secondaires inférieures ne délivrant pas de diplômes ; 1960-1975, sauf les classes 7-10 de l'école élémentaire ;

e) y compris les *Bürger-* et *Hauptschulen* ;

f) 1880-1960, y compris les *Sekundarschulen* ; 1915-1975, y compris les classes spéciales ; années 50 : durée de la scolarité obligatoire, de sept à neuf ans selon les cantons ;

g) 1855-1890, fréquentation moyenne ; 1895-1975 élèves inscrits ; 1900-1940, y compris les *Higher grade schools* et les *primary departments of secondary schools* ;

h) 1855-1890, fréquentation moyenne ; 1895-1975, élèves inscrits (5 ans et plus) ; 1970-1975, y compris les *maintained middle schools deemed primary* ;

i) 1850-1910, élèves inscrits, y compris les « écoles primaires supérieures » ; 1915-1950, y compris cours complémentaires et classes enfantines ;

j) 1870-1895, fréquentation moyenne ; 1900-1975, élèves inscrits ; 1925-1975, y compris les classes spéciales ;

k) 1880, querelle scolaire entre le gouvernement et l'Eglise catholique ; 1940-1975, y compris le « quatrième degré primaire » ;

l) 1970-1975, y compris le premier cycle (I-VI) de *comprehensive schools*.

Source : SCHEIDER, R., « L'évolution de l'éducation dans les États d'Europe occidentale entre 1870 et 1975 », *in* SCHEUCH, E. (éd.), *Perspectives des sciences sociales en Allemagne aujourd'hui, op. cit.,* pp. 30-31.

Quant à l'Espagne, Antonio Viñao affirme qu'« au début du XX^e^ siècle, la population de six à douze ans n'était scolarisée qu'à 45 % et de façon très insuffisante »[710]. Le processus est totalement achevé dans la seconde moitié du XX^e^ siècle, puisque selon Raymond

[710] En effet, beaucoup d'écoles était « à classe unique, les locaux inadéquats et la fréquentation irrégulière ou intermittente » (VIÑAO, A., « État et éducation dans l'Espagne contemporaine (XIX^e^-XX^e^ siècles) », *Histoire de l'éducation*, n° 134, 2012, p. 92). Il y avait cependant eu une nette progression puisque, en 1860, l'indice d'analphabétisme était de 75 %. Selon Julio Ruiz Berrio et Angeles Galino, « à partir de 1877, il commence à diminuer lentement, puis de façon accélérée au début du XX^e^ siècle ». Ils précisent par ailleurs que « les chiffres absolus et les indices varient suivant les sources » (RUIZ-BERRIO, J.-R., GAMINO, A., « L'éducation en Espagne », *in* MIALARET, G., VIAL, J. (dir.), *Histoire mondiale de l'éducation : de 1815 à 1945*, *op. cit.*, p. 204.

Poignant, en 1965, « les taux de scolarisation dans les classes élémentaires publiés dans les différents pays[711] se situent régulièrement entre 99 % et 100 % jusqu'à l'âge de l'accès aux études secondaires »[712]. Il précisait qu'« au-delà de ce stade, la scolarisation reste pratiquement totale dans les limites de l'obligations scolaire, à l'exception de l'Italie »[713] et l'on pourrait ajouter de l'Espagne[714].

Aujourd'hui, dans l'ensemble des pays de l'étude la classe d'âge des cinq à quatorze ans est scolarisée de 97 à 99 %[715]. Il y a peut-être une légère tendance à la baisse avec la présence d'enfants immigrés qui échappent à la scolarisation obligatoire. L'obligation scolaire, le recul de l'âge légal pour travailler, le besoin social et économique croissant d'éducation nécessitant de recevoir un enseignement secondaire, constituent autant de raisons de la progression de la scolarisation de l'ensemble de cette classe d'âge. La gratuité, au départ réservée aux enfants les plus pauvres[716], puis généralisée à tous les enfants[717], comme les différentes aides familiales et l'élévation générale du niveau de vie, constituent également des facteurs explicatifs.

C'est donc à la veille de la Seconde guerre mondiale que l'ensemble des pays, à l'exception de l'Espagne, a élevé l'âge de la scolarité obligatoire à quatorze ans. Aller à l'école jusqu'à cet âge implique que les enfants commencent à recevoir davantage qu'un enseignement élémentaire et que le processus de généralisation de l'accès à l'enseignement post-primaire est en marche.

---

[711] États-Unis, Royaume-Uni, Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas, RFA, Italie et URSS.

[712] POIGNANT, R., *L'enseignement dans les pays du marché commun*, Paris, Institut pédagogique national, Service d'édition et de vente des publications de l'Éducation nationale, 1965, p. 72.

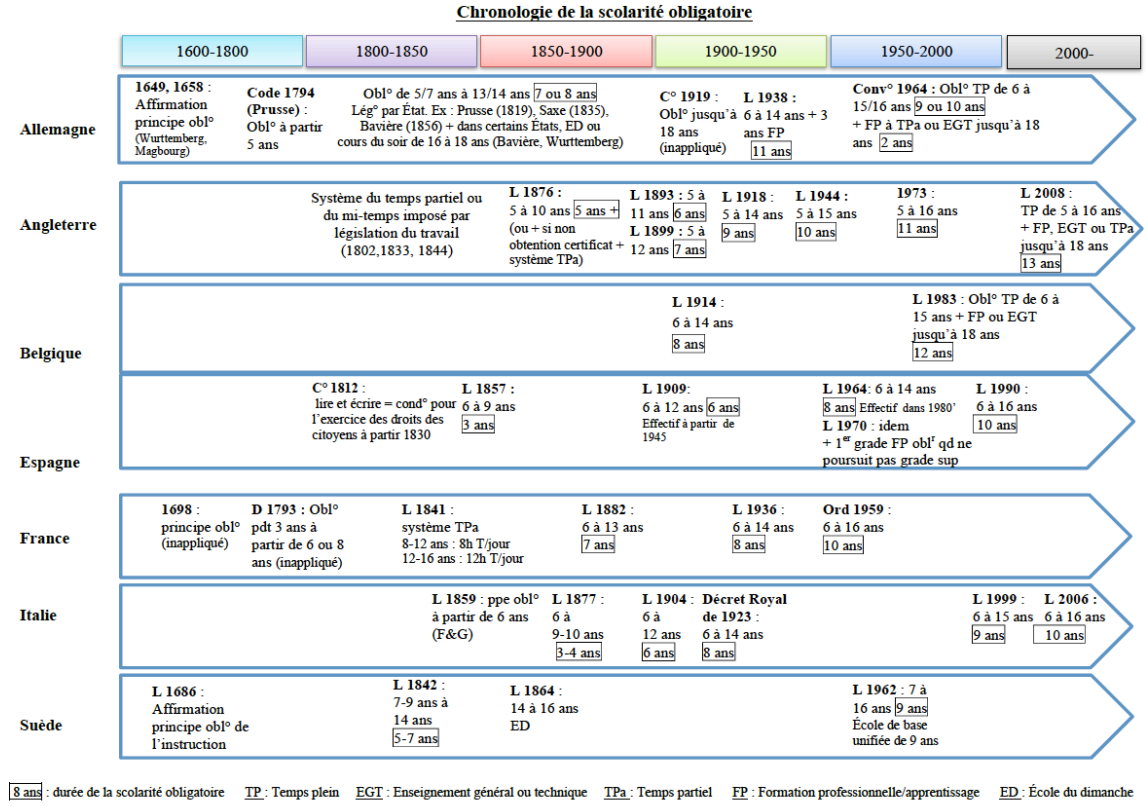
[713] En Italie, le sous-développement social et économique de certaines régions explique que la fréquentation scolaire se réduise « à l'issue des cinq classes de l'école élémentaire. En 1959-1960, environ 30 % des enfants ne fréquentaient pas l'école de 11 à 14 ans, mais ce retard se résorbe très rapidement depuis cette date et la réforme décidée en 1962 doit aboutir dans des délais brefs à la scolarisation totale jusqu'à 14 ans » (*Ibid.*).

[714] En Espagne, plus d'un demi-million d'enfants n'étaient toujours pas scolarisés en 1965. Il a fallu « attendre 1974 pour obtenir une scolarisation à 99,8 % de la population comprise entre 6 et 14 ans » (MAYORDOMO, A., « Société et politique éducative dans l'Espagne franquiste », *Histoire de l'éducation,* n° 78, 1998, p. 216).

[715] OCDE, *Regards sur l'éducation 2016 : les indicateurs de l'OCDE*, Paris, éd. OCDE, 2016, p. 318 (http://www.oecd.org/fr/edu/regards-sur-l-education-19991495.htm).

[716] Dans l'ensemble des pays de l'étude, les écoles primaires étaient généralement payantes. Toutefois, des dispositions étaient prévues pour dispenser les élèves les plus pauvres (indigents) de la rétribution scolaire (en France, voir l'article 9 du décret du 3 brumaire an 4 (25 oct 1795), l'article 14 de la loi du 28 juin 1833 et l'article 23 de la loi du 15 mars 1850 ; en Espagne, l'article 9 de la loi Moyano du 9 septembre 1857) (cf *infra* Partie II).

[717] En France, la gratuité dans les écoles primaires publiques est définitivement consacrée dans la loi du 16 juin 1881. L'article 8 de la loi du 10 avril 1867 avait au préalable autorisé les communes à prélever une imposition extraordinaire de quatre centimes additionnels afin d'entretenir une ou plusieurs écoles entièrement gratuites qu'elles avaient déjà la faculté d'ouvrir depuis la loi du 15 mars 1850 (art 36 al 3). Ainsi, la gratuité a progressé de manière constante si bien qu'au moment de l'adoption de la loi de 1881, sur trois millions et demi d'enfants scolarisés à l'école primaire, deux millions y étaient admis gratuitement, soit 57 % (exposé des motifs cité dans les notes sous la loi de 1881, *Duvergier*, t. 81, 1881, p. 205). En Espagne, si la gratuité de l'enseignement primaire public a été inscrite dans le règlement de 1821 qui n'a jamais été appliqué (art 3) et dans la Constitution de 1931, elle sera réaffirmée sous le régime de Franco par la loi du 17 juillet 1945 (art 13).



B. La généralisation de l'enseignement secondaire dans la seconde moitié du XXe siècle

Dans la seconde moitié du XX^{e} siècle, l'ensemble des États, toujours selon des temporalités très diverses, va de nouveau allonger la durée de la scolarité obligatoire, parfois par étapes successives, d'autres fois en une seule réforme. Ce mouvement s'explique notamment par le besoin croissant d'une main d'œuvre qualifiée possédant de solides connaissances générales. En effet, de nouvelles innovations technologiques, par exemple l'automatisation des tâches répétitives dans les industries ou encore la mécanisation de l'agriculture complexifient le système économique, font évoluer le marché du travail et conduisent au développement du secteur tertiaire. Ainsi, le besoin de techniciens spécialisés, d'ouvriers toujours plus qualifiés, d'ingénieurs comme d'employés de bureau et de cadres devient considérable. Il en va de même au sein des différentes institutions publiques, dont le personnel doit être de plus en plus formé pour exercer ses fonctions. De surcroît, plus la formation initiale est développée, plus il est aisé de s'adapter par la suite à l'évolution des techniques et des technologies. D'un point de vue économique, il devient donc nécessaire d'élever le niveau général de la formation de base des travailleurs. Par ailleurs, les aspirations

individuelles à recevoir une éducation de plus en plus poussée n'ont cessé de croître. Cet accroissement de la demande sociale en matière d'éducation vient autant des familles favorisées qui ont intégré le facteur scolaire dans les critères de réussite ; que des industriels qui ont besoin d'une compétence technique certifiée par un diplôme d'ingénieur ; ou encore des classes populaires qui savent qu'un diplôme permet d'échapper à la misère, voire même « d'accéder à l'univers jalousé des cols blancs »[718] ; sans oublier l'existence, dans tous les pays, d'un « lobby » éducatif actif.

Dans ce contexte, les sociétés ne pouvaient plus se contenter d'une infime minorité d'enfants qui accèdent au premier cycle de l'enseignement secondaire. L'accès à ce dernier va donc progressivement se généraliser et contribuer, ainsi, à développer le phénomène contemporain de l'adolescence comme âge de la vie à part entière. L'Angleterre inaugure ce mouvement en augmentant d'une année la durée de la scolarité obligatoire avant même la fin de la seconde Guerre mondiale. Elle passe ainsi à dix ans (5 à 15 ans) par l'*Education act* de 1944[719]. Cette loi prévoit la possibilité de l'élever encore d'une année à partir du moment où le ministre estimera cet objectif possible[720]. Ce sera réalisé en 1973[721]. En 2006, une loi est venue accroître encore de deux ans cette scolarité obligatoire qui s'achève ainsi à dix-huit ans. Pour ces deux dernières années, il est possible de suivre une scolarité à temps partiel. En France, le passage à seize ans est effectué par une seule réforme avec l'ordonnance du 6 janvier 1959, qui augmente de deux ans la durée de la scolarité par rapport à la réforme de 1936[722]. En Suède, après une expérimentation qui a débuté au début des années 1950, la réforme de 1962 consacre l'augmentation, au même âge, de la fin de la scolarité obligatoire. Elle prescrit la mise en œuvre d'une école de base unifiée de neuf ans[723]. En Allemagne, les différents États fédérés ont également prolongé l'enseignement obligatoire à temps complet

[718] ALBERTINI, P., *L'école en France : XIXe-XXe siècle : de la maternelle à l'université*, Paris, Hachette, 1992, p. 128.
[719] Point 35 de l'*Education act* de 1944 (http://www.educationengland.org.uk/documents/acts/1944-education-act.pdf). Il faut noter que l'*Education act* de 1936 prévoyait déjà que les arrêtés municipaux obligent les parents à scolariser leurs enfants jusqu'à l'âge de quinze ans (point 1, http://www.educationengland.org.uk/documents/acts/1936-education-act.html). Mais le point 2 de cette même loi ajoute que les arrêtés municipaux relatifs à la présence scolaire ne s'appliquent pas à un enfant de quatorze ans à l'égard duquel un certificat de travail a été accordée par l'autorité locale de l'éducation (LEA qui a remplacé les *schools boards*) de la région dans laquelle il vit. De surcroît, la Seconde Guerre mondiale obligera à repousser la mise en œuvre de cet objectif.
[720] Le deuxième alinéa du point 35 dispose que « *Provided that, as soon as the Minister is satisfied that it has become practicable to raise to sixteen the upper limit of the compulsory school age, he shall lay before Parliament the draft of an Order in Council directing that the foregoing provisions of this section shall have effect as if for references therein to the age of fifteen years there were substituted references to the age of sixteen years* […] »
[721] Voir la chronologie réalisée par Derek Gillard (http://www.educationengland.org.uk/history/timeline.html).
[722] Article 1 de l'ordonnance n° 59-45 du 6 janvier 1959 portant prolongation de la scolarité obligatoire (JO, 07/01/1959, p. 376).
[723] RICHARD, S., *École nouvelle, société nouvelle*, *op. cit.*, 1971, p. 17 ; PLUMELLE, B., « L'éducation en Suède », *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, n° 39, 2005, § 9, http://ries.revues.org/1316#bodyftn4.

jusqu'à quinze ou seize ans[724], avec une possibilité de le suivre à temps partiel jusqu'à dix-huit[725].

Les autres pays inscriront la prolongation de la scolarité obligatoire plus tardivement dans leur législation. En Belgique, elle n'intervient qu'avec la loi du 29 juin 1983, en étant portée directement à dix-huit ans, avec la possibilité d'une scolarité à temps partiel à partir de quinze ans[726]. La durée de la scolarité obligatoire à temps plein est ainsi allongée d'une année (6 à 15 ans) par rapport à la loi de 1914. En Italie, la fréquence des changements de gouvernement rend difficile la réforme scolaire. C'est la loi du 20 janvier 1999 qui pose le principe de l'élévation de la scolarité de huit à dix ans (6 à 16 ans), avec l'objectif de la prolonger à terme jusqu'à dix-huit ans[727]. En attendant la réorganisation générale du système éducatif qu'une telle réforme implique, la période de la scolarité obligatoire est en fait de neuf ans (6 à 15 ans)[728]. Cette réforme sera remise en cause par la loi du 28 mars qui l'abroge. Elle remplace la terminologie de l'obligation par celle de droit, tout en réaffirmant l'objectif d'une période d'éducation et de formation de douze ans minimum, allant donc jusqu'à dix-huit au

[724] Au début des années 1960, sept länder sur onze ont étendu la scolarité obligatoire d'un an (6 à 15 ans). Les autres États ont toujours une scolarité obligatoire qui va de 6 à 14 ans. La convention de Hambourg du 28 octobre 1964, qui réunit les représentants des Länder de la République fédérale Allemande, vont décider de généraliser l'école obligatoire de neuf ans tout en prévoyant que l'obligation scolaire « peut être portée à 10 ans » (POIGNANT, R., *L'enseignement dans les pays du marché commun*, *op. cit.,* p. 47).

[725] Dès le XIXe siècle, des États allemands prolongeaient l'obligation au-delà de l'école primaire en imposant « aux jeunes gens de suivre des écoles de perfectionnement le soir ou le dimanche jusqu'à 16 ou 18 ans ». En Bavière par exemple, l'école complémentaire (école des dimanches, des jours fériés et du soir en hiver) est obligatoire jusqu'à 16 ans afin « de consolider et d'étendre les connaissances acquises à l'école primaire ». Ou encore, dans le Royaume de Württemberg, après l'école primaire qui s'achevait à quatorze ans, les enfants étaient obligés de fréquenter soit l'école complémentaire générale pendant deux ans dans les lieux où elle existait, soit l'école du dimanche pendant trois ans (LEVASSEUR, E., *L'enseignement primaire dans les pays civilisés*, *op. cit.*, pp. 548, 126,134). Par la suite, la Constitution de Weimar de 1919 prévoyait, dans son article 145, une éducation obligatoire allant jusqu'à dix-huit ans. L'école populaire devait durer au moins huit ans. Ensuite, il était possible de poursuivre dans une école complémentaire qui devait être fréquentée jusqu'à dix-huit ans. Mais le ministre de l'Intérieur n'a pas eu « les pouvoirs nécessaires pour faire appliquer cette disposition » (CAUVIN, M., « L'éducation dans les pays de langue germanique », *in* MIALARET, G., VIAL, J. (dir.), *op. cit.*, t. 3, p. 155). Dans les années 1960, « l'obligation scolaire à temps plein est complétée par des enseignements à temps partiel obligatoires jusqu'à 17 ou 18 ans. Ces enseignements constituent un complément de formation générale ou de formation théorique pour les jeunes gens et jeunes filles qui ont quitté l'école à la fin de l'obligation scolaire et sont entrés directement dans une entreprise industrielle, commerciale ou agricole pour y recevoir une formation professionnelle "sur le tas" » (POIGNANT, R., *op. cit*, p. 46).

[726] Article 1 §1 de la loi belge du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire qui dispose que « le mineur est soumis à l'obligation scolaire pendant une période de douze années commençant avec l'année scolaire qui prend cours dans l'année où il atteint l'âge de six ans et se terminant à la fin de l'année scolaire, dans l'année au cours de laquelle il atteint l'âge de dix-huit ans. L'obligation scolaire est à temps plein jusqu'à l'âge de quinze ans et comporte au maximum sept années d'enseignement primaire et au moins les deux premières années de l'enseignement secondaire de plein exercice; en aucun cas l'obligation scolaire à temps plein ne se prolonge au-delà de seize ans. La période d'obligation scolaire à temps plein est suivie d'une période d'obligation scolaire à temps partiel. Il est satisfait à l'obligation scolaire à temps partiel en poursuivant l'enseignement secondaire de plein exercice ou en suivant un enseignement à horaire réduit ou une formation reconnue comme répondant aux exigences de l'obligation scolaire » (*MB,* 06 juillet 1983, p. 8832).

[727] Article 1 (1) de la loi n° 9 du 20 janvier 1999 (*GU*, n° 21, 27 janvier 1999).

[728] Article 1 de la loi n° 9 de 1999 confirmé par le décret n° 323 du 9 août 1999 qui porte règlement pour la mise en œuvre de de cet article. Son paragraphe 1 dispose en effet qu'afin d'améliorer la qualité de l'éducation des jeunes, l'adaptation aux normes européennes et de prévenir et de combattre le décrochage scolaire en améliorant le choix des étudiants, l'obligation scolaire est portée à neuf ans. Cela signifie qu'après le collège, les élèves doivent suivre une année de l'enseignement secondaire (art 1-2).

moins. Ainsi, il y aurait toujours une période de scolarité obligatoire de huit ans (6 à 14 ans), suivie d'une période variant entre trois à cinq ans au cours de laquelle il est possible de choisir entre le système d'enseignement général, la formation professionnelle ou l'apprentissage[729]. La loi de finance du 27 décembre 2006 est venue entériner la prolongation de la scolarité obligatoire à seize ans[730]. L'Espagne a également procédé par étapes. Au regard de la situation dans les autres pays, elle a d'abord rattrapé son retard en posant le principe d'une durée de scolarité obligatoire de huit ans dans la loi de 1964 (6 à 14 ans)[731], désignée comme « l'éducation générale de base ». La mise en application de cette obligation a été progressive et pleinement effective dans les années 1980[732]. La loi de 1970 (*Villar Palasi*) réaffirmait cette obligation de huit ans et ajoutait, pour ceux qui ne poursuivaient par leurs études de grade supérieur (*Bachillerato*), l'obligation de recevoir une formation professionnelle de premier grade[733]. La loi organique du 3 octobre 1990 allonge encore de deux ans la durée de la scolarité obligatoire qui s'étend donc sur dix ans et intègre pleinement l'enseignement secondaire (6 à 16 ans)[734].

[729] Articles 2-1-c et 4-1 de la loi n° 53 du 28 mars 2003 déléguant au gouvernement la définition des normes générales de l'éducation et des niveaux de performance dans le domaine de l'éducation et la formation professionnelle (*GU*, n° 77, 2 avril 2003). Notons que cette loi abroge la loi n° 9 du 20 janvier 1999 (article 7-12).

[730] Article 1, § 622 de la loi n° 296 du 27 décembre 2006 disposition pour la préparation de la loi de finance 2007 (*GU*, n° 299, 27 décembre 2006, Suppl. Ordinario n° 244). L'article 3- 1 du décret législatif n'167 du 14 septembre 2011 relatif à l'apprentissage vient confirmer le fait que les jeunes à partir de quinze ans peuvent se conformer à l'obligation scolaire de dix ans en suivant des cours d'apprentissage.

[731] Article 1 de la loi n° 27 du 29 avril 1964 sur l'extension de la portée de l'enseignement obligatoire jusqu'à l'âge de quatorze ans (*BOE*, n° 107, 4 mai 1964, p. 5696).

[732] EGIDO GÁLVEZ, I., « La evolucion de la enseñanza primaria en españa: organizacion de la etapa y programas de estudio », *Revista Tendencias Pedagógicas*, n° 1, 1995, p. 79. Ce constat est confirmé dans le Préambule de la loi organique n° 2 du 3 mai 2006 sur l'éducation. Il est en effet rappelé que la généralisation de l'enseignement de base a été en retard en Espagne. Bien que l'enseignement obligatoire ait été promulgué en 1857 et prolongé de six à quatorze ans en 1964, il a fallu attendre le milieu des années 1980 pour que cette exigence devienne réalité. Il est également précisé que la loi sur l'éducation du 6 août 1970 (14/1970) marque le début de la volonté de rattraper les retards du système éducatif, mais que la pleine réalisation de l'objectif de modernisation de l'enseignement a nécessité du temps (al. 8 du Préambule, *BOE*, n° 187, 6 août 1970, p. 12525)

[733] Art 2-2 de la loi générale sur l'éducation du 6 août 1970 dite Villar Palasi (*BOE*, n° 187, 6 août 1970, p. 12525)

[734] Article 5-1 de loi organique n° 1 du 3 octobre 1990 sur l'organisation générale du système d'éducation (*BOE*, n° 238, 4 octobre 1990, p. 28927).

Les différents pays ont donc mis en place une scolarité obligatoire à temps plein qui varie entre neuf et onze ans. Cela signifie que l'ensemble des enfants puis adolescents est tenu de recevoir un enseignement primaire et secondaire, même si les modalités sont différentes selon les pays. Dans une perspective historique, le pourcentage d'une classe d'âge recevant un enseignement secondaire n'a d'ailleurs cessé de s'accroître. En reprenant l'étude de Reinhart Schneider, on constate que la moyenne européenne des élèves du secondaire[735] était de 2,15 % du groupe d'âge entre dix et dix-neuf ans au cours de la période allant de 1870 à 1910[736]. Ce pourcentage est passé à 13,58 % dans la période 1950/1955[737] puis à 33,81 % dans la période 1970/1975[738].

TABLEAU 3

Elèves du primaire et du secondaire, étudiants pour cinq périodes
(valeurs moyennes des périodes quinquennales)

Pays	Début de la scolarité obligatoire	Elèves du primaire*					Elèves du secondaire**					Etudiants***				
		1870/1910	1920/1940	1950/1955	1960/1965	1970/1975	1870/1910	1920/1940	1950/1955	1960/1965	1970/1975	1875/1910	1920/1940	1950/1955	1960/1965	1970/1975
Allemagne	1763[a]	74[b]	75	72	69	67	(2,6)[c]	6,6	11,8	18,3	30,0	0,9	1,6	3,4	5,4	11,7
Danemark	1814	(62)	66	63	71	70	—	8,0	14,7	18,5	31,4	—	2,4	4,3	7,1	15,8
Suède	1842	70	63	63	62	59	2,5[d]	7,1	15,5	26,3	40,7	0,9	1,8	3,9	8,7	18,1
Norvège	1848	66	73	75	74	62	3,0	5,5	10,1	22,1	40,8	0,8	1,7	2,9	5,7	11,0
Autriche	1869	62	78	73	74	74	1,9	5,1	7,2	9,3	14,8	1,1	3,6	4,5	8,8	13,1
Suisse	1874	79	78	76	79	80	(3,1)	5,5	7,3	7,6	9,2	1,0[e]	2,2	3,4	4,1	7,7
Grande-Bretagne	1872/80[f]	62[g]	81	68	63	65	—	6,4	34,3	43,4	51,1	—	1,3	3,0	5,0	8,0
Italie	1877	37	54	59	55	55	(1,2)	2,6	9,2	22,7	43,0	0,8	1,7	3,6	6,8	16,2
France	1882	82[h]	74	82	71	56	1,7[i]	4,9	11,3	29,3	45,9	0,9	2,6	5,4	11,4	18,6
Irlande	1892	67[j]	86	87	88	82	(2,1)	5,4	10,7	16,5	29,9	—	1,7	4,0	8,2	10,3
Pays-Bas	1900	68	74	70	64	61	1,1	6,4[k]	14,5	21,1	29,0	0,7	1,6	3,8	5,9	9,9
Belgique	1914	57[l]	73	75	70	64	2,3[m]	5,0	13,2	22,4	31,5	1,0	1,7	3,6	7,2	10,8
Finlande	1921	(17)	59	69	66	62	—	6,6	16,8	26,8	42,2	0,9	2,0	5,0	9,1	15,5
Moyenne européenne		61,8	71,8	71,7	69,7	65,9	2,15	5,78	13,58	21,87	33,81	0,88	1,99	3,91	7,18	12,82
Ecart à la moyenne		17,4	9,0	7,7	8,3	8,5	0,7	1,3	6,9	9,0	12,0	0,1	0,6	0,7	2,0	3,7

[735] L'auteur regroupe dans l'enseignement secondaire, l'enseignement secondaire général inférieur et supérieur ainsi que les écoles techniques et commerciales (SCHNEIDER, R., « L'évolution de l'éducation dans les États d'Europe occidentale entre 1870 et 1975 », *op. cit*, p. 12).

[736] En Prusse, ce pourcentage était de 2,6 sur la période 1870-1880 ; en Suède, il était de 2,5 sur la période 1870-1910 ; en Italie, il était de 1,2 sur la même période ; en France, de 1,7 et en Belgique de 2,3. Ces chiffres sont à prendre avec prudence puisqu'il manque, bien souvent, des données et que l'enseignement secondaire ne commence pas aux mêmes âges selon les pays. Concernant la Grande-Bretagne, les chiffres ne sont pas connus pour cette période (SCHNEIDER, R., *op. cit*, p. 12).

[737] Dans la période 1950-1955, ce pourcentage est pour l'Allemagne de 11,8, pour la Suède de 15,5, pour la Grande-Bretagne de 34,3, pour l'Italie de 9,2, pour la France de 11,3 et pour la Belgique de 13,2.

[738] Dans la période 1970-1975, ce pourcentage est pour l'Allemagne de 30, pour la Suède de 40,7, pour la Grande-Bretagne de 51,1, pour l'Italie, de 43, pour la France de 45,9 et pour la Belgique de 31,5.

☐ valeurs supérieures à la moyenne européenne
( ) données manquantes.

* élèves du primaire, primaire supérieur et classes complémentaire inclus, en % du groupe d'âge 5-14 ans.

** élèves de l'enseignement secondaire général inférieur et supérieur, écoles techniques et commerciales incluses, en % du groupe d'âge 10-19 ans.

*** étudiants en universités et établissements supérieurs techniques et commerciaux (comprenant les écoles dentaires et vétérinaires, les instituts agronomiques, forestiers et miniers, mais non les établissements spécialisés, les écoles d'ingénieurs par exemple, et les instituts de formation des enseignants du primaire), en % de la classe d'âge 20-24 ans.

a) Prusse ;
b) Prusse, 1870-1895 ;
c) Prusse, 1870-1880 (y compris les écoles préparatoires) ;
d) 1870-1910, élèves du privé estimés à 35 % de l'ensemble des élèves ;
e) 1875-1975, sauf étudiants étrangers ;
f) Ecosse : 1872, 1880, Angleterre et pays de Galles ;
g) 1870-1910 effectifs moyens d'élèves inscrits et fréquentation moyenne, puis élèves inscrits ;
h) 1870-1910, élèves inscrits (y compris les écoles primaires supérieures ; 1920-1950, y compris les cours complémentaires et les écoles préparatoires ;
i) 1870-1910, élèves du privé estimés à 30 % de l'ensemble des élèves ; 1920-1940, y compris les écoles primaires supérieures ;
j) cf. g) ;
k) à partir de 1930, y compris les *Uitgebreid lager onderwijs* (écoles secondaires du premier degré) ;
l) sauf 1881, moment le plus fort de la querelle scolaire ;
m) 1870-1940, y compris les classes préparatoires, non compris les écoles privées.

Source : SCHNEIDER, R., « L'évolution de l'éducation dans les États d'Europe occidentale entre 1870 et 1975 », *op. cit.,* pp. 12-13.

Les taux de scolarisation dans le secondaire ont continué d'augmenter dans le dernier quart du XX^e^ siècle et au début du XXI^e^ siècle. Au regard de l'étude de l'OCDE de 2016, les effectifs scolarisés des quinze à dix-neuf ans varient, en 2014, entre 77 % en Italie à 92 % en Belgique.

Tableau C1.1. **Taux et espérance de scolarisation, selon le groupe d'âge (2014)**

Scolarisation à temps plein ou partiel, dans des établissements publics ou privés

		Nombre d'années pendant lesquelles au moins 90 % de la population d'âge scolaire est scolarisée	Groupe d'âge dans lequel au moins 90 % de la population d'âge scolaire est scolarisée	Effectifs scolarisés en pourcentage de la population d'un groupe d'âge donné				Taux de scolarisation de la population totale	Espérance de scolarisation de 5 à 39 ans		
						20-29 ans			Tous niveaux d'enseignement confondus		
				5-14 ans	15-19 ans	Deuxième cycle du secondaire ou post-secondaire non tertiaire	Tertiaire		H + F	Hommes	Femmes
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
OCDE	Australie	13	5-17	100	87	9	23	30	19	19	19
	Autriche	13	4-16	98	80	3	23	21	17	17	17
	Belgique	15	3-17	98	92	6	22	27	18	18	19
	Canada[1, 2]	12	5-16	91	73	3	19	18	16	16	17
	Chili	13	5-17	97	80	1	27	28	17	17	17
	République tchèque	12	6-17	98	90	m	23	20	17	17	18
	Danemark	16	2-17	99	87	14	32	29	20	19	20
	Estonie	10	8-17	73	90	6	23	17	16	15	17
	Finlande	13	6-18	97	86	13	28	27	20	19	20
	France	15	3-17	99	85	2	19	23	16	16	17
	Allemagne	15	3-17	99	90	12	23	21	18	19	18
	Grèce[3]	13	5-17	96	83	2	26	21	17	17	17
	Hongrie	14	4-17	97	86	6	19	20	17	17	17
	Islande	m	m	m	m	m	m	m	m	m	m
	Irlande	15	4-18	100	95	6	21	27	18	18	18
	Israël	15	3-17	98	65	1	21	33	16	15	16
	Italie[4]	15	3-17	98	77	2	22	18	16	16	17
	Japon	14	4-17	100	94	m	m	16	16	16	16
	Corée	14	4-17	98	87	0	31	23	17	18	17
	Lettonie	15	4-18	98	92	5	23	20	18	17	18
	Luxembourg	13	4-16	97	76	6	7	19	15	15	15
	Mexique	9	5-13	100	56	1	11	30	15	15	15
	Pays-Bas	14	4-17	99	92	8	24	24	18	18	18
	Nouvelle-Zélande	14	4-17	99	82	7	22	30	18	17	18
	Norvège	16	2-17	99	87	6	25	28	18	18	19
	Pologne	14	5-18	96	89	6	25	21	18	17	18
	Portugal	14	4-17	100	89	4	20	20	17	17	17
	République slovaque	10	7-16	94	85	2	19	19	16	16	17
	Slovénie	14	5-18	97	93	4	28	21	18	18	19
	Espagne	15	3-17	97	87	5	24	22	18	18	18
	Suède	16	3-18	98	85	9	21	27	19	18	20
	Suisse	13	5-17	100	85	7	20	19	17	18	17
	Turquie	10	6-15	96	72	5	29	30	17	18	17
	Royaume-Uni[5]	14	4-17	99	85	6	15	23	17	17	17
	États-Unis	12	5-16	97	82	1	24	25	17	17	18
	Moyenne OCDE	14	4-17	97	84	5	22	24	17	17	18
	Moyenne UE22	14	4-17	97	87	6	22	22	17	17	18

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation 2016* : *les indicateurs de l'OCDE,* Paris, éd. OCDE, 2016, p. 317.

La proportion des jeunes de vingt à vingt-quatre ans qui possèdent au moins un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur est de 85,9 % en Suède, 82,8 % en France, 82,5 % en Belgique, 80,4 % au Royaume-Uni, 76, % en Italie, 74,4 % en Allemagne et 61,2 % en Espagne[739].

La liste des matières obligatoires étant à peu près identique partout, l'ensemble des jeunes européens apprennent leur langue nationale, les mathématiques, les sciences naturelles, les sciences sociales, au moins une langue étrangère et bénéficient d'une éducation artistique comme d'une éducation physique et sportive[740]. Des réformes des programmes scolaires ont généralement été réalisées dans les années 1960 afin de former davantage à une culture scientifique et technique, de réduire « les décalages trop importants entre savoirs scolaires et le champ des connaissances disponibles »[741], de préparer les jeunes à l'insertion dans la vie active dans des sociétés de plus en plus complexes, mais également de prendre en compte le développement personnel des jeunes[742]. Avec le développement du marché unique européen, les États ont été poussés « à renforcer l'enseignement des langues étrangères les plus pratiquées à l'intérieur de l'UE, et à en améliorer la qualité »[743]. Si l'éducation de base transmise aux jeunes européens s'est considérablement étoffée et élargie et si, la quasi-totalité d'une classe d'âge suit, après l'enseignement primaire, au moins le premier cycle de l'enseignement secondaire, ils ne sortent pas tous avec un diplôme du secondaire supposé sanctionner le niveau exigé. Le processus visant à donner à tous une formation initiale de base de plus en plus développée est donc toujours en cours.

Dans le même temps, la tendance générale est à suivre des études sur une période plus longue que celle imposée par l'obligation scolaire. Cette extension de la scolarisation s'effectue en amont et en aval de l'éducation obligatoire. En amont, comme l'indiquaient déjà Alexander Peterson et Wilfred Douglas en 1973, « la tendance la plus nette de l'éducation préscolaire européenne est celle qui consiste à généraliser l'école maternelle, qui devient ainsi

[739] EURYDICE, EUROSTAT, *Chiffres clés de l'éducation en Europe 2012*, Bruxelles, Agence exécutive Éducation, Audiovisuel et Culture, 2012, p. 171 (http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key_data_series/134FR_HI.pdf).
[740] LECLERCQ, J.-M., *L'enseignement secondaire obligatoire en Europe*, Paris, La documentation française, 1993, p. 74.
[741] *Ibid.*, p. 51. Pour tenir compte de l'évolution des connaissances dans de nombreux secteurs (notamment dans les sciences exactes) et du développement de nouveaux savoirs, il fallait actualiser les programmes.
[742] *Ibid.*
[743] FIALAIRE, J., *L'école en Europe*, Paris, la documentation française, 1996, p. 78. Dans les années 1990, des pays comme le Royaume-Uni où cet enseignement était traditionnellement peu développé ont rendu l'apprentissage obligatoire d'une langue dans le secondaire ; tandis que l'apprentissage précoce des langues vivantes a été ouvert aux élèves en fin de primaire, par plusieurs pays, suivant des modalités variables. Dans des États bilingues comme la Belgique ou trilingues comme le Luxembourg, les différentes langues parlées dans le pays sont étudiées dès l'école primaire.

un élément essentiel de l'expérience scolaire de tous les enfants »[744]. Au regard des chiffres de l'OCDE de 2012, cette tendance est toujours actuelle. En effet, pour les pays de notre étude, les enfants de trois et quatre ans sont scolarisés à plus de 90 %[745]. Ce développement de l'éducation préscolaire s'explique par le fait que les femmes travaillent, mais également par la volonté de donner une éducation compensatrice aux enfants des milieux populaires et de limiter les redoublements à l'école primaire en y étant davantage préparé[746]. En aval, de plus en plus de jeunes suivent des études supérieures et en sortent avec un diplôme[747].

Le constat selon lequel, depuis le XIX^{e} siècle, l'éducation initiale de la jeunesse n'a cessé de s'allonger et le niveau moyen de progresser s'explique par des facteurs très divers. L'élévation de la fin de la scolarité obligatoire, la gratuité de l'enseignement primaire puis secondaire, l'augmentation des niveaux de vie qui multiplie le nombre de familles qui peuvent se passer des salaires de leurs adolescents expliquent, au moins en partie, le phénomène de

[744] PETERSON, A., HALLS, W., *L'éducation des jeunes en Europe*, *op. cit.,* p. 17. L'enseignement préscolaire « désigne toute éducation antérieure à l'âge d'entrée à l'école primaire obligatoire ». Les auteurs distinguent trois types d'institutions pour l'enseignement préscolaire : les crèches « dont le but principal est d'assurer la garde des enfants des mères travaillant hors de leurs foyers » ; les jardins d'enfants « dans lesquelles les enfants apprennent à vivre en groupe et où l'on développe grâce aux activités de jeu leurs facultés sensori-motrices et esthétiques » ; et les écoles maternelles « où l'on prépare les enfants pour l'école primaire, ce qui implique souvent le développement des aptitudes verbales et mathématiques ».

[745] En Belgique et en France, 99 % des enfants de trois et quatre ans sont scolarisés. En Espagne, ils sont 96 %, au Royaume-Uni 95 %, en Italie 94 %, en Allemagne et en Suède 93 % (OCDE, *Regards sur l'éducation 2014* : *les indicateurs de l'OCDE,* Paris, éd. OCDE, 2014, p. 329, http://www.oecd.org/fr/edu/rse.htm). Ces chiffres ne sont plus précisés dans l'étude de 2016.

[746] Alexander Peterson et Wilfred Douglas faisaient état de la prise de conscience progressive, « stimulée par les expériences américaines, de l'impossibilité de réaliser le vieux rêve européen de la démocratisation de l'enseignement secondaire tant que les enfants issus des milieux socialement et culturellement défavorisés entreront à l'école primaire avec un handicap tel qu'il n'existera pas pour eux de véritable égalité des chances ». Ils poursuivent en expliquant que « bien entendu, on a constaté depuis longtemps que l'éducation préscolaire jouait un rôle important en détectant les handicaps individuels d'origine physiologique, qui nécessitent des techniques d'enseignement spéciales, et en fournissant un tel traitement réparateur. Ce qui est nouveau, c'est l'idée que des groupes entiers d'enfants venant de milieux sociaux précis, en particulier de milieux pauvres urbains et ruraux, ont besoin d'une éducation compensatrice dans les écoles maternelles si, en ce qui concerne l'équilibre de l'éducation entre la maison et l'école, on ne veut pas qu'ils soient victimes d'un handicap qui se révélera crucial au cours de leurs études ». Ce ne sont « pas seulement les enfants socialement défavorisés, [qui] peuvent profiter de l'expérience de l'école maternelle où l'on utilise l'intérêt naturel que l'enfant porte au jeu pour développer ses facultés verbales et lui faire acquérir des concepts mathématiques qui lui seront utiles plus tard. On espère surtout qu'une telle préparation préscolaire contribuera à l'élimination du fâcheux système du redoublement des classes dans les pays » où il existe (PETERSON, A., HALLS, W., *op. cit*, pp. 19-20).

[747] Selon les chiffres d'Eurostat, on constate déjà une nette évolution de la part de la population âgée de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme d'études universitaires ou assimilé (enseignement supérieur) entre 2000 et 2013. Cette part était de 31,8 % en 2000 et de 48,3 % en 2013 en Suède. Pour le Royaume-Uni, elle est passée de 29,9 % à 47,6 % ; pour la France, de 27,4 % à 44,1 % ; pour la Belgique de 35,2 % à 42,7 %, pour l'Espagne de 29,2 % à 42,3 % ; pour l'Allemagne, de 25,7 % à 33,1 % ; et pour l'Italie de 11,6 % à 22,4 % (EUROSTAT, *Niveau d'études supérieur par sexe pour la tranche d'âge 30-34 ans* (2000-2013), code : tsdsc480, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=fr&pcode=tsdsc480&plugin=1).
Même si la comparaison est contestable puisque les études ne mesurent pas les mêmes réalités, il peut être instructif de rappeler les chiffres cités dans l'étude de Reinhart Schneider pour avoir une idée, même approximative, des ordres de grandeur. Ce dernier s'intéresse au pourcentage des étudiants en universités et établissements supérieurs techniques et commerciaux de la classe d'âge des vingt à vingt-quatre ans. Dans la période 1870/1910, la part de cette classe d'âge qui suivait des études supérieures était de 1% en Belgique, 0,9 % en Allemagne, en Suède et en France, et de 0,8 % en Italie (il n'y a pas de données pour la Grande-Bretagne). Dans la période 1950/1955, elle était de 5,4 % pour la France et autour de 3 % pour les autres pays (3,9 % en Suède, 3,6 % en Italie et en Belgique, 3,4 % en Allemagne et 3 % Grande Bretagne). Enfin, dans la période 1970/1975, elle était, par ordre décroissant, de 18,6 % en France, de 18,1 % en Suède, de 16,2 % en Italie, de 11,7 % en Allemagne et de 8 % en Grande Bretagne (SCHNEIDER, R., « L'évolution de l'éducation dans les États d'Europe occidentale entre 1870 et 1975 », *op. cit*, p. 12).

massification progressive de l'enseignement qu'ont connu les pays européens. Une fois cette massification déjà bien avancée, va émerger une nouvelle problématique : celle des différenciations sociales en matière de scolarité. Elle va poser la question de la démocratisation de l'enseignement sous un nouveau jour. Les finalités du système éducatif deviendront l'enjeu de vifs débats politiques. Ces derniers se structurent autour de deux questions principales : le système éducatif doit-il donner la primauté à la fonction de sélection ou à celle de socialisation ? Doit-il avant tout préparer l'adaptation des individus au marché du travail ou privilégier l'acquisition des savoirs nécessaires tournée vers le développement des individus et leur construction en tant que citoyens ? Si cette deuxième question concerne, plus spécifiquement, l'enseignement post-primaire, ces deux problématiques sont toujours l'objet de controverses.

Section II - L'enjeu de la démocratisation de l'enseignement

L'expression de « démocratisation de l'enseignement » a « deux significations bien différentes » [748]. Tandis que « la première évoque un phénomène de diffusion de l'instruction », que nous venons de décrire, la seconde « renvoie à une toute autre idée, celle de l'égalisation des chances scolaires »[749]. Dans ce second sens, « la démocratisation de l'école est acquise si l'accès aux études est de moins en moins dépendant de variables telles que le milieu social, le sexe, l'origine nationale, ethnique ou géographique »[750]. Or, l'un des traits communs à la structuration des systèmes scolaires de l'ensemble des pays de l'étude est que, pendant une grande partie de la période étudiée, « chaque classe sociale a [eu] son réseau, avec peu de communication de l'un à l'autre »[751]. Cela s'illustre par le fait que les enfants des classes populaires et des classes favorisées ne suivaient pas une scolarité de même durée, ne fréquentaient pas les mêmes écoles, n'avaient pas les mêmes programmes ni les mêmes débouchés, ou encore ne bénéficiaient pas de professeurs formés de la même manière. Cette ségrégation scolaire n'était pas questionnée et apparaissait en quelque sorte comme « naturelle » (§ 1). S'il existe des contestations de cette situation dès le début du XX^{e} siècle, c'est au tournant des années 1950 et 1960 qu'elle a été particulièrement dénoncée et que la question de l'« égalité des chances » scolaire a été mise à l'agenda, conduisant à des modifications structurelles dans les réseaux d'enseignement comme à des évolutions quant à

[748] MERLE, P., *La démocratisation de l'enseignement*, Paris, La découverte, 2009, nvelle éd., p. 3.
[749] *Ibid.*
[750] *Ibid.*
[751] ISAMBART-JAMATI, V., « À quoi attribuer les changements ? », *op. cit.*, p. 110.

la finalité de ce dernier, interrogeant ainsi la nature même des missions du service public de l'éducation (§ 2).

§ - 1 Une ségrégation scolaire non questionnée

Dans les pays européens, les sociétés d'ancien régime étaient organisées en groupes de statuts distincts et hiérarchisés[752]. Elles étaient donc structurées par des rapports d'inégalités fondés en droit et légitimés par un ordre politique aristocratique[753]. Soulignons avec Pierre Merle que, « dans les sociétés du XVIII^e^ siècle et *a fortiori* du XVII^e^ siècle, les différences de conditions sociales ne sont pas pensées comme des inégalités »[754]. Cette structuration de la société va être remise en cause. L'affirmation de l'égalité en droit[755] et la reconnaissance de

[752] Comme le résume N. F. Noordam, « le Moyen-Âge a connu une société divisée en trois états ou classes, où le clergé, les nobles et les bourgeois, chacun formant des corporations plus ou moins fermées, avaient la charge d'une partie de la population. Chaque classe possédait ses règles de comportement, sa conception de la culture, sa mentalité propre (NOORDAM, N. F., « Le système de valeurs en Europe, la structure sociale de l'école », *Education & culture*, n° 10, 1969, p. 4).

[753] On retrouve des traces de cette organisation de la société en ordres distincts dont certains bénéficient de privilèges dans des constitutions. En Allemagne par exemple, le Traité de 1806 élaboré par Napoléon qui établissait une constitution pour la Confédération des États du Rhin conférait le titre de grand-duc au duc de Berg et de Clèves ou au landgrave de Hesse-Darmstadt et leur donnait la jouissance « des droits, honneurs et prérogatives attachés à la dignité royale » (art 4, http://mjp.univ-perp.fr/constit/de1806.htm). En France, les constitutions impériales et les chartes constitutionnelles des monarchies de 1815 et de 1830 consacrent un régime aristocratique. La chambre des pairs de la Restauration ou de la monarchie de Juillet en constitue une illustration, tout comme le fait que les membres de la famille royale sont pairs par le droit de leur naissance (respectivement articles 27 et 26). En Suède, l'organisation de la société en quatre ordres (chevaliers et nobles, clergé, bourgeois, paysans) est établie dans la Constitution de 1720 et sera reprise dans la Constitution de 1809. C'est une révision de 1866 qui y mettra un terme en transformant le *Riksdag* traditionnellement composé de quatre chambres représentant les quatre ordres (voir notamment l'ordonnance concernant la Diète de 1723) en un parlement formé de deux chambres, la première étant élue au suffrage indirect (art 6) et la seconde au suffrage censitaire (art 14).

[754] MERLE, P., « Lé démocratisation de l'école », *Le Télémaque*, n° 25, 2004, p. 137.

[755] Tous les pays qui ont une constitution écrite vont consacrer, selon des temporalités différentes, le principe de l'égalité devant la loi. La France initie ce mouvement avec la Révolution française qui abolit les privilèges. En effet, l'article 1^er^ de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 dispose que les « hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits » et l'article 6 que la loi « doit être la même pour tous ». La Constitution de 1791 affirme quant à elle qu'« il n'y a plus ni noblesse, ni pairie, ni distinctions héréditaires, ni distinctions d'ordres, ni régime féodal, ni justices patrimoniales, ni aucun des titres, dénominations et prérogatives qui en dérivaient, ni aucun ordre de chevalerie, ni aucune des corporations ou décorations, pour lesquelles on exigeait des preuves de noblesse, ou qui supposaient des distinctions de naissance, ni aucune autre supériorité, que celle des fonctionnaires publics dans l'exercice de leurs fonctions ». Le principe de l'égalité devant la loi sera également consacré par les régimes impériaux qui reprennent les principes de 1789 et par les régimes monarchiques. La première Constitution belge de 1831 affirme qu'« il n'y a dans l'État aucune distinction d'ordres » et que « les Belges sont égaux devant la loi » (art 6). En Italie, la Constitution du Royaume de Sardaigne de 1848 (qui deviendra la Constitution du Royaume d'Italie en 1861) dispose que « tous les regnicoles, quels que soient leurs titres ou leur rang, sont égaux devant la loi ». En Allemagne, la Constitution impériale de 1871 avance sur le chemin de l'égalité des droits en consacrant le fait qu'il existe « un indigénat commun, ayant pour effet que tout individu appartenant, à titre de sujet et de citoyen, à un État confédéré est autorisé, dans tout autre État confédéré, à élire domicile, à exercer une profession, à remplir une charge publique, à acquérir des immeubles et à jouir de tous les autres droits civils, aux mêmes conditions que l'indigène lui-même, et qu'il lui sera entièrement assimilé quant à la poursuite de ses droits et à la protection des lois » (art 3). Cette égalité de tous les allemands devant la loi est clairement affirmée par l'article 109 de la Constitution de Weimar de 1919. La loi fondamentale de 1949 consacrera quant à elle l'égalité de « tous les êtres humains » devant la loi (art 3). En Espagne, la Constitution de 1931 affirme que « tous les espagnols sont égaux devant la loi » (art 2) et que « ne pourront servir de base à un privilège juridique : l'origine, la filiation, le sexe, la classe sociale, la richesse, les idées politiques ni les croyances religieuses » (art 25). Ces principes seront repris à l'article 14 de la Constitution de 1978 qui dispose que « les Espagnols sont égaux devant la loi, sans aucune discrimination fondée sur la naissance, la race, le sexe, la religion, l'opinion ou sur toute autre situation ou circonstance personnelle ou sociale ». Enfin, en Suède, la Constitution de 1809 sera totalement révisée en 1974 afin d'entériner les transformations du régime politique intervenues sur plus d'un siècle avec notamment, en 1866, la suppression des quatre ordres qui constituaient le *Riksdag* dont les membres seront par la suite élus au suffrage censitaire. Le

l'égalité politique[756], constituent des étapes symboliques clés de ce processus. Néanmoins, la reconnaissance juridique de l'égalité n'a pas fait disparaître « la conscience de classe ». Or, « ce fait a, dans une certaine mesure influencé la politique, l'orientation de la vie économique et les idées sur l'école et l'éducation »[757]. En effet, selon Raymond Poignant, « l'organisation des divers systèmes scolaires nationaux – et cette remarque est particulièrement vraie pour les vieux pays d'Europe – est le fruit d'une longue évolution historique ; elle reflète tant l'état des structures sociales et économiques nationales que celui des conceptions culturelles et pédagogiques plus ou moins traditionnellement admises, voire la conception concrète de la démocratie en l'honneur dans chacun des pays »[758]. Ces différents facteurs expliquent le fait que la mise en place d'une ségrégation sociale dès l'école élémentaire n'a pas semblé être considérée comme choquante par le plus grand nombre[759] (A). Le développement de l'accès au premier cycle de l'enseignement secondaire s'effectuera également par l'instauration de cursus parallèles relativement étanches. Ainsi, les classes les plus favorisées continueront de fréquenter les « lycées », tandis que, pour les autres, vont se développer différents types d'enseignement intermédiaire également structurés socialement (B).

A. Une ségrégation commençant dès l'école primaire

Au XIX^e^ siècle, la conception dominante est que la grande masse des enfants des classes populaires ne devait bénéficier que d'un enseignement primaire qui sera par la suite éventuellement prolongé par un complément d'instruction (enseignement intermédiaire) ou de formation. De son côté, l'enseignement secondaire classique (fondé sur les humanités avec notamment l'étude du latin) était destiné aux enfants des classes favorisées, tant en raison de

rôle de l'autorité publique est de « favoriser pour tous de parvenir à la participation et à l'égalité au sein de la société » ainsi que de lutter « contre la discrimination des personnes fondée sur le genre, la couleur, l'origine nationale ou ethnique, la langue ou l'appartenance religieuse, le handicap, l'orientation sexuelle, l'âge ou tout autre motif affectant chacun » (Chap I, art 2). Ce n'est donc pas l'égalité formelle qui est consacrée, mais bien l'objectif de tendre vers une égalité réelle. En Angleterre, pays qui ne possède pas de constitution écrite, cette idée d'égalité devant la loi constitue, comme l'a systématisée Dicey, l'une des significations du principe de *Rule of law*. Cela signifie qu'« aucun homme n'est au-dessus de la loi mais (ce qui est une chose différente) qu'ici chaque homme, quel que soit son rang ou sa condition, est soumis à la loi ordinaire du royaume et peut être amené devant la juridiction des tribunaux ordinaires » (DICEY, A. V., *Introduction to the study of the Law of the Constitution*, 10th ed., Londres, 1959, p. 193, cité par COLLON, M., « Absence et présence de la notion d'égalité en droit anglais », *in* BUCH, H., FORIERS, P., PERELMAN, Ch. (dir.), *L'égalité*, Bruxelles, Bruylant, t. 1, 1971, p. 74).

[756] En Suède, le suffrage universel est instauré en 1921.

[757] NOORDAM, N. F., « Le système de valeurs en Europe, la structure sociale de l'école », *Education & culture*, n° 10, 1969, p. 7.

[758] POIGNANT, R., *L'enseignement dans les pays du marché commun, op. cit.*, p. 33.

[759] En témoignent les ouvrages du XIX^e^ siècle qui comparent les différents systèmes éducatifs eu Europe. La description des différents établissements existants précise le plus souvent l'origine sociale du public qui les fréquente sans que ne soit questionnée cette ségrégation de fait.

son coût que de son caractère élitiste[760]. Au départ essentiellement masculin, il était le seul à permettre l'accès aux études supérieures. Bien sûr, une telle représentation binaire est simplificatrice, et la structuration des systèmes scolaires a pris des formes beaucoup plus complexes dans les différents pays et s'est développée sous des formes plus ou moins hiérarchisées. Toujours est-il que l'enseignement primaire était dispensé dans des établissements distincts, dont seuls certains permettaient d'accéder à l'enseignement secondaire.

En Angleterre, par exemple, historiquement, les enfants de la noblesse apprenaient à lire soit dans le cadre de leur famille, bien souvent avec des précepteurs, soit « dans une petite école attachée à la *grammar-school* »[761], qui était une école préparatoire privée. Avec le prestige croissant des *Public school* au XIX^e^ siècle[762], les enfants des classes les plus favorisées ont commencé à les fréquenter. En amont, ils suivaient (et suivent encore aujourd'hui[763]) un enseignement élémentaire spécial dans les *preparatory schools* à l'issue duquel ils passaient un examen pour pouvoir intégrer les *public schools*, qui envoyaient nombre de leurs élèves dans les universités d'Oxford et de Cambridge. Le but des *public schools* était (et est) de former des individus « aptes à diriger ». Quant aux *grammar schools*, étant moins onéreuses, elles étaient fréquentées par les enfants de la bourgeoisie moyenne, même si ces écoles ont été peu à peu ouvertes aux enfants pauvres mais « doués »[764]. De leur

[760] Comme le résume Jacques Fialaire, à l'origine, il était « quasiment toujours un enseignement élitiste, dont la visée est soit d'apporter un bagage culturel à des élèves issus des milieux bourgeois et/ou aristocratiques afin qu'ils disposent plus tard des signes d'une reconnaissance sociale (le collège des Jésuites offre ici dans certains pays un modèle), soit de délivrer une formation plus directement utilitaire aux futurs cadres civils et militaires de la nation (d'où l'institution napoléonienne des lycées), les deux objectifs pouvant se cumuler. On a alors un ordre d'enseignement qui possède son propre recrutement et vit séparé de l'enseignement primaire plus spécialement destiné aux enfants des classes populaires » (FIALAIRE, J., *L'école en Europe*, *op. cit.*, p. 63). Pour la France, Pierre Albertini note que « l'enseignement secondaire reste un enseignement d'élite, dont la bourgeoisie française et les professeurs de lycées veillent à maintenir le caractère aristocratique » (ALBERTINI, P., *L'école en France : XIXe-XXe siècle : de la maternelle à l'université*, *op. cit.*, p.12).

[761] DULCK, J., *L'enseignement en Grande-Bretagne*, *op. cit.*, p. 18.

[762] À l'origine, les *public schools* étaient des écoles secondaires ouvertes à tous. Elles sont devenues au XIX^e^ siècle des écoles privées payantes réservées à une élite. En effet, le nombre de places étant réduit, l'admission était difficile. C'est pourquoi « les enfants des grandes familles étaient inscrits dès leur naissance. La nécessité fit donc se multiplier les créations de *public schools* ; Cheltenham, Marlborough, Lancing, datent de cette époque et ont vite acquis une solide réputation ». Jean Dulck précise que « l'empire de Victoria, les banques de la Cité, les grandes sociétés capitalistes ont trouvé dans les *public schools*, les officiers, les administrateurs, les chefs de file dont ils avaient besoin. Par ailleurs, ce que nous appelons aujourd'hui l'*Establishment* est aussi un produit de la *public school* ». Ainsi, le fait que la population de ces écoles vienne de la bourgeoisie, contribue à maintenir cette classe sociale aux leviers de commande et à en écarter les enfants de la classe ouvrière » (DULCK, J., *op. cit.*, pp. 54,136).

[763] POIGNANT, R., *L'enseignement dans les pays du marché commun*, *op. cit.*, p. 54, note 8 ; BOUTTEMONT (DE), C., « Le système éducatif de l'Angleterre et du Pays de Galles », *Revue internationale d'éducation de Sèvres,* n° 33, 2003, § 16 (http://ries.revues.org/1768).

[764] MALLINSON, V., « L'éducation en Grande-Bretagne et ses colonies », *in* MIALARET, G., VIAL, J. (dir.), *op. cit.*, t. 3, p. 170. L'*Education Act* de 1902 autorisait les autorités locales d'éducation (LEA) – qui venaient remplacer les *school boards* – à tenir compte des besoins éducatifs de leur région et à prendre les mesures nécessaires pour fournir ou aider à fournir une éducation autre qu'élémentaire (Part II, 2, http://www.educationengland.org.uk/documents/acts/1902-education-act.html). Les nouvelles écoles secondaires ouvertes par les LEA « ont sagement copié l'organisation générale des *grammar schools*, mais ont élaboré des programmes d'études plus variés et plus modernes » (*Ibid.*).

côté, les enfants des classes populaires avaient leurs propres écoles, comme en témoigne le premier budget de 20 000 livres voté par la chambre des communes, en 1833 qui était destiné à « l'édification de locaux scolaires à l'usage des enfants des classes pauvres »[765]. Plus généralement, ce sont eux qui iront dans les écoles élémentaires publiques, mises en place par les *School boards* puis par les *Local education authorities* (LEA), ou dans les écoles établies par le clergé à leur attention.

En France, deux parcours scolaires dissociés ont longtemps coexisté. Le premier « emprunté par les enfants des milieux populaires, les conduisait à l'école primaire gratuite (la "communale"), où leur scolarité s'achevait par l'examen du certificat d'études primaires (12 ans), pouvant se prolonger pour quelques uns par un enseignement primaire supérieur (jusqu'à 14 ans). Le second, emprunté par des enfants des milieux bourgeois, les faisait entrer dans les "petites classes" des lycées, restées payantes, pour ensuite accéder directement aux études secondaires de ces mêmes lycées »[766]. L'alignement des programmes des classes élémentaires des lycées et ceux de l'enseignement primaire est effectué en 1926, et la décision de supprimer ces « petites classes » prise en 1945 ; mais elles continueront de se maintenir jusqu'à la fin des années 1960[767].

En Belgique, « les écoles moyennes fréquentées par les enfants de la petite bourgeoisie (employés, artisans, commerçants), comme les collèges et les athénées réservés aux enfants de la bourgeoisie et des professions libérales, avaient également « dans leurs murs, des sections préparatoires correspondant à l'école primaire mais donnant un programme plus poussé que dans les classes primaires ordinaires » qui, elles, étaient suivies par les enfants des classes populaires[768].

Celestin Hippeau résume la situation de l'Allemagne et de la Prusse en 1870 : « comme dans tous les pays où les différentes classes de la société sont fortement hiérarchisées, on divise l'enseignement, non d'après les matières dont il se compose, mais d'après le personnel auquel il est destiné. Il y a des écoles pour les pauvres (*Armenschulen*), des écoles pour les

---

[765] Cité par DULCK, J., *op. cit.*, p. 48.
[766] FIALAIRE, J., *L'école en Europe*, *op. cit.*, pp. 63-64.
[767] Antoine Prost explique que le décret du 12 septembre 1925 avait fusionné le corps des enseignants de petites classes des lycées avec celui des instituteurs. L'alignement des programmes est décidé dans l'arrêté du 11 février 1926. Ces petites classes « avaient continué leur existence autonome, demeurant payantes alors même que les classes secondaires voisines devenaient gratuites ». L'ordonnance du 3 mars 1945 décide de les supprimer, « mais en 1958-1959, on comptait 1 627 classes primaires avec 77 000 élèves dans les établissements secondaires publics. C'est peu de chose : 1 % des classes et 1,4 % des élèves, mais l'importance symbolique et sociale de ces classes était grande. Leur fermeture progressive commence en 1962 et se poursuit jusqu'à la fin des années soixante. Un réseau parallèle disparaît ainsi, du moins pour le secteur public » (PROST, A., *Histoire de l'enseignement et de l'éducation (depuis 1930)*, Paris, Perrin, t. IV, 2004, p. 170).
[768] GROOTAERS, D., « Les étapes de la démocratisation scolaire », *Journal de l'alpha,* n° 148, 2005, p. 9 (http://publications.alphabetisation.be/content/view/201/140/). Dans les écoles moyennes est enseigné le degré inférieur des humanités modernes tandis que dans les collèges et athénées sont dispensées « les humanités modernes complètes et les humanités latines » (*Ibid.*).

enfants du peuple un peu aisés (*Volksschulen*), des écoles pour les bourgeois (*Bürgerschulen*), des écoles pour les bourgeois riches et les nobles (*Gymnases*) ; enfin, pour le petit nombre de ceux qui ont parcouru tous les degrés de l'enseignement secondaire, les universités »[769].

Pour prendre un dernier exemple, en Suède, il était également impossible « de passer de l'école publique élémentaire à l'école secondaire classique. Les élèves étaient obligés, à cette époque, de suivre les cours préparatoires dans des établissements d'enseignement secondaire »[770]. Cette discrimination a cessé en 1894[771].

La différenciation sociale peut se manifester autrement comme en Espagne où le système éducatif a été, comme le spécifie Antonio Viñao, quantitativement « surdimensionné pour les niveaux supérieurs et sous-équipé pour les niveaux inférieurs »[772]. En effet, « les montants alloués à l'éducation dans le budget de l'État étaient uniquement consacrés aux enseignements destinés aux enfants des classes aisées, c'est-à-dire aux enseignements moyen et supérieur, et cela, aussi bien sous les gouvernements libéraux progressistes que conservateurs ou modérés, et que l'on se réfère au budget de l'État ou aux budgets provinciaux ou municipaux »[773]. Ces choix politiques expliquent que, malgré l'élan réformateur et libéral du début du XIX^{e} siècle, la généralisation de l'instruction élémentaire a été, comme précédemment souligné, très tardive en raison notamment d'un déficit chronique d'investissements[774].

---

[769] HIPPEAU, C., *L'instruction publique en Allemagne*, *op. cit.*, p. 74.

[770] HUSÉN, T., *Origine sociale et éducation, Perspectives des recherches sur l'égalité devant l'éducation*, Paris, OCDE, 1972, p. 33. En 1894, des dispositions ont été adoptées « instaurant un transfert des meilleurs écoles primaires publiques à la première année des écoles secondaires d'État (*Ibid.*, p. 114). Voir également SCHNEIDER, R., « L'évolution de l'éducation dans les États d'Europe occidentale entre 1870 et 1975 », *op. cit*, p. 17.

[771] *Ibid.*, p. 17. Les fondements du modèle suédois intégré sont posés avec l'instauration, en 1894, « de trois ans d'école élémentaire obligatoire avant l'entrée au lycée public et six ans de cours complémentaire, *Realschule*, suivis d'un examen final ».

[772] VIÑAO, A., « État et éducation dans l'Espagne contemporaine (XIXe-XXe siècles) », *op. cit.*, p. 94.

[773] *Ibid.*Antonio Viñao poursuit en expliquant : « lorsque la liberté de créer toutes sortes d'établissements d'enseignement fut accordée aux mairies et conseils provinciaux, ce qui arriva pendant la période qualifiée de *sexenio democrático* (1868-1874), les députés provinciaux et les conseillers municipaux décidèrent, dans plus d'un cas, de répondre aux besoins des groupes sociaux auxquels ils appartenaient, en créant des universités ou des établissements d'enseignement secondaire, plutôt que de consacrer les fonds publics à développer et améliorer l'offre d'enseignement primaire ou à créer des écoles pour adultes – même dans des provinces et des communes où le taux d'analphabétisme avoisinait les 70 à 80 % » (*Ibid.*). Voir également BERRIO, J.-R., GAMINO, A., « L'éducation en Espagne », *in* MIALARET, G., VIAL, J. (dir.), *op. cit.*, t. 3, p. 205.

[774] Le rapport (*informe*) de Manuel Josè Quintana de 1813, qui s'inspire du rapport de Condorcet, prévoyait de réformer le système éducatif dans une visée libérale. Ainsi, l'enseignement primaire devait être généralisé à tous les garçons. En effet, « la réforme ne concernait que les enfants et jeunes gens de sexe masculin. Les femmes étaient exclues de la citoyenneté et leur éducation se limitait ainsi au milieu familial, domestique ou privé ». Le rapport prévoyait également la création d'un nouveau niveau d'éducation : l'enseignement secondaire. Comme le spécifie Antonio Viñao, « il était déclaré que l'instruction devait être universelle, complète, et répartie le plus également possible ; que l'enseignement financé par l'État devait être uniforme, public (c'est-à-dire ouvert à qui souhaitait y assister en tant qu'"auditeur") et gratuit ». Mais cette réforme ne put être réalisée en raison d'un manque de financement : « dans un pays détruit après la Guerre d'Indépendance, où régnait un climat intérieur de guerre civile, qui venait de perdre la quasi-totalité de son empire colonial américain et dont les finances publiques souffraient d'endettement et de déficit chronique, déclarer la gratuité de l'enseignement à tous ses niveaux et dans toutes ses formes était utopique. La situation du pays et de l'État rendait ce règlement financièrement non viable » (VIÑAO, A., *op. cit.*, pp. 85-86).

L'« école du peuple » avait pour fonction de fournir des rudiments d'instruction (lire écrire, compter) et des notions de base en histoire et géographie dans le but, notamment, de constituer une communauté politique à l'échelle nationale. Il lui était également assigné une fonction disciplinaire et de maintien de l'ordre social existant en favorisant l'intériorisation de la légitimité des inégalités sociales et l'acceptation des conditions de vie[775]. Notons aussi le rôle de l'école dans les évolutions des mœurs en matière d'hygiène, avec l'objectif notamment d'inculquer de nouvelles pratiques aux enfants qu'ils pourraient transmettre à leurs parents. Le développement de l'enseignement a créé une dynamique sociale faisant grandir l'aspiration à l'élévation des niveaux des connaissance pour l'ensemble des enfants. De surcroît, l'accroissement progressif du besoin d'une main d'œuvre de plus en plus qualifiée tant, d'un point de vue théorique que pratique a également rendu nécessaire la possibilité pour une classe d'âge, toujours plus importante, d'accéder à un complément de formation dont le principe sera acté avec l'augmentation de la durée de la scolarité obligatoire. Ainsi, en raison d'intérêts divers, un enseignement intermédiaire entre l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire (toujours réservé à une « élite ») a été développé. Même si l'on peut discuter les catégories, il a d'abord bénéficié aux enfants de la petite bourgeoisie et des classes moyennes ainsi qu'aux élèves « brillants » des milieux populaires. Il est aussi caractérisé par une « ségrégation » dans l'accès aux établissements.

B. Une ségrégation se prolongeant dans l'enseignement post-primaire

Dès le XIX^{e} siècle, se développe, à côté du cursus long réservé aux plus favorisés, des établissements prolongeant le cursus primaire en dispensant un enseignement intermédiaire. Ils se multiplieront dans la première moitié du XX^{e} siècle afin de répondre aux nouveaux besoins sociaux et économiques en matière d'éducation.

En Allemagne par exemple, les écoles moyennes, dite *Realschule* ou *Mittelschule*[776], réorganisées en 1910, ont permis de donner « aux enfants de la petite bourgeoisie surtout, un début de formation professionnelle »[777]. De leur côté, les Gymnases étaient divisés en trois

[775] Pour la Belgique, voir par exemple LEFÈVRE, P., GUBIN, E., « Obligation scolaire et société en Belgique au XIX^{e} siècle. Réflexions à propos du premier projet de loi sur l'enseignement obligatoire (1883) », *op. cit.*, p. 332.
[776] Victor Cousin, mentionne déjà en 1833 l'existence d'écoles intermédiaires (COUSIN, V., *Rapport sur l'état de l'instruction publique dans quelques pays d'Allemagne*, *op. cit.,* p. 4).
[777] CAUVIN, M., « L'éducation dans les pays de langue germanique », *op. cit.*, p. 152.

filières (classique, moderne et technique) permettant de conduire à l'*Abitur* (l'équivalent du baccalauréat). En Suède, des écoles primaires supérieures sont créées en 1858. Leur but est « de donner aux enfants appartenant aux classes ouvrières, doués d'intelligence et animés d'un plus grand amour du travail, les moyens d'acquérir, sous la direction de professeurs éclairés, un plus haut degré d'instruction et des connaissances utiles, sans être détournés de leur profession et de l'habitude du travail manuel »[778]. Au cours du XIX[e] siècle, des « hautes études pour les paysans » seront également établies[779].

En Italie, la loi Casati de 1859 prévoyait, à côté de l'instruction secondaire classique préparant à l'entrée à l'université par l'apprentissage d'une « culture littéraire et philosophique »[780], une instruction technique, ayant « pour fin de donner aux jeunes qui veulent se dédier à une carrière dans les services publics, les industries, les commerces ou dans les activités agricoles une culture générale et spécialisée convenable »[781]. Même si des passerelles existaient, comme le rappelle Fabrizio Ravaglioli, en pratique, « l'instruction secondaire effectue une sélection des cadres professionnels, qui reproduit la stratification sociale »[782]. Dans les années 1920, la réforme Gentille, donnant la priorité à la fonction de sélection, a cherché « à éliminer l'inflation des diplômes scolaires en bloquant l'ouverture des écoles secondaires, en fixant des limites au nombre des élèves par classe, en particulier au collège et au lycée, en insistant sur le sérieux et la qualité de l'enseignement »[783]. Les canaux permettant le passage de l'enseignement professionnel et technique à l'université sont supprimés[784]. L'école technique est remplacée par « l'école complémentaire qui complétait en trois ans le cours élémentaire et conduisait directement au travail »[785].

En France, différents types d'enseignement intermédiaire ont été mis en place pour les enfants des classes populaires et moyennes : les écoles primaires supérieures, les cours complémentaires rattachés aux écoles élémentaires qui constituaient une voie plus courte ou encore les écoles manuelles d'apprentissage[786].

En Belgique, la loi de 1914 permettait aux enfants de douze à quatorze ans (qui pouvaient se le permettre) de suivre, à l'issue de la période l'enseignement primaire

[778] HIPPEAU, C., *L'instruction publique dans les États du nord*, *op. cit.,* p. 40.
[779] *Ibid.*
[780] Article 188 de la loi n° 3725 du 13 novembre 1859.
[781] Article 272 de la loi n° 3725 du 13 novembre 1859.
[782] RAVAGLIOLI, F., « L'éducation dans la péninsule italienne », *in* MIALARET, G., VIAL, J. (dir.), *op. cit.*, t. 3., p. 185.
[783] *Ibid.*, p. 193 Fabrizio Ravaglioli poursuit en expliquant que Gentille n'était pas le seul à défendre le principe : « peu d'écoles, mais de bonnes ; peu d'écoles, mais de vraies écoles » (*Ibid.*).
[784] *Ibid.*
[785] *Ibid.*
[786] Pour une étude de ces différents établissements ouverts pour les milieux modestes, voir BRIAND, J.-P., CHAPOULIE, J.-M., *Les collèges du peuple : l'enseignement primaire supérieur et le développement de la scolarisation prolongée sous la Troisième République*, Rennes, PUR, 2011, 544 p.

obligatoire, « un degré d'études complémentaires, préparatoire à la formation technique et professionnelle des jeunes gens »[787], appelé également « cours de perfectionnement à tendances professionnelles »[788].

En Angleterre, à côté du cursus élitiste réservé aux enfants des classes les plus favorisées (*public schools* ou *grammar schools*), se sont développés des « écoles urbaines, ou *burgh schools*, collèges à l'usage des classes moyennes »[789]. Un enseignement post-élémentaire donné le soir a également été mis en place pour les enfants des classes populaires. Les cours du soir permettaient de recevoir des enseignements sur « des sujets généraux, littéraires, commerciaux, techniques, scientifiques et artistiques », tandis que, dans les classes du soir, l'on s'occupait « de travail manuel, d'économie domestique, d'industrie domestique et d'exercices physiques »[790]. Avec l'autorisation donnée par *l'Education act* de 1902 aux LEA (*Local education authorities*) d'ouvrir des écoles secondaires[791], de plus en plus d'enfants ont pu suivre un enseignement plus poussé. Après l'adoption de cette loi, l'enseignement technique s'est fortement diversifié puisque nombre de LEA ont créé « des sortes de cours complémentaires dont la scolarité s'arrêtait à 15 ans, les *higher elementary schools »*[792]. Le ministère n'encourageant pas ce mouvement, nombre d'entre elles « se transformèrent en école professionnelles, *central schools*, formant les adolescents pour le commerce et l'industrie »[793]. Notons, avec Jean Bruyas, que les enfants qui ne réussissaient pas à entrer dans un des types d'établissements secondaires existant continuaient de fréquenter l'école élémentaire jusqu'à quatorze ans (âge de la fin de l'obligation scolaire). Ils pouvaient aussi se diriger vers des écoles primaires supérieures « qui leur offraient une éducation liée étroitement à leurs intérêts et à leur milieu »[794] Ainsi, comme le résument Jean-

[787] Article 13 al 3 de la loi du 19 mai 1914 décrétant l'instruction obligatoire et apportant des modifications à la loi organique de l'enseignement primaire, *Pasinomie*, 1914, p. 154.
[788] Art 14 de la loi du 19 mai 1914 (*Ibid.*).
[789] HIPPEAU, C., *L'instruction publique en Angleterre*, Paris, Didier, 1872, p. 96. Celestin Hippeau précise que ces collèges étaient l'équivalent des écoles secondaires spéciales qui s'étaient développés en France. Ouvert aux deux sexes, « aucune branche de l'enseignement n'est obligatoire : les parents choisissent les cours que doivent suivre leurs enfants, et comme chacun des cours se paye à part, le père de famille peut régler sa dépense selon ses moyens ».
[790] SADLER, M. E. , « Angleterre », *in* BUISSON, F., *op. cit.*. Michael Sadler note qu'à côté de ces enseignements techniques dans les classes du soir se sont développées quelques institutions techniques (*Technical institutions*) qui donnent « un cours méthodique d'instruction dans des classes du jour, cours comprenant un enseignement relativement élevé, soit de science, soit de science et d'art, et pourvu d'un personnel enseignant et d'une installation matérielle en rapport avec ce but. Ces institutions donnent un enseignement spécialement apte à préparer ceux qui le reçoivent à exercer ensuite leur activité dans quelque branche de l'industrie ou du commerce, Elles donnent également des cours supérieurs d'enseignement scientifique appliqué spécialement à des industries particulières ». En 1906, il y avait 29 institutions de ce type fréquentées par 2 507 étudiants
[791] Des règlements du *Board of education* viendront préciser les établissements considérés comme relevant du secondaire. : il s'agit de toutes les écoles « dans laquelle les élèves ont l'intention de rester au moins quatre ans et de toute manière jusqu'à l'âge de 16 ans » (BRUYAS, J., *Le régime légal de l'enseignement primaire, secondaire, ultérieur en Angleterre et dans le Pays de Galles* (thèse en droit), Paris, éd. Pedone, 1949, p. 196)
[792] DULCK, J., *L'enseignement en Grande-Bretagne*, *op. cit.*, pp. 98-99.
[793] *Ibid.*
[794] BRUYAS, J., *Le régime légal de l'enseignement*, *op. cit*, p. 196.

Claude Caron et Michel Vernus, l'enseignement n'avait « pas pour but l'élévation sociale, mais la formation d'adolescents adaptés aux besoins du marché du travail »[795]. Ce constat n'était pas réservé à l'Angleterre.

Notons que ce développement de l'enseignement post-primaire a conduit à une réflexion sur le contenu des programmes qui a concerné tant les cursus intermédiaires que ceux permettant d'accéder au supérieur. En effet, « l'importance prise par la culture scientifique et technique, l'émergence dans le monde contemporain de problèmes politiques, économiques et sociaux d'une nature et d'une ampleur inconnues jusqu'ici, l'élargissement du concept même de civilisation, ne pouvaient pas être ignorés sans compromettre la portée de la formation dans sa préparation à la vie civique et professionnelle »[796]. Il fallait donc que ces nouvelles exigences soient prises en compte dans l'élaboration des programmes. Dans le cursus long, cette évolution conduira au développement de filières scientifiques à côté de celle qui donne une place importante au latin et aux humanités. Dans les autres cursus, il fallait aussi adapter l'enseignement à un public de plus en plus large et hétérogène. Et cela, d'autant plus que, pour une part importante, ces filières avaient pour finalité de préparer les adolescents aux nouvelles carrières professionnelles qui s'ouvraient alors dans l'industrie, le commerce ou encore les administrations.

En pratique, encore après la seconde Guerre mondiale, les classes populaires avaient peu de chances de continuer leurs études au-delà de la scolarité obligatoire qui s'étendait alors jusqu'à quatorze ans. Il existait donc toujours une tendance à séparer la grande masse de la jeunesse des catégories plus favorisées. En effet, à l'exception de la Suède où, dès le début du XXe siècle[797], le cloisonnement entre l'enseignement intermédiaire et l'enseignement secondaire a été remis en cause, dans la plupart des autres pays ils restaient nettement distincts. Ainsi, « les écoles de niveau supérieur ne se situaient pas dans le prolongement d'écoles de niveau intermédiaire, mais constituaient des institutions autonomes délivrant un

[795] CARON, J.-C., VERNUS, M., *L'Europe au 19e siècle : des nations aux nationalismes (1815-1914),* Paris, Armand Colin, 2011, p. 85.
[796] LECLERCQ, J.-M., *L'enseignement secondaire obligatoire en Europe*, *op. cit.*, p. 63.
[797] En Suède, si le statut scolaire de 1849 réunissait « les établissements secondaires moyens et supérieurs en une filière unique avec liberté de choix dans les langues classiques […], cette tendance à l'unification n'affectait cependant pas le lycée traditionnel et ses classes préparatoires ». Après l'évolution de 1894 déjà mentionnée qui pose les fondements d'un modèle intégré), est créée, en 1909, « une école moyenne urbaine d'un cycle de quatre ans qui prolonge les six ans d'école primaire et conduit également à l'examen de fin de cours complémentaire. Ainsi, existe-t-il deux modèles d'école moyenne d'une durée respective de quatre ou six ans avant l'entrée au lycée. En 1927, cette structure est reprise par une loi rendant obligatoire une fréquentation de 4 ou 6 ans d'école primaire pour accéder aux cours complémentaires dont le prolongement était le lycée » (SCHNEIDER, R., « L'évolution de l'éducation dans les États d'Europe occidentale entre 1870 et 1975 », *op. cit*, p. 17).

enseignement long »[798]. Dans cette séparation de fait entre les publics, « c'est plus largement le thème (pour ne pas dire le mythe) ancestral, de l'inégalité naturelle et de la prédestination scolaire et sociale qui transparait »[799]. La fonction de sélection des institutions scolaires était ainsi nettement prédominante.

Dès le début du XX[e] siècle, cette hiérarchie scolaire a été fortement critiquée au nom des principes démocratiques. En Allemagne par exemple, l'aile gauche du parti socialiste présente au « Congrès de Mannheim, en 1906, un programme scolaire en six points réclamant l'école unique, laïque et gratuite »[800]. Concernant la France, les Compagnons de l'Université nouvelle proposent, dans leur manifeste publié en 1919, « une réorganisation générale du fonctionnement du système d'enseignement conduisant à l'instauration de l'école unique »[801]. Ils posent donc « clairement la question de l'instauration d'une école démocratique et des mécanismes de sélection/orientation devant contribuer à cet avènement »[802]. Plus généralement, dans l'ensemble des pays, la question de la démocratisation de l'enseignement est devenue un enjeu politique essentiel qui était sous-tendu par le constat du décalage entre la réalité de la structuration scolaire et les principes légitimant les démocraties libérales. L'objectif n'était plus seulement de massifier l'accès à l'enseignement, mais également d'agir sur les inégalités sociales qu'il reproduit et de favoriser l'« égalité des chances » scolaires.

§ - 2 Une « égalité des chances » scolaires mise à l'agenda

Après la Seconde Guerre mondiale, de manière croissante, « l'égalité est devenue l'un des mots clés dans les débats politiques sur les problèmes d'éducation, tant au plan national qu'international »[803]. Les classes populaires ayant payé un lourd tribut dans cette guerre, « l'égalité devant l'instruction [a] parfois [été] considérée comme une dette de justice sociale contractée par la nation envers les combattants »[804]. D'une approche conservatrice qui légitimait le fait que le cursus scolaire soit lié à sa naissance, s'est progressivement imposée une conception libérale prônant l'égalité des chances. Ainsi, le système d'enseignement a commencé à être appréhendé sous l'angle de la limitation des « obstacles extérieurs

[798] SCHNEIDER, R., « L'évolution de l'éducation dans les États d'Europe occidentale entre 1870 et 1975 », *op. cit.*, p. 18.
[799] ANDRIEU, J. (rapp.), *L'espace éducatif européen*, *op. cit.*, p. 81.
[800] CAUVIN, M., « L'éducation dans les pays de langue germanique », *op. cit.*, pp. 150.
[801] SEGUY, J.-Y., « École unique, démocratisation de l'enseignement et orientation : le rôle des compagnons de l'université nouvelle », *L'orientation scolaire et professionnelle*, n° 36/3, 2007, § 4 (http://osp.revues.org/1432).
[802] *Ibid.*
[803] HUSÉN, T., *Origine sociale et éducation*, *op. cit.,* 1972, p. 15.
[804] BRIAND, J.-P., CHAPOULIE, J.-M., *Les collèges du peuple*, *op. cit.*, pp. 403-404.

économiques et/ou géographiques, qui empêchent les élèves doués d'origine modeste de tirer parti de leur intelligence innée et d'accéder à la promotion sociale à laquelle celle-ci leur donne droit »[805].

Dans un premier temps, c'est le principe de la sélection au mérite qui devait permettre de concrétiser cet objectif de démocratisation de l'enseignement. Ce système s'est traduit par un recours systématique aux examens, censé objectiver l'évaluation du « mérite », ainsi que par le développement d'aides financières destinées aux enfants « doués » des milieux défavorisés. Cependant, les travaux de la sociologie vont démontrer que ce principe de la sélection au mérite conduit en fait à reproduire les inégalités sociales (A). C'est dans ce contexte qu'a été mis à l'agenda l'objectif du « collège unique », qui en repoussant l'âge de la sélection devait donner une chance égale d'accès aux études ultérieures. Les réformes qui en découlent mettent davantage l'accent sur la fonction de socialisation et prévoient la création de nouveaux établissements visant à favoriser notamment la « mixité sociale » (B).

A. La logique de la sélection au mérite

Selon les termes de Torsten Husen, « le passage d'une société féodale et cloisonnée – où les études supérieures étaient l'apanage de ceux que leur naissance, leur fortune et leurs relations destinaient aux situations de premier plan – à une société dans laquelle l'accès, l'avancement et les avantages de l'enseignement dépendent des aptitudes, a été considéré comme un grand pas en avant qui devait mener directement à la justice et à l'efficacité du système »[806]. Dans cette perspective, « les aptitudes scolaires dûment vérifiées (que ce soit au moyen des épreuves d'intelligence, des indices de réussite, des notes d'examen ou de tout autre indicateur objectif) semblait, de toute évidence, être le critère de sélection qui devait remplacer la classe sociale, le milieu économique et les relations personnelles »[807]. Pour opérer une sélection, il y avait donc des tests ou examens à la sortie de l'école primaire, qui permettaient d'orienter les élèves, en fonction de leur mérite, vers un enseignement long ou court ; ces deux types d'enseignement étant toujours dispensés dans des structures distinctes.

[805] HUSÉN, T., *Origine sociale et éducation*, *op. cit.,* p. 35. Torsten Husén distingue trois phases principales dans l'évolution du concept d'égalité dans l'éducation : la phase conservatrice, la phase libérale et une conception plus radicale de l'égalité qui, prenant acte du fait que l'influence du milieu joue un rôle fondamental dans la différenciation des aptitudes scolaires, vise à compenser les carences du milieu où l'enfant grandit en développant notamment l'enseignement préscolaire et en modifiant et individualisant le système pédagogique (*Ibid.*, pp. 31-43).
[806] *Ibid.*, p. 36.
[807] *Ibid.*

Cette conception nouvelle a été complétée par la mise en place d'un système de bourse, destiné aux enfants pauvres « brillants » pour poursuivre leurs études au-delà de l'obligation scolaire[808]. Avec l'extension de cette dernière, l'enseignement secondaire est généralement devenu gratuit, même s'il existait toujours un enseignement privé inégalement développé selon les pays.

À titre d'illustration[809], on peut rappeler brièvement l'évolution de l'Angleterre. Dès la fin du XIX^{e} siècle, sont instituées des passerelles permettant à un élève pauvre mais « doué » de passer, suite à la réussite d'un concours, de son école élémentaire à une *grammar school*, avec éventuellement, ensuite, un accès à l'Université[810]. Si un système de bourse a été développé pour accompagner ces réformes, les crédits disponibles étaient trop limités pour aider beaucoup d'élèves[811]. Mais ces réformes marquaient déjà une intention. La réforme de 1944 (*Butler Act*) – portant à quinze ans l'âge de la fin de l'obligation scolaire et consacrant la gratuité de l'enseignement secondaire dans les établissements entretenus par les autorités locales d'éducation – visait à refondre l'ensemble du système scolaire en le réorganisant en fonction des âges et des capacités des enfants. Il s'agissait de remplacer les deux types d'enseignement parallèles qui existaient jusqu'alors (élémentaire et autre qu'élémentaire) par un système à trois degrés successifs : primaire (jusqu'à douze ans), secondaire (de douze ans à quinze ou dix-neuf ans selon les filières) et ultérieur (pour les jeunes allant au-delà de l'âge de l'obligation scolaire)[812]. À la sortie des écoles primaires, les élèves devaient passer un examen sélectif (« *eleven plus* »), afin de les orienter vers l'une des filières de l'enseignement secondaire[813], selon le « mérite de chacun »[814], et de réguler ainsi les flux. Alors que cette

[808] À titre d'illustration la loi belge de 1921 institue « le fonds des Mieux Doués » pour permettre à ceux qui obtiennent une bourse de poursuite, après l'âge de quatorze ans, des études moyennes ou techniques (GROOTAERS, D., *op. cit.*, p. 10).
[809] Pour prendre un autre exemple, dans le système scolaire suédois, les élèves étaient également sélectionnés, jusque dans les années 1950, sur la base de notes à l'issu des six ans de scolarité primaire (*flolkskolan*) : « les meilleurs sont autorisés à poursuivre leur scolarité au collège tandis, que les autres (essentiellement d'origine modeste) n'ont droit qu'à une ou deux années de scolarité primaire complémentaire ». La majorité des enfants quittaient l'école à 13 ou 14 ans (MAURIN, E., *La nouvelle question scolaire. Les bénéfices de la démocratisation*, Paris, Seuil, 2007, pp. 33-34).
[810] BRUYAS, J., *Le régime légal de l'enseignement, op. cit.*, p. 195 Ce concours concernait environ 10 % des élèves des écoles primaires destinées aux enfants de 8 à 11 ans (*Junior school*)s.
[811] MALLINSON, V., « L'éducation en Grande-Bretagne et ses colonies », *op. cit.*, pp 167-168.
[812] BRUYAS, J., *op. cit*, p. 162.
[813] Il y avait trois sortes d'écoles. Les *Grammar schools*, « héritières des plus anciennes traditions, elles bénéficient d'installations plus perfectionnées, d'un personnel enseignant plus qualifié, d'études plus longues et surtout du prestige social qui s'attache à une formation intellectuelle plus haute et aux carrières qu'elle permet d'atteindre ». Les *Technical schools* « destinées à dispenser sur une base plus large l'enseignement technique donné jusqu'alors dans de nombreux établissements de formation technique, industrielle, commerciale, maritime, agricole, artisanale ». Dans l'esprit de la Réforme, le but de cet enseignement était « à la fois de préparer les jeunes gens à acquérir une formation professionnelle spécialisée et aussi de leur assurer une formation générale vaste et solide permettant aux meilleurs d'entre eux d'accomplir des études supérieures de technologie dans les Universités ». Enfin, les *Modern schhools*, qui s'inscrivaient dans le développement des écoles supérieures, étaient destinées à recevoir « les élèves qui n'ayant pas le souci d'une formation académique, ne seront pas non plus destinés à devenir des techniciens hautement qualifiés : ceux en somme qui, dans les professions, exerceront les emplois de second plan ». Ces écoles ne préparaient pas à un examen. Citant une brochure du Ministère explicitant le vu de ces écoles,

réforme « fut considérée comme une victoire de la démocratie », une enquête visant à élucider ses effets sur la structure sociale des effectifs réalisée dix ans plus tard relativisera cet enthousiasme initial. Même en supprimant les obstacles économiques, la sélection – qui, de fait, conduit à une concurrence pour entrer dans les meilleures écoles – a plutôt favorisé « les enfants issus des classes moyennes et de la petite bourgeoisie [qui] se sont trouvés mieux classés que les enfants plus modestes »[815]. Ces derniers ont donc majoritairement suivi la voie la plus courte. Dans certaines régions, le pourcentage d'enfants de milieu ouvrier dans les *grammar schools* était même « inférieur à ce qu'il était avant cette "percée" » où un certain nombre de places étaient réservées aux enfants pauvres[816]. Dans tous les cas, « le destin scolaire des trois quarts de la population était ainsi scellé avant même l'adolescence »[817].

Les travaux des sociologues ont démontré que partout où la logique de la sélection existait, des constats similaires pouvaient être effectués. Dans la lignée des travaux de Pierre Bourdieu et Jean-Claude Passeron[818] (cités de manière quasi-systématique dans les études s'intéressant à la démocratisation de l'enseignement), l'idée que la sélection au « mérite » était une manière de garantir l'égalité des chances pour tous va être remise en cause. Les sociologues vont, en effet, démontrer que le système scolaire, loin de favoriser la mobilité sociale, était organisé de telle manière qu'il exerçait en fait une fonction de reproduction sociale en conservant et même en renforçant les distinctions sociales. De nombreux travaux ont montré que les critères de « l'aptitude » évalués par des notes, des « tests objectifs » ou examens étaient liés au milieu socio-économique et au capital culturel des familles. Les raisons de ce constat sont nombreuses. Certaines familles n'ambitionnaient pas le fait que leurs enfants suivent la filière classique. Des enseignants avaient tendance à orienter les enfants selon leurs origines sociales. Les programmes étaient dérivés de la culture bourgeoise. De tous ces travaux et réflexions est sortie la conviction que « plus la différenciation est

« nombreux sont ceux qui trouvent dans leur travail le stimulant intellectuel et la joie de créer dont ils ont besoin mais plus nombreux encore ceux dont le travail ne peut en lui-même offrir que peu de choses, sinon rien, qui garde leur intelligence en éveil et les intéresse de façon vivante. À ceux-là l'enseignement doit fournir des ressources leur permettant de découvrir et d'exploiter des zones d'intérêt qui ajouteront à leur sens de la vie, à leur joie de vivre ». L'accent était également mis sur l'aspect familial de cet enseignement puisque la majorité des élèves auraient plus tard la responsabilité d'un foyer. Notons qu'« une circulaire ministérielle suggérait, à la fin de l'année 1945, que 70 à 75 % des écoles seraient du type *Modern school* et 25 à 30 % des deux autres types » (*Ibid.*, pp. 197-199).

[814] MALLINSON, V., « L'éducation en Grande-Bretagne et ses colonies », *op. cit.*, p 172. Dans l'esprit des réformateurs, « les élèves les plus brillants seraient dirigés vers les écoles secondaires (onze à dix-huit ans), les élèves moyens vers des écoles centrales (onze à dix-huit ans), les autres vers des écoles secondaires modernes, avec prolongation de leurs études primaires jusqu'à l'âge de quinze ans ». Pour entrer dans les *public schools* et les *grammar schools,* la sélection restait très forte.

[815] HUSÉN, T., *Origine sociale et éducation, op. cit.*, p. 36.

[816] *Ibid.*

[817] MAURIN, E., *La nouvelle question scolaire, op. cit.*, p. 51.

[818] BOURDIEU, P., PASSERON, J.-C., *La reproduction. Éléments pour une théorie du système d'enseignement*, Paris, éd. de Minuit, 1970, 280 p.

précoce, plus elle accentue le parti pris social qui influence la procédure de sélection et de répartition des élèves dans les diverses filières »[819] ; qu'à l'inverse, « toutes les mesures prises pour supprimer et/ou retarder la différenciation de l'organisation du système contribuent à l'amélioration de l'égalité »[820].

Ainsi, la thèse de la philosophie libérale selon laquelle le système de la sélection permettait de promouvoir les capacités et aptitudes personnelles sans tenir compte du milieu socio-économique a été battue en brèche. Cette prise de conscience a conduit les pays européens à supprimer « les tests de sélection qui décidaient de l'accès aux diverses formes du premier cycle de l'enseignement secondaire »[821] et à développer une logique du « collège unique », pour étendre la période au cours de laquelle la jeunesse reçoit la même éducation et reculer, dans le même temps, l'âge de la sélection. Cette nouvelle logique a conduit à des transformations dans les structures des établissements secondaires.

B. La logique du « collège unique »

La suppression des classes préparatoires privées liées aux lycées a été une première étape dans la mise en place d'une école unique au niveau de l'élémentaire. Avec l'obligation faite à tous les élèves de fréquenter l'enseignement général, elle a constitué une réforme fondamentale pour « rapprocher quelque peu les mondes cloisonnés de l'enseignement destiné aux masses et de celui réservé aux couches privilégiés »[822]. Mais, elle ne sera pas suffisante, comme déjà évoqué, pour remettre en cause les inégalités scolaires liées aux milieux sociaux. Avec la montée des exigences politiques visant à démocratiser le système éducatif, des réformes radicales du premier cycle ont été entreprises dans l'ensemble des pays à l'exception de l'Allemagne[823]. Le point commun de toutes ces réformes est de supprimer la sélection à la sortie de l'école primaire en substituant « à la diversité des établissements ou des filières une nouvelle structure unifiée »[824] : *grundskola* en Suède, *comprehensive school* en Grande-Bretagne, *scuola media* en Italie, collège en France, « structure du rénové » en Belgique, *bachillerato unificado Polyvalente* (BUP) en Espagne. L'importance d'agir sur les

[819] HUSÉN, T., *op. cit.*, p. 181.
[820] *Ibid.*
[821] PETERSON, A., HALLS, W., *L'éducation des jeunes en Europe*, *op. cit.,* p. 28.
[822] SCHNEIDER, R., « L'évolution de l'éducation dans les États d'Europe occidentale entre 1870 et 1975 », *op. cit.*, p. 16.
[823] La RFA a « manifesté un attachement tenace à une organisation en un réseau d'établissements d'exigence inégale et les efforts en vue d'aboutir à leur rapprochement ou même à leur fusion sont demeurés sans résultats très tangibles » (LECLERCQ, J.-M., *L'enseignement secondaire obligatoire en Europe*, *op. cit.*, p. 9).
[824] *Ibid.,* p. 22.

structures était justifiée par le fait « qu'elles étaient chargées d'une valeur symbolique. Elle signifiait la poursuite de la ségrégation de groupes de jeunes issus de milieux que leur appartenance sociale et leur culture séparaient »[825]. Cette réforme des structures est bien sûr le résultat d'un long processus dont les temporalités et les solutions retenues varient selon les pays. Les conceptions diffèrent bien souvent « sur le degré d'intégration souhaitable et sur les moyens à mettre en place pour y parvenir »[826].

La Suède est généralement présentée comme le pays qui est allé le plus loin dans la démocratisation de structures d'enseignement élitistes et relativement fermées[827]. Créée en 1950 à titre expérimental et instituée en 1962, la *grundskola* (école de base ou école globale) avait pour objectif de remplacer « à la fois l'ancienne école primaire et ses prolongements d'enseignement secondaire comme *la realskola* »[828], afin de développer une école de base unifiée de neuf années[829]. L'objectif était de concrétiser la philosophie égalitariste en retardant une différenciation trop précoce qui désavantage les élèves venant de milieux défavorisés[830]. Ainsi, la Suède, mais plus généralement les pays nordiques, « offre un tronc commun de formation à tous les élèves de 7 à 16 ans, la sélection ne s'opérant qu'à partir de seize ans, les résultats ouvrant ou non l'accès aux études universitaires »[831]. Si des choix s'offrent à partir de 13 ans entre différentes voies (plus académique, de type professionnel ou intermédiaire), les enfants continuent de fréquenter les mêmes établissements »[832]. Les programmes et la pédagogie ont été modifiés pour s'adapter à la massification de l'enseignement secondaire.

Dans les autres pays, c'est surtout sur le premier cycle du secondaire que les actions se sont portées. Ils ont procédé le plus souvent par étapes successives. En Belgique, après la seconde guerre mondiale, « des aménagements sont entrepris et les différentes filières (enseignement moyen, technique ou professionnel) sont mises en parallèle et organisées en

[825] *Ibid.*, pp. 45-46.
[826] LECLERCQ, J.-M., *L'enseignement secondaire obligatoire en Europe*, *op. cit.*, p. 22.
[827] MAURIN, E., *La nouvelle question scolaire, op. cit.*, p. 32.
[828] RICHARD, S., *École nouvelle, société nouvelle*, *op. cit.*, p. 26.
[829] Elle est divisée en 3 degrés : « *lagstadiet* (élémentaire, 7-9 ans), *mellanstadiet* (moyen, 10-12 ans) et *högstadiet* (supérieur, 13-16 ans), simple division pédagogique (*Ibid.*, p. 29)
[830] *Ibid.*, p. 42. Serge Richard cite notamment M. Löwbeer [chef de la Commission nationale de l'éducation, chancelier de l'Université] qui affirme que « toute différenciation précoce désavantage les élèves qui viennent de milieux dépourvus de traditions intellectuelles ou incapables d'inciter l'enfant à l'étude ». Löwbeer poursuit en expliquant que retarder le moment du choix à un stade proche de la fin des études générales « est la seule façon d'arriver à atteindre les élèves doués, mais provenant de milieux non intellectuels, de donner à tous une sérieuse instruction générale, de créer un milieu scolaire capable de fournir aux élèves l'éducation sociale qui les préparera aux impératifs de coopération » (*Ibid.*, p. 46).
[831] FIALAIRE, J., *L'école en Europe*, *op. cit.*, p. 69.
[832] MAURIN, E., *op. cit.*, p 34.

deux cycles : inférieur et supérieur »[833]. Progressivement, « l'enseignement secondaire inférieur devient accessible à tous », afin de limiter la sélection sociale externe[834]. Dans les années 1950, « l'enseignement secondaire est organisé en un système intégré, constitué par 3 filières distinctes, mais à partir desquelles des passerelles permettent à l'élève de changer d'orientation »[835]. Néanmoins, « la fréquentation de ces filières par des publics particuliers met en exergue le fait que leur choix reste conditionné par l'origine sociale, culturelle et économique des élèves »[836]. Ces inégalités étant établies statistiquement, un projet de démocratisation scolaire répondant au principe de l'égalité des chances va être développé par l'instauration de l'enseignement secondaire rénové en 1975 qui modifie particulièrement le premier cycle du secondaire[837]. Ce dernier passe de trois à quatre ans et comporte un degré d'observation de deux ans indifférencié selon les filières, ainsi que deux années pour le degré d'orientation[838]. Par ailleurs, cette « structure du rénové en multipliant les choix possibles à l'intérieur même des filières et les occasions de réorientation au fur et à mesure de la poursuite de la scolarité, vise à augmenter les chances offertes à chaque élève de poursuivre la meilleure scolarité possible, en fonction de ses aptitudes individuelles »[839].

De leur côté, les britanniques ont créé les *comprehensive schools* en 1964 qui ont une mission sociale, comme en témoigne une circulaire du ministre Anthony Crossland, de 1965 : « Une *comprehensive school* a pour but d'établir une communauté dans laquelle des élèves aux aptitudes les plus variées, avec des origines et des intérêts différents, peuvent se mélanger, retirer diverses stimulations de leurs contacts et apprendre la tolérance et la

[833] JAMIN, Ch., PERRIN N., *Les politiques publiques* en *matière d'enfance et de jeunesse* au *XX^e siècle*, *en Belgique et en Communauté française*, Bruxelles, l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse, 2005, p. 59.
[834] *Ibid.*
[835] *Ibid.*, p. 61. Néanmoins, Dominique Grootaers précise que « si, formellement, ces règles prévoient qu'il est possible à un élève de la filière technique de se réorienter vers la filière générale, les conditions d'admission sont plus sévères dans cette dernière et, en pratique, c'est le cheminement inverse qui s'observe dans la majorité des cas : un élève en difficulté dans la filière générale est réorienté, sans redoublement, vers la filière technique. De même, un élève en difficulté dans la filière technique passe sans problème dans la classe supérieure de la filière professionnelle ». Une nouvelle logique sélective se met donc en place, celle de la relégation puisque « ces règles instaurent une sélection par l'échec scolaire et aboutissent à hiérarchiser les trois filières sur le plan de leur valeur scolaire » (GROOTAERS, D., « Les étapes de la démocratisation scolaire », *op. cit.*, p. 12).
[836] JAMIN, Ch., PERRIN N., *Les politiques publiques* en *matière d'enfance et de jeunesse* au *XX^e siècle*, *en Belgique et en Communauté française*, Bruxelles, l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse, 2005, p. 61. La filière technique est majoritairement fréquentée par les enfants issus de la classe ouvrière tandis que les jeunes des milieux plus « bourgeois » sont en nombre dans l'enseignement général (*Ibid.*, pp. 61-62).
[837] Cette réforme est initiée dès les années 1960 (GROOTAERS, D., *op.cit.,* p. 13).
[838] LECLERCQ, J.-M., *L'enseignement secondaire obligatoire en Europe*, *op. cit.*, p. 18. Avec ce système, la majorité de ceux qui terminent avec succès l'école primaire accède « à la première année A tandis que ceux qui obtiennent des résultats insuffisants sont admis dans une première année B. De celle-ci, selon les progrès réalisés, le passage s'effectue dans une seconde année commune ou dans une seconde année professionnelle. Après la deuxième année commune, une orientation s'effectue vers les filières dites générales, techniques ou artistiques courtes » ou vers celles permettant de préparer à un métier (*Ibid.*p. 19).
[839] GROOTAERS, D., *op. cit*, p. 13.

compréhension »[840]. Cette noble définition souligne nettement le but de socialisation de l'école unique : elle doit faire des citoyens qui s'intégreront à la communauté[841]. À cette fin, elle « devait remplacer les *grammar schools* (ou lycées classiques) qui recrutaient, par examen, 20 % des meilleurs élèves pour une scolarité de six à sept années, les *modern schools* et les *technical schools* qui menaient jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire pour une entrée dans la vie active »[842]. Concurrencée par les structures anciennes, le développement des *comprehensive schools* s'étendra sur une quinzaine d'années pour que cette filière « devienne prédominante, en 1980, pour les 11-16 ans »[843]. Il subsiste toutefois une grande diversité de *comprehensive schools*[844]. Ainsi, l'évolution s'est faite selon le principe d'un modèle intégré imposé par la réforme « sans aboutir à l'instauration d'un seul type d'établissement de premier cycle »[845]. De surcroît, même dans les formules qui couvrent une grande part de la scolarité, le choix des options de niveaux très différents s'effectue à partir de la quatrième année[846]. Avec Jean-Michel Leclercq, on peut relever que « le sort des *comprehensive schools* illustre bien les conditions dont dépend la mise en place d'un premier cycle intégré du secondaire » : elle implique « un choix de société soutenu par une majorité politique »[847]. En Angleterre, cette condition a été « remplie à deux reprises avec les cabinets travaillistes d'Harold Wilson (1964-1970) et de James Callaghan (1974-1979) »[848]. Si le retour au pouvoir des conservateurs « ne s'est pas accompagné de l'abandon de la *comprehensive school*, surtout pour des raisons financières, [il] a brisé sa dynamique. L'ambition de John Major de faire de l'éducation un produit comme les autres sur le marché se marie mal avec l'inspiration démocratique et égalitaire qui sous-tend l'intégration de la formation dans le

[840] *« A comprehensive school aims to establish a community in which pupils from the whole ability range and with differing interests and backgrounds can be encouraged to mix with each other, gaining stimulus from the contacts and learning tolerance and understanding* » (Circular 10/65 (1965), *The organisation of secondary education,* http://www.educationengland.org.uk/documents/des/circular10-65.html).
[841] DULCK, J., *L'enseignement en Grande-Bretagne*, *op. cit.*, p. 117.
[842] LECLERCQ, J.-M., *L'enseignement secondaire obligatoire en Europe*, *op. cit.*, p. 24.
[843] *Ibid.*, p. 22. « En 1992, les *comprehensive schools* totalisent 86 % des effectifs contre 3 % dans les *grammar schools* et 5 % dans les *modern secondary schools*. Beaucoup de *grammar schools* sont privées. Il s'agit, la plupart du temps, des *publics schools* véritablement spécialisées dans la formation des élites dans tous les secteurs ; de nombreux ministres, même travaillistes, en sont issus ». Il faut noter que le pouvoir du gouvernement résidait dans le fait qu'il alimentait 50 % du budget de l'enseignement dont la responsabilité incombait aux bureaux de l'éducation des comtés et des métropoles. Or, il y avait une forte opposition entre travaillistes et conservateurs sur ces questions. Dans de nombreuses localités, les autorités ont cherché à réduire « l'emprise des *comprehensive schools.* En lieu et place d'une école primaire de six années suivie d'un premier cycle du secondaire de cinq années, elles ont (mordant ainsi sur chacun de ces deux niveaux) instauré des *middle schools* pour les 9-13 ans. Environ un cinquième des effectifs est concerné en Angleterre » (*Ibid.*, pp. 23-24).
[844] *Ibid.*, 25. Il existe, en effet, celles accueillant « les élèves de 11 à 16 ans et de 11 à 18 ans [qui] regroupent respectivement environ 25 et 50 % des effectifs. Mais il y a aussi des structures rassemblant les 10-16 ans, les 11-13 ans, le 11-14 ans, les 12-16 ans, les 13-16 ans, les 13-18 ans ou les 14-18 ans »
[845] *Ibid.*
[846] *Ibid.*
[847] *Ibid.*
[848] *Ibid.*

premier cycle »[849]. Cet exemple témoigne du fait que la question de la démocratisation de l'enseignement est loin de faire consensus et que la transformation des structures permettant de réaliser cet objectif rencontre de nombreuses résistances. Même si les inégalités sociales face à l'éducation sont encore très fortes en Angleterre, on peut soutenir, à la suite d'Éric Maurin, que « la réorganisation du secondaire semble avoir joué *contre* l'augmentation alors en cours des inégalités de destin, dont les causes doivent être recherchées ailleurs et dont les manifestations sont claires dès avant la fin du primaire »[850]. Il faut rappeler le contexte des années 1970, nullement propre à l'Angleterre, dans lequel les inégalités sociales recommencent à se creuser et la mobilité sociale à décliner.

En France, le collège unique a été mis en place sur une période bien plus longue que les expériences suédoises et britanniques. La démocratisation de l'enseignement français est « involontairement » lancée par Vichy en désenclavant le primaire supérieur[851]. À la Libération, le plan Langevin-Wallon prévoyait la mise en place d'une école unique. Mais l'accès de tous les élèves sortant de l'école primaire au premier cycle de l'enseignement secondaire est consacré par la réforme Berthoin de 1959. Prolongeant de deux années l'obligation scolaire portée à seize ans, cette réforme était censée instituer un cycle d'observation de deux ans[852]. Mais, parce que ce cycle restait partie intégrante des établissements où les classes étaient implantées, il ne changeait pas grand chose en pratique aux structures de l'enseignement : « le tronc commun – le mot même était évité – se limitait à un premier trimestre sans latin »[853]. Faute d'orientation effective [854], le constat d'échec de la réforme fut vite dressé. Cette réforme a surtout conduit à « l'unification des scolarités élémentaires, assortie d'un début d'harmonisation des scolarisations du premier cycle du

[849] *Ibid.*Il faut néanmoins précisé avec Éric Maurin que, lorsque Margaret Thatcher était la ministre peu connue de l'éducation davantage d'écoles mixtes ont été construites, malgré ses réticences personnelles, que sous les gouvernements travaillistes qui l'ont précédée (MAURIN, E., *La nouvelle question scolaire, op. cit.*, p. 52).
[850] MAURIN, E., *op. cit*, p. 71.
[851] Antoine Prost explique qu'en transformant les Écoles primaires supérieures en collèges modernes, la réforme Carcopino de 1941 a permis d'accueillir les élèves des classes populaires des EPS dans l'enseignement secondaire. Par ailleurs, « en intégrant les EPS au secondaire, [Carcopino] a, du même coup, désenclavé tout le primaire supérieur et il lui a permis de déboucher sur le baccalauréat ». De surcroît, à partir de 1942 « de bons cours complémentaires, qui continent à prospérer en marge du primaire, peuvent conduire leurs élèves jusqu'au second cycle secondaire et au baccalauréat ». C'est notamment pour ces raisons que « Vichy marque involontairement un changement décisif et irréversible dans l'histoire de la démocratisation de l'enseignement » (PROST, A., *Histoire de l'enseignement et de l'éducation (depuis 1930)*, *op. cit*, pp. 256-258).
[852] *Ibid.*, p. 290.
[853] *Ibid.*Au-delà de ce cycle, « trois filières étaient prévues : l'enseignement général long, classique moderne et technique, reprenait l'héritage du secondaire et des collèges techniques ; l'enseignement général court des collèges d'enseignement général (CEG), hier cours complémentaires, se couronnait d'une classe terminale au niveau de la seconde ; enfin l'enseignement professionnel perpétuait celui des centres d'apprentissage, rebaptisés Collèges d'enseignement technique (CET). Une classe terminale devait suivre immédiatement le cycle d'observation pour les élèves qui n'entreraient pas dans l'une de ces trois filières » (*Ibid.*, pp. 290-291).
[854] *Ibid.*, p. 291.

secondaire »[855]. En 1963, une nouvelle réforme, dite Fouchet, est adoptée. Elle étend « à quatre années la période d'observation et d'orientation, distinguant un cycle d'observation (6e et 5e) et un cycle d'orientation (4e et 3e) »[856]. L'innovation de cette réforme est la création, à côté des collèges d'enseignement général (CEG) qui subsistent, des collèges d'enseignement secondaire (CES) destinés à regrouper toutes les filières de premier cycle[857]. Afin que la réforme change effectivement la situation, « les classes de fin d'études primaires sont supprimées et leurs élèves accueillis dans une nouvelle filière de premier cycle, celle des classes de transition (6e et 5e) et du cycle terminal pratique (4e et 3e) »[858]. Les premiers cycles des lycées et des collèges étant destinés à disparaître, cette réforme devait donc contribuer à créer l'école moyenne unifiée. Cependant, si les élèves ne changeaient plus d'établissement mais seulement de section, « les filières restaient totalement étrangères les unes aux autres » (différences de programmes, de pédagogie, de professeurs, de débouchés) et très hiérarchisées[859]. La réforme Fouchet n'a donc guère eu d'effet sur l'orientation, mais elle a eu le mérite d'introduire « une modification radicale du système éducatif : désormais, l'école primaire ne dépasserait pas le cours moyen 2e année, et les filières techniques recruteraient au sortir de la classe de 3e qui devenait ainsi le palier principal de l'orientation »[860]. La réforme Haby de 1975 vient parachever ces différentes réformes en simplifiant l'architecture scolaire qui comprend désormais trois niveaux : les écoles, les collèges (abolition des différences entre les CEG et CES) et les lycées, avec notamment les lycées d'enseignement professionnel (ex Collèges d'enseignement technique, CET)[861]. Tous les élèves du primaire sont admis au collège sans examen de passage ou de niveau d'entrée contrôlé[862]. C'est également la fin des filières au collège : tous les élèves suivent des classes de 6e et 5e indifférenciées et le choix des options s'effectue en 4e et 3e pour préparer la spécialisation[863]. Ainsi, avec la réforme Haby, tous les élèves de douze à quinze ans reçoivent une formation largement identique. Elle a donc réalisé un collège unique pour le premier cycle de l'enseignement secondaire. Cette logique n'est néanmoins pas achevée car « l'usage massif du redoublement permet de continuer d'orienter une partie importante des élèves vers l'apprentissage et la vie active dès la cinquième ou la quatrième, avant même qu'ils n'aient achevé leur premier cycle de

[855] MAURIN, E., *La nouvelle question scolaire*, *op. cit*, p. 106.
[856] PROST, A., *Histoire de l'enseignement et de l'éducation, op. cit*, p. 292.
[857] *Ibid.*La différence entre les CEG et CES est que les premiers, en principe, n'avaient pas de section classique.
[858] *Ibid.*
[859] *Ibid.*
[860] *Ibid.*, pp. 292-293.
[861] *Ibid.*, p. 406.
[862] *Ibid.*, p. 407.
[863] *Ibid.*En 6e et 5e, il y a néanmoins le choix de la langue vivante dont on sait que certaines comme l'allemand sont choisies par les familles initiées au système scolaire dans l'espoir que les enfants seront dans de meilleures classes.

scolarité secondaire »[864]. De surcroît, si les filières ont disparu formellement, les classes de niveaux se sont reconstituées (classes spéciales pour les élèves en difficulté, choix des options notamment des langues etc.)[865]. Dans les années 1980, si l'orientation à la fin de la 5e va diminuer et si l'immense majorité d'une classe d'âge va être scolarisée jusqu'en 3e au sein d'établissements communs, ces classes de niveaux continueront d'exister (classes européennes, option anglais renforcé, choix de l'allemand ou du grec)[866]. Le problème est qu'en conservant l'essentiel des programmes du système sélectif antérieur, ces établissements n'étaient pas adaptés aux nouveaux publics. Le résultat est qu'une « sélection par l'échec » s'est développée en multipliant les redoublements et en reléguant les élèves les plus en difficulté vers des filières techniques et professionnelles peu valorisées[867]. Quant au second cycle du secondaire, la réforme Haby a établi un programme commun en seconde afin de diminuer les différences entre sections[868]. Le lycée a donc continué de s'ouvrir à des publics de plus en plus variés, mais « c'est seulement dans les années 1980 que la déferlante va passer du collège unique au lycée de masse »[869]. Ce dernier n'est pas le même pour tous car « se multiplient [..] très vite les filières, les diplômes et les types d'établissements »[870]. Avec Éric Maurin, on peut néanmoins relever que « le surcroît de formation dont ont bénéficié les enfants de milieu modeste au fil des générations d'après-guerre s'est traduit par une amélioration très sensible de leur situation salariale à l'âge adulte »[871]. Néanmoins, l'approfondissement de la crise et la montée du chômage ont entraîné une baisse importante de la mobilité sociale et des rémunérations salariales.

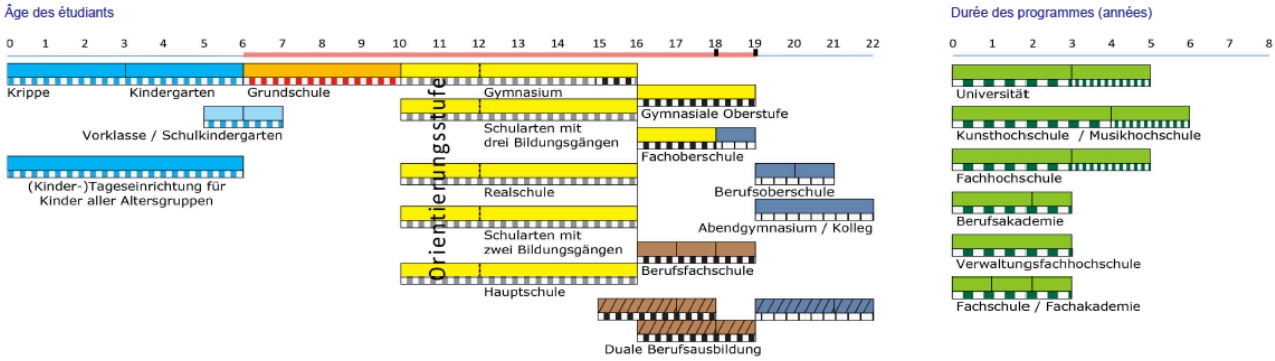
Quand on examine les schémas d'Eurydice représentant les structures des systèmes nationaux d'éducation en 2013 et 2014, on peut constater, qu'à l'exception de l'Allemagne où divers cursus existent à partir de l'âge de 10 ans, les autres États ont des structures unifiées jusqu'à l'âge de 14 ou 16 ans (voir encadré ci-dessous).

[864] MAURIN, E., *La nouvelle question scolaire*, *op. cit*, p. 107.
[865] *Ibid.*
[866] *Ibid.*, p. 108.
[867] *Ibid.*, p. 119.
[868] PROST, A., *Histoire de l'enseignement et de l'éducation*, *op. cit*, p. 407.
[869] ALBERTINI, P., *L'école en France : XIXe-XXe siècle : de la maternelle à l'université*, *op. cit*, p. 137.
[870] *Ibid.*
[871] MAURIN, E., *op. cit*, p. 122.

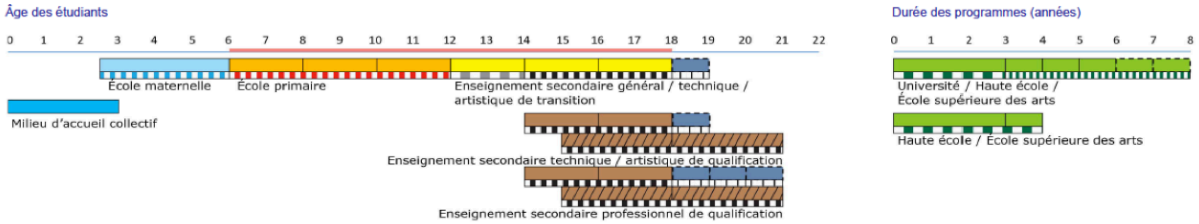
Structure des systèmes nationaux d'éducation (2016/2017)

(Source Eurydice[872])

Allemagne

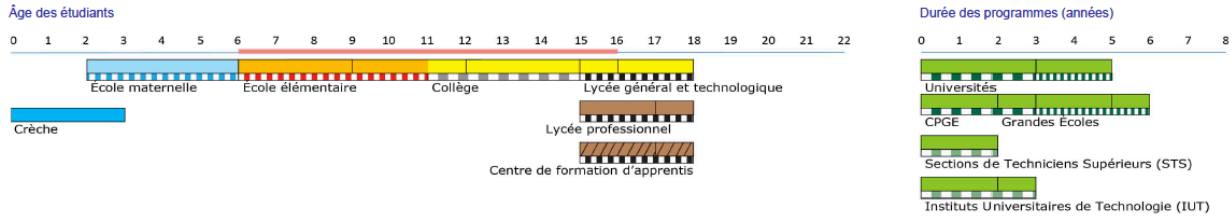


Belgique – Communauté française

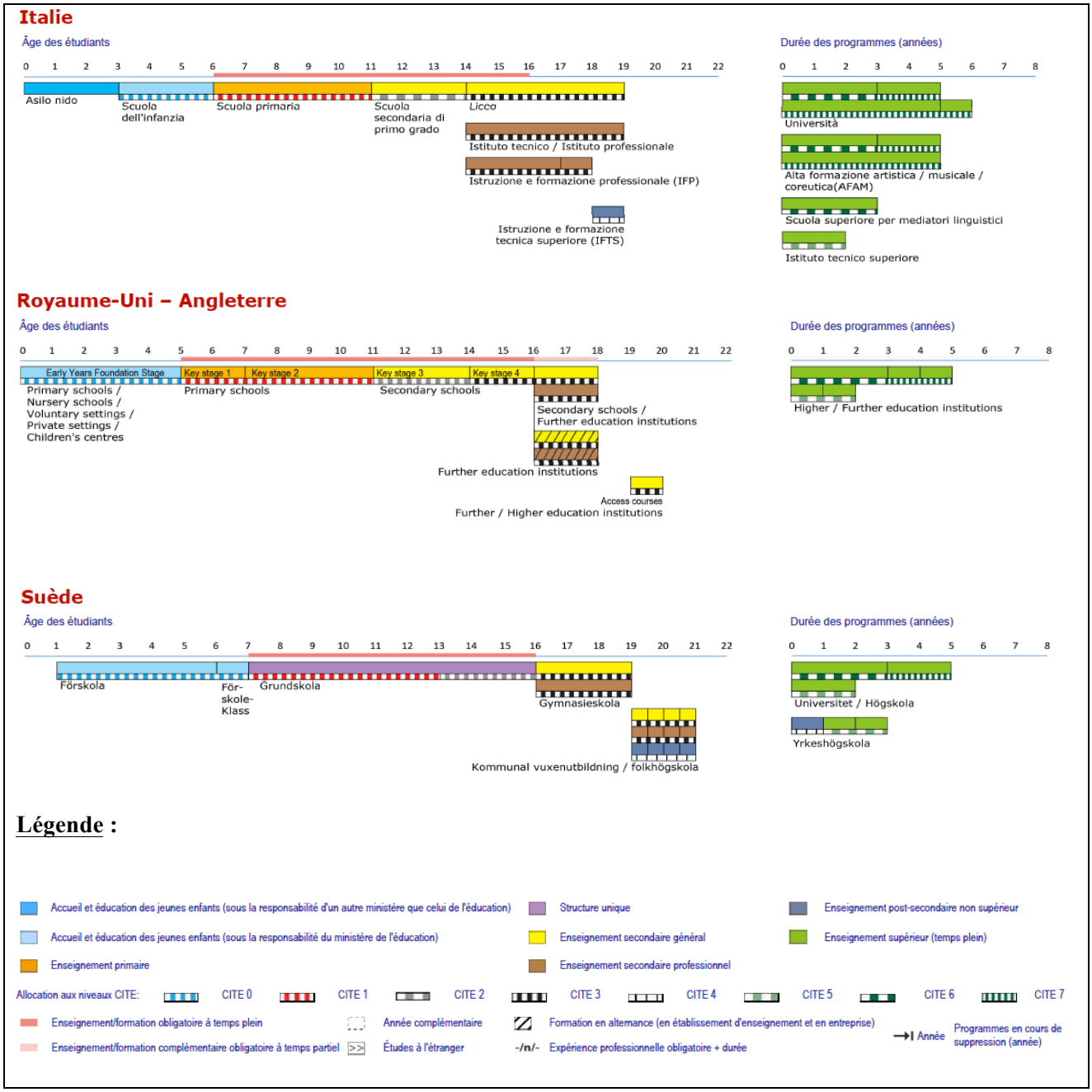


Espagne

France



[872] Commission européenne/EACEA/Eurydice, *Structure des systèmes éducatifs européens 2016/17: diagrammes*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2016, 35 p..
https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Publications:The_Structure_of_the_European_Education_Systems_2016/17:_Schematic_Diagrams



Si le principe de l'école unique a suscité (et suscite encore) de fortes controverses, certains soutiennent que son développement depuis cinquante ans a conduit à « imposer un plus grand mélange des diverses catégories d'élèves au sein des établissements scolaires »[873]. Comme le note Eric Maurin, « leur effet devait donc dépendre très directement du degré d'homogénéité des sociétés dans lesquelles elles ont pris place, ainsi que de la capacité des autorités à promouvoir un enseignement homogène pour des populations plus ou moins intégrées »[874]. C'est certainement pour cette raison que, dans les pays scandinaves, le

[873] *Ibid.*, p. 27.
[874] *Ibid.*,

processus de mise en place de l'école unique est le plus abouti. Il « s'est accompagné d'une baisse très sensible des inégalités de destin entre enfants, sans altérer le niveau moyen des élèves »[875], même si ce constat doit être nuancé pour les enfants d'immigrés. À l'inverse, dans des pays comme l'Allemagne, l'Angleterre et la France (malgré les réformes dans les deux derniers), l'élitisme reste « profondément ancré dans les mentalités et les pratiques »[876]. La massification de l'enseignement a conduit à une forme de sélection par l'échec, appelée « logique de relégation », qui voit les élèves les plus en difficulté être réorientés vers des filières moins prestigieuses ou sortir du système scolaire sans diplôme. Quant à la sélection scolaire, elle continue de s'opérer par des voies détournées que ce soit l'orientation-sélection par le choix des options, du lieu de résidence ou le recours aux écoles privées.

Ainsi, force est de constater que si les réformes des structures visant à concrétiser l'objectif de l'égalité des chances ont produit certains effets non négligeables, elles ne sont pas parvenues, dans de nombreux pays, à remettre en cause les hiérarchies scolaires d'origine socio-culturelle. Face à ces constats établis par les sociologues, d'autres tentatives ont été réalisées comme le développement de méthodes d'accompagnement des élèves en difficulté, l'instauration de logiques de « discrimination positive (ex des ZEP en France), ou encore l'extension jusqu'à dix-huit ans de l'âge de fin de la scolarité obligatoire[877]. Par ailleurs, l'importance de l'éducation pré-scolaire – mise en exergue dès les années 1970 - a été réaffirmée. En effet, des études ont montré que, dès l'âge de quatre ans, de grandes différences dans les compétences verbales existent selon les milieux[878]. Elles témoignent « de l'importance que revêtent le développement du langage et le vocabulaire utilisé en famille (vocabulaire qui peut être "limité" ou "élaboré") et sa résonance sur le développement de modalités cognitives adaptées à la solution des problèmes »[879]. Avec ce constat, l'éducation pré-scolaire, qui s'est développée dans l'ensemble des pays de l'étude, est devenue un enjeu important pour améliorer les compétences verbales des enfants de milieux défavorisés, mais aussi pour élargir leurs expériences et les stimuler d'un point de vue culturel. L'idée qu'il faut

[875] *Ibid.*
[876] LECLERCQ, J.-M., *L'enseignement secondaire obligatoire en Europe*, *op. cit.*, p. 39.
[877] L'Allemagne, la Belgique l'Angleterre ont porté l'obligation scolaire jusqu'à dix-huit ans. En obligeant à suivre soit un enseignement général de second cycle, soit une formation professionnelle, soit un apprentissage, l'objectif est de tenter de limiter la part non négligeable de la jeunesse qui sort du système scolaire sans qualification. Elle vient, dans le même temps, entériner une évolution globale qui fait que la proportion d'une classe d'âge à être dans le système scolaire jusqu'à dix-huit ans puis à suivre un enseignement supérieur général, technique ou professionnel est de plus en plus importante. Cette évolution globale vient ainsi accentuer le phénomène d'exclusion de ceux qui n'ont pas ou peu de diplômes. Notons qu'en Italie, si l'objectif de porter cet enseignement obligatoire à dix-huit ans a été affirmé, il ne semble pas encore être réalisé en pratique. Quant à la France, le plan Langevin Wallon de 1947 avait prévu la prolongation de la scolarité obligatoire jusqu'à dix-huit ans avec possibilité d'un temps partiel à partir de quinze ans. Il ne sera jamais appliqué.
[878] HUSÉN, T., *Origine sociale et éducation, op. cit.*, p. 179.
[879] *Ibid.*

agir le plus tôt possible pour tenter de limiter les inégalités sociales, qui tendent à se renforcer au fur et à mesure des cursus, a fait son chemin. Il est admis que l'un des moyens de lutter contre les inégalités scolaires consiste dans le développement d'enseignement compensatoire dès le plus jeune âge, ce qui nécessite, des moyens, du personnel qualifié, l'élaboration d'une pédagogie adaptée et des classes à effectifs réduits. Ces questions sont plus actuelles que jamais si l'objectif du service public de l'éducation est bien de poursuivre la démocratisation.

Or, dans la dernière période, les objectifs ont changé et de nouvelles priorités ont été affirmées. Ce mouvement est venu d'Angleterre à la fin des années 1970, mais a touché, depuis, l'ensemble des pays dans des proportions variables. Si le parti travailliste lança la critique des compromis d'après-guerre, le parti conservateur de Margaret Thatcher amplifia le mouvement « en présentant les problèmes de l'éducation comme le condensé des pires conséquences des politiques menées après-guerre. De ce point de vue, la bureaucratie avait étouffé l'esprit d'entreprise, les parents avaient été privés de leur droit de choisir leur école et le pouvoir corporatiste des professeurs avait poussé à la dépense en réclamant toujours plus de moyens. Ces mêmes professeurs avaient abaissé les exigences de niveau, politisé les contenus et créé un fossé entre les attentes des parents et de l'entreprise vis-à-vis de l'école et ce que cette dernière proposait réellement »[880]. Pour répondre à ces problèmes, les conservateurs ont cherché à introduire la concurrence et la différenciation entre les écoles, afin de transformer le système éducatif en une forme de marché (libre choix de l'école par les parents, décentralisation du contrôle financier et nouveau modèle du chef d'établissement calqué sur celui des managers d'entreprise)[881]. Ils estimaient également nécessaire de refondre la formation des enseignants, des programmes et de la pédagogie, afin de relever le niveau de performance aux examens et de recentrer l'éducation sur des objectifs économiques[882]. Le fait que l'école ne répondait pas aux besoins de l'économie a d'ailleurs été le principal grief qui lui était adressé en Angleterre[883], comme dans les autres pays européens. À titre d'illustration, les auteurs du rapport Reiffers de 1997, rappelant que le « cadre juste » est celui où « la hiérarchie des résultats de chaque enfant correspond à ses qualités et à ses efforts accomplis », expliquaient que « chaque fois que le système éducatif a voulu suivre les utopies de l'air du temps pour casser ce mécanisme marqué par une forme de compétition individuelle, il s'est

[880] JONES, K (dir.), *L'école en Europe : politiques néolibérales et résistances collectives*, Paris, La dispute, 2011, p. 45.
[881] *Ibid.*, p. 46.
[882] *Ibid.*, pp. 46-47.
[883] L'accent mis sur « l'enfant au centre du système d'apprentissage » dans l'enseignement primaire a, par exemple, été contesté par des responsables politiques comme Margaret Thatcher dans les années 1980 car il témoigne « d'une trop grande indifférence de l'institution aux "exigences" économiques » (*Ibid.*, p. 33).

dégradé et s'est déconnecté du monde des entreprises et plus généralement de nos sociétés qui ne fonctionnent pas ainsi »[884]. Les « utopies » visées en l'espèce étaient celles de l'« école pour tous », qui constituait une revendication majeure des mouvements progressistes dans les années 1960 et 1970 et qui avait trouvé des débuts d'application dans la plupart des pays.

Plus généralement, les principes de bases de la réforme démocratique de l'école et du « collège unique » ont été attaqués de toute part. La tendance n'a pas été de chercher à améliorer et à perfectionner un système, qui rencontrait des difficultés, notamment liées à la massification de l'enseignement secondaire, mais d'élaborer « un autre projet dans lequel les questions d'égalité sociale et scolaire n'étaient plus du tout centrales »[885]. L'école est davantage sommée d'« assumer un certain nombre de fonctions concernant l'enseignement professionnel et d'abandonner de ce fait l'objectif de l'enseignement général de masse »[886]. De surcroît, le remodelage de la force de travail exigeant désormais de nouvelles dispositions, elle doit « mettre l'accent sur des qualités comme la flexibilité, l'adaptabilité et la créativité »[887]. Partout, les logiques du marché s'immiscent, les écoles sont de plus en plus mises en concurrence, et nombre de familles adoptent des stratégies pour scolariser leurs enfants dans les « meilleures » écoles (cf *infra,* dernier chapitre). Or, si des experts et des responsables politiques ont pu soutenir que la « liberté de choix » et la « diversité de l'offre » devaient favoriser la logique pluraliste et démocratique, les faits démontrent qu'il s'agit d'une erreur de jugement. Comme le note Christian Laval, cette erreur « tient au fait qu'ils ont sous-estimé systématiquement l'importance des effets socialement et ethniquement sélectifs du choix et qu'ils ont même dénié l'existence d'une préférence *en faveur de la ségrégation sociale* voire *raciale* en matière d'école dans une société de marché »[888]. Selon ce même auteur, des enquêtes de l'OCDE montrent d'ailleurs « que, dans la plupart des pays, la logique du marché scolaire conduit à la disparition de l'établissement de quartier polyvalent et socialement mixte et accentue, à l'inverse, la polarisation sociale et raciale, que ce soit aux

[884] REIFFERS, J.-L., (pres.), *Accomplir l'Europe par l'éducation et la formation,* rapport du groupe de réflexion sur l'éducation et la formation Luxembourg, office des publications officielles des Communautés européennes, 1997, pp. 75-76.
[885] JONES, K (dir.), *L'école en Europe*, *op. cit.,* p. 41.
[886] *Ibid.*, p. 51.
[887] *Ibid.*
[888] LAVAL, Ch., *L'école n'est pas une entreprise. Le néolibéralisme à l'assaut de l'enseignement public*, Paris, La découverte, 2010, p. 177. Il poursuit en expliquant que « ce n'est pas tant pour des raisons de méthode pédagogique, de créativité et d'innovation que les parents choisissent, comme les innovateurs pédagogiques voulaient bien le croire il y a peu encore, mais pour des raisons de "fréquentation", c'est-à-dire de milieu social de recrutement, qui, aux yeux des familles conditionne le climat d'apprentissage scolaire d'éducation ».

Pays-Bas, en Angleterre, en France ou aux États-Unis »[889]. Elle conduit donc à « une destruction progressive de la mixité »[890], là où elle avait réussi à s'implanter.

Cette logique économiciste rencontre toutefois de fortes résistances[891]. L'éducation reste donc un terrain d'affrontement crucial où deux logiques antinomiques s'affrontent : « l'exigence des élèves et de leurs familles de disposer de conditions dignes et égales d'enseignement, qui renvoie à la mobilisation collective de citoyens pour un droit fondamental, et la promotion de la "demande" individuelle et de la concurrence, supposées apporter la stimulation et l'innovation dont aurait besoin l'école qui relève d'une stratégie de clients et de consommateurs »[892]. La seconde logique gagne du terrain, l'école étant de plus en plus perçue, à l'instar du PDG de la société Phorms souhaitant ouvrir « une chaine d'écoles primaires », comme « un produit pour lequel les gens sont prêts à payer »[893]. Ainsi, l'immixtion des présupposés libéraux dans le domaine éducatif l'a conduit « dans un long processus de transformation qui n'est pas encore achevé »[894], mais dont les effets commencent à être clairement perceptibles.

[889] *Ibid.*, p. 179. En ce qui concerne la France, « l'assouplissement de la carte scolaire, le maintien d'un important secteur privé largement financé par l'État, la publication par les médias des évaluations des établissements, les dérogations à la carte scolaire, la constitution de micromarchés locaux liés) une ségrégation résidentielle que la politique de l'habitat a renforcé, ont contribué à une polarisation sociale de plus en plus nette des établissements (et qui dépasse en ampleur la différenciation sociale des quartiers). Les comportements d'évitement renforcent cette polarisation selon un processus cumulatif très inquiétant. Le simple laisser-faire devient ainsi en lui-même une politique libérale » (*Ibid.*, p. 184).
[890] *Ibid.*, p. 191.
[891] Les résistances aux réformes visant à « moderniser » l'école ont été particulièrement vives en France et en Italie, mais elles existent également dans les autres pays. Pour une présentation de ces résistances voir, JONES, K (dir.), *L'école en Europe, op. cit*, pp. 191-223.
[892] LAVAL, Ch., *L'école n'est pas une entreprise, op. cit.*, p. 109.
[893] Propos tenus à *Deutsche Welle* en 2006, cité par JONES, K (dir.)*, op. cit*, p. 126.
[894] JONES, K (dir.), *op. cit*, p. 43.

Conclusion du Chapitre I

Dans les sociétés européennes contemporaines, l'éducation primaire et secondaire est considérée comme un service essentiel à la communauté. Cette situation résulte d'un long processus. Instaurer des cursus d'enseignement pour tous et à temps plein a nécessité le déploiement de beaucoup d'efforts et a impliqué beaucoup de batailles difficiles. Pour imposer l'obligation scolaire dans les différents pays, il a fallu vaincre bien des résistances sociales et économiques portant par exemple sur l'élévation de l'âge de l'interdiction du travail des enfants. De la même manière, l'extension de la durée de l'enseignement obligatoire s'est réalisée de façon progressive. Elle a accompagné la généralisation de l'instruction primaire à la fin du XIX^{e} siècle, puis celle de l'enseignement secondaire dans la seconde moitié du XX^{e} siècle. Après la Seconde Guerre mondiale, la volonté d'étendre l'éducation et d'améliorer sa qualité devient une exigence politique majeure, dont témoigne la très forte augmentation des dépenses éducatives entre 1960 et 1980 : « en France, elles passèrent de 2,4 % du PIB à 5 % ; dans l'Allemagne de l'Ouest, de 2,9 % à 4,7 % ; en Italie, de 3,6 % à 4,4 % et en Grande-Bretagne, de 4,3 % à 5,6 %. Même dans l'Espagne franquiste, la *Ley General de Educación* de 1970 permit le doublement des dépenses durant cette même période pour atteindre jusqu'à 2,6 % du PIB »[895].

Dans le processus de massification de l'accès à l'enseignement, sa démocratisation a constitué un enjeu majeur, objet de fortes controverses, qui a conduit à de multiples inflexions du service public de l'éducation. Alors que la ségrégation scolaire est apparue longtemps comme « naturelle », elle a progressivement été remise en cause notamment en ce qui concerne les structures des systèmes éducatifs. L'objectif d'un accès plus égalitaire à l'enseignement primaire et secondaire a été peu à peu considéré comme légitime, dans le droit fil des missions de socialisation de masse que devrait exercer le service public de l'éducation. Même si les progrès ont été partout considérables, grâce au développement de la sélection au mérite puis, surtout, au développement de « l'école unique », cet objectif est loin d'être pleinement atteint. Plus encore, la tendance actuelle est plutôt à la remise en cause des progrès de la démocratisation. Ils sont tout autant menacés par la crise économique et sociale, que par la résistance des idéologies élitistes et inégalitaires, ainsi que par des stratégies familiales de

[895] JONES, K (dir.), *L'école en Europe, op. cit.*, p. 27.

« l'entre-soi ». Ils le sont, aussi, par le développement d'une conception économiciste et d'une volonté d'implanter les logiques du marché dans les systèmes éducatifs. Dans des circonstances plus difficiles aujourd'hui, qu'elles ne l'étaient il y a quelques décennies, le combat pour l'égalité des chances à l'école, toujours objet de controverses, reste d'une actualité brûlante.

Les objectifs assignés au service public d'éducation ont progressivement évolué et se sont élargis. Ils sont aujourd'hui très divers et peuvent, dans certains cas, entrer en contradiction. L'école a pour objet de transmettre un langage, des connaissances, des méthodes de travail, des automatismes, des savoir-faire, des outils d'analyse mais aussi des valeurs. Elle doit également favoriser le développement des aptitudes, de la mémoire, d'une pensée structurée, de la formation de jugements ou encore de la créativité. Elle a aussi pour fonction de favoriser la socialisation c'est-à-dire l'adaptation des individus à la vie en société et aux rapports sociaux par le biais d'intériorisation de valeurs, de modes et de règles de vie, d'une culture commune ou encore d'un sentiment d'appartenance à une communauté nationale et, de nos jours, également européenne[896]. Enfin, elle continue à jouer un rôle de sélection pour orienter les élèves vers les différents débouchés possibles, qui sont plus ou moins hiérarchisés selon les pays. Force est de constater qu'il existe une tension entre le rôle égalisateur de l'école et sa fonction de sélection qui établit, renforce et consacre les distinctions. Cette dernière est encore renforcée, dans la dernière période, avec le développement des logiques de la concurrence.

Si, mis à part les controverses autour de la sélection, la plupart de ces objectifs sont généralement partagés, un débat fondamental s'est développé sur la question de savoir qu'elle doit être la finalité principale du système éducatif notamment post-primaire. Pour certains, il doit avant tout préparer la jeunesse à accéder à l'autonomie, à devenir des citoyens éclairés et

[896] Pour une synthèse des différents objectifs, ambitions et aspirations poursuivis par les pays européens en matière d'éducation scolaire voir ANDRIEU, J., (rapp.), *L'espace éducatif européen*, *op. cit.*, p. 103 ou encore COMMISSION EUROPÉENNE, *Accomplir l'Europe par l'éducation et la formation*, Luxembourg, Office de publications officielles des communautés européennes, 1997, pp. 46-47. Les finalités de l'éducation peuvent être explicitées dans la législation : voir par exemple, pour l'Espagne, l'article 1 de la loi du 4 août 1970 et les directives pédagogiques adoptées la même année qui sont citées par DÍEZ HOCHLEITNER, R., TENA ARTIGAS, J., GARCÍA CUERPO, M., *La réforme de l'éducation en Espagne et l'éducation permanente*, Paris, UNESCO, 1978, pp. 37,45 ; pour la France voir les articles L 111-1, L 111-2 et L 122-1-1 du code de l'éducation ; pour la Communauté française de Belgique, l'article 6 du Décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre (*M.B.*, 23 sept. 1997, www.gallilex.cfwb.be/document/pdf/21557_000.pdf); pour l'Italie l'article 2 de la loi n° 53 du 28 mars 2003 relative à la délégation au gouvernement de la définition des normes générales de l'éducation et des niveaux de performances dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle (*GU*, n° 77, 2 avril 2003, http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2003-03-28;53) ; ou encore pour la Suède, le § 4 du chapitre 1 de la loi 2010 : 800 (http://rkrattsdb.gov.se/SFSdoc/10/100800.PDF).

responsables pouvant développer leurs potentiel et aspirations dans une société complexe en perpétuelle évolution. Pour d'autres, il doit avant tout préparer des individus à s'adapter à un marché du travail en constante évolution. Dans la première option, la dimension sociale au sens large prédomine. Dans la seconde, l'approche est essentiellement économiciste. Or, le rôle croissant des savoirs dans la production explique l'accroissement de l'emprise des logiques économiques sur les systèmes éducatifs. Elle justifie la montée en puissance de la seconde approche qui conduit à des remises en cause de certaines orientations de son fonctionnement antérieur ainsi qu'à des transformations des structures du système éducatif. Ces évolutions, qui rencontrent de fortes résistances, sont toujours en cours.

Comme on peut le constater, le service public d'éducation polarise nombre de conflits et de controverses. Cela s'explique notamment par le fait que l'école « est travaillée de toutes les contradictions de la société sans avoir les moyens d'y faire face. On demande au système éducatif d'intégrer dans une société qui se désintègre, on enjoint aux enseignants de trouver des solutions d'ordre pédagogique à une "fracture sociale" qui s'accroît ; on voudrait les voir assurer une fonction réparatrice du lien social, quand les causes de la fragmentation et de la division sociales ne sont jamais interrogées et combattues, quand elles sont mêmes renforcées par les orientations libérales des gouvernements »[897]. Les enseignants sont confrontés, d'un côté, « aux problèmes non réglés de la démocratisation scolaire » et, d'un autre côté, à une critique de l'école qui « apparaît de plus en plus aller à contresens d'une marchandisation généralisée dont l'emprise sur les jeunes générations est massive »[898]. Or, « entre le culte des jouissances immédiates du marché et les exigences de création et de transmission culturelle, le conflit est de plus en plus manifeste »[899]. Ainsi, penser les problèmes qu'affrontent l'école et le service public d'éducation implique de les replacer dans les transformations sociales d'ensemble de la société.

Si la généralisation de l'accès à une éducation de plus en plus poussée a joué, et continue de jouer, un rôle fondamental dans les transformations des sociétés européennes, le développement des transports collectifs a également constitué un puissant facteur de transformation. En permettant des déplacements beaucoup plus rapides et fréquents que par le passé, ils ont révolutionné la mobilité et, par la même, les modes de vie. De surcroît, leur rôle

[897] LAVAL, Ch., *L'école n'est pas une entreprise, op. cit.*, p. 338.
[898] *Ibid.*
[899] *Ibid.*

dans la construction des territoires nationaux comme dans la communication entre les européens est loin d'être négligeable.

Chapitre II - Les besoins de transports collectifs

Comme les fouilles archéologiques le prouvent, nos ancêtres les plus lointains se déplaçaient déjà. Depuis des millénaires, avec le développement des villes et du commerce, nos aïeux ont cherché à établir des voies de communication et à inventer des moyens de déplacement pour faciliter les échanges et obtenir des biens ou des services utiles à leur développement[900]. Si la majorité recourt à la marche à pied jusqu'au XIX^e^ siècle, ceux qui en avaient les moyens ont pu, depuis des millénaires, utiliser des animaux domestiqués (bœuf, âne, cheval etc.). L'invention de la roue va révolutionner les capacités de mobilité des plus riches. Avec Gérard Claisse, on peut affirmer que « l'histoire des moyens de transports jusqu'au XIX^e^ siècle se résumera ensuite en une succession de rationalisations de la roue, de la conception des voitures et surtout de l'attelage des animaux »[901] ainsi qu'à des améliorations de la chaussée et au développement d'infrastructures routières. Ces évolutions vont permettre de diminuer la durée et le coût des déplacements comme d'augmenter les volumes transportés.

À la fin du XVIII^e^ siècle « les vitesses de transport ont quadruplé et les capacités de transport ont considérablement augmenté »[902]. Mais, « les déplacements restent longs et inadaptés au développement des échanges économiques et à la naissance des empires coloniaux »[903]. L'invention du chemin de fer au XIX^e^ siècle, en révolutionnant les modes de déplacement, a permis d'apporter une réponse appropriée au « besoin de mobilité, aussi bien pour les marchandises que pour les voyageurs, […] universellement ressenti »[904] (Section I). Par ailleurs, l'histoire des transports est profondément liée à la ville et à son explosion tant démographique que spatiale. En effet, la ville de l'ère industrielle nécessitait d'accroître l'accès à des transports en commun tandis que la multiplication de ces derniers rendait possible l'urbanisation et l'avènement d'une véritable mobilité de masse (Section II).

[900] Il ne sera question dans cette thèse que des transports terrestres, et plus précisément des transports en commun terrestres ; les transports maritimes ne seront donc pas abordés, tout comme le transport aérien qui a également révolutionné les modes de mobilité.
[901] CLAISSE, G., *Transports ou télécommunications : les ambiguïtés de l'ubiquité*, Lyon, PUL, 1983, p. 26
[902] CARON, F., *Histoire des chemins de fer en France (1740-1883)*, Paris, Fayard, 1997, p. 80.
[903] *Ibid.*
[904] *Ibid.*

Section I - Le développement des chemins de fer : une réponse au besoin de mobilité

Issue de l'expérience des mines qui cherchaient à transporter plus facilement et à coût réduit de grandes quantités de charbon ou de houille, l'utilisation de la machine à vapeur dans le domaine des transports a permis « une rupture d'échelle tant en termes de capacité, de vitesse de transport de personnes et de transmission de l'information »[905]. C'est l'une des raisons pour lesquelles le chemin de fer à traction à vapeur a été considéré comme une innovation aussi révolutionnaire que l'invention de la roue, tant elle bouleversait le rapport au temps et à l'espace et offrait des possibilités nouvelles de mobilité (§ 1). Si, un temps, il a pu être question du déclin du chemin de fer concurrencé par d'autres moyens de transport, on peut constater un renouveau de l'engouement autour du ferroviaire, tant en raison des progrès technologiques en matière de vitesse qui ont accompagné son développement que des enjeux environnementaux de plus en plus pris en compte (§ 2).

§ - 1 La révolution ferroviaire au XIX^{e} siècle

La constitution des réseaux ferroviaires a représenté des défis colossaux pour la construction des infrastructures et ouvrages d'art, la fabrication des matériels roulants, la mise au point des outils de signalisation et leur organisation. Malgré ces défis, ils se sont fortement développés dans l'ensemble des pays (A). Un tel succès s'explique par toutes les potentialités qu'il a ouvertes et par les nouveaux besoins qu'il a engendrés (B).

A. La forte extension des réseaux

L'extension des réseaux nationaux sera plus ou moins rapide selon les pays, mais elle sera*, in fine*, partout importante (1). Dès les origines, la dimension européenne a été présente et les réseaux se sont rapidement reliés les uns avec les autres pour dessiner progressivement un réseau européen toujours en construction (2).

[905] CLAISSE, G., *Transports ou télécommunications, op. cit.*, p. 27.

1. L'extension plus ou moins rapide des réseaux nationaux

L'histoire des chemins de fer modernes pour le transport de voyageurs débute dans les années 1830[906]. Au cours de cette première période d'expérimentation, « les voies s'allongèrent plus ou moins vite, selon l'état d'avancement technique des pays, en utilisant des machines qui étaient souvent du type Stephenson »[907]. Dans cette période expérimentale du rail, dont les anglais sont les pionniers[908], les liaisons sont le plus souvent de courtes distances. La ligne Liverpool-Manchester (qui utilisait la *Rocket* des Stephenson) inaugurée le 25 septembre 1830 est généralement présentée comme la première ligne de chemin de fer à traction à vapeur. Elle combinait encore le transport de voyageurs avec des wagons spéciaux pour les marchandises et les bestiaux[909]. Elle « connut, dès le premier jour, un succès prodigieux »[910]. Outre-manche, c'est en Belgique – devenue indépendante depuis 1830 – que le premier train à vapeur put rouler sur un tronçon de la ligne Bruxelles-Malines en mai 1835[911], avant d'être prolongé jusqu'à Anvers l'année suivante[912]. Premier chemin de fer à

[906] Julien Pecheux retrace brièvement l'histoire du rail primitif qui a existé bien avant le chemin de fer. Sous l'Antiquité déjà, les grecs ont creusé des « ornières dans le sol pour faciliter le mouvement de leurs chars ». Les romains, quant à eux, utilisaient « des "voies " constituées par des madriers de bois pour déplacer leurs lourdes machines de guerre ». Tombés dans l'oubli, les rails en bois réapparaissent au XVI[e] siècle dans des houillères allemandes et britanniques. Il s'agissait de planches lisses en bois posées au fond des ornières pour faciliter le déplacement des véhicules poussés par des ouvriers, souvent des enfants. (PECHEUX, J., *La naissance du rail Européen*, Edition Berger-Levrault, 1970, pp. 9-10). Puis, dans la seconde moitié du XVIIe siècle, des rails en fonte fixés sur des traverses de bois ont été élaborés par Reynold. Ils ont connu un certain succès car ils ont permis de baisser les frais d'entretien ainsi que les coûts de la traction chevaline grâce à la diminution des frottements (*Ibid.*, pp. 12-13). Quant à la traction à vapeur, la ligne Stockton-Darlington inaugurée en 1825 est généralement présentée « comme la première grande ligne ferroviaire du monde », même si « seuls les wagons de marchandises y furent remorqués par des locomotives, le trafic de voyageurs étant assuré par des voitures tirées par des chevaux » (*Ibid.*, p. 31). En effet, le choix de ce mode de traction n'a pas tout de suite soulevé l'adhésion. Pour la ligne Liverpool-Manchester inaugurée en 1830, par exemple, il y a eu un débat pour savoir s'il fallait préférer la traction animale, la machine fixe ou la locomotive à vapeur. La commission d'experts nommés avait plutôt donné son aval pour les « machines fixes à échelonner sur tout le parcours » (*Ibid.*, p. 32). Ce sera finalement la traction à vapeur qui sera retenue après l'organisation du fameux concours de Rainhill qui vit triompher la « Fusée » de Robert Stephenson (pour un résumé de l'organisation de ce concours, *Ibid.*, pp. 32-37). Sur le continent, la première ligne reliait, à partir de 1828, Saint-Etienne à Andrézieux en France. Construite dans le but de diminuer les frais de transport du charbon, elle était encore à traction animale, comme celle en Belgique qui, reliant le charbonnage du Grand Hornu au canal de Mons à Condé, a été mise en service en 1830 (*Ibid.,* p. 46-47).

[907] ROUSSEAU, P., *Histoire des transports,* Paris, Fayard, 1961, p. 415. George Stephenson (1781-1848) a été expert en mécanique avant de devenir l'un des inventeurs autodidactes les plus connus. Aidé par son fils (Robert Stephenson, 1803-1859) une fois ses études terminées, ce dernier poursuivra l'œuvre de son père après sa mort. Les Stephenson mettront leurs connaissances et leur savoir-faire au service de la construction et du perfectionnement de locomotives (*Blücher*, *Locomotion n° 1*, *Lancashire Witch, Rocket* etc.) comme de l'édification de lignes ferroviaires (Stockton-Darlington, Liverpool-Manchester, Londres-Birmingham etc.). Pour une histoire des Stephenson, voir SMILES, S., *La vie des Stephenson comprenant l'histoire des chemins de fer et de la locomotive* (traduit par F. Landolphe), Paris, Henri Plon, 1868, 424 p.

[908] En effet, comme le précise Pierre Rousseau « c'est la Grande-Bretagne qui inventa les chemins de fer ; c'est elle qui les fit connaître au monde. Soit que ses ingénieurs construisissent eux-mêmes les lignes, soit que les ingénieurs des autres pays fissent leur apprentissage chez elle, c'est l'Angleterre qui fournit les modèles de toutes les voies ferrées du globe, aussi pour l'infrastructure que pour le matériel roulant » (ROUSSEAU, P*., Histoire des transports, op. cit.,* p. 400).

[909] *Ibid.*, p. 397.

[910] *Ibid.*. De son côté, Charles-François Mathis précise que « malgré des augures sombres (la mort de William Huskisson [député de la circonscription de Liverpool], écrasé par un train le jour de l'inauguration), le succès fut immédiat (400000 spectateurs se seraient déplacés pour assister à l'événement) » (MATHIS, Ch.-F., « Chemins de fer et vision des paysages anglais », *Histoire, économie et société*, n° 24-1, 2005, 2005, p. 124).

[911] ROUSSEAU, P., *op. cit.*, p. 406.

[912] JOUFFROY, L.-M., « Aperçu du développement du réseau ferré en Europe de 1830 à 1848 », *Annales de Géographie*, n° 227, 1931, p. 506.

traction vapeur du continent, son inauguration sera un événement historique[913]. Le succès fut là aussi au rendez-vous[914]. Certains pays européens emboîtèrent le pas des anglais et des belges et virent les premiers tronçons de leur futur réseau s'établirent dans les années 1830. La Confédération germanique inaugure sa première ligne de chemin de fer, reliant Nuremberg à Fürth en Bavière, en décembre 1835, suivie en 1837 par celle reliant Vienne à Wagram et en 1838 celle permettant de se rendre de Berlin à Potsdam[915]. En France, la ligne Paris-Saint-Germain était inaugurée le 24 août 1837 et ouverte deux jours plus tard au public[916]. L'année suivante, deux lignes de Paris à Versailles (rives droite et gauche) étaient construites[917]. En Italie, la ligne qui reliait Naples à Portici, au pied du Vésuve, était ouverte le 4 octobre 1839[918], tandis que celle qui permettait d'aller de Milan à Monza l'était en 1840[919].

[913] PECHEUX, J., *L'âge d'or du rail européen, 1850-1900*, Paris, Berger-Levrault, 1975, p. 71.
[914] *Ibid.*, p. 78. Deux mois après son inauguration, « 160 000 voyageurs ayant rapporté plus de 100 000 francs à l'État, avaient emprunté ce nouveau moyen de transport ».
[915] JOUFFROY, L.-M., « Aperçu du développement du réseau ferré en Europe de 1830 à 1848 », *op. cit.*, p. 508. En 1839, la ligne de Leipzig à Dresde est ouverte, celle de Wagram à Brünn l'est en 1840, tout comme celles de Magdebourg à Leipzig et de Munich à Augsbourg mais également des tracés plus long comme celui reliant Cologne à Aix-la-Chapelle la même année ou encore Berlon à Francfort-sur-l'Oder en 1842 (*Ibid.*, p. 508-509).
[916] PECHEUX, J., *L'âge d'or du rail européen, 1850-1900*, Paris, Berger-Levrault, 1975, p. 87. Julien Pecheux précise qu'« il y avait 15 trains par jour dans les deux sens, les plus rapides accomplissant le trajet en 26 minutes, soit à près de 37 kilomètres à l'heure. […] Dès le premier jour, ce fut la toute grande foule et moins d'un mois plus tard, plus de 130 000 voyageurs – dont 20 000 le premier dimanche – avaient été dénombrés » (*Ibid.*)
[917] ROUSSEAU, P., *Histoire des transports,* Paris, Fayard, 1961, p. 410.
[918] PECHEUX, J., *L'âge d'or du rail européen, op. cit.*, p. 102. Comme la plupart des lignes de chemin de fer, elle rencontra un vif succès puisque qu'en trois mois, plus de 130 000 voyageurs l'avaient empruntée (*Ibid.*).
[919] ROUSSEAU, P., *Histoire des transports, op. cit.*, pp. 407-408.

Source : SCHRAM, G., HINCKEL, C., *Carte générale sur tous les chemins de fer en Europe en exploitation, en voie d'exécution et sérieusement proposés aussi bien que sur tous les canaux et fleuves navigables*, 1842 (http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/btv1b53093353k/f1.item.r=).

En Espagne et dans les pays scandinaves, la mise en exploitation des chemins de fer est plus tardive. Si l'Espagne a construit, dès 1837, un chemin de fer à la Havane (une de ses colonies), la première ligne métropolitaine à traction vapeur (entre Barcelone et Mataró) ne sera inaugurée qu'onze ans plus tard (28 octobre 1848)[920]. Dans les pays scandinaves, c'est le Danemark qui a ouvert la voie en inaugurant sa première ligne à traction vapeur (entre Copenhague et Roskilde) en 1847[921]. Le relief étant plat, la construction présente peu de difficultés, tant que la voie ferrée ne franchit pas les bras de mer. Le relief plus accidenté en Suède et en Norvège, a compliqué et retardé les travaux. En Suède, la première ligne de

[920] PECHEUX, J., *op. cit.*, p. 119. Max Daumas explique que ce retard s'explique par les deux premières guerres Carlistes et des dispositions législatives défavorables » (DAUMAS, M., « L'évolution des chemins de fer espagnols et de leur rôle dans les transports nationaux », *Annales de Géographie,* n° 509, 1983, p. 20).
[921] *Ibid.*, p. 116.

chemin de fer entre Örebro et Nora ne sera ouverte que le 5 mars 1856, suivie par celle reliant Örebro à Arboga en 1857[922].

L'objectif de ces courtes lignes (dont la longueur allait de quelques centaines de mètres jusqu'à une cinquantaine de kilomètres et ne faisait le plus souvent qu'une trentaine de kilomètres), était généralement d'attirer les voyageurs afin de « prouver les possibilités du chemin de fer à vapeur et de confondre ses détracteurs qui, comme on le sait, étaient particulièrement nombreux. Partout en effet, aux côtés des voituriers et des bateliers qui craignaient pour leur gagne-pain, on avait vu se dresser contre le rail, des hommes éminemment respectables, qui affirmaient le plus sérieusement du monde que les trains à vapeur causeraient des dommages irréparables à l'agriculture, à l'élevage, au commerce, à la santé publique et à bien d'autres choses »[923]. Cependant, force est de constater que le chemin de fer suscita aussi tout de suite l'engouement. Partout, les inaugurations attiraient une foule de badauds et nombreux étaient ceux qui voulaient prendre le train dès les premiers mois d'exploitation.

Cette ferveur autour du chemin de fer explique son rapide développement. Les premiers tronçons sont prolongés, de nouvelles lignes sont créées et connectées les unes avec les autres pour former de véritables réseaux nationaux. C'est à partir des années 1850 que l'on peut situer « l'époque du développement systématique et universel, l'"ère du rail", celui-ci affirmant partout sa suprématie et transformant la structure économique du monde »[924]. Là encore, les anglais sont les précurseurs puisqu'ils construisaient dès 1838 une ligne de près de 200 km reliant Londres à Birmingham. Les réseaux s'étendirent vite et il y avait 10 000 km de lignes de chemin de fer en 1851, dont beaucoup « avaient été créées par Robert Stephenson [fils de Georges], proclamé, entre temps, premier ingénieur du monde en matière ferroviaire »[925].

[922] *Annuaire des deux mondes. Histoire générale des divers États. Année 1861*, Paris, Bureau de la revue des deux mondes, t. 11, 1862, p. 389. Il y a une présentation des différentes lignes construites à la même époque.
[923] PECHEUX, J., *L'âge d'or du rail européen*, *op. cit.*, pp. 103-104.
[924] ROUSSEAU, P., *Histoire des transports, op. cit.*, p. 415.
[925] *Ibid.*, pp. 398-399.

Source : CHAIX, N., *Atlas des chemins de fer*, Paris, impr. et librairies centrales des chemins de fer, 1964 (http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k58185680/f11.item.r).

En Belgique, pays de moins de 30 000 km ^{2}, il y avait dès 1843, un réseau d'une longueur de 560 km[926]. À la fin de l'année 1870, il s'étendait sur 3 136 km[927]. Outre-Rhin, le réseau allemand compte, en 1849, quelques 5 500 kilomètres de longueur (environ 1 600 km en Prusse) [928]. Il sera de 28 200 km 1870[929]. En France, l'expansion du chemin de fer fut moins rapide que dans les pays précités, avec 3000 km de lignes en 1850[930]. Elle rattrapera son retard. De 9 400 km en 1860, les lignes exploitées sont passées à 19 600 km en 1875. Le plan Freycinet qui cherchait « à combler les vides restants » contribua à développer les réseaux puisqu'ils étaient de 30 000 km en 1885 et de 36 800 km en 1900[931]. Le réseau

[926] JOUFFROY, L.-M., « Aperçu du développement du réseau ferré en Europe de 1830 à 1848 », *op. cit.*, p. 506. « En 1837, la croisée des chemins de fer belges est établie autour de Malines, d'Anvers au Nord à Bruxelles au Sud, de Weteren à l'ouest à Tirlemont à l'Est. En 1838, elle rejoint Ostende, et, à l'autre bout, Ostende tend la main jusqu'aux portes de Liège vers le Rhin » (*Ibid.*).
[927] DEVYS, J., *Les chemins de fer de l'État belge*, Paris, Arthur Rousseau, 1910, p. 12.
[928] JOUFFROY, L.-M., *op. cit.*, p. 509.
[929] WOHL, P., ALBITRECCIA, A., MOST, O., MANCE, O., *La Route et le Rail dans quarante pays*, Tours, Arrault et Compagnie, 1934, pp. 133-134.
[930] ROUSSEAU, P., *Histoire des transports, op. cit*, p. 408. Des lignes à plus longue distance avaient commencé à être construites dans les années 1840 puisqu'« en 1843 fut mise en exploitation la ligne Paris-Rouen ; en 1845, Paris-Orléans ; en 1848, Paris-Épernay… » (*Ibid.*, p. 411).
[931] CARALP, R., « L'évolution de l'exploitation ferroviaire en France », *Annales de géographie*, n° 332, 1951, p. 321.

italien, quant à lui, ne faisait que 2 200 km dans les années 1860[932], tandis que le réseau espagnol, dont les prémisses ont, comme souligné précédemment, été plus tardives, « s'allonge rapidement pour atteindre 4836 km en 1866. Il est, à cette date, le troisième d'Europe »[933].

Source : *Chemins de fer de l'Europe centrale*, Paris, Barrière, 1909 (http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/btv1b53062059v/).

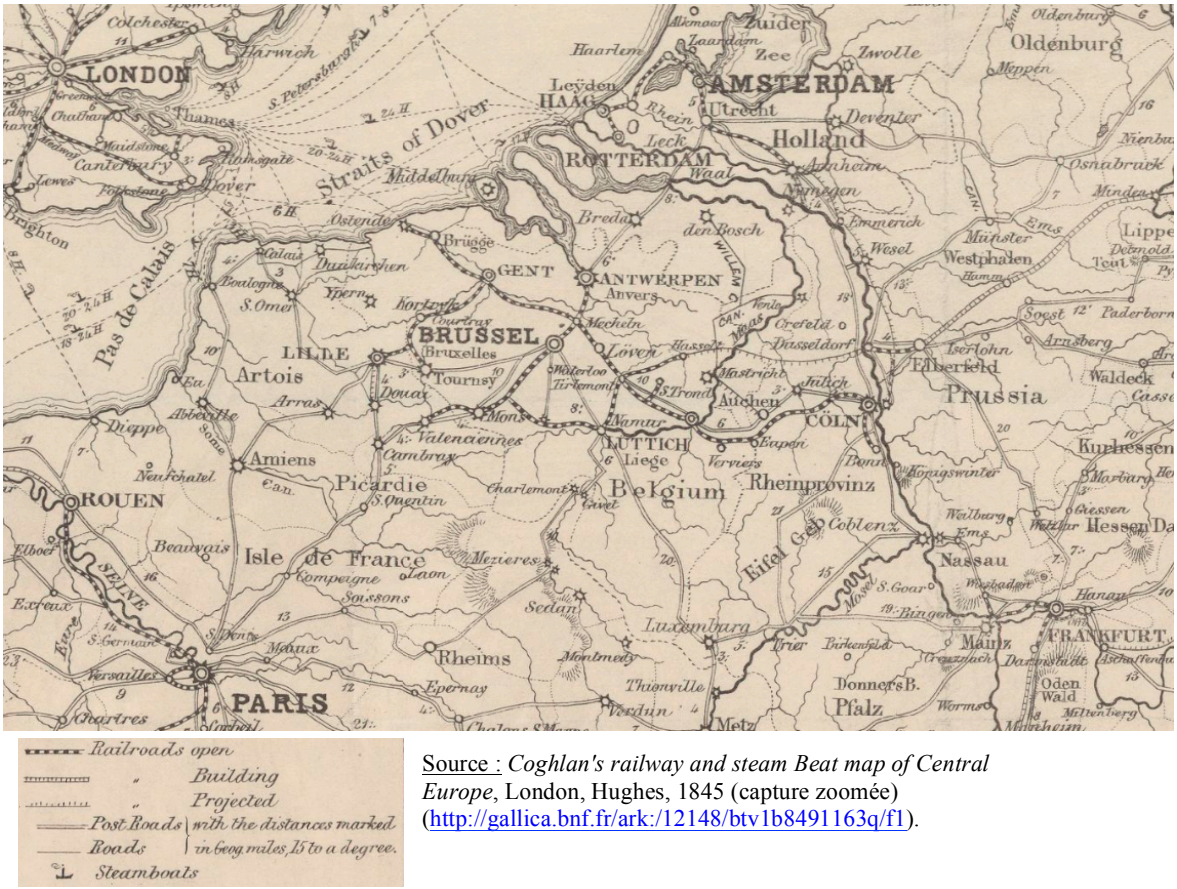
En quelques décennies, les réseaux nationaux ont donc connu une expansion spectaculaire. Quand ils étaient établis par des personnes privées (ce qui était fréquemment le cas), ces dernières devaient, le plus souvent, obtenir des autorisations des législateurs et respecter les conditions fixées dans les cahiers des charges (voir partie II). De manière concomitante, un réseau européen de chemin de fer a commencé à se former.

[932] MERGER, M., « Les chemins de fer italiens : leur construction et leurs effets amont (1860-1915) », *Histoire, économie et société*, n° 11-1, 1992, p. 110.
[933] DAUMAS, M., « L'évolution des chemins de fer espagnols », *op. cit*, p. 20.

2. La dimension européenne présente dès les origines

Dès les années 1840, les prémices des futurs réseaux nationaux, « ne tardèrent pas à se rejoindre pour former un embryon de réseau européen »[934]. Ce dernier jouera un rôle fondamental dans les échanges économiques.

La Belgique, ayant compris tout de suite l'intérêt et l'importance du chemin de fer pour son économie et son développement, a été un moteur dans ce processus. Pour créer de nouveaux débouchés pour sa production ou faciliter les importations, elle cherche à étendre son réseau hors de ses frontières. L'effort d'expansion se porte en premier lieu vers la France. Les tronçons Gand-Courtrai et Bruxelles-Mons, construits au début des années 1840, ont été reliés à Lille et Valenciennes en 1842 avant même que ces villes ne le soient au réseau français[935]. En prolongeant son réseau vers Verviers, la frontière prussienne devient accessible en 1843[936]. C'est à cette même date qu'est achevée la « première liaison ferroviaire internationale du continent européen »[937] qui permet de se rendre de Liège à Cologne.



Source : *Coghlan's railway and steam Beat map of Central Europe*, London, Hughes, 1845 (capture zoomée) (http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/btv1b8491163q/f1).

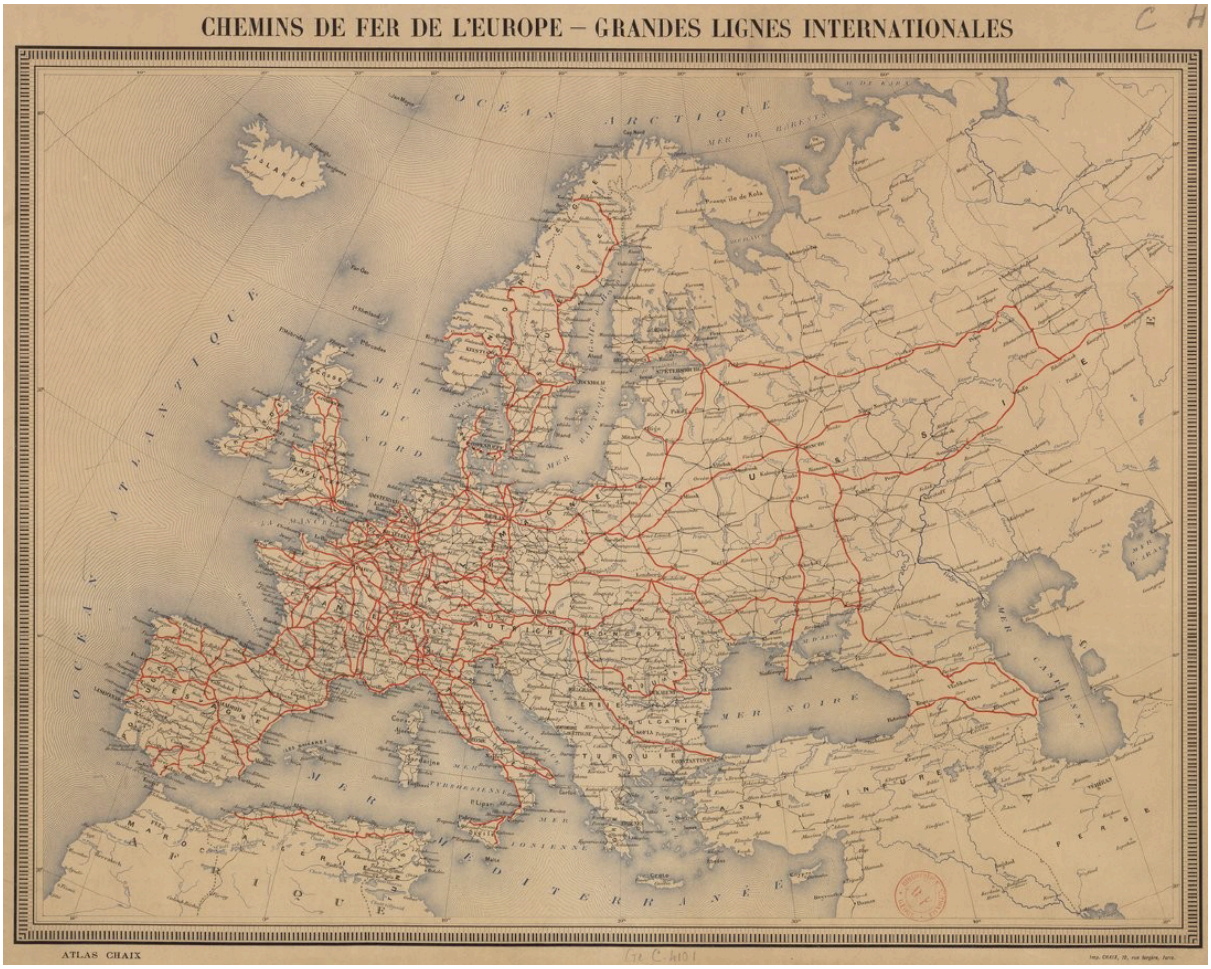
[934] PECHEUX, J., *L'âge d'or du rail européen, 1850-1900*, *op. cit*, p. 111.
[935] JOUFFROY, L.-M., « Aperçu du développement du réseau ferré en Europe de 1830 à 1848 », *op. cit.*, p. 506.
[936] *Ibid.*
[937] PECHEUX, J., *op. cit*, p. 113.

Trois ans plus tard, le 15 juin 1846, « la grande liaison de Paris à Bruxelles par Valenciennes était à son tour inaugurée »[938]. La Belgique jouera ainsi le rôle de plaque tournante du trafic ferroviaire européen[939].

Source : *Chemin de fer du Nord,* Lille, Danel, 1852 (http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/btv1b53136356c/).

Entre 1840 et 1880, les réseaux de chemin de fer ont continué de se développer permettant de tisser « en Europe un réseau dense de circulation »[940]. Atteignant en 1900 une longueur totale de quelques 260 000 kilomètres, il a plus que décuplé en 50 ans[941]. À cette date, « toutes les villes importantes d'Europe étaient reliées par rail tandis que toutes les grandes artères ferroviaires nationales et internationales étaient créées et déjà en exploitation régulière »[942]. Rapidement entré dans les mœurs, le transport ferroviaire a conquis l'Europe en quelques décennies.

[938] *Ibid.*, p. 115.
[939] WOHL, P., ALBITRECCIA, A., MOST, O., MANCE, O., *La Route et le Rail dans quarante pays*, *op. cit*, pp. 92-92.
[940] CARPENTIER, J., LEBRUN, F. (dir.), *Histoire de l'Europe*, Paris, Seuil, 2002, p. 329.
[941] PECHEUX, J., *L'âge d'or du rail européen, 1850-1900*, *op. cit*, 1975, p. 13.
[942] *Ibid.*, p. 14.



Source : *Chemins de fer de l'Europe. Grandes lignes internationales,* Paris, Chaix, 1910 (http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/btv1b53063463f)

N'ayant pas de concurrent, que ce soit en matière de vitesse ou de capacités transportées, le chemin de fer a été pendant un siècle le principal moyen de locomotion pour les moyennes et grandes distances[943]. Les réseaux nationaux ont donc continué de s'étendre dans les premières décennies du XX^e^ siècle, permettant un maillage toujours plus serré des territoires et une expansion maximale du réseau au regard de leur longueur actuelle[944]. Si les

[943] Nous reviendrons sur la question du transport ferré dans les villes et agglomérations dans les développements concernant l'enjeu de la mobilité urbaine (voir *infra* B).

[944] En Grande-Bretagne, de 10 141 km de voies ferrées en 1850, le réseau a atteint 31 000 km en 1931. Concernant la Belgique, il est passé de 3 136 km en 1870 à 11 090 km de lignes au début des années 1930, faisant de ce réseau le plus dense du monde à cette époque. De nombreuses lignes ont également été construites en Italie puisque le réseau comptait 2 200 km de lignes en 1860 alors qu'il y en avait 22 866 km dans les années 1930. De son côté, le réseau allemand atteint 61 404 km de lignes en 1914 pour redescendre à 53 700 km dans les années 1930 alors qu'il était de 28 200 km en 1870. (WOHL, P., ALBITRECCIA, A., MOST, O., MANCE, O., *La Route et le Rail dans quarante pays*, *op. cit.*, pp. 45, 92, 121, 133-134.). Le réseau français, qui avait considérablement rattrapé son retard initial à la fin du XIXe siècle, connaît une expansion plus limitée puisque de 36 800 km en 1900, il atteint 40 000 km en 1914 ce qui permet déjà un maillage serré du territoire. Parallèlement, se développe, à partir de 1880, un réseau de lignes secondaires qui atteint 20 000 km en 1924. (CARALP, R., « L'évolution de l'exploitation ferroviaire en France », *op. cit*, p. 321). Quant à l'Espagne, l'expansion du réseau se fera plus lentement au XXe siècle qu'au XIXe puisque de 4 836 km, il atteint 11 377 kilomètres en 1900 et 12 424 en 1936 sachant qu'il manque encore « des lignes directes entre Madrid et certaines villes ou régions d'Espagne » dont certaines seront construites après la Seconde Guerre mondiale. Max Daumas explique ce retard par « les troubles politiques, les déceptions causées par la faible rentabilité des lignes dans un pays dont l'économie progresse peu » (DAUMAS, M., « L'évolution des chemins de fer espagnols et de leur rôle dans les transports nationaux », *op. cit*, pp. 20-21). Enfin, le réseau suédois se

chemins de fer ont connu un tel succès, c'est bien parce qu'ils permettaient de satisfaire nombre de besoins, qu'ils soient économiques, stratégiques ou sociétaux.

B. Les raisons d'un succès

Cette frénésie du rail (ou « *railway-mania* ») « fut une réponse directe donnée à des difficultés de transport quotidiennement vécues par les ingénieurs et les entrepreneurs, et à une aspiration au déplacement de plus en plus largement répandue dans la société »[945]. Si les intérêts économiques et étatiques ont contribué au succès du rail (1), il s'explique également par la transformation des modes de mobilité qu'il a permis, avec diverses répercussions sur les modes de vie (2). Le développement des réseaux de chemins de fer permettra également de structurer l'espace territorial (3).

1. Les intérêts économiques et étatiques

Le potentiel de ce mode de transport pour accroître et optimiser les échanges commerciaux, tant nationaux qu'internationaux, a vite été perçu et confirmé en pratique. En effet, le chemin de fer, symbole et moteur de la révolution industrielle[946], a permis de diminuer de manière considérable le coût du transport, de démultiplier les quantités et la diversité des marchandises transportées, d'accélérer leur expédition, d'améliorer la régularité

développe également fortement puisque, dans les années 1930, sa longueur est de 16 523 km (*Annuaire des deux mondes. Histoire générale des divers États*. *Année 1861*, *op. cit*, p. 389). Il y a une présentation des différentes lignes construites à la même époque). A l'exception du réseau espagnol, les chiffres donnés par la Banque mondiale montre qu'à notre époque, les différents réseaux se sont considérablement rétractés et que la suppression des lignes a continué depuis les années 1980. En effet, de 17230 km en 1980, le réseau britannique est passé à 16 423 km en 2012, en Belgique, le réseau est respectivement de 3860 km en 1980 et 3575 km en 2012 ; en France, de 34 710 en 1980 et 30 013 en 2012 ; en Suède, de 11 760 en 1980 et 9944 en 2012. Concernant l'Allemagne, les chiffres ne sont donnés qu'à partir de 1994, mais le phénomène est le même puisqu'il est de 41 401 km en 1994 et de 33 509 km en 2012. Si le réseau italien s'est rétréci au regard de sa longueur des années 1930, il a augmenté dans les dernières décennies puisqu'il était de 16 475 km en 1980 et de 17 060 km en 2012. Le réseau espagnol est le seul qui continue son expansion puisque de 13 572 km en 1980, il atteint de 15 665 km en 2012 (BANQUE MONDIALE, *Indicateur Lignes de chemin de fer (routes totales en km)*, 1980-2012, http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/IS.RRS.TOTL.KM).

[945] CARON, F., *Histoire des chemins de fer en France* (1740-1883), *op. cit*, p. 77.

[946] La construction et le fonctionnement des chemins de fer, en eux-mêmes, ont conduit au développement de l'industrie du fer puis de l'acier, et donc de la sidérurgie et de la métallurgie, ou encore à l'exploitation intensive des mines de charbon. Plus généralement, « le chemin de fer va permettre d'acheminer de grosses quantités de charbon et de minerai de fer des mines européennes à destination des centres sidérurgiques en création ou en développement », MÉRENNE, E., *Géographie des transports. Contraintes et enjeux*, Rennes, PUR, éd. révisée, 2013, p. 23. Pour prendre l'exemple de l'Allemagne, « c'est le chemin de fer qui a fait naître l'industrie du fer, le développement sidérurgique et la métallurgie, la construction mécanique, l'exploitation intensive des mines de charbon, jusqu'à faire de la Ruhr l'un des plus grands centres industriels au monde. Un marché suprarégional va enfin naître grâce au chemin de fer, dont les lignes ont pris le rôle d'artères vitales du développement économique et social » (DEFFARGES, A., « Le chemin de fer, moteur de l'unification allemande ? », *in* LAMARD, P., STOSKOPF, N. (dir.), *Transports, territoires et société* (actes des troisièmes Journées d'histoire industrielle, Mulhouse, Belfort, 26-27 novembre 2009), Paris, Picard, 2011, p. 185).

et la fiabilité du service (au regard notamment du transport par canaux qui peuvent geler l'hiver et s'assécher l'été), ou encore de faciliter les voyages d'affaire.

Le secteur agricole a également été profondément transformé par l'apparition du chemin de fer. Alors que le monde rural a longtemps vécu « en économie fermée dans une région où la ville régulait la production agricole avec ses marchés et ses foires »[947], la réduction du coût et de la durée des transports a permis de multiplier les contacts entre régions voisines. Ces possibilités nouvelles d'importation et d'exportation de denrées périssables ont « notamment eu pour effet la mondialisation des échanges et la spécialisation des productions agricoles en vue de leur commercialisation facile et rapide »[948]. Ces impacts industriels, commerciaux ou encore agricoles expliquent comment les chemins de fer ont accompagné la transformation de la structure économique des sociétés occidentales.

De leur côté, les États se sont rapidement rendus compte du rôle stratégique des chemins de fer et de leur potentiel militaire. À titre d'illustration, les anglais ont utilisé ce nouveau mode de transport, dès les années 1840, pour acheminer les troupes lors du soulèvement chartiste. Comprenant l'importance militaire du rail, les parlementaires ont « légiféré pour fixer les conditions d'utilisation des trains par des corps de troupes »[949]. Il en est allé de même en Belgique[950]. Quant au tracé du réseau germanique, il rendait possible, dès les années 1850, « la concentration des troupes aussi bien sur le Rhin qu'aux frontières de l'est »[951]. Il sera fortement mobilisé par l'armée prussienne au cours de la guerre de 1870. Plus généralement, ce rôle stratégique a été pris en compte à peu près partout en Europe, ce qui explique la volonté « de réglementer son usage à des fins militaires »[952]. Le rôle des chemins de fer au cours des deux Guerres mondiales a d'ailleurs été considérable, que ce soit pour transporter les troupes, le matériel de guerre ou le ravitaillement.

---

[947] MÉRENNE, E., *Géographie des transports, op. cit*, p. 267.

[948] *Ibid.*Emile Mérenne explique en effet que le développement des transports ferroviaires dans un premier temps, puis routiers par la suite a conduit à « l'extension des grandes régions d'agriculture intensive et commerciale d'Europe méditerranéenne et occidentale ». À titre illustratif, ces nouveaux modes de transport ont permis des « livraisons rapides de vins, fruits et légumes en provenance d'Espagne, d'Italie et du Midi de la France à destination de l'Europe du Nord-Ouest » (*Ibid*).

[949] PECHEUX, J., *L'âge d'or du rail européen, 1850-1900*, *op. cit*, p. 127.

[950] Julien Pecheux souligne « qu'en 1845, dans le cahier des charges établi pour la concession de la ligne de Namur à Liège, il était stipulé que "Si le gouvernement avait besoin de diriger des troupes ou un matériel militaire sur l'un des points desservis par la ligne de chemin de fer, les concessionnaires seraient tenus de mettre immédiatement à sa disposition et à la moitié de la taxe du tarif, tous les moyens de transport établis pour l'exploitation du chemin de fer" » (*Ibid.*, pp. 127-128).

[951] *Ibid.*, p. 126. Julien Pecheux précise qu'en Prusse, « dès 1842 en effet, une pièce d'artillerie complète avec ses servants et ses munitions avait été transportée par fer de Berlin à Postdam. Cet essai fut sans doute concluant car, quatre ans plus tard, ce fut tout un corps armée de 12 000 hommes, qui par train, fut dirigé vers Cracovie » (*Ibid.*, p. 127).

[952] *Ibid.*, p. 128.

Par ailleurs, dans une époque de développement des nationalismes et de bouleversements technologiques, les pays européens les plus puissants ne voulaient pas être en retard sur leurs voisins. Les chemins de fer sont donc devenus « une question de prestige national »[953], tant ils symbolisaient la modernité. De surcroît, comme le précise François Caron, « la construction des chemins de fer fut partout conçue comme une entreprise d'unification nationale et de développement des échanges internationaux »[954].

La transformation des modes de vie des européens que le rail a entrainée explique également les raisons de ce succès.

2. La transformation des modes de mobilité et des modes de vie

Le développement du rail et de la traction à vapeur ont, à n'en pas douter, « provoqué une véritable révolution dans le mode de vie des individus »[955]. Alors que, pendant des millénaires, le moyen le plus rapide pour se déplacer était le cheval, le chemin de fer – en atteignant des vitesses de 100 km/h dès la deuxième moitié du XIXe siècle – a permis de raccourcir de manière considérable le temps nécessaire pour se rendre d'un point à l'autre du territoire[956]. Or, comme le précise Christophe Studeny, cette augmentation de la vitesse « bouleverse ainsi brutalement, en deux ou trois générations, tous les repères de l'espace et du temps, entraînant l'Europe dans l'accélération du quotidien »[957]. En effet, la diminution du

[953] *Ibid.*, p. 126.
[954] CARON, F., « Introduction : l'évolution des transports terrestres en Europe (vers 1800-vers 1940) », *Histoire, économie et société*, n° 1, 1992, p. 8. Ce rôle dans l'unification du territoire est particulièrement souligné pour l'Allemagne qui était, au XIXe siècle, morcelée entre plusieurs États souverains et connaissait une hétérogénéité « sur tous les plans, taille, degré d'urbanisation ou de développement économique, niveau de vie… ». Comme le souligne Anne Deffarges, « le rail va jouer en Allemagne un rôle supplémentaire, irremplaçable en devenant un moyen de dépasser les particularismes locaux, de réunir enfin les membres épars du corps allemand » (DEFFARGES, A., « Le chemin de fer, moteur de l'unification allemande ? », *op. cit*, pp. 175-177). Voir également PECHEUX, J., *L'âge d'or du rail européen, 1850-1900*, *op. cit*, p. 108 et 126, ; ou encore ROUSSEAU, P., *Histoire des transports, op. cit.*, p. 408. Ce rôle unificateur est également souvent mentionné pour la France. François Carron note, par exemple, que « le réseau de chemin de fer fut clairement, comme le réseau routier et le réseau des voies navigables (77), un instrument majeur de la construction du territoire national. Les instruments de cette unification furent tout autant son maillage de plus en plus serré que son dessin en étoile. La hiérarchie des lignes reproduisait la hiérarchie des routes et du système de canaux », CARON, F., *Histoire des chemins de fer en France (1740-1883)*, *op. cit.*, pp. 77-78.
[955] PECHEUX, J., *L'âge d'or du rail européen, Ibid.*, p. 128.
[956] Pour prendre l'exemple du trajet de Lyon à Paris, en marchant huit heures par jour à un rythme de 60 000 pas/jour, il fallait 8,5 jours pour relier ces deux villes; en diligence, ce trajet prenait 108 heures en 1800 et 78 heures en 1830 grâce notamment à l'amélioration de la chaussée et à son entretien ; tandis qu'en malle poste – qui possède le privilège du galop –, il prenait 36 heures en 1840. En 1870, le temps de parcours n'était plus que de 9h17 en empruntant le train. (STUDENY, Ch., « La révolution des transports et l'accélération de la France (1770-1880) », *in* FLONNEAU, M., GUIGUENO, V. (dir.), *De l'Histoire des transports à l'histoire de la mobilité*, Rennes, PUR, 2009, (tableau n° 2), p. 130). Les progrès en matière de vitesse ont continué grâce à l'électrification puis avec le développement des lignes à grande vitesse. On sait aujourd'hui qu'il faut environ 2 heures pour faire un Paris-Lyon en TGV qui roule à une vitesse de 250 à 300 km/h.
[957] STUDENY, Ch., *op. cit.*, p. 131.
[957] ROUSSEAU, P., *Histoire des transports, op. cit.*, p. 131. On peut utilement se reporter au tableau présenté par Christophe Studeny qui présente la distance et le temps de parcours pour se rendre depuis Paris dans différentes villes européennes

temps de parcours conduisait à raccourcir les distances et permettait d'élargir l'horizon de chacun, en « faisant exploser les limites traditionnelles de l'espace local »[958]. L'espace et le temps devenaient donc des facteurs compressibles.

En sus des gains en matière de vitesse, le chemin de fer permet des transports de masse[959]. En réduisant son coût, il a rendu possible la démocratisation progressive du transport moyenne et longue distance. D'ailleurs, le rôle du chemin de fer dans le développement du tourisme est souvent évoqué car, à la différence de la diligence qui était trop coûteuse et trop lente, « le train permettait de s'absenter, ne fût-ce que quelques jours, pour fuir à 100 km à un tarif raisonnable, et sans que la durée du congé fut mangée tout entière par le trajet »[960]. Même si cela nécessitait du temps et des moyens qui n'étaient pas donnés à tous, cette possibilité de franchir les frontières n'était plus réservée aux plus aisés[961]. En effet, grâce à ce nouveau mode de transport, la circulation des personnes a pu être démultipliée[962]. Avec Anne Deffarges on peut même rappeler une donnée souvent sous-estimée : « partout en Europe, […] les déplacements dans les classes populaires augmentent au point que le train (en 3^{e} et 4^{e} classe) devient le moyen de transport le plus économique. Les classes défavorisées forment l'essentiel des voyageurs et rapportent la majorité des recettes des compagnies »[963]. Des possibilités nouvelles de se mouvoir ont donc été ouvertes au plus grand nombre, grâce à la diffusion progressive de cette innovation et son appropriation collective, facteur de la transformation des modes de vie qui caractérise le XIX^{e} siècle. Ces possibilités nouvelles de déplacement ont également facilité l'accessibilité de divers services mis à la disposition des citoyens (services administratifs, éducatifs, culturels, sociaux, de santé etc.).

En retour, les aspirations à la mobilité se sont accrues et diversifiées et ont été progressivement considérées comme des besoins fondamentaux des sociétés contemporaines.

(*Ibid.*). Par exemple, en 1890, un Paris-Bruxelles se fait en 5h35 (314 km), un Paris-Berlin en 23h55 (1 081 km), un Paris-Madrid en 35h (1316 km), un Paris-Rome en 35h45 (1427 km) ou encore un Paris-Copenhague en 36h30 (1262 km). Ainsi la distance temps en diligence pour joindre différentes villes de France devient, avec le train à vapeur, la distance- temps pour se rendre dans des villes européennes.

[958] STUDENY, Ch., « La révolution des transports et l'accélération de la France », *op. cit.*, p. 131.

[959] Dans cette thèse, nous nous intéresserons essentiellement aux transports collectifs de voyageurs.

[960] ROUSSEAU, P., *Histoire des transports, op. cit.*, p. 419.

[961] PECHEUX, J., *L'âge d'or du rail européen*, *op. cit.*, p. 128.

[962] Annes Deffarges précise que « rien que dans la phase précoce du chemin de fer, entre 1840 et 1848, la circulation des personnes a déjà été multipliée par dix (c'est encore davantage en nombre de kilomètres » (DEFFARGES, A., « Le chemin de fer, moteur de l'unification allemande ? », *op. cit.*, p. 186).

[963] *Ibid.*, p. 186. Cette auteure poursuit en expliquant que ce constat est « plus net en Allemagne que partout ailleurs, où l'essentiel des clients voyagent effectivement en quatrième classe, debout, sans le moindre confort, pas même un toit au-dessus de la tête » (*Ibid.*).

Il faudra attendre le développement des transports individuels, dont le symbole est l'automobile, pour connaître une nouvelle transformation des formes de mobilité comme des rapports à l'espace et au temps.

3. Son rôle dans la structuration de l'espace

Avec la constitution de réseaux et les interconnexions, le chemin de fer a eu un effet important sur la structuration de l'espace. Il a permis de rapprocher des territoires et de désenclaver ceux qui étaient isolés ou éloignés des centres urbains, grâce à la construction de tout un réseau de lignes secondaires, dont beaucoup seront fermées avec le développement de l'automobile et de l'autocar. Il a offert des opportunités de développement et d'attractivité aux territoires connectés au réseau, en favorisant les échanges et l'implantation de pôles d'activités (industrielles, tertiaires, commerciales, touristiques etc.) ou de lieux de résidence[964]. On comprend les luttes de pouvoir et les tractations qui se sont faites jour pour relier tel ou tel territoire au réseau ferroviaire ou décider de la construction des gares et des dessertes.

Particulièrement dans les pays ayant une grande superficie, le chemin de fer a été un vecteur structurant dans l'aménagement du territoire national et régional. Il l'a été également à l'échelle européenne. En reliant les grandes villes de ce continent, il joue un rôle non négligeable dans l'unification européenne en favorisant la libre circulation des personnes, en rapprochant des territoires éloignés les uns des autres, et en permettant l'intégration de chaque pays dans l'espace européen. C'est d'ailleurs dans cette perspective que l'Union européenne cherche à favoriser l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux[965]. En effet,

[964] Aujourd'hui encore la desserte ferroviaire joue un rôle important pour le développement, notamment économique des territoires. Émile Mérenne note à ce propos que « là où les moyens de transport n'existent pas ou lorsqu'ils sont réduits au minimum, comme dans plusieurs régions ou pays en développement, l'activité économique reste au stade de la subsistance et de l'autoconsommation » (MÉRENNE, E., *Géographie des transports*, *op. cit.,* p. 9).

[965] Ces objectifs d'interconnexion et d'interopérabilité sont inscrits à l'article 129 B-2 du traité instituant la communauté européenne de 1992. Selon l'article 129 C-1, la Communauté doit mettre « en œuvre toute action qui peut s'avérer nécessaire pour assurer l'interopérabilité des réseaux, en particulier dans le domaine de l'harmonisation des normes techniques ». Les conditions pour satisfaire cet objectif d'interopérabilité – qui vise à permettre à un train de pouvoir rouler sur l'ensemble du réseau européen – sont précisées dans différents textes : pour la grande vitesse, par la directive 96/48/CE du Conseil du 23 juillet 1996 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire à grande vitesse et pour le réseau conventionnel, par la directive 2001/16/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2001 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire transeuropéen conventionnel. Ces deux directives ont été modifiées par la directive 2004/50/ CE du 29 avril 2004. La directive 2008/57/ CE du 17 juin 2008 du Parlement européen et du Conseil relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de la Communauté vise à accélérer le processus d'intégration du réseau ferroviaire de l'Union. Les conditions fixées par les directives concernent « la conception, la construction, la mise en service, le réaménagement, le renouvellement, l'exploitation et l'entretien des éléments de ce système, ainsi que les qualifications professionnelles et les conditions de santé et de sécurité du personnel qui contribue à son exploitation et à son entretien » (art 1 de la directive 2008/57/CE).

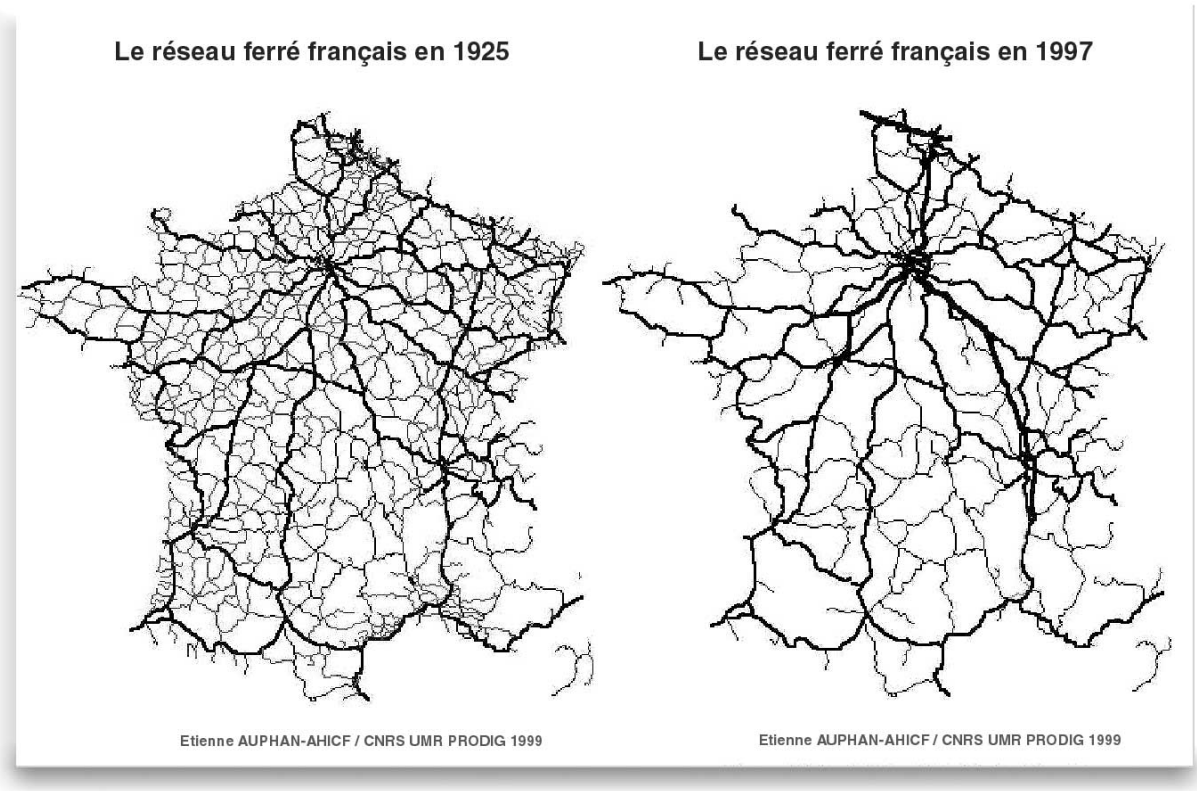
différents choix techniques ayant été opérés dans les pays, il en résulte des différences quant à l'écartement des voies, aux catégories de tension électrique, au matériel roulant, au freinage ou encore aux modes de signalisation. L'idée est donc de permettre la compatibilité des différents systèmes ferroviaires – et même d'aller vers leur harmonisation – dans le but d'avancer dans le processus de construction du marché unique.

L'appréhension du chemin de fer comme un service public résultera notamment de son rôle pour démocratiser des déplacements moyennes et longues distances, comme pour structurer l'espace et aménager les territoires. Ces transformations nécessiteront des interventions publiques massives. La concurrence des nouveaux modes de transport conduira à le délaisser un temps. Cependant, depuis, la fin du XX^{e} siècle, on assiste au renouveau de ce mode de transport qui apparaît, dans les circonstances actuelles, comme un secteur d'avenir pour répondre aux besoins accrus de mobilité.

§ - 2 Le renouveau du ferroviaire depuis la fin du XX^{e} siècle

La démocratisation de l'automobile, le développement d'autres types de véhicules comme l'autocar et le camion, l'amélioration et l'extension de l'infrastructure routière, ainsi que l'avènement de l'avion, ont conduit à marginaliser le chemin de fer. En effet, la route est moins chère et plus souple que le train en ce qu'elle permet des déplacements porte-à-porte et évite ainsi les ruptures de charge. De son côté, l'avion a accru les capacités de vitesse. Ces nouveaux modes de mobilité ont donc fortement concurrencé le chemin de fer, même modernisé par son électrification progressive et ses perfectionnements techniques (amélioration du confort, de la capacité, de la sécurité, de la vitesse etc.). Nombre de lignes secondaires ont ainsi été fermées et la construction de nouvelles voies n'était plus réellement à l'ordre du jour dans les pays déjà pourvus d'un large réseau[966] ; bref, la « *railway-mania* » n'était plus qu'un lointain souvenir. Au cours du XX^{e} siècle, l'espace ferroviaire s'est fortement rétréci au profit de la route, comme en témoigne l'exemple français en comparant le réseau ferré en 1925 et en 1997.

[966] L'Espagne par exemple a continué de construire des lignes après la Seconde Guerre mondiale, comme celle qui relie Madrid à Valence grâce à l'achèvement en 1948 du tronçon Cuenca-Utiel ; celle entre Madrid et La Corogne par Zamora qui est terminée en 1953 et qui permet de réduire la distance entre la capitale et la Galice ; ou encore la ligne de Madrid à Burgos par Aranda de Duero. Mais le trafic reste plus faible que dans d'autres pays européens en raison de « l'insuffisance du réseau dont les mailles trop larges délaissent bien des comarques [division territoriale], et [de] la médiocrité de l'infrastructure responsable de vitesses limitées, ce qui réduit la compétitivité vis-à-vis des autres moyens de transport (DAUMAS, M., « L'évolution des chemins de fer espagnols et de leur rôle dans les transports nationaux », *op. cit.*, pp. 22-23, 29)



Source : Cartes reproduites dans AUPHAN, E., « Qu'est ce que le paysage ferroviaire ? Défrichement d'un concept », *Revue d'histoire des chemins de fer*, 32-33, 2005, § 19 (fig. 27), (http://rhcf.revues.org/1156?lang=fr).

Cependant, les progrès technologiques ont permis d'accroître de manière considérable la vitesse de ce mode de transport et l'ont ainsi replacé au cœur de la modernité (A). Par ailleurs, la prise en compte croissante des problématiques environnementales est également un facteur permettant de percevoir le transport ferroviaire comme un mode de mobilité durable et donc d'avenir (B).

A. Le développement des trains à grande vitesse

Si le début de l'industrialisation de l'automobile se situe à la fin du XIX[e] siècle et si son usage se développe fortement après la première guerre mondiale, au cours de laquelle elle a joué un rôle important[967], c'est surtout pendant les trente glorieuses que l'on peut situer la démocratisation de l'accès à l'automobile, comme l'essor de l'aviation à d'autres fins que militaires. Fortement concurrencé, le transport ferroviaire a connu une forme de déclin au cours de cette période[968]. Le renouveau du rail impliquait d'améliorer les performances de

[967] À titre d'illustration, les fameux taxis de la marne ont joué un rôle important au cours de la première guerre mondiale.
[968] Baisses de l'entretien, du confort, de la fréquentation.

vitesse déjà accrues par le développement de la traction électrique et diesel, comme par les innovations techniques. Des records de vitesse sur rail sont enregistrés dès les années 1950[969], mais ce n'est pas dans le cadre d'un service de transport de voyageurs. Les japonais sont les premiers à mettre sur pied un réseau de lignes dédiées à la grande vitesse (*Shinkansen*) en 1964[970], l'Italie est le second pays dans le monde à exploiter, en 1977, une section[971] de la future ligne à grande vitesse reliant Rome à Florence (ligne « *Direttissima* »), achevée en 1992[972]. Les autres lignes du réseau sont ouvertes dans les années 2000[973]. En France, le premier TGV (surnommé le « Concorde du rail »[974]) est mis en service, en 1981, entre Paris et Lyon sur une ligne spécialement dédiée au transport à grande vitesse de voyageurs[975] qui sera prolongée par la suite pour permette le développement du TGV Méditerranée[976]. Moins de dix ans plus tard, la ligne à grande vitesse (LGV) Atlantique est ouverte au public[977], tandis que la LGV Nord-Est, qui relie Paris à Lille, est mise en service en 1993. La LGV Est permettant de se rendre de Paris à Strasbourg est inaugurée en 2007[978]. De leur côté, les suédois adoptent un système à haute vitesse, le X2000, « conçu pour fonctionner sur le réseau normal »[979]. Dès septembre 1990, le X2000 emprunte la ligne qui relie Stockholm à Göteborg puis, la même année, celle entre Stockholm et Malmö[980]. L'Allemagne se lance également dans l'aventure

[969] En Allemagne, la vitesse de 213 km/h est atteinte en 1903 puis celle de 230 km/h en 1931 Ces records sont dépassés en France le 21 février 1954 (243 km/h) puis le 28 mars 1955 (331 km/h), (CHAPULUT, J.-N., (prés.), *La grande vitesse ferroviaire*, Paris, La documentation française, rapports et documents du centre d'analyse stratégique, n° 40, 2011, p. 20).

[970] La ligne du Tokaïdo est inaugurée le 1er octobre 1964 entre Tokyo et Shin-Osaka (515 km) dans le but de désengorger cette liaison. Ce train roulait à plus de 200 km/h en service commercial (WOLKOWITSCH, M., « Le développement du réseau mondial des lignes à grande vitesse : réalisations et projets », *Annales de Géographie*, n°535, 1987, pp. 275-276).

[971] Le tronçon entre Settebagni et Città della Pieve (122km) est ouvert en 1977 tandis que celui entre en 1985 celui entre Città della Pieve et Arezzo (52 km) l'est en 1985 (*Ibid.*, p. 277).

[972] VAN DEN BOSSCHE, C., *Le trafic à grande vitesse dans une perspective européenne. Historique et évolution : Belgique et une sélection de pays européens*, Bruxelles, SNCB-Holding, 2012, p. 44.

[973] La ligne Rome-Naples a été mise en service en 2005, celle entre Milan et Bologne en 2008, celle entre Bologne et Florence en 2009, la même année que le tracé Milan-Turin (*Ibid.*, p. 46).

[974] COMMISSION EUROPÉENNE (Direction générale de la mobilité et des transports), *L'Europe à grande vitesse*, Luxembourg, Office des publications européenne, 2010, p. 4.

[975] Le rapport du centre d'analyse stratégique précise qu'« en 1981, à l'ouverture du premier tronçon, la vitesse de pointe en service commercial est de 260 km/h pour un temps de parcours de 2 heures et 40 minutes, au lieu de 3 heures et 45 minutes / 4 heures préalablement. Cette vitesse est portée à 270 km/h en septembre 1982 et le temps de trajet réduit à 2 heures en 1983, avec l'ouverture de l'intégralité de la ligne. La France détrône ainsi le *Shinkansen* japonais en matière de grande vitesse » (CHAPULUT, J.-N., (prés.), *La grande vitesse ferroviaire*, *op. cit.*, p. 17). Il faut souligner que le nouveau matériel est compatible avec le réseau traditionnel et peut donc circuler sur des voies électrifiées mais qui ne sont pas aménagées pour la grande vitesse.

[976] Un tronçon de la ligne est ouvert en 1992 pour desservir le secteur olympique et, en 1994, le TGV circule « sur ligne nouvelle jusqu'à Valence, puis sur ligne classique jusqu'à Marseille mais avec de nombreuses sections autorisées à 200 km/h, dans la basse vallée du Rhône ». Ainsi, le Paris-Marseille s'effectue en 4h10 ; cette durée étant rapportée à 3 heures après l'inauguration de la nouvelle ligne Méditerranée le 7 juin 2001 (CHAPULUT, J.-N., (prés.), *op. cit.*, pp. 18-19).

[977] Le 20 septembre 1989 est inaugurée la branche Ouest vers le Mans et la branche Sud-Ouest vers Tours et l'Aquitaine est ouverte la même année (*Ibid.*, p. 17).

[978] *Ibid.*, p. 19. Si le principe de la LGV Est est décidé dès le milieu des années 1980, les premiers travaux de terrassement ne commenceront qu'en 2002. Depuis 2007, Paris est à 2h20 de Strasbourg (320 km/h), cette durée devant être diminuée à 1h50 grâce à la mise en service de la deuxième section de cette ligne prévue pour 2016 (*Ibid.*).

[979] SALSBURY, St., « Grands réseaux techniques, modèles de développement dans le temps : l'exemple des chemins de fer et de l'électricité » (traduction E. Waton), *Flux*, n°22, 1995, p. 38.

[980] *Ibid.*22% du réseau suédois permet des pointes à 200 km/h, soit 2138 km de lignes (JOLY, B., *Interconnexions des LGV européennes* (Rapport au Premier Ministre sur les projets de lignes à grande vitesse en Europe, les enjeux d'interopérabilité

de la grande vitesse en développant les *Intercity-Express* (ICE). Deux LGV sont mises en service en 1991 (Hanovre-Würzburg et Mannheim-Stuttgart), suivie en 1998 par la ligne Hanovre-Berlin et, en 2002, par la ligne Cologne-Mayence, permettant ainsi de relier Francfort à Cologne[981]. Suivant de près les premiers ICE allemands, l'Espagne inaugure une ligne dédiée à la grande vitesse (l'*Alta Velocidad Española* – AVE) entre Madrid et Séville en 1992, en reprenant l'écartement standard[982] permettant d'envisager un meilleur raccordement au reste de l'Europe[983]. Plusieurs autres lignes en étoile ont été construites dans les années 2000 avec pour centre Madrid[984], permettant à l'Espagne d'avoir le plus long réseau de LGV au monde[985]. En Grande-Bretagne, des lignes ont été aménagées pour des pointes à 200 km/h[986], et des lignes à grande vitesse sont en projet[987]. On rencontre donc en Europe des lignes spécialement construites (vitesses égales ou supérieurs à 250 km/h), ou aménagées (vitesse de l'ordre de 200 km/h), pour la grande vitesse. Ces possibilités nouvelles de vitesse sont souvent présentées comme la troisième révolution dans le domaine ferroviaire après l'invention de la traction vapeur et l'électrification des lignes qui ont déjà, chacune, permis de diminuer encore le rapport distance-temps.

---

et les conséquences de l'ouverture à la concurrence)*,* Paris, Ministère de l'équipement, 2003, p. 42). Il est également prévu de construire une ligne à grande vitesse entre Stockholm et Göteborg en raison de la saturation du réseau existant (COMMISSION EUROPÉENNE, *L'Europe à grande vitesse*, *op. cit.*, p. 5.)

[981] JOLY, B., *Interconnexions des LGV européennes*, *op. cit.*, p. 39.

[982] L'écartement standard est 1,44 mètre. Selon Julien Pecheux, il « correspondait à l'origine à la voie de la plupart des véhicules routiers, mais il est quand même assez paradoxal qu'il ait été adopté quasi partout en Grande-Bretagne, alors que les voies ferrées s'étaient construites par bribes et morceaux, sous l'égide de compagnies différentes. Mais sans doute cette standardisation, qui allait grandement faciliter plus tard la jonction des réseaux, fut-elle due uniquement à la volonté des Stephenson qui, dans le cercle assez fermé des premiers constructeurs des premiers chemins de fer, avaient un ascendant incontesté. […] En Europe, comme les premières voies ferrées furent généralement construites par des ingénieurs anglais sous l'influence directe ou indirecte des Stephenson, l'écartement normal fut adopté dans la grande majorité des pays. Parmi ceux qui dès le début avaient opté pour un écartement plus large, on sait déjà que la Hollande et le Wurtemberg le changèrent par la suite pour pouvoir se relier aux réseaux voisins, tandis que la Russie et l'Espagne restèrent obstinément fidèles à leur première idée » (PECHEUX, J., *La naissance du rail Européen*, *op. cit.*, p. 144).

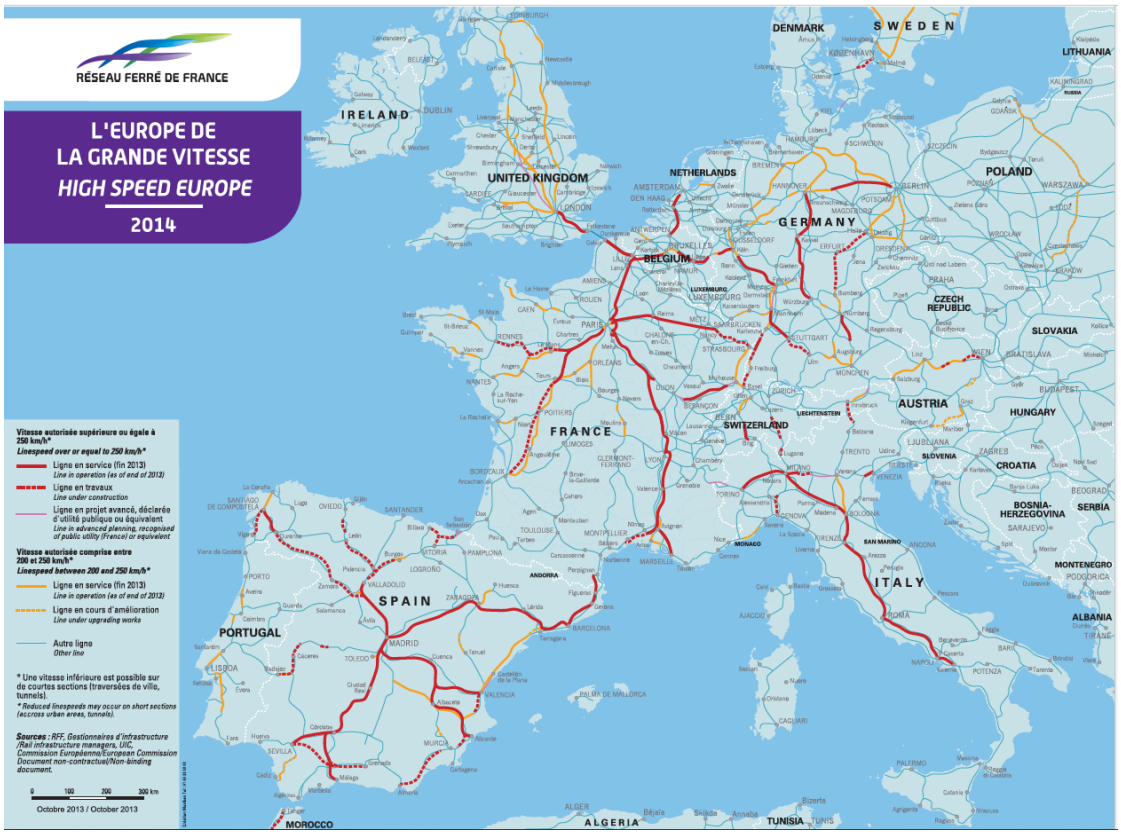
[983] Au XIX^{e} siècle, l'Espagne a fait le choix d'un écartement différent (1,67 m) de l'écartement standard (1,44 m). Ce choix a pu être justifié par des raisons stratégiques : il s'agissait d'éviter des invasions rapides par l'armée française, le souvenir de la conquête napoléonienne étant encore vif. D'autres justifications sont également présentées. Julien Pecheux explique que ce choix découle de la volonté de faire circuler des locomotives plus puissantes pour accroître la vitesse avec la même charge (PECHEUX, J., *L'âge d'or du rail européen, op. cit.*, p. 119). Mac Daumoy, quant à lui, soutient que ce « choix s'explique plutôt pour des raisons techniques et par influence des unités traditionnelles de mesure, l'écartement retenu, qui correspond exactement à six pieds castillans, paraissant plus rationnel » (DAUMAS, M., « L'évolution des chemins de fer espagnols », *op. cit.*, p. 26). En tout état de cause, cette différence d'écartement a entraîné un certain isolement de l'Espagne en matière de transport ferroviaire de voyageurs et de marchandises. Des solutions ont néanmoins été trouvées mais elles conduisaient à accroître la durée des trajets comme le changement des boogies (chariot à plate-forme supportant l'extrémité d'une locomotive ou d'un wagon) à la frontière ou encore le déplacement de la position des roues sur un même essieu (*Ibid.*).

[984] La ligne de Madrid à Barcelone est terminée en 2004, celle de Madrid à Valladolid en 2007 ou encore celle de Madrid à Valence/Albacete en 2010. Des prolongations ou bifurcations de lignes existantes sont déjà en service ou en projet. Voir VAN DEN BOSSCHE, C., *Le trafic à grande vitesse dans une perspective européenne*, *op. cit.,* pp. 42-44.

[985] Depuis l'ouverture de la ligne Valence-Madrid, « l'Espagne compte 1998,7 km de lignes, dépassant de peu la France (1881 km) » (CHAPULUT, J.-N., (prés.), *La grande vitesse ferroviaire*, *op. cit.*, p. 27).

[986] Dès 1976, la ligne entre Londres et Édimbourg permettait à des trains de circuler à 200 km/h. A partir de 1990, l'Intercity 225 (225 km/h) a été mis en service entre Londres, Édimbourg et Glasgow (VAN DEN BOSSCHE, C., *op. cit.*, p. 49).

[987] Les travaux du projet de ligne à grande vitesse (jusqu'à 360 km/h) entre Londres et Birmingham devraient débuter en 2015 pour s'achever en 2026. Il est également prévu de construire des LGV entre Birmingham et Manchester et Birmingham et Leeds à l'horizon 2032 (*Ibid.*, p.. 53).



Le succès de la grande vitesse a conduit, comme le note Stephen Salsbury, « à l'expansion vers de nouveaux horizons et en même temps, à la prise en compte des grands échanges entre voisins »[988]. L'intérêt de construire des réseaux transnationaux est érigé en priorité dès 1990[989] et consacré par le traité de Maastricht[990]. En 1994, la première LGV européenne est inaugurée. Elle permet de relier Londres à Paris[991] puis, à partir de 1997, ces

[988] SALSBURY, St., « Grands réseaux techniques, modèles de développement dans le temps », *op. cit.*, p. 42.

[989] Une communication de la commission du 10 décembre 1990 (COM (90) 585 final, *Vers des réseaux transeuropéens pour un programme d'action communautaire*, disponible uniquement en langue grecque) a été accueillie favorablement par le Conseil dans sa résolution du 17 décembre 1990 (JOUE n° C 33 du 8. 2. 1991, p. 1). Quatorze maillons clés du réseau européen de TGV ont été identifiés (par exemple, Hambourg-Copenhague, Londres-Tunnek, Lyon-Turin ou encore Madrid-Barcelone-Perpignan, cf l'annexe II de la résolution).

[990] Un titre XII consacré aux réseaux transeuropéens est ajouté dans le traité instituant la communauté européenne de 1992. Comme c'est le cas également pour les secteurs des télécommunications et de l'énergie, les réseaux transeuropéens des transports (RTE-T) visent à « permettre aux citoyens de l'Union, aux opérateurs économiques, ainsi qu'aux collectivités régionales et locales, de bénéficier pleinement des avantages découlant de la mise en place d'un espace sans frontière intérieure » (art 129 B-1). Quatorze projets sont retenus par le Conseil européen à Essen de décembre 1994 dont cinq concernent les TGV et plus de la moitié le transport ferroviaire. Ces projets sont inscrits dans la décision n° 1692/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 1996 sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport (JO L 228 du 9.9.1996, annexe III). Les grandes orientations sont explicitées dans cette décision et des priorités sont établies comme « la création et le développement de liaisons, de maillons clés et d'interconnexions permettant de supprimer les goulets d'étranglement, d'achever les tronçons manquants et de compléter les grands axes », « la création et le développement des infrastructures pour l'accès au réseau permettant de relier les régions insulaires, enclavées et périphériques aux régions centrales de la Communauté » ou encore la réalisation progressive de l'interopérabilité des éléments du réseau (art 5).

[991] Cette ligne est mise en service en novembre 1994. Elle est le résultat de la prolongation de la LGV Nord-Est – qui n'aurait pas été construite sans la perspective de ce développement transnational – et de la construction du tunnel sous la Manche

deux villes à Bruxelles[992]. Par la suite, ces lignes transnationales ont été prolongées pour former le « réseau "PBKAL" pour Paris-Bruxelles-Köln (Cologne)-Amsterdam-Londres » qui « permet de réduire considérablement la durée des trajets entre les grandes métropoles française, belge, allemande, néerlandaise et britannique »[993]. D'autres tronçons transnationaux et nationaux ont été construits ou sont en projet[994]. L'objectif de l'Europe est « d'interconnecter l'ensemble des LGV du continent pour former un véritable réseau à grande vitesse, intégré à l'échelle de l'Union »[995]. La commission note que « l'expansion du réseau de LGV a insufflé un nouvel élan au transport ferroviaire en termes de compétitivité vis-à-vis des autres modes de transport »[996], puisque « les trains à grande vitesse représentent environ 40 % de la part modale des moyennes distances, voire davantage sur certains corridors tels que Londres-Paris, Paris-Bruxelles ou Madrid-Séville »[997]. Elle précise que ce sont les parcours de moins de 3 heures sur lesquels les TGV sont les plus compétitifs, car le temps d'accessibilité est « nettement inférieur à celui de l'avion et la durée du trajet moins longue qu'en voiture »[998].

inaugurée en mai 1994. Les vitesses diffèrent selon les tronçons. En effet, « l'Eurostar circulait à 300 km/h sur la LGV Nord-Europe, à 160 km/h dans le tunnel sous la Manche, et à une moyenne de 130 km/h sur la ligne britannique classique ». Côté anglais, il faut attendre 2003 pour que la première section de ligne à grande vitesse soit mise en service (tunnel sous la Manche-Ebbsfleet) et 2007 pour la seconde (Ebbsfleet-St Pancras) (VAN DEN BOSSCHE, C., *Le trafic à grande vitesse dans une perspective européenne, op. cit.*, pp. 49 et 53). Ainsi, le trajet entre Paris et Londres est passé de 2h55 en 1994 à 2h35 en 2003, puis à 2h15 depuis 2007.

[992] *Ibid.*, p. 6.

[993] COMMISSION EUROPÉENNE, *L'Europe à grande vitesse*, *op. cit.*, p. 6. Sur ce réseau, on rencontre des lignes à très grande vitesse avec des vitesses supérieures ou égales à 250 km/h ainsi que des lignes avec des vitesses entre 200 et 250 km/h (*Ibid.*, voir carte p. 11). La ligne entre Bruxelles et la frontière allemande a été mise en service en 2002 (Bruxelles-Liège) et 2009 (Liège-frontière allemande) et la ligne entre Bruxelles et Amsterdam a pu être exploitée en 2009 (VAN DEN BOSSCHE, C., *op. cit.*, p. 6-11,49).

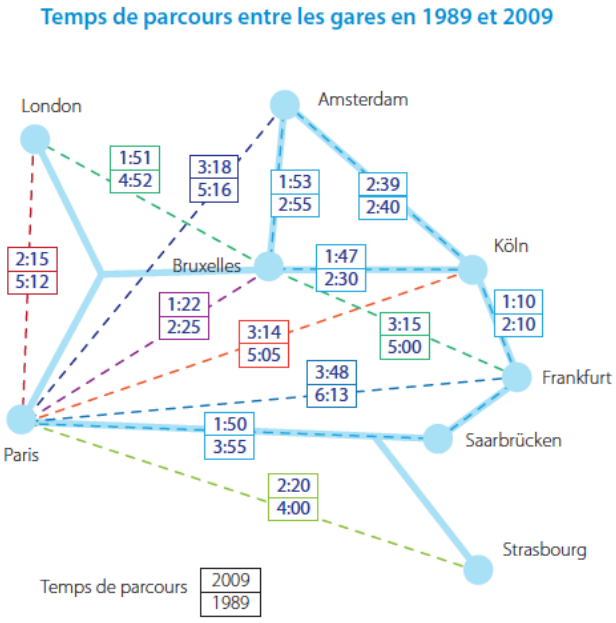
[994] Comme exemples de tronçons transnationaux déjà achevés, on peut mentionner le pont de l'Øresund, achevé en 2000, qui relie Copenhague (Danemark) à Malmö (Suède) grâce à une autoroute à quatre voies qui passe au dessus d'une ligne ferroviaire à deux voies (7,5 km de pont, île artificielle et tunnel de 4 km). Ce projet était l'axe prioritaire n°11 des projets retenus par le Conseil européen à Essen en 1994 (Annexe III de la décision n°884/2004/CE du 29 avril 2004 qui modifie la décision n° 1692/96/CE sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport, *JOUE*, n° L 201 du 7.6.2004, p. 52). On peut également citer la LGV entre Perpignan et Figueras mise en service en 2010 et complétée par le tronçon entre Barcelone et Figueras en 2013 qui permet dorénavant des trajets directs entre Barcelone et Paris en un peu plus de 6h (JACQUÉ, Ph., MOREL, S., « La ligne à grande vitesse Paris-Barcelone inaugurée après dix ans d'attentes », *Le Monde*, 14.12.2013).

[995] COMMISSION EUROPÉENNE, *L'Europe à grande vitesse*, *op. cit.*, p. 6.

[996] *Ibid.*, p. 8.

[997] *Ibid.*

[998] *Ibid.*



Source : Commission européenne (Direction générale de la mobilité et des transports, *L'Europe à grande vitesse*, Luxembourg, Office des publications européennes, 2010, p. 6.

Sur les trente projets prioritaires énumérés par la décision n°884/2004/CE du 29 avril 2004 qui modifie la décision n° 1692/96/CE, plus des deux tiers concernent le transport ferroviaire[999]. Cela témoigne du renouveau de l'intérêt accordé à ce mode de mobilité qui s'explique notamment par le fait que le ferroviaire est l'un des modes les plus respectueux de l'environnement et qu'il peut donc permettre de « garantir la mobilité durable »[1000] au XXI^{e} siècle.

B. Une réponse aux défis environnementaux

Les problématiques environnementales et la question du réchauffement climatique sont de plus en plus prises en compte dans le débat public comme dans les décisions politiques. Elles sont devenues un enjeu sociétal. Or, les transports constituent la principale activité consommatrice de pétrole et productrice de pollution atmosphérique. Dès 1995, la Commission notait que « les conséquences écologiques de la circulation routière en général sont particulièrement lourdes. On a estimé que les transports sont, en matière d'émissions, responsables de 62 % du monoxyde de carbone (CO), 50 % des oxydes d'azote (NO_x), 33 %

[999] Plus de la moitié des projets concernent exclusivement le ferroviaire, les autres prévoient des axes intermodaux rail/route. Enfin, les autres projets visent des axes autoroutiers, des autoroutes de la mer ou encore des axes fluviaux (décision n° 884/2004/CE du Parlement européen et du conseil du 29 avril 2004 modifiant la décision n° 1692/96/CE sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport, annexe III, *JOUE*, n° L 201 du 7 juin 2004, pp. 52-55).
[1000] COM(96)421 final, *Livre blanc : une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires*, 30 juillet 1996, p. 3.

des hydrocarbures et 17 % des émissions de dioxyde de carbone ($C0_2$). Cette situation a suscité des inquiétudes sur la pollution atmosphérique locale et mondiale »[1001]. Le mode ferroviaire étant le moins polluant[1002], il a donc un rôle important à jouer dans l'avenir pour répondre aux besoins de transport des personnes comme des marchandises.

Pour répondre à l'objectif, fixé par la Commission européenne dans son livre blanc de 2011, de réduction de 60 % de gaz à effet de serre par rapport à 1990 d'ici 2030[1003], il faut développer un système de transport économe en ressources. S'il existe d'autres leviers d'action que le transport ferroviaire, comme l'utilisation des carburants durables[1004], force est de constater qu'il constitue un élément central pour atteindre cet objectif. Dans cette perspective, la commission recommande d'accroître la part du fret ferroviaire et de relier tous les aéroports et ports maritimes de base au système ferroviaire de marchandises. Concernant le transport de voyageurs, elle soutient que, « pour 2050, la majeure partie du transport de passagers à moyenne distance devrait s'effectuer par train ». C'est pourquoi elle préconise de « tripler la longueur du réseau ferroviaire à grande vitesse actuel d'ici à 2030 et [de] maintenir un réseau ferroviaire dense dans tous les États membres »[1005].

De l'utilisation de la traction diesel et de la traction électrique au développement de la grande vitesse ces trente dernières années, le transport ferroviaire a gagné en rapidité et est devenu un mode durable de mobilité. Ainsi, il est, plus que jamais, un mode de transport important pour répondre aux besoins de mobilité du XXI^{e} siècle. Sa capacité à jouer ce rôle dépendra de choix politiques et des moyens financiers investis, tant ce secteur nécessite des capitaux colossaux pour sa construction et, ensuite, son entretien et sa maintenance. La problématique de la mobilité ne se pose pas uniquement pour les transports sur des moyennes et longues distances. Elle a joué un rôle primordial dans le développement des villes et de leurs agglomérations en permettant aux urbains, de plus en plus nombreux, de pouvoir

[1001] COM (95) 601 final, *Livre vert : un réseau pour les citoyens*, 29 novembre 1995, p. 4.
[1002] Jean-Noël Chapulut précise que « le bilan carbone des trains à grande vitesse est quasiment nul, puisqu'ils fonctionnent à l'électricité. Toutefois, si celle-ci est produite à partir de charbon ou de pétrole, le bilan carbone est moins positif » (CHAPULUT, J.-N., (prés.), *La grande vitesse ferroviaire*, *op. cit.*, p. 26).
[1003] COM (2011) 144 final, *Livre blanc : Feuille de route pour un espace européen unique des transports-Vers un système de transport compétitif et économe en ressources*, 28 mars 2011, p. 3.
[1004] Il s'agit par exemple de « réduire de moitié l'usage des voitures utilisant des carburants traditionnels dans les transports urbains d'ici à 2030 ; les faire progressivement disparaître des villes pour 2050 » ou encore de « porter à 40 % la part des carburants durables à faible teneur en carbone dans l'aviation d'ici à 2050 ; réduire de 40 % (si possible 50 %) les émissions de CO_2 de l'UE provenant des combustibles de soute dans le transport maritime, pour 2050 également » (*Ibid.*, p. 10).
[1005] *Ibid.*

bénéficier d'une palette de transports collectifs. Les déplacements rapides sur des espaces toujours plus grands ont transformé les modes de vie.

Section II - L'enjeu de la mobilité urbaine

À partir du XIX[e] siècle, les villes européennes vont connaître de profonds bouleversements, notamment liés à l'explosion de la population urbaine, qui passe, entre 1800 et 1950, de quelque 20 à 259 millions[1006], avec la multiplication des villes de plus de 100 000 habitants et des villes millionnaires[1007]. Du fait de l'exode rural, les citadins deviennent progressivement majoritaires : « au début du XIX[e] siècle, un européen sur dix vivait dans une ville, alors que, cent cinquante ans plus tard, cinq ou six sur dix sont des urbains »[1008]. Aujourd'hui, plus de 60 % des européens vivent en milieu urbain, c'est-à-dire dans des villes de plus de 10 000 habitants[1009]. Cette croissance démographique a conduit tant à l'extension spatiale des villes qu'à la constitution d'agglomérations. Dans ce contexte, la problématique de la mobilité est devenue fondamentale[1010].

Or, à partir du XIX[e] siècle, « le progrès technique a doté le citadin moderne d'une gamme très large de modes de transport de plus en plus rapides, confortables, et puissants, entraînant des modifications profondes de son habitat, comme de son mode de vie »[1011]. En effet, ces nouveaux moyens de transport transforment « la quotidienneté des habitants et entraînent un rapport à la distance inédit qui structure les usages du sol urbain, du centre aux lointaines banlieues »[1012]. Les déplacements pendulaires se sont particulièrement multipliés avec l'accroissement de la distance entre lieux de travail et d'habitation. Des modes de

[1006] PINOL, J.-L., WALTER, F., *La ville contemporaine jusqu'à la Seconde Guerre mondiale*, *op. cit.,* t. 4, p. 40. Les villes sont de tailles variables : « au début du XIXe siècle, l'Espagne, la France et plus encore l'Italie ont beaucoup plus de villes de plus de 10 000 habitants que le Royaume-Uni. En 1850, même si l'urbanisation a été totalement différente, il n'y a que 130 villes de cette taille au Royaume-Uni contre 133 en Espagne, 148 en France et 186 en Italie » (*Ibid.*, pp. 47-48).

[1007] Michael Biddis précise qu'« en 1870, on comptait soixante-dix villes européennes d'au moins 100 000 habitants, alors qu'au tournant du siècle elles approchaient les 200. Au cours de la même période, Berlin, Vienne, Moscou et Saint-Pétersbourg rejoignirent Londres et Paris à la tête des conurbations atteignant ou dépassant le million d'habitants » (BIDDISS, M., *Histoire de la pensée européenne (6) : l'ère des masses*, Paris, Seuil, 1980, p. 20).

[1008] PINOL, J.-L., WALTER, *op. cit.,* p. 41. Jean-Luc Pinol et François Walter précisent que « comme l'urbanisation de l'Europe s'est déroulée en un temps de forte croissance démographique – les Européens sont quelque 180 millions en 1800, 390 en 1900 et 523 en 1950 –, la progression du taux d'urbanisation est plus faible que celle du nombre absolu des urbains ».

[1009] COM(2007) 551 final, *Livre vert : Vers une nouvelle culture de la mobilité urbaine*, 25.9.2007, p. 3.

[1010] Pierre Merlin relève le fait qu'« on a pu observer qu'il y avait un lien étroit entre la dimension spatiale des plus grandes villes, à une époque donnée, et les techniques dominantes de transport : le rayon de ces grandes villes correspond à la distance atteinte en une heure (4 km à Rome, où la marche à pied était le mode usuel de déplacements, 8 km dans le Londres ou le Paris du XIXe siècle, avec les omnibus et les tramways tirés par des chevaux, 25 km au début du XXe siècle, où l'on utilisait une combinaison de chemin de fer de banlieue – métro ou autobus ; 50 km en cette fin de siècle où l'automobile est, sinon généralisée, du moins banalisée dans les pays développés) », (MERLIN, P., *Les transports urbains*, *op. cit.*, p. 3).

[1011] GÉRONDEAU, Ch., *Les transports urbains*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 1969, p. 8.

[1012] PINOL, J.-L., WALTER, F., *op. cit.*, p. 272.

transport en commun permettant de circuler à l'intérieur des villes et de relier les périphéries aux centres ont été développés. De l'omnibus à l'autobus en passant par le tramway, le métro ou le chemin de fer de banlieue, la réponse à la demande de mobilité en expansion – variable, bien évidemment, en fonction des villes, de l'importance de sa population et de sa superficie – va trouver des formes variées et souvent combinées (§ 1). Avec sa démocratisation, l'automobile va régner en maître dans les zones urbaines. Cependant, les enjeux résultant de leur congestion vont replacer la question des transports en commun au cœur de la problématique de la mobilité durable en ville et en renouveler son approche (§ 2).

§ - 1 La diversité des modes de transports en commun

Les transports en commun peuvent être définis comme un mode de déplacement accessible à toutes les personnes ayant acquitté le tarif à payer – dans la limite de la capacité du véhicule utilisé – et dont la caractéristique est de parcourir un itinéraire fixe, jalonné de points d'arrêt identifiables, selon des horaires réguliers et rendus publics. Si ce type de transport se développe de manière spectaculaire au cours du XIX^{e} siècle, on fait généralement remonter ses prémices aux « carrosses à cinq sols » mis en place à Paris en 1662[1013]. Imaginés par Blaise Pascal, il s'agissait d'une sorte d'omnibus à 8 places et tarif unique (cinq sols) parcourant un itinéraire fixe. Ils connurent, à l'origine, un certain succès, au point que cinq lignes furent mises en service[1014]. Mais, l'expérience ne dura que quinze ans. En effet, ce type de carrosses disparut en 1677 du fait « de l'augmentation des tarifs et de l'interdiction qui fut faite aux gens de petite condition de l'utiliser »[1015]. Comme le remarque Pierre Merlin, Pascal avait inventé, trop en avance, tous les principes des transports en commun modernes. Il n'y avait pas encore de nécessité économique pour un tel mode de transport, de surcroît égalitaire, et donc révolutionnaire, à une époque où le roi distribuait le « privilège de rouler carrosse »[1016]. Il fallut attendre un siècle et demi, pour que les transports en commun se développent massivement d'abord sur la route (A) avant d'utiliser le rail (B).

[1013] Voir par exemple, ROUSSEAU, P., *Histoire des transports, op. cit.*, p. 247 ; PECHEUX, J., *L'âge d'or du rail européen*, *op. cit.*, pp. 76-77 ; GÉRONDEAU, Ch., *Les transports urbains*, *op. cit.*, 1969, p. 6 ou encore MERLIN, P., *Les transports urbains*, *op. cit.*, 1992, pp. 9-10.

[1014] GÉRONDEAU, Ch., *Les transports urbains*, *op. cit.*, 1969, p. 6.

[1015] *Ibid.*. De son côté, Pierre Merlin précise que cette expérience « fonctionna bien, jusqu'à ce que des nobles, indisposés de la promiscuité subie dans les véhicules, se plaignissent au roi et obtinssent que les carrosses n'acceptassent plus comme voyageurs que des "gens de qualité" : privés de leur principale clientèle, les carrosses périclitèrent » (MERLIN, P., *Les transports urbains*, *op. cit.*, p. 9).

[1016] En effet, « en France, sous l'Ancien Régime, il fallait bénéficier d'un "privilège royal" pour pouvoir "rouler carrosse" : sous Louis XIII, seuls les gens de Cour avaient droit d'utiliser un carrosse à six roues, les autres devant se contenter de quatre. On ne comptait que 310 carrosses à Paris en 1658, quelques milliers de voitures au XVIII^{e} siècle, à peine 10 000 en 1850,

A. Les transports sur route

Avant l'arrivée des chemins de fer, les villes ont commencé à développer « des transports en commun hippomobiles réservés uniquement au trafic urbain et qui complétaient de la sorte le réseau interurbain des diligences »[1017]. La première expérience ayant fonctionné est généralement attribuée au transport développé par Stanislas Baudry dans la région nantaise. Après avoir ouvert des bains-douches publics à l'extérieur de la ville de Nantes, il décide, en 1823, de mettre à la disposition des nantais un moyen de transport afin de remplir son établissement trop éloigné du centre. Le succès fut immédiat. Mais, si les navettes étaient pleines, son établissement restait vide. Il ferme alors ce dernier et crée un réseau d'omnibus à Nantes[1018]. Exportant cette expérience, il introduit à Paris, en 1828, des omnibus « à trois chevaux attelés de front et quatorze places »[1019], dénommés *Dame blanche.* Le premier itinéraire reliait la Madeleine à la Bastille[1020].

Le développement industriel, l'accroissement démographique et spatial des villes, ou encore l'éloignement des personnes les plus modestes des centres villes en raison de l'augmentation des prix de l'immobilier, firent apparaître les transports en commun comme une réponse à des besoins de mobilité, de plus en plus considérés comme indispensables dans des zones urbaines en profonde transformation. Comme le note Christian Gérondeau, « des créations analogues prirent place, à la même époque, dans d'autres grandes villes, dont la croissance était également fille de la révolution industrielle : Londres, Berlin, etc. »[1021]. Mais ces omnibus à chevaux « peu nombreux, ne desservaient que certains quartiers »[1022]. Cette situation a évolué avec l'apparition des premières gares de chemin de fer à la périphérie des villes. De nouvelles lignes d'omnibus ont été alors créées pour assurer la liaison entre le

moins de 20 000 à la fin du siècle » (MERLIN, P., *op. cit.*, pp. 6,9). En Allemagne également, la noblesse au pouvoir aura « tendance à être fondamentalement opposée au nouveau mode de transport, elle qui possédait seule jusque-là le privilège de pouvoir voyager » (DEFFARGES, A., « Le chemin de fer, moteur de l'unification allemande ? », *op. cit.*, p. 177).

[1017] PECHEUX, J., *L'âge d'or du rail européen*, *op. cit.*, p. 76.

[1018] ROUSSEAU, P., *Histoire des transports, op. cit.*, p. 248.

[1019] GÉRONDEAU, Ch., *Les transports urbains*, *op. cit.*, p. 6.

[1020] ROUSSEAU, P., *op. cit.*, p. 248. Le succès de cette ligne conduit au développement d'autres compagnies : « on vit à côté des Dames blanches, se presser des *Favorites*, des *Citadines*, des *Batignollaises*, des *Hirondelles*. De sorte que l'initiateur de tout ce mouvement, acculé à la ruine, puis au désespoir en fut réduit, un jour de 1830, à se jeter dans le canal Saint-Martin. Six années plus tard on comptait, à Paris, dix Compagnies d'omnibus, qui desservaient cinquante trois lignes et transportaient, par jour, cent mille voyageurs (*Ibid.*p. 398).

[1021] GÉRONDEAU, Ch., *op. cit.*, p. 6. Concernant la ville de Londres, c'est, selon Arnaud Passalacqua, George Shillibeer (un marin britannique, devenu constructeur de diligences à Paris) qui, frappé par le succès de ce mode de transport, « « décida de rentrer dans sa ville d'origine, Londres, pour se lancer dans une aventure similaire. Il ouvrit sa première ligne dès 1829, introduisant ainsi dans la capitale britannique un mode de transport appelé à un vif succès » (PASSALACQUA, A., « Un monde qui bégaye ? Quelques réflexions sur le sentiment de répétition que suscite l'histoire des transports publics urbains », *in* LAMARD, P., STOSKOPF, N. (dir.), *Transports, territoires et société*, *op. cit.*, p. 18).

[1022] PECHEUX, J., *L'âge d'or du rail européen*, *op. cit.*, p. 77.

centre et les gares. Forts de leurs succès, ces omnibus de correspondance se sont multipliés et ont fini par former « dans les agglomérations un réseau de transport en commun de plus en plus dense. Construits sur le même modèle un peu partout, ces massifs véhicules à deux étages, dont l'impériale ouverte était accessible par un escalier de fer partant de la plate-forme arrière, pouvaient accueillir une trentaine de voyageurs »[1023]. Même s'ils n'allaient pas vite et n'étaient pas très confortables, « ils acquirent une grande popularité, à Paris notamment où le célèbre "Madeleine-Bastille" était une sorte d'institution nationale »[1024]. Ces omnibus vont dès le début du XX[e] siècle « être progressivement supplantés par les autobus et trolleybus »[1025], remplaçant ainsi les chevaux par « les tout-puissants chevaux-vapeurs »[1026].

Avec le développement de l'automobile et le manque chronique d'investissements dans les transports collectifs, dont la qualité se dégradera, ces derniers vont connaître une désaffection. Néanmoins, la congestion croissante des villes, les difficultés de circulation et les questions de santé publique en relation avec la pollution, vont conduire les autorités publiques à s'intéresser à nouveau à ce mode de transport et à y investir massivement. Signe de leur vitalité, une nouvelle génération d'autobus est conçue pour s'adapter aux problématiques et à la géographie des villes qu'ils desservent (faible fréquentation, insertion urbaine difficile etc.). À côté des minibus, on rencontre par exemple des midibus, c'est-à-dire des bus à petit gabarit (plus petit que les bus standards, mais un peu plus grands que les minibus) aptes à desservir des zones inaccessibles en raison de l'étroitesse des chaussées[1027]. Il existe également des autobus guidés, c'est-à-dire des autobus traditionnels adaptés à la circulation sur une voie spéciale qui peuvent être exploités comme des autobus standards sur des routes normales[1028]. Leur intérêt réside dans leur faible emprise routière : 2,60 m au lieu de 3,5 m[1029]. Par ailleurs, avec le développement considérable de la circulation et des embouteillages qui en sont la contrepartie, de plus en plus de villes mettent en place des voies réservées aux autobus. Alors que ce mode de transport est dit en site banal, c'est-à-dire comme utilisant la même infrastructure que les véhicules individuels, il devient, dans ces circonstances, un transport en site propre sur une infrastructure spécifique. Afin de favoriser

[1023] *Ibid.*
[1024] *Ibid.*Pour une histoire de cette ligne Madeleine-Bastille, voir PASSALACQUA, A., *L'autobus et Paris*, Paris, Economica, 2011, pp. 17-46.
[1025] *Ibid.*, p. 86. En France, par exemple, le premier autobus à essence circula entre Montparnasse et Saint-Germain-des-Prés en 1905. Sa vitesse commerciale était de 14 km/h soit « presque double de celle des omnibus… et supérieur à celle – 10 km/h – des autobus parisiens actuels » (MERLIN, P., *Les transports urbains*, *op. cit.*, p. 10).
[1026] PECHEUX, J., *L'âge d'or du rail européen*, *op. cit.*, p. 86.
[1027] DAMIEN, M.-M., *La politique européenne des transports*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 1999, p. 93.
[1028] *Ibid.*
[1029] *Ibid.*

l'égal accès aux transports collectifs, la question de l'accessibilité aux personnes handicapées va être posée et les bus transformés à cet effet.

Dans de nombreuses zones des territoires, « la desserte par autobus est devenue de moins en moins satisfaisante au fur et à mesure de l'éloignement des centres urbains, de la faiblesse des densités de population et de la distribution désordonnée de l'habitat en milieu rural »[1030]. Combinée avec la suppression des lignes secondaires de chemin de fer pour des raisons de rentabilité, il y a eu un manque important de transports collectifs dans les zones péri-urbaines ou peu peuplées, ainsi qu'en milieu rural. Pourtant, les besoins existaient. Même si l'usage de la voiture y est répandu, se pose toujours le problème des « personnes "captives" des transports collectifs »[1031]. Ainsi, la question de la mobilité sur ces territoires est également devenu un enjeu toujours actuel. Des modes spécifiques de transports collectifs y sont développés, comme, par exemple, les services de transport à la demande (TAD). Ils sont particulièrement développés en Suède, Finlande, Belgique, Allemagne ou encore aux Pays-Bas[1032]. L'Angleterre, la France et l'Italie septentrionale connaissent également ce type d'expérience[1033]. À l'inverse, dans la péninsule ibérique ou dans le Mezzogiorno italien, peu d'expériences sont concluantes[1034]. On rencontre d'autres types de transport dans les zones peu peuplées comme « la mise en circulation de "minibus" aux heures creuses de manière à garantir une desserte maximum aux quartiers périphériques (comme à la campagne d'ailleurs), avec éventuellement l'organisation de correspondances au niveau de services de rocades ceinturant les localités à des distances raisonnables »[1035]. Si ces services se développent, ils sont encore insuffisants dans de nombreuses régions pour répondre aux besoins de la mobilité notamment des personnes non motorisées.

[1030] MÉRENNE, E., *Géographie des transports. op. cit.*, p. 260.

[1031] *Ibid.*Il peut s'agir des personnes qui n'ont pas le permis ou ne peuvent pas ou plus conduire ou encore de celles qui ne possèdent pas de voiture (personnes âgées, handicapés, enfants, adolescents, personnes en situation de précarité etc.) ou ne peuvent l'utiliser à un moment donné.

[1032] ADETEC, *Services à la demande et transports innovants en milieu rural: de l'inventaire à la valorisation des expériences*, Rapport final, réalisé pour le compte de la DATAR, de la DTT et de l'ADEME, 2004, p. 19. (www.datar.gouv.fr/sites/default/files/datar/tad0105.pdf). Ce rapport relate quelques expériences. En suède par exemple, la ville d'Ockelbo, située à 300 km de Stockholm, présente une densité de 20 habitants au km^2. Depuis 1995, il existe 9 lignes virtuelles qui utilisent des monospaces. Il faut réserver 12 h à l'avance. Cette expérience est un succès car elle totalise « plus de 20 000 voyages par an pour 7 000 habitants » (*Ibid.*, p. 21). Pour prendre un autre exemple, la commune de Bastogne (zone de moins de 50 habitants au km^2) a mis en place le Telbus qui est un service arrêt-domicile avec des horaires fixes. Ce service « prend les personnes à leur domicile et les amène à l'un des huit arrêts fixes de la ville voisine. 5 trajets par jour sont programmés dans chaque sens (zone rurale/Bastogne ou Bastogne/zone rurale) (*Ibid.*, p. 23).

[1033] *Ibid.*Concernant la France, le rapport fournit des chiffres. En 2004, « 89 départements comptent au moins un TAD en zone peu dense sur leur territoire. Les 363 TAD recensés cumulent 1 million de voyages par an, dont : environ 400 000 pour les TAD ruraux tous publics, environ 300 000 pour les TAD périurbains tous publics environ 300 000 pour les TAD destinés à une catégorie précise » (*Ibid.*, p. 3).

[1034] *Ibid.*, p. 20.

[1035] MÉRENNE, E., *Géographie des transports, op. cit.*, p. 138.

Aujourd'hui, l'autobus est le moyen de transport en commun urbain le plus répandu. Comme le précise Pierre Merlin, « il bénéficie d'un quasi-monopole dans les villes moyennes (de 100 000 à 1 million d'habitants) qui ne disposent pas de métro et où les chemins de fer de banlieue ne jouent qu'un rôle secondaire »[1036]. Dans les grandes agglomérations, si les autobus y circulent également, ils jouent bien souvent davantage un « rôle de complément, par rapport au métro dans la partie centrale, par rapport au chemin de fer de banlieue à la périphérie (Paris, Londres, Moscou, New York, etc.) »[1037] et par rapport aux tramways qui ont été remis au goût du jour dans la dernière période.

B. Les transports sur rail

Le tramway est le mode de transport par rail qui va initialement se développer dans les villes. S'il a pu être parfois abandonné au moment de la Seconde Guerre mondiale, il est de nouveau un mode de transport urbain recherché depuis plus de trois décennies (1). Parallèlement, symbole de la modernité, le métropolitain va devenir un mode de transport quotidien pour les habitants de nombre de grandes villes européennes, et plus spécifiquement des capitales (2). Avec l'extension des agglomérations, les chemins de fer de banlieue vont jouer un rôle particulièrement important en matière de mobilité des urbains et péri-urbains (3).

1. Le développement des tramways

Les transports sur rail se sont développés dans le dernier quart du XIX^{e} siècle dans les grands centres urbains. Ce développement s'explique notamment par les problèmes d'exploitation des omnibus. Ces derniers engendraient des dépenses importantes, pour l'avoine, la paille et l'entretien de la cavalerie. La question d'une exploitation plus économique des transports collectifs s'est donc posée. C'est l'une des raisons qui a poussé certaines villes américaines à mettre les omnibus sur les rails. Si les frais étaient au départ élevés, avec la pose des rails, les investisseurs pensaient les compenser par l'économie en chevaux[1038] et « par un afflux de clientèle provoqué par la rapidité et le roulement sans chaos

[1036] MERLIN, P., *Les transports urbains*, *op. cit.*, p. 21.
[1037] *Ibid.*, p. 21.
[1038] Ces tramways étaient encore à traction chevaline. Mais la pose d'une voie ferrée permettait de diminuer la résistance au roulement par rapport à l'omnibus et donc fatiguait moins les chevaux. Le besoin en chevaux restait important puisqu'à Paris, par exemple, en 1890, l'ensemble des transports était assuré « par des omnibus ou des tramways à chevaux ; la cavalerie totale ne comptait pas moins de 14 000 chevaux » (GÉRONDEAU, Ch., *Les transports urbains*, *op. cit.*, p. 7).

de ce nouveau mode de transport appelé tramway »[1039]. Cette nouveauté, dénommée également « chemins de fer américains », a été importée en Europe dans les années 1870. Malgré des résistances initiales, ce « nouveau mode de transport acquit rapidement droit de cité dans toutes les grandes villes européennes et d'emblée, il rencontra la faveur du public »[1040]. Pendant plusieurs décennies, le tramway et l'omnibus se partageront le trafic des grandes villes[1041], le premier étant « plus confortable et plus rapide, mais le second […] plus souple et [pouvant] se faufiler plus facilement dans les rues étroites et sinueuses »[1042].

Mais, le coût de la traction chevaline continuait de peser lourdement, et comme les omnibus, ces véhicules étaient encombrants en raison de la longueur du véhicule et de l'attelage et provoquaient des embouteillages. Vers les années 1880, « le seul engin automoteur bien connu et qui avait fait ses preuves, était sans conteste possible la locomotive à vapeur, aussi était-il logique de penser à l'utiliser pour remorquer les voitures de tram »[1043]. Des machines d'un plus petit gabarit pour s'adapter au transport en ville ont donc été conçues. Cette expérimentation suscita « le mécontentement presque unanime des citadins »[1044], en raison de la fumée, de la dangerosité du passage du train dans des rues étroites et de la détérioration des immeubles. C'est pourquoi la traction à vapeur ne fut pas utilisée dans les centres de la plupart des grandes villes. Elle fut par contre mobilisée dans les transports suburbains et régionaux, pour relier les localités secondaires aux centres plus importants. Ce tram à vapeur était « particulièrement populaire en Belgique et en Hollande où le réseau vicinal était très développé et complétait celui du "grand chemin de fer", il faisait partie intégrante du paysage des campagnes »[1045]. Par ailleurs, « plusieurs engins automoteurs d'une originalité certaine furent expérimentés et même mis en exploitation régulière, mais aucun hélas ne fit école »[1046].

L'énergie électrique permettra de révolutionner la traction des tramways et viendra remplacer la traction animale à partir de la fin du XIX^{e} siècle[1047]. En 1900, « toutes les

[1039] PECHEUX, J., *L'âge d'or du rail européen*, *op. cit.*, p. 78
[1040] *Ibid.*, p. 79.
[1041] À Berlin, par exemple, 64 lignes de tramways et d'omnibus étaient exploitées en 1890 (PYFFEROEN, O., « Berlin et ses institutions administratives : la police », *Réforme sociale*, 16 avril 1893, p. 607).
[1042] PECHEUX, J., *L'âge d'or du rail européen*, *op. cit.*, p. 81.
[1043] *Ibid.*
[1044] *Ibid.*, p. 82.
[1045] *Ibid.*
[1046] *Ibid.*, p. 83.
[1047] Le premier tram électrique, construit par Werner Siemens, a été mis en circulation dans l'enceinte de l'exposition industrielle de Berlin le 31 mai 1879. Le courant était fourni par un rail conducteur. Deux ans plus tard, Siemens construisait, « entre Berlin et Gross Lichterfeld, distantes de 2,5 kilomètres, la première ligne de tramways électriques du monde, laquelle

grandes villes européennes avaient adopté le tram électrique » qui faisait « désormais partie intégrante du décor urbain »[1048]. En permettant un transport de masse, les tramways jouèrent un rôle fondamental dans les transformations de la mobilité[1049]. Avec le développement de l'automobile, ils seront accusés de gêner la circulation dans des rues déjà très encombrées. Ils disparaîtront au moment de la Seconde Guerre mondiale « en France, Grande-Bretagne et en Espagne, en revanche les lignes se sont maintenues en Italie et même allongées en Allemagne et en Suisse »[1050]. Depuis les années 1980, ce mode de transport en commun redevient un mode de transport en commun à la mode. Il est modernisé dans certaines villes et de nouvelles lignes sont créées dans d'autres[1051]. Il est aujourd'hui « bien adapté aux cas des grandes villes (300 000 à un million d'habitants), et, dans les très grandes agglomérations, il peut être complémentaire du métro (par exemple pour desservir des axes secondaires où le métro ne se justifie pas) »[1052].

2. Le développement du métro

La spécificité du tramway consiste en la disposition de rails sur les rues qui peuvent être empruntées également par les autres types de véhicules. Ainsi, au XIX^{e} siècle, s'est posé de nouveau le problème des embouteillages qui bloquaient les tramways. C'est l'une des raisons qui explique l'actualité de nouveaux transports « séparés du trafic de surface et de ses encombrements, c'est-à-dire empruntant des souterrains, des viaducs ou des emplacements réservés au niveau du sol, comme les chemins de fer »[1053].

C'est à Londres que la problématique est apparue en premier. En effet, la population atteignait déjà, en 1850, trois millions d'habitants et les limites de l'agglomération ne cessaient de s'éloigner[1054]. Il y a donc eu une volonté de « doubler les liaisons existantes entre

était destinée à remplacer un service d'omnibus à chevaux ». Ce n'est que quelques années plus tard que la traction électrique « fût appliquée sur les réseaux de transport en commun des grandes agglomérations ». Pour les premiers trams électriques, ce sont des accumulateurs qui ont été utilisés afin d'éviter les frais d'installation des fils aériens ou souterrains. Mais devant être rechargés à chaque voyage ou presque, la traction électrique par câble aérien ou par caniveau souterrain a finalement été retenue (*Ibid.*, pp. 84-86).

[1048] *Ibid.*, p. 86. Julien Pecheux précise que « bien entendu, l'électrification des réseaux urbains ne s'opéra pas du jour au lendemain et pendant longtemps encore on vit se côtoyer dans les rues les anciens trams à chevaux et leurs modernes rivaux mus par la fée Électricité ».

[1049] PELLETIER, J., DELFANTE, Ch., *Villes et urbanismes dans le monde*, Paris, Masson, 1989, p. 170.

[1050] *Ibid.*A Paris, ils seront supprimés en 1937 et dans d'autres villes à l'occasion de la guerre (MERLIN, P., *Les transports urbains*, *op. cit.*, p. 10).

[1051] PELLETIER, J., DELFANTE, Ch., *op. cit.*, p. 170. En France, c'est le cas de villes comme Grenoble, Nantes ou Paris.

[1052] MERLIN, P., *op. cit.*, p. 22.

[1053] PECHEUX, J., *L'âge d'or du rail européen, 1850-1900*, *op. cit.*, p. 87.

[1054] *Ibid.*

[les gares] et le centre, par un moyen de transport public sûr, rapide et efficace »[1055]. Au milieu de nombreux projets, c'est celui qui « préconisait la construction d'un chemin de fer souterrain entre les terminus ferroviaires implantés au nord et à l'ouest de la ville »[1056] qui fut retenu. Commencés en 1860, les travaux sont achevés en 1862 et la ligne ouverte au public le 10 janvier 1863[1057]. Ce fut un succès puisqu'il y eut « 30 000 voyageurs le premier jour et à peu près autant le jour suivant »[1058]. La même année, le projet de créer d'autres lignes est examiné. Les travaux de la ligne est-ouest (Kensington à la City en longeant la Tamise) commencèrent en 1865 et s'achevèrent en 1871[1059]. Onze ans plus tard, elle était raccordée au réseau de la *Metropolitan*, formant ainsi la « *Circle line* »[1060]. Cette ligne, qui existe toujours, sera électrifiée en 1905. Parallèlement, a été construite une ligne de chemin de fer à traction électrique entre Stockwell, au sud du fleuve, et la City au nord, avec passage sous la Tamise. Inauguré en 1890, il s'agit du premier métropolitain électrique du monde[1061]. Il rencontra lui aussi un vif succès puisqu'il « transporta pas moins de 165 000 personnes durant ses deux premiers mois d'existence »[1062]. Par la suite, c'est la volonté de relier les quartiers commerçants d'Oxford circus qui conduisit à la construction d'une « ligne à grande profondeur entre "Sheperd bush" – branche ouest du "Circle" – et "Liverpool Street" – branche est »[1063]. Inaugurée en 1900, quatorze millions de voyageurs empruntèrent ce nouveau « tube » au cours de ses cinq premiers mois d'existence[1064].

D'autres grandes villes européennes suivirent l'exemple anglais[1065] et construisirent leur métro regardé, à la fin du XIX^{e} siècle, comme le symbole de la modernité. Berlin s'est vue doter d'un chemin de fer métropolitain, construit sur un viaduc, en 1882. La *Stadt und Ringbahn* met « les divers quartiers de Berlin en communication avec les faubourgs et avec

[1055] *Ibid.*
[1056] *Ibid.*, p. 88. Cette ligne souterraine reliait « Paddington, terminus du célèbre "Great Western" à Farringdon road près de King's cross, terminus du "Great Northern" ».
[1057] *Ibid.*, pp. 88-89. L'utilisation de l'électricité n'étant pas encore à l'ordre du jour, c'est la traction vapeur qui a été utilisée mais les locomotives étaient « spécialement conçues pour éviter la production de fumée dans les tunnels ». Les voitures étaient éclairées au gaz de charbon « stocké dans des réservoirs en caoutchouc enfermés dans des boites fixées sur le toit ». (*Ibid.*, p. 89).
[1058] *Ibid.*
[1059] *Ibid.*, pp. 90-91.
[1060] *Ibid.*, p. 91.
[1061] *Ibid.*, p. 92.
[1062] *Ibid.*, p. 93. Il « est toujours en service actuellement sous le nom de "Northern line" ».
[1063] *Ibid.*, p. 94.
[1064] *Ibid.*, p. 95.
[1065] Liverpool et Glasgow ont également eu leur métropolitain à la fin du XIXe siècle. A Liverpool, c'est une ligne aérienne qui unit la ville aux docks nord du port qui est mise en service en 1893. Appelée « *Liverpool Overhead Railway* », cette ligne était à traction électrique et « équipée de signaux lumineux automatiques actionnés par les trains eux-mêmes. Ce système de signalisation, révolutionnaire pour l'époque, constituait un énorme progrès dans le domaine de la sécurité ferroviaire et allait être universellement adopté par la suite ». Cette ligne fut démolie en 1956 (*Ibid.*, pp. 106-107).

tout le réseau des grandes lignes des chemins de fer »[1066] et plus particulièrement les gares situées à l'extérieur de la ville. Ce métropolitain « ne fut électrifié qu'à partir de 1902 »[1067].

À Paris, les conflits entre l'État – partisan d'un réseau à grand gabarit destiné notamment à relier entre elles les différentes gares de chemin de fer – et la ville – désireuse d'un métropolitain exclusivement local à gabarit réduit – ont considérablement retardé la prise de décision[1068]. L'opposition durera près d'un demi siècle avant que, la perspective de l'exposition universelle de 1900, hâte la prise de décision en faveur de la position soutenue par la ville[1069]. Commencés en 1898, les travaux de la ligne reliant la porte de Vincennes à la porte Maillot étaient achevés en 1900. Elle était inaugurée en juillet de la même année au cours de l'Exposition universelle et connut un grand succès[1070]. Le réseau continua de s'étendre puisque, à la veille de la guerre de 14-18, dix lignes de 93 km de longueur avaient été construites[1071]. Des lignes furent remaniées entre les deux guerres, « et, pour la première fois, certaines d'entre elles prolongées hors du territoire de la ville de Paris »[1072]. Enfin, entre 1945 et 1967, « onze km de lignes seulement furent percées »[1073].

Pour prendre un dernier exemple, à Rome, les deux lignes de métro ont été réalisées beaucoup plus tardivement. Alors que la construction de la ligne B fut décidée en 1938, pour assurer le transport des visiteurs dans le cadre de la future exposition universelle de 1942, « le premier tronçon ne fut finalement inauguré qu'en 1955, près d'un siècle après Londres » [1074] .

[1066] PYFFEROEN, O., « Berlin et ses institutions administratives : la police », *op. cit.*, p. 607. Julien Pecheux rappelle que « d'emblée le "Stadtbahn" connut un succès tel que les quais des gares s'avérèrent bientôt trop petits » (PECHEUX, J., *L'âge d'or du rail européen*, *op. cit.*, p. 105).

[1067] PECHEUX, J., *op. cit.*, p. 106.

[1068] GÉRONDEAU, Ch., *Les transports urbains*, *op. cit.*, p. 25.

[1069] Le projet élaboré par le service de Fulgence Bienvenüe, qui a pris la direction du service du métropolitain, s'inscrit « dans le programme général établi par le conseil municipal de Paris : un métropolitain exclusivement urbain, à voie étroite, électrique, indépendant des grands réseaux et de la Petite Ceinture, souterrain au cœur de la ville, aérien sur certains parcours à la périphérie, composé notamment à titre de première urgence d'une ligne circulaire longeant les boulevards extérieurs, d'une transversale nord-sud et de deux transversales est-ouest : en tout 7 lignes, toutes, à peu de chose près, puisée dans l'énorme masse documentaire accumulée depuis des décennies » (LARROQUE, D., MARGAIRAZ, M., ZEMBRI, P., *Paris et ses transports. XIXe siècle-XXe siècles*. *Deux siècles de décisions pour la ville et sa région*, Paris, éd. Recherches, 2002, p. 84).

[1070] Il faut noter qu'« aucune cérémonie officielle ne marqua cet événement, car on craignait des manifestations hostiles à ce nouveau mode de transport qui avait fait l'objet auparavant de pas mal de polémiques ». Mais ce fut une réussite puisque trente mille tickets ont été vendus le premier jour et « à la fin de l'année 1900, 18 millions de personnes avaient fait ce voyage et apparemment en étaient satisfaits. L'affluence était telle que les petites voitures prévues à l'origine pour 8 voyageurs debout en admirent bientôt 10, puis autant que la compressibilité humaine pouvait en tolérer » (PECHEUX, J., *L'âge d'or du rail européen*, *op. cit.*, pp. 96,100).

[1071] GÉRONDEAU, Ch., *Les transports urbains*, *op. cit.*, p. 25.

[1072] *Ibid.*

[1073] *Ibid.*

[1074] DELPIROU, A., « Une capitale sans métro ? La faillite du transport souterrain à Rome, entre enjeux techniques, institutionnels et urbains », *in* LAMARD, P., STOSKOPF, N. (dir.), *Transports, territoires et société, op. cit.*, p. 41. Depuis le début des années 1920, le besoin de construire une desserte urbaine s'est fait ressentir. Mais le conflit entre la ville et l'État au sujet du partage de compétences, comme les problèmes archéologiques, en retarda sa réalisation. Un projet avait néanmoins été remis au gouvernement en 1928 qui « justifiait le choix du métro par des raisons techniques et fonctionnelles – une réponse à la congestion croissante du centre et aux besoins nouveaux des habitants des périphéries – mais également par des considérations urbanistiques : l'augmentation rapide des densités dans une ville en forte croissance, le changement d'échelle de l'organisme urbain, l'affirmation de la distinction entre un centre dense, mixte, riche en équipements et une

Quant à la ligne A, même si elle fut « désignée comme "réalisation prioritaire" en 1959 », elle ne sera ouverte qu'en 1981[1075]. Comme l'indique Aurélien Delpirou, « avec deux lignes, 36 km de réseau et 300 millions de passagers transportés annuellement, le métro romain est l'un des plus modestes parmi les capitales européennes (Paris possède 16 lignes et 250 km, Londres, 12 lignes et 380 km, Madrid, 11 lignes et 270 km) »[1076].

La plupart des villes millionnaires européennes ont aujourd'hui un métro[1077]. Ce succès s'explique par le fait qu'il est le transport urbain de masse par excellence, particulièrement adapté pour les heures de pointe. Les citadins peuvent l'utiliser de manière exclusive ou avec d'autres modes de transport en commun ou des transports individuels. Dans les villes ne dépassant pas quelques centaines de milliers d'habitants, la création d'un métro est en général considérée comme inutile, en raison d'un coût élevé pour un usage trop limité. En revanche, les chemins de fer d'intérêt local et régional y jouent un rôle important, comme dans les banlieues des grandes agglomérations.

3. Le développement des chemins de fer de banlieue

Afin de faciliter les déplacements entre les centres et les banlieues en croissance, des chemins de fer ont été développés. Comme précédemment souligné, les premières lignes étaient courtes et permettaient aux citadins de pouvoir s'évader dans les campagnes avoisinantes. D'ailleurs, comme le note Pierre Merlin, « le *chemin de fer de banlieue* est le plus souvent un héritage puisqu'il résulte de la réutilisation, en milieu suburbain, d'une infrastructure réalisée à une autre fin (liaisons interurbaines) »[1078]. Ce mode de transport rapide a une capacité élevée.

Desservant l'agglomération, les stations sont plus espacées. Les trains utilisent généralement les lignes de chemin de fer normales et arrivent le plus souvent dans les gares traditionnelles, dorénavant au cœur des villes. Aujourd'hui, ce « système est développé dans

---

périphérie monofonctionnelle ». Les travaux devaient commencer en 1932, mais le ministère des travaux publics a repoussé ce projet. L'objectif du gouvernement fasciste était de donner à la capitale italienne – vitrine du régime – « un témoignage de la vitalité technique et industrielle du pays, tout en s'alignant sur les standards européens » (*Ibid.*, p. 51, 45).

[1075] *Ibid.*, p. 41.

[1076] *Ibid.*

[1077] PELLETIER, J., DELFANTE, Ch., *Villes et urbanismes dans le monde*, *op. cit.*, p. 171. Soulignons, que pour la ville de Londres, en dehors de son centre, « l'espacement des stations est grand de telle sorte que c'est essentiellement l'autobus qui remplit le rôle tenu à Paris par le métro urbain » (GÉRONDEAU, Ch., *Les transports urbains*, *op. cit.*, p. 28).

[1078] MERLIN, P., *Les transports urbains*, *op. cit.*, p. 22.

toutes les grandes villes du monde occidental mais surtout dans les agglomérations multimillionnaires ou les régions urbaines très denses : Paris [RER], Londres, Milan, Madrid et Barcelone, les grandes cités allemandes (*U-Bahn*), la Belgique et le *Randstadt* néerlandais »[1079].

Comme on peut le constater, les transports en commun des habitants des zones urbaines et périurbaines sont divers. Ils sont aujourd'hui essentiels à la vie urbaine de la majorité de la population européenne. Les solutions de déplacements en commun sont multiples. S'ils ont pu être négligés à l'époque de la démocratisation de l'automobile, l'engorgement des agglomérations, comme les enjeux environnementaux, les ont replacés au cœur des problématiques contemporaines.

§ - 2 Les réponses des transports en commun aux problématiques actuelles

La démocratisation de l'automobile a eu un fort impact dans le domaine des transports urbains et de banlieues. Les infrastructures routières ont été privilégiées, au détriment des transports publics. L'insuffisance des investissements a conduit à une réduction de l'offre, une baisse de la fréquentation, la diminution des recettes avec, par effet d'entrainement, une nouvelle réduction des services proposés. L'automobile devenait ainsi plus attractive que les transports en commun. Mais, l'accroissement de la circulation a généré de nouvelles problématiques environnementales – entendues au sens large comme l'ensemble des conditions qui constituent et entourent le cadre de vie –, de plus en plus prises en compte.

On voit donc que, depuis la fin du XX^{e} siècle, une attention accrue et renouvelée est portée aux transports en commun. Ils sont perçus comme un moyen d'apporter des solutions aux effets néfastes de la circulation routière sur l'environnement et la santé publique (1). La diversité des modes de transport collectif ou individuel implique aujourd'hui de penser leur intégration et coordination. C'est pourquoi, la multimodalité devient une question centrale pour répondre de manière optimale aux besoins croissants de déplacements (2).

[1079] PELLETIER, J., DELFANTE, Ch., *Villes et urbanismes dans le monde, op. cit.*, p. 171.

1. Une réponse aux défis écologiques et de santé publique

La circulation routière pose, on le sait, des problèmes écologiques de plus en plus perceptibles. Dans les villes, l'activation des alertes à la pollution atmosphérique devient fréquente. Les pathologies et les problèmes de santé liés notamment aux gaz d'échappement se répandent[1080]. La multiplication des véhicules individuels entraîne aussi une pollution sonore. La commission européenne notait d'ailleurs à ce propos en 1995 que « des calculs révèlent que 20 % des citoyens européens endurent des niveaux de bruit inacceptables de la circulation routière »[1081].

Les transports en commun permettent de limiter ces différentes nuisances. Selon les données présentées par la commission européenne, « les émissions des principaux polluants de l'air urbain par voyageur-kilomètre sont quatre à huit fois moins élevées pour les transports publics et […] ces derniers consomment cinq fois moins d'énergie par voyageur que les voitures tout en étant moins bruyants et moins polluants »[1082]. Les chemins de fer suburbains et régionaux, les métros, les trams et les trolleybus fonctionnent à l'électricité, ce qui réduit de manière considérable les émissions de gaz à effets de serre[1083]. Quant aux autobus, la logique de décarbonisation conduit au développement de bus alimentés par l'électricité ou par des carburants alternatifs, comme les biocarburants de deuxième génération issus de la biomasse et de la valorisation des déchets, le gaz naturel pour véhicules (GNC), le GPL (gaz de pétrole liquéfié), ou encore les piles à hydrogène[1084]. Ces autobus « durables » en sont au début de leur développement puisque 95 % des véhicules utilisent encore des carburants fossiles[1085]. Il n'en demeure pas moins que leur forte capacité par rapport aux véhicules individuels fait qu'ils sont moins consommateurs en ressources énergétiques.

[1080] La commission note que « la circulation urbaine est à l'origine de 40 % des émissions de CO2 et de 70 % des émissions d'autres polluants issus du transport routier » (COM (2007) 551 final, *Livre vert : Vers une nouvelle culture de la mobilité urbaine*, 25 septembre 2007, p. 3).

[1081] COM(95) 601final, *Livre vert : un réseau pour les citoyens*, 29 novembre 1995, p. 4. Emile Mérenne précise que le rail est « le moyen de transport le plus économe en énergie (en gep/voykm et en gep/tkm) à égalité avec la voie d'eau » (MÉRENNE, E., *Géographie des transports, op. cit.*, p. 281).

[1082] MERLIN, P., *Les transports urbains*, *op. cit.*, p. 93.

[1083] Il convient de rappeler de nouveau que « l'électricité n'est pas une source d'énergie verte en soi. Il faut en effet tenir compte de l'énergie primaire disponible : qu'il s'agisse de combustion de carburant fossile, de centrales nucléaires ou de solutions renouvelables, les profils environnementaux et les empreintes carbone seront tous différents ». Mais, « quoi qu'il en soit, avec des émissions comprises entre 17 et 48 grammes par voyageur-kilomètre, le transport public est imbattable » (UITP, *Vers une mobilité urbaine en Europe à faible intensité de carbone ou à carbone zéro*, nov. 2011, p. 2 www.uitp.org/sites/default/files/cck-focus-papers-files/FPNov2011-FR.pdf).

[1084] *Ibid.*p. 4. Voir également M(2013) 17 final, *Communication de la commission : Énergie propre et transports : la stratégie européenne en matière de carburants de substitution*, 24 janv. 2013, pp. 7, 10.

[1085] *Ibid.*, p. 4.

Les transports en commun ont également l'avantage d'être moins consommateurs d'espace. La commission européenne prend l'exemple des autobus qui « requièrent, par voyageur, 5 % seulement de l'espace utilisé pour les voitures »[1086]. Les embouteillages conduisent à l'asphyxie de nombre de centres villes, leur congestion notamment aux heures de pointe réduit la vitesse moyenne des véhicules. Dans son livre vert de 1995, la Commission européenne notait même que « les estimations indiquent que, dans certaines villes européennes, la vitesse moyenne de circulation aux heures de pointe est inférieure à celle de l'époque du transport attelé »[1087]. Le coût de ces embouteillages représentait 2 % du PIB de l'UE, soit « quatre fois plus que les ressources consacrées aux transports publics des passagers dans toute l'Union européenne»[1088]. Ce pourcentage a été ramené à 1 % depuis la publication de ce document[1089]. Ces embouteillages et les problèmes de stationnement augmentent la consommation de carburant, donc aussi, la pollution et les problèmes de santé publique.

Enfin, notons que les transports en commun sont « plus sûrs pour les passagers en termes de fiabilité, d'accessibilité, de confort, de sécurité et de flexibilité »[1090]. Leur coût est moindre comparé à l'usage de la voiture, surtout dans les périodes où le prix des carburants est élevé. Si on ajoute que les coûts d'investissement dans les transports collectifs urbains sont particulièrement avantageux au regard de la capacité qu'ils offrent (surtout aux heures de pointe)[1091], on mesure l'importance cruciale du transfert modal de l'automobile vers les transports et, plus largement, des perspectives de multi-modalité (ou inter-modalité ou co-modalité[1092]), pour l'édification de « villes durables ».

[1086] MERLIN, P., *Les transports urbains*, *op. cit.*, 1992, p. 93.
[1087] COM (95) 601 final, *Livre vert : un réseau pour les citoyens*, 29 novembre 1995, p. 4.
[1088] *Ibid.*
[1089] COM (2007) 551 final, Livre vert : Vers une nouvelle culture de la mobilité urbaine, 25 septembre 2007, p. 3.
[1090] MERLIN, P., *Les transports urbains*, *op. cit.*, p. 93. Concernant la sécurité, il faut souligner que « un accident mortel sur trois a lieu en zone urbaine, et ce sont les plus vulnérables, piétons et cyclistes, qui en sont les premières victimes » (COM (2007) 551 final, *op. cit.*, p. 3).
[1091] MERLIN, P., *Les transports urbains*, *op. cit.*, p. 93.
[1092] C'est le terme utilisé par la Commission dans son livre vert de 2007. Elle estime que « repenser la mobilité urbaine, c'est optimiser l'usage de tous les modes et organiser la comodalité, entre différents modes de transports collectifs (train, tramway, métro, bus, taxis) et entre différents modes de transport individuel (voiture, deux-roues motorisées, vélo, marche à pied) ». Elle encourage donc les autorités à avancer dans cette voie car les solutions intégrées de transports collectifs sont encore insuffisantes (COM (2007) 551 final, *op. cit.*, pp. 4, 6 et 14).

2. Le besoin de multi-modalité des déplacements

La multi-modalité est la possibilité, sur un même trajet, d'utiliser différents moyens de locomotion en fonction des besoins de chacun. L'objectif est donc de coordonner et d'intégrer les différents modes de transports collectifs, mais aussi individuels, afin de faciliter le passage d'un mode de transport à l'autre. Des pôles multimodaux sont développés, souvent une gare qui accueille l'ensemble des modes de déplacement présents dans cette zone urbaine et fonctionne comme un espace de correspondances. Ces gares ferroviaires sont équipées de bicyclettes, de bornes de taxis, de parcs d'échanges du transport individuel au transport collectif, et donc de parkings pour automobiles et deux-roues. Elles permettent également d'accéder à un réseau de bus ou d'autocars interurbains ou à un réseau de transports en commun urbains.

Dans cette optique, l'intégration des différents modes de transport public implique une coordination des horaires, comme une information précise et fiable pour choisir le trajet le plus approprié. Le développement des smartphones et de leurs applications constitue un moyen de faciliter cette information. Une telle intégration implique également le développement d'une tarification intégrée, prenant en compte l'ensemble du trajet. L'enjeu est « de regrouper tous les modes dans un seul environnement commun d'exploitation c'est-à-dire à les exploiter comme un seul réseau »[1093].

La démarche visant à développer une politique de transports intégrés est à ses débuts. Il s'agit de réfléchir aux différentes questions en présence et aux moyens d'y répondre. Si le défi est de taille, cette démarche constitue à n'en pas douter une voie d'avenir qui conduira à de nouvelles transformations dans la mobilité des populations.

[1093] DAMIEN, M.-M., *La politique européenne des transports*, *op. cit.*, p. 93.

Conclusion du Chapitre II

Les besoins de mobilité répondent tout autant à des enjeux sociaux, économiques, stratégiques et politiques. Permettre à chacun de se déplacer pour entrer en contact avec sa famille ou ses amis, pour se rendre à son travail, pour étendre le champ de ses loisirs ou – dans une période plus récente – celui de ses vacances a constitué une véritable révolution des modes de vie. Cette dimension est fondamentale dans la perception selon laquelle les transports en commun sont au service du public. Au plan économique, la mobilité de la main d'œuvre, la mise en relation des villes et des bassins d'activité et d'emplois, comme l'extension de leur sphère d'influence ont largement contribué au décollage puis au développement des différents pays européens. Ils ont également joué un rôle important en matière militaire ainsi que dans l'aménagement des territoires voire dans l'unification territoriale de pays. Ces différents éléments expliquent que, depuis leur origine, les transports en commun ont été considérés comme des services publics.

L'essor des chemins de fer, dès la première moitié du XIX^{e} siècle, a constitué une véritable révolution. Son importance a conduit à la constitution progressive des réseaux nationaux et européens. Dans tous les pays, ces réseaux ont acquis une place déterminante dans la vie quotidienne des populations et dans le développement économique. Il en ira de même des différents modes de transports urbains et régionaux. Notons que, compte tenu de l'acuité des besoins et de leur évolution ainsi que de l'importance des investissements, les initiatives privées, toujours autorisées par la puissance publique, ont vite fait place, dans tous les pays de l'étude, et sur des périodes à peu près concomitantes, à la nécessité d'une prise en charge publique directe, aussi bien au niveau des villes, des régions, que des États (voir partie II).

Avec l'avènement de l'automobile, les transports collectifs connaîtront une phase de « déclin » liée à la concurrence de ce nouveau mode de transport. La saturation des réseaux routiers, notamment dans les agglomérations, et la progression des préoccupations environnementales liées aux pollutions par les hydrocarbures, ont permis aux transports ferroviaires de connaître un renouveau depuis la fin du XX^{e} siècle. Les progrès technologiques – avec la construction de lignes à grande vitesse – ont accentué et accéléré ce

renouveau qui concerne également le développement d'un réseau européen. De leur côté, l'engorgement des centres urbains comme le défi de la mobilité à l'échelle des agglomérations ont conduit à développer l'offre de transports publics urbains et de banlieue. Ce développement concerne aussi bien le regain d'intérêt vis-à-vis des tramways que la qualité des prestations des différents modes de transport ou encore l'extension de leurs dessertes. Néanmoins, cette volonté de redonner une place centrale aux transports en commun se heurte aujourd'hui aux faibles densités des zones périphériques et à la dispersion de l'habitat qui font obstacle à l'offre de transports de qualité en quantité suffisante. La multimodalité et le développement de transports adaptés constituent des défis mais aussi des moyens de dépasser ces difficultés. Cette nouvelle manière de concevoir la mobilité peut également faciliter les déplacements dans les zones urbaines et périurbaines. Elle est donc primordiale pour répondre à l'ensemble des besoins contemporains de mobilité.

Enfin, face aux enjeux du changement climatique et de santé publique tant les transports urbains que les transports ferroviaires en général sont appréhendés comme un moyen déterminant pour construire des réponses à la hauteur des défis.

Conclusion du Titre II

Le développement de l'éducation et des transports collectifs – comme ce sera également le cas pour l'énergie (électricité, gaz, chauffage etc.) ou les moyens de communication (poste, téléphone, Internet) – a incontestablement permis de répondre à des besoins économiques, sociaux et politiques en constante évolution. Ces évolutions sont, pour une part, endogènes ; dès que certains besoins sont satisfaits, de nouveaux apparaissent. Il y a des interactions permanentes entre la réponse aux besoins et la construction de nouveaux besoins même si les processus sont plus complexes dans le réel que dans cette présentation.

Le développement des transports a, en lui-même, contribué à l'augmentation des richesses. La construction des chemins de fer jouera un rôle central dans le développement économique au XIX^{e} siècle. Elle va notamment permettre à la sidérurgie et à la métallurgie, de prendre leur essor. D'un autre côté, les chemins de fer en diminuant le coût du transport, en démultipliant les quantités et la diversité des marchandises transportées vont considérablement faciliter la circulation des richesses. Avec la multiplication des réseaux, elles pourront être réparties sur l'ensemble des territoires. Ces possibilités nouvelles ont entraîné des modifications profondes dans les modes de consommation. Quant aux transports urbains, ils ont accompagné la croissance des agglomérations en rapprochant les bassins d'emplois et les lieux de vie. Leurs usages sont divers, mais l'un des premiers est de permettre de se rendre sur son lieu de travail ou son lieu d'étude.

L'allongement de la scolarité obligatoire a également joué un rôle fondamental dans la production de richesses. Il a permis d'accroître le niveau d'éducation de base de la jeunesse européenne. Cette réalité a eu un impact très important sur la montée en qualification nécessaire au développement économique et à la production de biens et de services de plus en plus complexes. Les savoirs continuent de jouer un rôle croissant dans la production comme en témoigne la stratégie de Lisbonne de 2000 qui voulait faire de l'Europe « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique au monde » à l'horizon 2010. Cette conception conduit à de profondes transformations, toujours en cours, dans les systèmes éducatifs. En effet, « les efforts incessants pour redéfinir, au nom de l'économie fondée sur la

connaissance, les buts, les instances et les pratiques d'apprentissage sont beaucoup plus que de simples réformes techniques. Elles proposent une doctrine globale de changement »[1094].

Si la satisfaction de besoins économiques a joué un rôle important dans le développement des services publics, le rôle de ces derniers dans la satisfaction des besoins sociaux est également essentiel. Tant l'éducation que les transports collectifs constituent des éléments nécessaires à la vie en société. L'éducation est un moyen de transmettre une culture commune et de favoriser les processus de socialisation. Les transports permettent les déplacements et communications nécessaires à la vie en société. Ces deux secteurs ont contribué à l'amélioration et même à la transformation en profondeur des conditions de vie du plus grand nombre. L'éducation est au cœur de la possibilité pour l'individu de se développer et de gagner en autonomie. Elle facilite la possibilité de s'approprier les outils hérités des générations successives comme le langage, les concepts, les savoirs, les techniques ou les technologies. Tous ces outils sont indispensables pour se construire et s'adapter dans des sociétés de plus en plus complexes. Quant aux transports collectifs, ils sont devenus des transports de masse, marquant ainsi une nette rupture avec les époques antérieures où la possibilité de se déplacer – autrement qu'à pied – était réservée à une minorité. Ils ont permis une profonde transformation des modes de vie. Il suffit d'observer les conséquences des incidents techniques ou de voyageurs ainsi que des grèves pour s'en convaincre. À l'instar du développement des réseaux de distribution et d'assainissement, les transports collectifs, en généralisant la possibilité de toutes les catégories de la population de se déplacer autrement qu'à pied, participeront à la construction de pratiques et de représentations permettant de mettre en relation des « visions du monde » initialement indépendantes.

La généralisation de l'accès à une éducation de plus en plus poussée comme aux transports collectifs nécessitera une intervention publique massive (cf partie II). Au-delà du rôle considérable de cette intervention dans le développement des services, l'argent public investi dans leur exploitation, comme la fixation d'obligations par la puissance publique, permettront de démocratiser leur accès, y compris pour les plus défavorisés. C'est notamment parce que ces services sont considérés comme essentiels, qu'ils doivent être accessibles au plus grand nombre de manière continue. La solidarité et l'égalité sont au cœur de la construction des services publics, même si la concrétisation de ces principes varient en fonction des époques et des lieux, au gré notamment, des rapports de force et de la puissance

[1094] JONES, K (dir.)., *L'école en Europe*, *op. cit.,* p. 65.

des mouvements collectifs qui placent l'exigence d'égalité sociale et la recherche du progrès pour tous au cœur de leurs revendications.

Conclusion de la Partie I
Le processus d'« invention » renouvelée des services publics

Au terme de cette partie, nous avons donc étudié quatre secteurs d'activité sociale (police, éducation obligatoire, eau et assainissement, transports collectifs) dans sept pays (Allemagne, Angleterre, Belgique, Italie, France, Espagne et Suède) sur environ deux siècles. Il est possible de constater qu'il s'agit de trajectoires historiques compliquées qui ont chacune leurs spécificités. Au-delà de cette diversité, il est néanmoins possible de dégager des convergences et des tendances dans les processus historiques ayant conduit à la construction sociale des services publics. On peut observer notamment la constitution progressive et convergente de mondes d'objets sociaux c'est-à-dire d'un ensemble d'éléments qui font exister une réalité (1). L' histoire sociale de cette construction est tendanciellement commune (2).

1) La mise en place progressive et convergente d'un monde d'objets sociaux[1095]

Qu'il s'agisse des services de police, d'éducation, de distribution d'eau ou encore de transports collectifs, leur fonctionnement nécessite la constitution de mondes d'objets disparates. Par objets, nous évoquons aussi bien des objets matériels que des objets symboliques et juridiques. Les premiers renvoient à des bâtiments (commissariats, écoles, gares, réservoirs d'eau, etc,), des infrastructures et des réseaux (canalisations, égouts, voies ferrées, embranchements, etc.) ainsi qu'à des fournitures (uniformes, matériaux scolaires, signalisation, billetterie, etc.). Ces mondes d'objets sont édifiés et mis en œuvre par des personnels qui doivent être formés (ingénieurs, ouvriers, services spécialisés de police, instituteurs, conducteurs, etc.). On rencontre également des objets symboliques comme des principes (liberté, égalité, démocratisation, solidarité, justice sociale, etc.), des connaissances (causes de l'insalubrité, pédagogie, appropriation des nouvelles techniques, anthropométrie, etc.), des inventions techniques (machine à vapeur, système de pompage, etc.), des demandes sociales ou encore des aspirations et des croyances. Enfin, les objets juridiques sont constitués par des normes (constitution, loi, règlement, directive, etc.), des droits (sécurité des personnes

[1095] BERGER, P, LUCKMANN, T, *La construction sociale de la réalité*, *op. cit.*, 288 p.

et des biens, sûreté, sécurité sanitaire, éducation, circulation et mobilité, etc.), des obligations (respecter la loi, obligation scolaire, de raccordement, de dessertes, etc.), des financements publics ou encore des organisations (corps de policiers hiérarchisés, compagnies, administrations scolaires, etc.). Ce monde d'objets juridiques va être plus spécifiquement étudié dans la seconde partie de cette thèse, c'est la raison pour laquelle il a été moins décrit dans cette première partie que les autres types d'objets (matériaux et symboliques). Ce détour est néanmoins nécessaire pour remettre les objets juridiques dans leur contexte et dans les « mondes d'objets » dont ils tirent leur raison d'être et leurs assises sociales.

Partout, le processus de construction sociale des services publics est le résultat convergent de la mise en place de ces mondes d'objets, même si cette construction sociale se fait selon des temporalités différentes. L'Angleterre, par exemple, en raison de son industrialisation précoce, sera le premier pays à développer des réseaux de distribution d'eau à domicile accompagnés d'un système d'évacuation ou encore les chemins de fer. Pour prendre un autre exemple, on constate qu'en Italie, mais surtout en Espagne, les processus tant en matière de généralisation de l'accès à l'éducation primaire puis secondaires que de constitution des réseaux sont plus tardifs.

On peut relever des caractéristiques communes dans le processus de construction de ces mondes d'objets (a). On peut également constater que les évolutions s'effectuent par l'extension et l'adaptation de ces derniers (b).

a) Les caractéristiques du processus de construction de ces mondes d'objets

Le développement des objets matériels, symboliques et juridiques qui caractérise la construction sociale des services publics en Europe, n'est pas le résultat d'une évolution linéaire. Il peut notamment y avoir des involutions avec des remises en question.

Comme toutes les grandes institutions sociales (marchés, États, etc.), les constructions de ces mondes d'objets sont collectives, diffuses, décentralisées et incrémentales. Elles se développent sans que leur concept ne soit présent au départ et sans plan préconçu. Elles s'effectuent de manière chaotique dans le tâtonnement et les conflits d'intérêts.

De surcroit, ces mondes d'objets sont traversés de contradictions. Il peut, par exemple, y avoir des objectifs contradictoires (protection de la liberté individuelle versus sécurité, socialisation versus sélection, etc.) ou encore des contradictions entre les objectifs et les moyens (exemples de la police urbaine, des expériences de démocratisation ou encore en matière de sécurité sanitaire). Les multiples intérêts en jeu tirent les services publics dans des directions diverses qui peuvent être opposées. La cohérence est donc relative.

Par ailleurs, on peut remarquer la présence de recoupements, de zones d'intersection. En effet, l'école aura joué un rôle important dans l'apprentissage des principes de l'hygiène et donc dans l'amélioration des conditions sanitaires. Le développement des transports collectifs permettra de concrétiser la généralisation de l'accès à l'éducation dans les zones peu peuplées.

Dans tous les cas, ces mondes d'objets proclament des intentions subjectives, c'est-à-dire des perceptions auxquelles sont attribuées des significations. La cohérence de l'ensemble dépend d'une perception collective selon laquelle les divers objets sont mis au service du public et de la collectivité et qu'il est impératif que ces services fonctionnent de manière continue et que chacun y ait accès. Or, avec Léon Duguit, on peut soutenir que « ce qui fait le droit, c'est la croyance, pénétrant profondément la masse des hommes, à une époque et dans un pays donné que telle règle est impérative, que telle charge doit être accomplie »[1096]. La constitution de ce monde ordonné sera donc parachevée par le droit. En effet, la mise en place progressive de ces différents objets dans la réalité conduit, dans un second temps, à des retours réflexifs et des décisions explicites de généraliser leur accès. Cette généralisation, comme nous le verrons dans la seconde partie, a été rendue possible par l'intervention des autorités publiques.

b) Des évolutions par extension et adaptation de ces mondes d'objets

La perspective historique retenue montre à quel point les besoins ont évolué en fonction des réponses déjà apportées, de l'accroissement des connaissances, des problématiques émergentes mais aussi des nouvelles demandes sociales, aspirations ou encore revendications. Elle fait ressortir une tendance à l'extension de la définition des besoins et du périmètre

[1096] DUGUIT, L., *Les transformations du droit public* (1913), *op. cit.*, p. 45.

d'activité du service public qui conduit à des adaptations de ces mondes d'objets. L'allongement de la durée de l'enseignement obligatoire en témoigne comme la mise au point de trains à grande vitesse qui a révolutionné le transport ferroviaire. Il en va de même de la mise en place progressive des services de distribution d'eau à domicile (et non plus dans des lieux collectifs ou partagés) ou de l'évolution des critères de potabilité de l'eau. Dans le domaine de la sécurité, la mission même de la police est de s'adapter à l'évolution des problèmes, des menaces comme à ce que la population considère comme une mise en œuvre proportionnée de la contrainte.

La perspective historique témoigne aussi de transformations dans le sens d'une complexification des services qui entrainent de nouvelles prises de consciences, des objectivations de besoins nouveaux ou encore des adaptations et transformations des structures (à l'exemple de la montée en puissance de la thématique de la démocratisation de l'éducation et de la mise en place de « collège unique »). Notons aussi, que la satisfaction de besoins engendre souvent l'apparition d'exigences supérieures. Elle explique que la tendance soit à l'élévation de la qualité des services avec notamment l'élévation des normes de confort (il suffit, par exemple, de comparer les conditions de voyage dans les trains au XIX^{e} siècle et aujourd'hui).

Parallèlement à la mise en place progressive de ces mondes d'objets évolutifs, on peut identifier une sorte d'histoire sociale commune des processus de construction des services publics.

2) Une histoire sociale tendanciellement commune

Dans cette foisonnante diversité, il est possible de mettre en évidence des tendances communes dans le processus historique ayant conduit à l'institutionnalisation des services publics. Tout d'abord, dans tous les pays, bien que contestées, des prises de consciences ont émergé quant à la nécessité d'agir pour répondre aux problèmes et besoins sociaux. Cette action passera par le développement d'organisations (a). Par la suite, la « naturalisation » progressive des usages de ces services va entraîner de profondes transformations dans les modes de vie des européens. Elle sera un puissant facteur de légitimation de l'intervention publique qui a joué un rôle fondamental dans le processus d'institutionnalisation (b).

a) Des prises de conscience communes de la nécessité d'agir

La prise de conscience de l'émergence de besoins sociaux est souvent provoquée, accélérée ou confortée par des acteurs très divers qui jouent, en quelque sorte, le rôle de « conscientisateurs », d'« entrepreneurs de cause »[1097] ou de « normes »[1098] ou encore de « lanceurs d'alertes ». Ces différents acteurs peuvent alerter sur des problèmes, des dangers ou encore sur l'existence d'une nouvelle technique prometteuse. Ils insistent, dans tous les cas, sur la nécessité d'agir. Cette dimension est particulièrement perceptible en matière de sécurité sanitaire. En effet, les médecins, les hygiénistes, les réformateurs sociaux ou encore les pétitionnaires, ont joué un rôle central dans la prise de conscience de l'urgence d'adopter des solutions d'envergure pour lutter contre l'insalubrité dans les villes en alertant sur les dangers et désordres qu'elle entraînait. De leur côté, les inventeurs, ingénieurs ou scientifiques ont, par leurs travaux, facilité l'appréhension de ces réalités comme des problèmes sociaux comportant des solutions. Pour prendre un autre exemple, en matière d'éducation, des secteurs économiques ou de l'administration, des religieux, des réformateurs politiques ou sociaux, ou encore des humanistes ont multiplié des campagnes de toutes sortes pour souligner l'importance d'augmenter le niveau d'éducation de la population.

Des coalitions de causes et d'intérêts se développent et poussent aux transformations. En matière de sécurité publique, par exemple, on observe les efforts convergents de l'État, de ceux qui luttent contre les pouvoirs traditionnels dans les campagnes ou contre les pouvoirs des autorités municipales dans les villes et des acteurs économiques ayant, chacun, intérêt à ce que le pouvoir central intervienne dans la fonction de police. Dans les domaines de l'éducation et des transports, il y a une coalition entre des préoccupations politiques et sociales ainsi que des intérêts économiques, stratégiques ou encore de prestige national. Ces « conscientisateurs » et ces coalitions de causes contribuent à la subjectivation de la construction sociale de ces besoins c'est-à-dire au développement de représentations partagées permettant de les concevoir comme des « problèmes » sur lesquels on peut agir.

Cependant, cette prise de conscience comme cette subjectivation ne vont pas sans conflits. En effet, les « conscientisateurs » et les coalitions de causes rencontrent, le plus souvent, des résistances et affrontent des coalitions adverses et des contre-mobilisations. Par

[1097] GUSFIELD, J, *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique* (1981), Paris, Economica, 2009, 354 p.
[1098] BECKER, H, *Outsiders : études de sociologie de la déviance*, *op. cit.*, 247 p.

exemple, dans le domaine de l'assainissement, des résistantes fortes des vidangeurs professionnels ou des propriétaires se sont manifestées, à Paris, à l'encontre de la construction des premiers réseaux d'assainissement. Les premiers voyaient leur métier remis en cause ; les seconds ne voulaient pas supporter le coût des importants travaux nécessaires. On pourrait ajouter les diverses offensives scientifiques contre le développement de tel ou tel système ou de telle ou telle invention ; ou encore les résistances quant à l'usage de ces nouveaux réseaux, impliquant une évolution des mœurs et une appropriation des innovations. En matière d'éducation, le développement de l'école primaire à temps plein a rencontré l'opposition d'une partie des employeurs, mais aussi des familles, notamment paysannes. Les premiers voyaient disparaître une main d'œuvre bon marché apte à certaines tâches délicates notamment en raison de sa taille ; les seconds pouvaient y voir une bouche à nourrir ne rapportant aucun revenu au foyer. Le développement des chemins de fer a, quant à lui, été combattu car il était censé causer de graves dommages à l'agriculture, à l'élevage, au commerce, à la santé publique, au transport fluvial, à la propriété, etc. Il y a donc des luttes sur la définition des besoins et sur leur caractère fondamental comme sur le périmètre d'activité du service.

Ces coalitions de causes et contre-mobilisations débouchent de manière chaotique sur le développement d'organisations qui vont progressivement établir des « infrastructures » c'est-à-dire des « base[s] indispensable[s] à l'édification, au maintien, ou au fonctionnement d'une structure »[1099]. Elles vont participer à la constitution des mondes d'objets matériels et symboliques déjà mentionnés. C'est dans ces processus que s'institutionnalisent les services publics qui deviennent des « faits sociaux » dont on peut étudier les impacts sur les modes de vie. Des conflits jalonnent également cette institutionnalisation au cours de laquelle les organisations des dispositifs permettant de satisfaire les besoins et de répondre aux divers intérêts peuvent être contestées. Nous y reviendrons dans la seconde partie (cf titre II).

b) La « naturalisation » des usages et la transformation des modes de vie

La population s'approprie progressivement l'usage des services rendus possibles par la constitution des mondes d'objets et l'institutionnalisation des services publics. Cette appropriation est telle qu'il devient « naturel » d'y avoir accès. Les réalités existent

[1099] CNRTL.

progressivement de manière évidente, comme allant de soi, et progressent en objectivité. Par exemple, il va de soi, aujourd'hui, d'avoir accès à de l'eau potable ou à des toilettes à domicile, de recevoir une éducation au moins jusqu'au collège, et pour beaucoup bien au-delà, de pouvoir emprunter le train ou les transports en commun ou encore d'aller porter plainte dans un commissariat.

Dans le processus de cette « naturalisation », se développent des croyances collectives que ces mondes d'objets sont au service du public et de la collectivité, qu'ils doivent être accessibles à tous et fonctionner de manière continue. Le simple usage quotidien et « naturel » des services à disposition du public est une sorte de « plébiscite de tous les jours »[1100], le signe et la preuve d'une adhésion collective, même si des récriminations se font parfois entendre quant à la qualité des services, lors des grèves ou quand surviennent des incidents techniques.

Cette représentation selon laquelle ces mondes d'objet sont au service du public est l'une des raisons qui explique les interrogations sur la question de savoir si toutes les fonctions de police peuvent être considérées comme des services publics. En effet, si le policier qui fait la circulation, enregistre la plainte ou vient relever des empreintes est généralement considéré comme étant au service du public il n'en va pas forcément de même pour les forces en charge du maintien de l'ordre dans le cadre des manifestations ou des opérations clandestines des services de renseignement. Or, si la croyance est hésitante, le service public n'est pas complétement objectivé puisque sa réalité même de service public n'est pas collectivement perçue comme allant de soi.

Cette « naturalisation » a aussi été rendue possible par l'institutionnalisation juridique des services publics, que nous allons étudier plus particulièrement dans la seconde partie. Elle a, en effet, joué un rôle fondamental dans la réponse aux besoins de sécurité publique et sanitaire comme aux besoins permettant d'améliorer les conditions de vie (réseau de distribution d'eau à domicile, électricité, chauffage etc.), d'accroitre le niveau d'éducation ou

[1100] Cette expression est empruntée à Ernest Renan qui soutenait qu'« une nation est donc une grande solidarité, constituée par le sentiment des sacrifices qu'on a faits et de ceux qu'on est disposé à faire encore. Elle suppose un passé ; elle se résume pourtant dans le présent par un fait tangible : le consentement, le désir clairement exprimé de continuer la vie commune. L'existence d'une nation est (pardonnez-moi cette métaphore) un plébiscite de tous les jours, comme l'existence de l'individu est une affirmation perpétuelle de la vie » (RENAN, E., « Qu'est-ce qu'une nation » (Conférence prononcée le 11 mars 1882 à la Sorbonne), *in* FOREST, Ph., *Qu'est ce qu'une nation ? Littérature et identité nationale de 1871 à 1914*, Paris, Pierre Bordas et fils, 1991, éd. électronique « Les classiques des sciences sociales, p. 51 http://classiques.uqac.ca/classiques/renan_ernest/qu_est_ce_une_nation/renan_quest_ce_une_nation.pdf).

de faciliter la mobilité. La satisfaction de ces besoins évolutifs a entraîné des transformations profondes dans les sociétés européennes. Ces transformations concernent tant les villes, que les rapports à l'espace et au temps, les manières d'être au monde ou encore le système économique. Elles ont toutes eu des impacts sur les modes de vie des Européens. Il est, d'ailleurs, frappant quand on se plonge dans la littérature du XIX^{e} siècle et de la première moitié du XX^{e} siècle, de constater que les contemporains ont conscience de l'ampleur et de la rapidité de ces transformations, même si les processus sous-jacents s'étudient sur une plus longue période. Ces différents auteurs (souvent aussi acteurs) tentent d'y mettre des mots et de les accompagner chacun dans leur domaine respectif (ingénieur, hygiéniste, médecin, urbaniste, juriste etc.). Comme déjà souligné, ces transformations vont conduire à l'apparition de problématiques nouvelles ainsi qu'à de nouvelles demandes sociales, aspirations ou encore revendications.

Aujourd'hui, la « naturalisation » de la satisfaction de ces besoins toujours évolutifs a conduit à les concevoir comme des standards de vie ou des normes sociales. Ce qui signifie que ceux qui n'en bénéficient pas sont considérés comme étant des « exclus » ou vivant en grande précarité. Dans le processus de juridicisation de société, ils sont de plus en plus appréhendés comme des droits fondamentaux, ce qui ouvre des possibilités de recourir à des voies contentieuses permettant d'avancer judiciairement sur la question de leur effectivité.

Ce développement de mondes d'objets et l'institutionnalisation des services publics ont été rendus possible par une intervention massive des autorités publiques. Les effets de cette intervention ont été longs à être pleinement perçus, de même que la « naturalisation » des usages résulte d'un long processus. Ernst Forsthoff s'intéressant à la question de la participation active de l'État et des communes « aux fonctions de la vie sociale », pouvait noter, dans les années 1960, qu'elle « n'a commencé à compter qu'après la première guerre mondiale. On commence seulement maintenant à s'apercevoir de l'importance de cette participation de l'État et de la commune à la vie sociale »[1101]. Il estimait que « ce qui caractérise ces prestations fournies par l'administration, c'est qu'elles sont vitales pour les particuliers, c'est-à-dire qu'elles satisfont leurs besoins vitaux (par exemple eau, gaz, électricité, moyens de transport, etc.). la vie moderne, surtout dans les villes, est telle que les particuliers ont absolument besoin de ces services. Ceux-ci sont aussi importants pour eux que

[1101] FORSTHOFF, E., *Traité de droit administratif allemand*, *op. cit.*, p. 131.

la liberté et la propriété »[1102]. Ces quelques exemples témoignent du chemin parcouru notamment dans l'évolution des représentations. Ils témoignent également du fait que cette « naturalisation » est un puissant facteur de légitimation de l'intervention publique.

L'intervention publique est présente tout au long du processus d'institutionnalisation des services publics. Elle commence donc bien avant que la fourniture directe de services par des autorités publiques ne se répande. La perception que ces activités sont essentielles et qu'elles doivent être au service du public et de la collectivité sera un facteur puissant de justification et de légitimation de l'extension des champs d'intervention de l'action politique et donc du pouvoir. Pour reprendre Léon Duguit, elle conduira à définir le service public comme « toute activité dont l'accomplissement doit être réglé, assuré et contrôlé par les gouvernants, parce qu'il est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale et qu'il est de telle nature qu'il ne peut être assuré complétement que par l'intervention de la force gouvernante »[1103]. Notre seconde partie va s'intéresser à cette « intervention de la force gouvernante » dans l'institutionnalisation juridique des services publics.

[1102] *Ibid.*, p. 215.
[1103] DUGUIT, .

Partie II
Les composantes organisationnelles : L'institutionnalisation juridique des services

L'institutionnalisation est le processus donnant, à une réalité quelconque, le caractère d'institution. Le dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit recense trois sens de la théorie juridique et sociologique de l'institution dont deux nous intéressent particulièrement dans le cadre de cette thèse. Dans un premier sens, c'est l'« action d'instituer, c'est-à-dire de fonder ou d'établir de manière durable »[1104]. Le deuxième sens découle du « résultat de cette action, c'est-à-dire de la chose instituée, qui peut être un groupement, un établissement, un régime juridique »[1105]. De ces définitions générales, beaucoup de théories de l'institution ont été élaborées qui ne semblent pas nécessaires de relater ici. Pour déterminer ce qu'est une institution, nous nous sommes appuyés sur la conception de Maurice Hauriou.

Les institutions sont « des éléments de l'organisation sociale et non pas seulement des moyens de la technique du droit »[1106]. C'est pourquoi il définit l'institution comme « une organisation sociale, en relation avec l'ordre général des choses, dont la permanence individuelle est assurée par l'équilibre interne d'une séparation des pouvoirs, et qui a réalisé dans son sein une situation juridique »[1107]. Il s'agit, avant tout, d'une organisation sociale « c'est-à-dire une organisation faite d'une collectivité d'individus » mais qui a « une individualité assez forte pour être connue et nommée »[1108]. En ce sens, elle « dépasse l'individu humain » et « subsiste malgré les mutations qui peuvent se produire dans son personnel »[1109]. C'est ce qui « lui donne une réalité sociale […] séparable des individus »[1110]. Si l'organisation sociale peut être unique, « le plus souvent, il existe des exemplaires multipliés d'une même organisation, de telle sorte que l'institution se rapporte à une catégorie d'organisation ; elle se retrouve alors d'une façon concrète dans chaque exemplaire, mais elle

[1104] ARNAUD, A.-J. (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, *op. cit.*, p. 305.
[1105] *Ibid.* Le troisième sens renvoie à l'« ensemble des normes et des comportements généralement suivis et spontanément respectés par les membres d'une collectivité qui acquièrent ainsi un caractère de stabilité indépendamment de toute obligation juridique explicitement énoncée : on dira en ce sens que le pourboire – ou la fraude – est une institution ».
[1106] HAURIOU, M., *Principes de droit public* (1910), Paris, Dalloz, reproduction, 2010, p. 126.
[1107] *Ibid.*, p. 129.
[1108] *Ibid.*
[1109] *Ibid.*
[1110] *Ibid.*

se retrouve aussi d'une façon abstraite dans le type commun à toutes les organisations »[1111]. Ensuite, cette organisation sociale est « établie en relation avec l'ordre général des choses », c'est-à-dire qu'« elle est en relations régulières avec le vaste ensemble préexistant ; il y a là un phénomène de reconnaissance, d'aveu, qui, pour être le plus souvent implicite, n'en est pas moins nécessaire »[1112]. Cette spécificité implique que l'on étudie les connexions entre les dimensions juridiques et les autres composantes de l'institutionnalisation, objets de la première partie. Par ailleurs, cette organisation sociale implique la durabilité et la permanence, c'est-à-dire qu'elle doit se perpétuer dans un « mouvement uniforme »[1113]. Maurice Hauriou insiste sur le caractère essentiel de cette « permanence » car c'est elle qui permet de « transformer en états de droit les situations qui se sont créées d'abord comme états de fait »[1114]. Il précise que cette permanence n'est pas « l'immobilité absolue, mais bien la permanence dans les caractères fondamentaux »[1115]. Nous avons vu en ce sens comment les services publics des divers secteurs d'activité étudiés se maintenaient à travers un processus d'extension de leurs missions et de leur périmètre d'activités.

Cette permanence ou le « mouvement uniforme » de l'institution résulte d'« un équilibre des forces internes »[1116]. Nous avons observé dans la première partie comment des mondes d'objets mis au service du public se sont progressivement construits, et ce, malgré des résistances et des conflits entre coalitions d'intérêts opposés. Les forces évoquées par Maurice Hauriou sont collectives, comme le gouvernement, le corps électoral, les partis politiques ou encore les compagnies privées mais également individuelles, les individus conservant « dans leur conscience un domaine réservé qui leur permet toujours des adhésions individuelles »[1117]. Or, « les institutions les mieux établies sont celles qui obtiennent ces adhésions directes »[1118]. Cette adhésion prend la forme d'un « plébiscite de tous les jours »[1119], quand les usagers s'approprient divers services sur un mode « naturel » (il va de soi que je peux inscrire mes enfants à l'école, obtenir de l'eau en ouvrant le robinet et qu'elle soit évacuée, déposer une plainte au commissariat de police ou encore me déplacer en transport en commun). À mesure

[1111] *Ibid.*, p. 130.
[1112] *Ibid.*
[1113] *Ibid.*, p. 132.
[1114] *Ibid.*
[1115] *Ibid.*
[1116] *Ibid.*
[1117] *Ibid.*, p. 133.
[1118] *Ibid.*
[1119] RENAN, E., « Qu'est-ce qu'une nation » (Conférence prononcée le 11 mars 1882 à la Sorbonne), *op. cit.*, p. 51.

que ces adhésions s'enracinent, les institutions « admettent des rapports plus immédiats avec les individus et elles tiennent davantage compte de leurs intérêts et de leurs volontés »[1120].

Ces forces individuelles ou collectives sont diverses en fonction notamment du degré d'implantation de l'institution dans les mœurs. En effet, « à la base d'une institution, il y a souvent des forces brutales, des besoins, des intérêts pressants, des instincts, des appétits, des volontés passionnées »[1121]. Progressivement, se dégagent des « idées réfléchies » liées à une « phase de réflexion ». C'est phases de réflexions sont multiples au cours de la période étudiée. Elles constituent des moments où les mondes de services au public font l'objet de constructions intellectuelles explicites, par exemple sous la forme de théories des services publics, de l'État social ou encore de la *Daseinsvorsorge* (précaution de l'existence). Ces phases sont importantes car elles permettent d'obtenir « l'équilibre des forces nécessaires au maintien de l'institution » qui est souvent le résultat « d'artifices ingénieux très cherchés et péniblement trouvés »[1122]. Elles sont importantes également parce qu'elles permettent de « corriger l'institution » en ce sens qu'elle est mise « en harmonie avec l'ensemble des choses tel que le conçoit notre raison, elle la fait donc pénétrer dans la catégorie du rationnel »[1123] et servent ainsi sa légitimation.

Les mondes d'objets construits sans plan d'ensemble, de manière souvent chaotique, tend à s'ordonner. C'est une fois que « l'institution est passée dans les mœurs » qu'elle atteint une « solidité maxima »[1124]. Ce passage est rendu possible par le fait que se développent, autour de l'institution, « des sentiments moraux, des principes de conduite qui ne sont ni purement arbitraires, ni purement rationnels, mais qui sont inspirés par un certain idéal de convenances, spécialement par un idéal de justice »[1125]. L'exemple des discussions sur le caractère de service public de la police, montre que la reconnaissance partagée du caractère de service public est une condition de l'institutionnalisation des services publics.

Enfin, « l'équilibre de l'institution est une synthèse pratique à base de pouvoir »[1126]. En effet, « il y a une des forces en présence qui domine les autres, son pouvoir est modéré par la

[1120] HAURIOU, M., *Principes de droit public, Ibid.*, p. 133.
[1121] *Ibid.*
[1122] *Ibid.*
[1123] *Ibid.*
[1124] *Ibid.*
[1125] *Ibid.*
[1126] *Ibid.*, p. 134.

résistance de celles-ci, cependant, il détermine la structure et la direction de l'ensemble »[1127]. Cette domination, qui se modère par l'établissement d'une séparation des pouvoirs, implique son acceptation par les autres forces. Cette acceptation peut être sujette à retournement. Les rapports de forces entre les coalitions opposées peuvent se modifier et entraîner des involutions des processus d'institutionnalisation. La question d'une possible désinstitutionnalisation ou plutôt réinstitutionnalisation des services publics induite par le « tournant néo-libéral » peut être posée. Maurice Hauriou raisonne dans l'hypothèse de rapports de forces maintenus et il conclut en expliquant que « de l'acceptation de l'institution par les forces dominées ainsi que de la permanence de la situation assurée par l'équilibre des forces », résulte « la création de "situations établies" » et « contribue ainsi à la transformation des états de faits en états de droit »[1128].

Cette théorie de l'institution peut donc bien s'appliquer aux services publics (Hauriou les mentionne d'ailleurs quand il donne des exemples explicitant sa théorie) et permettre de comprendre le processus de leur institutionnalisation. Elle peut être mobilisée autant pour comprendre l'institution « service public » en général, c'est-à-dire ce qui permet de subsumer sous une terminologie unique des activités très différentes (« type commun »). Elle peut également être mobilisée pour décrire les institutions spécifiques en charge de telle ou telle activité (« exemplaires multipliés »).

Tout d'abord, les services publics sont des organisations sociales connues et désignées comme telles comme nous l'avons explicité en introduction de cette thèse. La complexité de leur établissement comme de leur exploitation implique l'existence d'une collectivité d'individus dédiés. Cette collectivité est composite. Les autorités publiques ont un pouvoir important d'autorisation et de fixation d'obligations. De son côté, l'institution spécifique (qui peut être publique ou privée) en charge de la construction et/ou de l'exploitation du service emploie le personnel nécessaire à ces réalisations. L'institution fédère le plus souvent un ensemble d'organisations et non une organisation sociale unique, sauf quand il y a monopole étatique, comme c'est le cas pour les chemins de fer pendant une partie de la période étudiée. En matière d'éducation, par exemple, il y a partout des écoles publiques et privées qui contribuent au service public. En matière de transports urbains ou de distribution d'eau et d'assainissement, ces services sont déployés au niveau local. Les institutions varient donc en

[1127] *Ibid.*
[1128] *Ibid.*, p. 135.

fonction des territoires. Même en matière de police, souvent appréhendée sous le prisme du processus de monopolisation de la violence légitime, il existe diverses organisations, certaines nationales, d'autres locales.

Ensuite, l'organisation sociale en charge d'un service public est en relation avec « l'ordre général des choses ». C'était tout l'objet de notre première partie que de montrer la construction sociale des besoins appréhendés progressivement comme des besoins fondamentaux. Or, c'est en raison de leur caractère fondamental pour les individus et pour la collectivité, que leur institutionnalisation particulière, notamment leur institutionnalisation juridique, se justifie. Cette organisation est également « permanente » puisque les activités étudiées sont toujours considérées comme des services publics aujourd'hui. Comme nous le verrons, les organisations sociales vont évoluer au cours de la période étudiée, mais nous mettrons en avant les « caractères fondamentaux » de cette permanence. Par ailleurs, comme déjà rappelé, il y a des intérêts contradictoires et des controverses dans la phase d'institutionnalisation des services publics comme dans ces phases de transformations, nous y reviendrons dans cette seconde partie. Il y a donc un « équilibre des forces » à trouver. Cette recherche passe souvent par des dispositions techniques et juridiques permettant d'aménager les intérêts en présence.

Mais, *in fine*, la force qui domine impose la structure et la direction de l'ensemble. En matière de services publics, cette force est incontestablement celle de la loi et donc des législateurs. Dans tous les secteurs, ils sont intervenus, et interviennent, pour fixer les grands principes, les modalités d'établissement ou encore d'exploitation. Bien sûr, les législateurs nationaux, et de plus en plus européens, ne sont pas les seules autorités publiques à intervenir. Les règles présidant à l'établissement et à l'exploitation des services publics résultent d'un processus décisionnel complexe impliquant l'intervention de diverses autorités publiques, elles aussi évolutives.

Enfin, l'institution service public en tant que « type commun » est « passée dans les mœurs ». Ce sont, en effet, développés autour d'elle « des sentiments moraux » et des « principes de conduites » qui sont inspirés par des idéaux de justice, d'égalité ou encore de liberté qui ont également évolué au cours de la période étudiée comme nous avons essayé de le montrer dans la première partie. Tous ces éléments peuvent expliquer « la solidité

maxima » qu'a atteinte l'institution service public à des moments définis de son évolution et les difficultés rencontrées dans la volonté de la transformer en profondeur.

L'institution service public a donc une longue histoire. L'objectif de cette partie est de dégager les constantes de l'institutionnalisation juridique des services publics quels que soient les époques et les lieux. L'idée est, en quelque sorte, de mettre en exergue les « caractères fondamentaux » de sa permanence. Ces différents caractères constitueront autant de composantes nous permettant d'identifier un concept commun de service public (Titre I). D'un autre côté, cette institutionnalisation a connu des évolutions au cours de la période étudiée. Ces évolutions concernent le degré d'acceptation de la fourniture directe des services par les autorités publiques et le degré d'effectivité des principes de concurrence dans les services publics. Ainsi, nous mettrons en avant les deux grandes variantes de cette institutionnalisation juridique évolutive qui dépendent davantage des époques que des lieux. Elles permettent de questionner les différents devenirs du concept de service public (Titre II).

Titre I - Les constantes de l'institutionnalisation

La volonté de répondre aux besoins sociaux progressivement considérés comme fondamentaux a conduit à l'institutionnalisation juridique des services publics. Il est possible de dégager des constantes de cette institutionnalisation en étudiant les formes de l'intervention publique. Cette dernière concerne tant l'établissement que l'exploitation des services publics. En effet, les autorités publiques déterminent, en amont, des règles permettant d'encadrer la construction des mondes d'objets nécessaires au fonctionnement des services. Elles vont également investir financièrement dans cette construction notamment quand il va être décidé qu'il est nécessaire de généraliser le développement des services publics sur l'ensemble des territoires. En aval, elles fixent des obligations s'imposant aux exploitants du service. Cette intervention publique a donc un impact sur la gestion des services qui justifiera, également, des financements publics de l'exploitation y compris pour les services commerciaux. Ces différents financements publics justifieront un accroissement de l'interventionnisme public.

Qu'il s'agisse de l'établissement des services (chapitre I) ou de leur exploitation (chapitre II), les autorités publiques se sont, donc, réservées des outils pour maintenir ou imposer une maîtrise publique.

Chapitre I - Une maîtrise publique de l'établissement du service

Avant de pouvoir l'exploiter, il faut construire et mettre en place les mondes d'objets qui seront nécessaires au fonctionnement des services. Si les modalités de cet établissement varient en fonction des activités, son existence résulte, dans tous les cas, d'un processus long et complexe : acquisition du foncier, conception et construction des équipements et des infrastructures, sécurisation des installations, mise en réseaux, développement sur l'ensemble du territoire ou encore formation du personnel… Ces étapes préalables sont nombreuses, les travaux considérables et les besoins d'organisation indispensables. Pour établir un service de distribution d'eau, il faut notamment avoir des ressources en eau, les capter, les stocker, les traiter, les transporter, procéder à leur élévation, les répartir dans les différentes canalisations, les acheminer vers les branchements particuliers, récupérer ensuite les eaux usées et les traiter. Ce cycle implique de construire des barrages, des aqueducs, des réservoirs, des châteaux d'eau, des stations de pompage, des stations d'épuration, et de poser des canalisations, des branchements ou des égouts. Concernant le transport ferroviaire, il faut établir des voies, poser des rails, construire des ouvrages d'art (ponts, viaducs, tunnels, etc.) et des gares, mettre en place des aiguillages et des procédés de signalisation, prévoir des voies de garage, des plaques tournantes pour les manœuvres, des ateliers d'entretien et de réparation pour le matériel roulant. Quant au service de l'enseignement, il implique la construction de nombreux établissements, couvrant le territoire et permettant d'accueillir le nombre croissant d'élèves. Ce service suppose aussi la conception et l'acquisition de matériel scolaire divers (chaises, tables, tableaux, outils pédagogiques etc.), l'organisation des différents niveaux d'éducation et leur mise en relation au fur et à mesure de l'extension de la durée de l'obligation scolaire ou encore l'instauration d'un service de ramassage scolaire dans les zones faiblement peuplées. Enfin, les services de police nécessitent également la construction de locaux, l'acquisition de matériels, des centres d'entraînement, mais aussi des définitions de leurs missions et des moyens pour les exercer.

Notons que notre étude ne développe pas spécifiquement la question de l'expropriation. Celle-ci a, certes, été cruciale pour le développement des services publics puisque leur réalisation impliquait l'utilisation de terrains tant pour les chemins de fer (espace pour les rails, gares, dépôts, entrepôts, surveillance etc.) que pour la distribution d'eau (aqueduc,

réservoir, acquisition de ressources hydriques etc.) ou encore les infrastructures des services de police ou d'éducation. En l'absence de compromis avec les propriétaires, elle sera systématiquement requise. La propriété étant partout considérée comme l'un des droits les plus fondamentaux, cette procédure a été encadrée par des lois[1129], voire même souvent par les Constitutions[1130]. Les grands traits de cette expropriation (enquête publique, juste et préalable indemnité, etc.) étant connus[1131], nous avons pris le parti de ne pas y consacrer de plus longs développements. Il faut néanmoins préciser que ce recours à l'expropriation est l'une des raisons qui justifient que les autorités publiques exercent une maîtrise publique en autorisant la possibilité d'établir un service.

L'une des caractéristiques des services publics est que leur établissement est particulièrement « normé » et organisé par les autorités publiques. Certes, aucune activité n'est, à notre époque, soumise à une liberté d'action générale. Mais, l'intervention publique pour encadrer l'établissement des services publics ne se réduit pas à l'élaboration d'une réglementation. Le régime d'encadrement peut certes être plus ou moins libéral selon les activités mais, dans tous les cas, des décisions publiques préalables sont nécessaires afin d'obtenir une habilitation à faire et donc une capacité juridique à établir le service (section I). Si ces autorisations ouvrent la voie à la réalisation des travaux, ces derniers nécessitent, quant à eux, la mobilisation de capitaux généralement importants. Or, l'autorisation d'établir les services resterait largement sans effet si elle n'était, bien souvent, accompagnée d'une intervention publique favorisant le financement des travaux requis (section II).

[1129] Voir pour la France, la loi du 8 mars 1810, la loi du 7 juillet 1833 et la loi du 3 mai 1841 ; pour la Belgique la loi du 7 avril 1835 et 27 mai 1870 ; pour la Prusse, le code général prussien (§§ 8 à 11, part. I, titre 11), le § 8 loi prussienne du 3 novembre 1838 (pour les chemins de fer) et la loi du 11 juin 1874 ; pour l'Angleterre, le *Land clauses consolidation act* du 8 mai 1845 ; pour l'Italie, la loi du 25 janvier 1865 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'article 225 de loi n° 2248 du 20 mars 1865 sur les travaux publics ; pour l'Espagne, la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique du 7 octobre 1869. Pour une présentation rapide de ces lois et leur référence, voir DALLOZ, E., VERGÉ, Ch. et. al., *Code des lois politiques et administratives*, Paris, Au bureau de la Jurisprudence générale, t. 3, 1895, pp. 289-296. Voir également,

[1130] Pour l'Allemagne, voir l'article 9 de la Constitution prussienne de 1850 ; l'article 153 de la Constitution de Weimar ou encore l'article 14 de la loi fondamentale de 1849. Pour l'Espagne, voir l'article 14 de la Constitution de 1869, l'article 10 de la Constitution de 1878, les articles 44 et 45 de la Constitution de 1931, les articles 33 et 149-1-18 de la Constitution de 1878 ; pour l'Italie, voir l'article 29 du Statut albertin de 1848 et les articles 42 et 43 de la Constitution de 1947 ; pour la Suède, voir l'article 18 de la Constitution de 1974 ; pour la France, voir l'article 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen ; pour la Belgique, voir l'article 11 de la Constitution de 1831 repris à l'article 16 de la Constitution de 1994.

[1131] Dans une étude comparative sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (Angleterre, Belgique, Prusse, Italie, Espagne, France), Le Loup de Sancy résume les idées fondamentales qui ressortent de l'étude des législations des différents pays : « nécessité, pour légitimer l'atteinte à la propriété, d'une raison dûment justifiée d'intérêt public, et obligation d'indemniser le propriétaire préalablement à la prise de possession ; protection assurée aux droits privés par l'organisation d'une procédure légale qui restreigne, autant que possible, le domaine de l'arbitraire ; division de cette procédure en deux phases et départ d'attributions entre le pouvoir souverain qui proclame ou reconnaît l'existence d'un besoin public, ordonne ou autorise l'expropriation, et le pouvoir judiciaire, parfois investi d'un droit de contrôle sur le précédent, mais ayant pour mission essentielle et principale de se prononcer sur l'indemnité, si un accord amiable n'est intervenu entre celui qui poursuit l'expropriation et celui qui la subit » (LE LOUP DE SANCY, L., *Étude sur l'expropriation pour cause d'utilité publique en Angleterre, en Belgique, en Prusse, en Italie, en Espagne et dans la Confédération Suisse,* Paris, A. Cotillon, 1877, p. 3, http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5781070v/).

Section I - La nécessité d'une décision publique préalable d'habilitation

L'établissement d'un service implique une décision publique préalable, c'est-à-dire un acte juridique pris par des décideurs publics qui font le choix d'autoriser, voire de prescrire à titre d'obligation, la réalisation des démarches et des travaux nécessaires à cette création. Cette autorisation, qui peut prendre différentes formes, est un moyen d'exercer un contrôle *a priori* afin de vérifier l'opportunité de cette création, de fixer un certain nombre de conditions (capacité, règles de constitution des institutions, conditions financières et d'établissement etc.) et de se donner les moyens de vérifier qu'elles sont respectées. Cette condition d'une décision publique préalable concerne tant les personnes privées (§ 1) que les personnes publiques (§ 2), même si les modalités diffèrent.

§ 1 - Une nécessité pour les personnes privées

Que ce soit dans le domaine de l'éducation, de la distribution d'eau à domicile ou encore du transport ferroviaire, le développement initial de ces services a le plus souvent été réalisé à l'initiative des personnes privées. Elles devaient obtenir une capacité légale d'établir le service. Les développements qui suivent montreront que, selon les activités, le régime de cette obtention pouvait être plus ou moins libéral. Ainsi par exemple, la possibilité d'établir une école dite « libre » est beaucoup moins contraignante que l'établissement d'un service de distribution d'eau ou de transport. En effet, en matière d'enseignement – en particulier d'enseignement privé subventionné – un simple agrément suffira à permettre l'établissement d'une école libre (A), tandis que la création d'un service industriel et commercial de distribution d'eau ou de transport nécessitera d'obtenir une véritable autorisation, communément sous la forme d'une concession, laquelle implique la mise en œuvre d'un processus long et contraignant (B).

A. L'agrément comme décision préalable la moins contraignante : l'exemple de l'enseignement privé

La possibilité d'établir un service d'enseignement est particulièrement libérale au XIX^{e} siècle puisque, si une autorisation est souvent nécessaire, elle doit généralement être accordée quand les conditions exigées sont remplies. Cette grande libéralité – qui concerne en premier lieu les ecclésiastiques mais, également, les personnes privées au sens large – s'explique par

le fait que l'ensemble des pays de l'étude reconnaît la liberté de l'enseignement, laquelle est même, dans certains cas, consacrée constitutionnellement dès le XIX[e] siècle[1132]. Ainsi l'objectif de généralisation de l'accès à l'enseignement, expression de la mise en œuvre de la liberté d'enseignement, a conduit à la construction du réseau des établissements scolaires. Cette liberté implique non seulement le droit de chacun de fonder et de diriger des établissements d'enseignement, mais encore le droit de chacun d'enseigner. Néanmoins, l'importance croissante reconnue à l'éducation, comme la volonté d'assurer un minimum de garanties à propos de la qualité de l'enseignement dispensé, expliquent que cette liberté ait été de plus en plus conditionnée. Ainsi, par exemple, les personnes souhaitant ouvrir une école doivent-elles pouvoir justifier d'une certaine moralité et d'un certain niveau de compétence, défini de manière de plus en plus exigeante tout au long de la période considérée. La législation belge fait figure d'exception en ce qu'elle écarte toute possibilité de limiter la liberté de l'enseignement. L'article 17 de la Constitution de 1831 dispose, en effet, que « toute mesure préventive [à la liberté de l'enseignement] est interdite »[1133]. Notons que cette reconnaissance de la liberté de l'enseignement n'a pas empêché les autorités publiques de développer, dans tous les pays, un important réseau d'écoles publiques primaires et secondaires.

Le rôle des autorités publiques dans l'établissement des écoles privées a trouvé à s'exprimer dès les prémices du processus de généralisation de l'accès à l'instruction primaire. Pour le comprendre, il faut rappeler, qu'initialement, les écoles élémentaires se réduisaient bien souvent à un simple local qui était également le logement de l'instituteur. La personne qui souhaitait ouvrir une école et celle qui allait la tenir étaient la plupart du temps une seule et même personne. Cette réalité explique, certainement, que les premières lois scolaires aient mis davantage l'accent sur la qualité des personnes que sur les conditions d'édification de l'établissement. Le contrôle de l'autorité publique s'opérait alors par le biais de la délivrance,

[1132] Article 20 de la Constitution Prussienne du 31 janvier 1850 ; art 142 de la Constitution de Weimar de 1919 ; Art 17 de la Constitution belge de 1831. En France, l'article 300 de la Constitution de l'an III (1795) reconnaît aux citoyens « le droit de former des établissements particuliers d'éducation et d'instruction ». La Charte de 1830 impose qu'une loi soit adoptée pour réglementer « la liberté de l'enseignement » (art 69). L'article 9 de la Constitution de 1848 dispose que « l'enseignement est libre ». En Espagne, la Constitution de 1812 n'évoque que l'instruction publique tandis que celle de 1831 reconnait et garantit « la liberté de chaire » et accorde « aux Églises, et sous contrôle de l'État, le droit d'enseigner leurs doctrines dans leurs propres établissements » (art 48). La « liberté de l'enseignement » est reconnue en ces termes par l'article 27 de la Constitution de 1978. En Italie, cette liberté est consacrée par l'article 33 de la Constitution de 1947.

[1133] Cette disposition a été reprise à l'article 24 de la Constitution de 1994. En conformité avec le principe de la liberté d'enseignement comme avec celui d'indépendance du clergé, une loi de 1834 sur l'instruction primaire « n'exige aucun examen, aucune preuve de capacité de la part de l'instituteur » (*Revue étrangère de législation*, t. 9, 1842, p. 952 http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6314782q/f970.image).

par des autorités désignées par la loi, des différentes attestations permettant de justifier tant une « bonne conduite » qu'un certain niveau de compétences.

Ainsi, le code général des États prussiens de 1794[1134], codifiant en grande partie le droit alors en vigueur, disposait déjà que les établissements scolaires (écoles et universités) ne devaient « être formés qu'avec la participation et l'agrément de l'État »[1135]. Dès lors, la personne qui souhaitait « former une maison d'éducation privée » ou un pensionnat devait justifier de son aptitude devant le magistrat en charge de la surveillance des écoles à qui il devait faire approuver son plan pour l'éducation[1136]. Une loi de 1819 est venue renforcer les conditions d'autorisation pour pouvoir établir des écoles primaires privées. Cette autorisation devait être délivrée par le consistoire provincial[1137], après que ceux qui la sollicitaient eurent fourni un certificat en règle sur la conduite et la profession antérieure devant une commission, puis qu'ils eurent passé un examen devant des inspecteurs, soit d'arrondissement pour les écoles de campagne, soit des membres des commissions compétentes pour les villes[1138]. Les écoles privées déjà ouvertes devaient, quant à elles, se soumettre à une enquête scrupuleuse, afin de déterminer si les autorités de l'école pouvaient conserver leur autorisation[1139]. L'autorisation étant donnée à un fondateur, elle ne durait qu'autant que ce dernier était en vie.

[1134] Dans les autres États allemands, des lois ont également été adoptées pour encadrer l'établissement d'écoles. Pour ne prendre qu'un seul exemple, en Saxe, la loi du 26 avril 1873 sur l'instruction primaire dispose, dans son article 15, que « la création d'établissements d'enseignement privé, dont la fréquentation doit dispenser de suivre l'école primaire publique, exige l'autorisation de l'autorité scolaire supérieure ; mais cette autorisation ne peut être refusée lorsque aucune objection ne peut être élevée contre les mœurs et les capacités du fondateur, ni contre l'organisation de l'établissement ». Cette loi précise également que, dans les usines, la création d'écoles « ne doit être autorisée qu'en cas de nécessité absolue ». Elle interdit également que l'enseignement soit donné le soir. Enfin, elle imposait aux ordres ecclésiastiques et autres communautés religieuses d'obtenir une autorisation par une loi spéciale pour créer des établissements d'enseignement (*Annuaire de législation étrangère*, 1873, pp. 169-170).

[1135] Article 2, titre XII, 2nde partie du *Code général des États prussiens*, Paris, Imprimerie de la République, t. 2, an X (1802), p. 471.

[1136] Article 3, titre XII, 2nde partie. Pour être nommé maître d'école, il faut avoir passé un examen attestant de l'aptitude à exercer cet emploi (art 24). A cette fin, il faut se présenter devant l'inspecteur d'arrondissement ou devant l'archiprêtre. Sans certificat de capacité, le candidat se fait examiner par ces derniers (art 25).

[1137] Selon Victor Cousin, les consistoires provinciaux (*Provincialconsistorien*) constituent une institution qui relève du ministère de l'instruction publique et des cultes qui en nomme les membres. Elle est sous la présidence du président suprême de la province. Elle se divise en trois sections sections : affaires ecclésiastiques (*Consistorium*), instruction publique (collège pour les écoles, *Schulcollegium*), affaires relatives à la salubrité publique (collège médicinal, *Medicinalcollegium*). Concernant le collège pour les écoles, « son domaine est particulièrement l'instruction secondaire, les gymnases, et ces établissements intermédiaires entre l'instruction primaire et l'instruction secondaire » (hautes écoles bourgeoises par exemple). Sont également de son ressort les séminaires pour former les maîtres d'école primaire (sorte d'école normale primaire) ainsi que toutes les questions importantes relevant de l'instruction primaire » (COUSIN, V., *Rapport sur l'état de l'instruction publique dans quelques pays d'Allemagne, op. cit.,* pp. 157 et s.).

[1138] *Ibid.*, p. 89. Il est précisé qu'« il n'y a pas de raison de refuser la permission d'établir une école privée, quand le demandeur produit, avec une attestation de moralité et de bonne conduite, un certificat de capacité, alors même qu'il aurait obtenu originairement ce certificat sans songer à s'en servir pour établir une école privée ». La procédure pour obtenir l'autorisation est reproduite par Victor Cousin.

[1139] *Ibid.*, p. 90.

En France, si le décret Bouquier du 29 frimaire an II (19 décembre 1793) proclamait que « l'enseignement est libre »[1140], ceux qui désiraient ouvrir une école primaire devaient néanmoins se soumettre à l'accomplissement de diverses formalités administratives. Les candidats devaient, d'abord, effectuer une déclaration préalable auprès de la municipalité précisant « l'espèce de science ou art qu'ils se proposent d'enseigner ». Il leur incombait, ensuite, de fournir un certificat de civisme et de bonnes mœurs[1141]. Avec l'ordonnance du 29 février 1816, une formalité supplémentaire s'est ajoutée aux précédentes. En sus des pièces précitées, le candidat à l'ouverture d'une école devait, en outre, se voir délivrer un brevet de capacité par le recteur[1142]. Le comité cantonal, en charge de l'examen de la demande, devait aussi vérifier si l'établissement de l'école était nécessaire au regard des effectifs d'instituteurs déjà présents sur le territoire[1143]. Il existait néanmoins une exception de taille pour les instituteurs congréganistes, pour lesquels la lettre d'obédience tenait lieu de certificat de capacité[1144]. Avec la loi Guizot du 28 juin 1833, tout individu de plus de dix-huit ans pouvait ouvrir une école, à condition de présenter un brevet de capacité correspondant au degré de l'école qu'il souhaitait établir, ainsi qu'un certificat de moralité délivré par des conseillers municipaux[1145]. Pour les écoles primaires de filles, qu'elles soient élémentaires ou

[1140] Article 3 de la section I du décret du 29 frimaire an II (19 déc 1793) sur l'organisation de l'instruction publique (*Duvergier*, t. 6, 2e éd., 1834, p. 348).

[1141] *Ibid.* Le certificat de civisme et de bonnes mœurs devait être signé par la moitié des membres du conseil général de la commune et de la section du lieu de résidence de ceux qui veulent ouvrir l'école, ainsi que par deux membres au moins du comité de surveillance de la section ou du lieu de leur domicile. Ce décret prévoyait également que ceux qui se borneraient à enseigner à lire, à écrire et les premières règles de l'arithmétique seraient salariés de la République à raison des élèves qui fréquenteront leurs écoles et conformément aux tarifs prévus par la loi (article 3 et 4 de la section I).

[1142] Articles 10 et 24 de l'ordonnance du 29 février 1816 portant qu'il sera formé dans chaque canton, un comité gratuit et de charité pour surveiller et encourager l'instruction primaire (*Duvergier*, t. 20, 2e éd., 1837, p. 248). Le certificat de bonne conduite était délivré par les curés et maires de la commune ou des communes où a résidé au moins trois ans celui qui désire se vouer aux fonctions d'instituteur primaire (art 10). Il devait ensuite être examiné par l'inspecteur d'académie et recevoir un brevet de capacité du recteur (art 10). L'ordonnance prévoyait trois degrés de capacité : le degré inférieur était accordé à ceux qui savaient « suffisamment lire, écrire et chiffrer, pour en donner des leçons » ; le deuxième degré à ceux qui possédaient bien « l'orthographe, la calligraphie et le calcul et qui [étaient] en état de donner un enseignement simultané analogue à celui des écoles chrétiennes » ; et le degré supérieur « à ceux qui posséd[aient] par principes la grammaire française et l'arithmétique, et sont en état de donner des notions de géographie, d'arpentage et des autres connaissances utiles dans l'enseignement primaire (art 11). Un individu détenteur d'un brevet de capacité qui désirait « s'établir librement dans une commune à l'effet d'y tenir école » devait s'adresser au comité cantonal et présenter de nouveaux certificats attestant de sa bonne conduite depuis qu'il avait obtenu le brevet de capacité (art 24). De leur côté, ceux qui voulaient enseigner devait obtenir une autorisation spéciale du recteur pour un lieu déterminé » qui devait être agréée par le préfet (art 13).

[1143] Article 24 de l'ordonnance du 29 février 1816 portant qu'il sera formé dans chaque canton, un comité gratuit et de charité pour surveiller et encourager l'instruction primaire (*Duvergier*, t. 20, 2e éd., 1837, p. 248).

[1144] RAMBAUD, A., « France », *in* BUISSON, F. (dir.), *Nouveau dictionnaire de pédagogie, op. cit.,* http://www.inrp.fr/edition-electronique/lodel/dictionnaire-ferdinand-buisson/document.php?id=2754). Alfred Rambaud précise que ce même privilège a « été octroyé en 1819 et 1820 aux institutrices congréganistes du degré élémentaire et du degré supérieur ». Il a été confirmé par l'ordonnance du 23 juin 1836 consacrée aux écoles primaires de filles puisque si les institutrices appartenant à une congrégation religieuse doivent être autorisées par le recteur pour tenir une école primaire élémentaire, elles sont exemptées de fournir un certificat de capacité quand elles sont en possession d'une lettre d'obédience de leur supérieure possibilité. Pour tenir une école primaire supérieure, elles doivent par contre justifier d'un brevet de capacité du degré supérieur (articles 13 et 14 de l'ordonnance du 23 juin 1836 relative aux écoles primaires de filles (*Duvergier*, t. 36, 1936, p. 320).

[1145] Article 4 de Loi du 28 juin 1833 sur l'instruction primaire (*Duvergier*, t. 33, 1842, p. 192). Les personnes condamnées ou tout instituteur condamné pour cause d'inconduite ou d'immoralité sont exclus de cette liberté d'établissement (articles 5 et 7).

supérieures, l'ordonnance du 23 juin 1836 exigeait, de surcroît, la nécessité d'obtenir, auprès du recteur de l'académie, une autorisation pour un lieu déterminé[1146]. La loi Falloux du 15 mars 1850 a imposé de nouvelles conditions, comme la précision du lieu de résidence de l'instituteur, les professions exercées durant les dix dernières années précédant sa demande ou encore la transmission de la déclaration préalable au procureur de la République et au sous-préfet en parallèle de celle au recteur de l'académie[1147]. Ce dernier avait la possibilité de s'opposer à l'ouverture de l'école « dans l'intérêt des mœurs publiques »[1148]. Sous la III[e] République, la liberté d'ouvrir des écoles primaires était également reconnue et les conditions d'établissement restaient libérales[1149].

Il en allait sensiblement de même en Italie. Ainsi, la loi piémontaise de 1859, dite loi Casati, – qui pose les bases du système d'éducation de l'école élémentaire à l'Université et qui sera étendue à tout le pays en 1877[1150] – autorisait les citoyens réunissant les mêmes conditions que celles nécessaires pour diriger une école primaire publique, à diriger une école élémentaire privée. Ils devaient là encore prouver leur « capacité légale » (entendue comme les diplômes requis par la loi) et leur moralité[1151]. La loi précitée dispensait toutefois les personnes enseignant gratuitement dans les écoles du dimanche ou dans les écoles primaires pour adultes de faire la preuve de leur capacité[1152].

En Suède, l'autorisation d'ouvrir des écoles privées ne pouvaient être refusée « aux personnes de sentiments religieux et moralité reconnus, et de capacité suffisante »[1153]. Elle impliquait une déclaration préalable au conseil scolaire. De leur côté, les « civils » avaient aussi la possibilité de fonder des écoles à leurs frais. Elles devaient alors être placées sous la

[1146] Articles 4, 5 et 7 de l'ordonnance du 23 juin 1836 relative aux écoles primaires de filles (*Duvergier*, t. 36, 1936, p. 319). Cette autorisation devait être délivrée par recteur de l'académie après avis comité local et comité d'arrondissement.
[1147] Article 27 de loi du 15 mars 1850 (*Duvergier*, t. 50, 1859, p. 76).
[1148] Article 28 du 15 mars 1850 (*Ibid.*). C'est le conseil académique qui jugeait la demande d'opposition. Si l'école était établie malgré l'opposition du conseil, elle était fermée et son créateur poursuivi devant le tribunal correctionnel risquant une amende voire, en cas de récidive, une peine pouvant aller jusqu'à un mois d'emprisonnement (art 29).
[1149] En effet, l'article 37 de la loi du 30 octobre 1886 sur l'organisation de l'enseignement primaire impose à tout instituteur qui veut ouvrir une école privée de déclarer son intention au maire de la commune où il veut s'établir et de lui désigner le local. Ce dernier devait fournir un récépissé de déclaration au postulant et afficher cette déclaration. S'il estimait que le local n'était pas convenable à « l'intérêt des bonnes mœurs ou de l'hygiène », il avait la possibilité de s'opposer à l'ouverture de l'école dans les huit jours. (*Duvergier*, t. 86, 1886, p. 379).
[1150] Article 12 de la loi n° 3961 du 15 juillet 1877 (*Annuaire de législation étrangère,* A. 7, 1878, p. 407).
[1151] Article 355 de la loi n° 3725 du 13 novembre 1859 (http://www.alterhistory.altervista.org/Documenti/testiGET.php?titolotesto=Casati). Ce même article précise que la licence obtenue dans les lycées et dans les collèges techniques tient lieu de titre de capacité. Le texte unique de 1926 reprend cet article en modifiant les titres de capacité pour les adapter aux évolutions de la législation. Les futurs directeurs doivent présenter leur diplôme de maturité classique et leur diplôme d'habilitation technique (art 97 de la loi de 1926, GOY, H., *Le texte unique des lois sur l'instruction élémentaire, op. cit.*, p. 98).
[1152] Article 356 de de la loi n° 3725 du 13 novembre 1859.
[1153] DARESTE, P., « Notice sur les lois scolaires du 20 janvier 1882 », *Annuaire de législation étrangère*, A 12, 1883, p. 831.

surveillance du conseil scolaire, lequel disposait du pouvoir de prescrire, dans le respect de la volonté du testateur ou donateur, des modifications jugées utiles et conformes aux lois[1154].

Cette intervention publique préalable a été parfois différée dans le temps. Ainsi, en Angleterre, les autorités publiques sont longtemps restées indifférentes à la question de l'enseignement, dont le développement relevait essentiellement de l'initiative privée[1155]. Si elles commencent à intervenir au cours du XIXe siècle, en vue de l'amélioration de la qualité de l'enseignement, c'est surtout à titre de contrôle, notamment par le biais de l'attribution des subventions. Pour autant, elles ne se reconnaissaient pas un pouvoir de direction[1156]. L'augmentation constante des subventions les a conduit à exiger un certain nombre de garanties en contrepartie. Le Comité spécial du Conseil privé créé en 1839[1157] va, par exemple, instituer « un nouveau certificat d'aptitude destiné aux instituteurs qui ne sortaient pas de l'école normale »[1158]. Il va également « intervenir dans la rédaction des actes de fondation – *Trust Deeds* – qui déterminaient les conditions du fonctionnement des écoles : il s'assurait en particulier de l'affectation permanente des bâtiments à des fins scolaires »[1159]. L'*Education act* de 1902, qui réorganise le système d'enseignement anglais et confère aux autorités locales d'éducation (Conseils de comté et de bourg) un pouvoir de direction générale, vient fixer des conditions pour éviter les créations inutiles d'« écoles primaires publiques »[1160]. Selon l'article 8 de ce texte, toute personne privée qui propose d'établir une nouvelle école doit rendre son projet public. Ainsi, les directeurs des écoles existantes, l'autorité locale en charge de l'éducation ou dix contribuables ont la possibilité, dans les trois mois, de saisir le *Board of education* pour faire valoir que cette école n'est pas nécessaire (*not required*) ou qu'une autre école gérée par l'autorité locale d'éducation est plus à même de remplir les besoins du district (*is better suited to meet the wants of the district*)[1161]. L'article 9

[1154] *Ibid.*
[1155] BRUYAS, J., *Le régime légal de l'enseignement, op. cit.*, p. 46.
[1156] *Ibid.*, p. 54.
[1157] Ce Comité a été créé en avril 1839 par un décret de la Reine en Conseil. Il est composé de divers ministres, sous la présidence du Lord président du Conseil. Il est chargé d'administrer les sommes votées annuellement par la Chambre des communes (*Ibid.*, pp. 52-53).
[1158] *Ibid.*, p. 55.
[1159] *Ibid.*
[1160] Depuis l'*Education act* du 9 août 1870, les écoles primaires publiques désignent outre les écoles élémentaires créées par les autorités publiques (les *school boards* en 1870 qui seront remplacés par les autorités locales d'éducation en 1902), les écoles volontaires qui respectent les conditions exigées et plus spécifiquement la « neutralité religieuse ». Ce principe ne signifie pas que l'école ne soit pas confessionnelle, mais implique que les enfants doivent être admis dans cette école quelle que soit leur conviction religieuse et ne doivent pas être forcés d'assister à une cérémonie religieuse ou à un enseignement religieux (voir art 7 de l'*Education act* de 1870, http://www.educationengland.org.uk/documents/acts/1870-elementary-education-act.html).
[1161] Art 8 de l'*Education Act* du 18 décembre 1902 (http://www.educationengland.org.uk/documents/acts/1902-education-act.html). Si une école est construite sans respecter la décision du bureau de l'éducation, elle sera considérée comme une école non nécessaire (*be treated as unnecessary*).

de cette même loi précise, en outre, les facteurs qui doivent être pris en compte par le *Board of education* pour prendre sa décision, parmi lesquels l'intérêt de l'instruction laïque, les vœux des parents ou encore le projet de financement, eu égard notamment à la participation publique[1162].

Concernant l'enseignement secondaire, les possibilités d'établissement ont été davantage contraintes. En France, par exemple, la loi de 1802 imposait la nécessité d'obtenir une autorisation du gouvernement pour ouvrir une école secondaire[1163]. La loi Falloux de 1850 imposait la même condition, y compris aux écoles secondaires ecclésiastiques[1164]. Quant à celles déjà existantes, elles devaient être soumises à la surveillance de l'État pour être autorisées à continuer d'exercer[1165]. En Prusse, c'est le consistoire provincial qui délivrait les autorisations et c'est devant lui qu'il fallait produire une attestation de moralité et de bonne conduite, ainsi qu'un certificat de capacité obtenu après un examen spécial[1166]. La nécessité de justifier « d'une capacité morale, scientifique et technique » est même constitutionnalisée par l'article 22 de la Constitution de 1850[1167]. Pour prendre un dernier exemple, en Italie, d'après la loi Casati de 1859, c'est auprès du superintendant aux études de la province (*Provveditore*) qu'il fallait demander une autorisation en indiquant la localisation de l'établissement, le programme des enseignements (conformes à ceux établis par la loi), le nom et le titre de capacité des enseignants, ainsi que l'acceptation de se soumettre à l'inspection[1168]. Le superintendant avait la possibilité de s'y opposer dans un délai de deux mois si l'une des conditions exigées n'était pas remplie[1169].

L'importance croissante accordée à l'éducation explique la volonté politique de renforcer les conditions d'établissement d'une école libre, avec l'objectif de permettre à tous

[1162] Art 9.
[1163] Article 8 de la loi sur instruction publique du 1er mai 1802 (11 floréal an X) (*Duvergier*, 2e éd., t. 13, 1836, p. 175). L'article 6 de cette loi précise que les écoles secondaires sont toutes les écoles tenues par les particuliers (mais également les communes) qui enseignent les langues latines et françaises ainsi que les premiers principes de la géographie, de l'histoire et des mathématiques. Elles se distinguent des lycées dans lesquels sont enseignées les sciences et les lettres (art 9), c'est-à-dire les langues anciennes, la rhétorique, la logique, la morale, et les éléments des sciences mathématiques et physiques (art 10).
[1164] Article 70 de la loi du 15 mars 1850 sur l'enseignement (*Duvergier*, t. 50, 1859, p. 98). Cette loi renforçait par ailleurs les exigences de capacité vu que la déclaration au recteur de l'académie devait comporter un certificat de stage d'au moins cinq ans dans un établissement d'enseignement secondaire, le diplôme de bachelier ou un brevet de capacité, le plan du local et l'indication de l'objet de l'enseignement (Article 60, *Ibid.*, p. 92).
[1165] Article 70 de la loi du 15 mars 1850 sur l'enseignement.
[1166] *Ibid.*, p. 173. Victor Cousin cite les articles 91 à 113 de la loi de 1819 qui précisent la procédure à suivre (*Ibid.*, p. 174).
[1167] Article 22 de la Constitution Prussienne du 31 janvier 1850. Notons qu'une ordonnance royale du 10 juin 1834 avait déjà imposé la fourniture d'une attestation de « moralité et de bonnes opinions religieuses et politiques » (*Revue étrangère de législation*, 1834, p. 767).
[1168] Articles 246 et 247 de de la loi n° 3725 du 13 novembre 1859.
[1169] *Ibid.* Sans opposition motivée du superintendant, l'école pouvait être ouverte et conserver ce droit tant que les conditions fixées étaient respectées.

les enfants de recevoir un enseignement commun (au moins en partie) et de qualité. L'évolution constitutionnelle allemande fournit, sur ce point, un exemple topique. Sous la Constitution prussienne de 1850, une simple justification des capacités morale, scientifique et technique du candidat à l'établissement suffisait. La Constitution de Weimar de 1919 consacre le renforcement du rôle de l'État en matière d'éducation par un encadrement plus strict des conditions présidant à l'établissement des écoles. Aussi sous l'empire de cette Constitution, l'établissement des écoles requérait une véritable autorisation de l'autorité publique qui n'était accordée que lorsque, ces écoles, « dans leurs programmes et leurs installations, ainsi que dans la formation scientifique de leur personnel enseignant, […] ne sont pas inférieures aux écoles publiques et […] ne favorisent pas une séparation des élèves d'après la situation de fortune des parents »[1170]. Quant à la loi fondamentale de 1949, elle impose que « les écoles privées qui se substituent aux écoles publiques » soient agréées par l'État, selon les mêmes conditions que celles prévues par la Constitution de Weimar[1171]. On constate ainsi que la simple « justification » des capacités requises a laissé place à une « autorisation » pour finir par un véritable « agrément » de l'État, attestant d'un renforcement progressif, tant de la teneur du contrôle de l'autorité publique, que de son intensité.

Avec le développement de la volonté politique de généraliser l'accès à un enseignement (primaire, puis complémentaire, puis secondaire) de qualité, l'encadrement de l'établissement des écoles dites « libres » est devenu plus contraignant. Si la capacité des enseignants et directeurs est restée un critère important, dont les exigences n'ont d'ailleurs cessé de s'élever, cet encadrement concerne également les locaux destinés à l'accueil des élèves, le matériel nécessaires aux enseignements ou encore le contenu de ces derniers.

Cet encadrement constitue un premier indice de la spécificité de l'activité d'enseignement, notamment de l'enseignement privé subventionné. L'appréhension de cette activité comme un service public est définitivement confirmée par les conditions qu'imposent les autorités publiques quant au fonctionnement et à l'organisation de l'enseignement et par le

[1170] Article 147 de la Constitution de Weimar du 11 août 1919 (http://mjp.univ-perp.fr/constit/de1919.htm). A contrario, ce même article dispose que « l'autorisation sera refusée si la condition économique et juridique du personnel enseignant n'est pas suffisamment assurée ». Les lycées étaient sous le contrôle du premier consul puisque ce dernier nommait le proviseur, le censeur et le procureur (gérant des affaires de l'école) de chaque lycée (art 14) ainsi que les inspecteurs généraux des études (art 17).

[1171] Art 7-4 de la loi fondamentale de 1949. Dans les autres cas, l'autorisation ne peut être donnée par l'administration que si l'école primaire privée présente un « intérêt pédagogique particulier ou si les personnes investies de l'autorité parentale demandent la création d'une école interconfessionnelle, confessionnelle ou philosophique et qu'il n'existe pas d'école primaire publique de ce genre dans la commune » (art 7-5).

contrôle public du respect de ces conditions (cf infra, chapitre II). Il n'en demeure pas moins que le régime d'établissement reste assez libéral, puisqu'il s'apparente à celui de l'agrément. Sans doute, cette libéralité trouve-t-elle sa justification dans le fait que la liberté de l'enseignement constitue, toujours et partout, un principe fondamental. Rappelons en effet la teneur de l'article 14 alinéa 3 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, aux termes duquel « la liberté de créer des établissements d'enseignement dans le respect des principes démocratiques, ainsi que le droit des parents d'assurer l'éducation et l'enseignement de leurs enfants conformément à leurs convictions religieuses, philosophiques et pédagogiques, sont respectés selon les lois nationales qui en régissent l'exercice ».

C'est un autre régime qui trouve à s'appliquer pour les services à caractère commercial tels la distribution d'eau et le transport ferroviaire. Eu égard aux enjeux notamment liés aux infrastructures dans ces domaines, il était effectivement nécessaire de recourir à un dispositif plus contraignant. C'est généralement celui de la « concession » qui a été retenu.

B. La concession comme véritable autorisation de faire : les exemples de la distribution d'eau et du transport ferroviaire

L'autre régime d'habilitation des personnes privées pour établir des services est celui de la concession, entendue dans son sens étymologique d'« autorisation de faire »[1172]. Il est le plus fréquent. Cette autorisation d'établissement, attachée souvent à celle d'exploiter ensuite le service, est obtenue au terme d'un processus long et contraignant en ce qu'il implique l'intervention de nombreux acteurs et l'obtention de diverses décisions publiques préalables[1173]. Il en va ainsi, par exemple, des activités de distribution d'eau (1) et des activités de transport ferroviaire (2).

[1172] Le terme de concession vient du latin *concessĭo* qui signifie, selon le Gaffiot, « action d'accorder, de concéder » et renvoie également à une « autorisation de faire ». Ce terme est, par ailleurs, déjà utilisé pour désigner « une concession de terre » (GAFFIOT, *op. cit.*).

[1173] Nous n'exposerons dans le présent paragraphe que les éléments du droit des concessions utiles à notre démonstration, la matière constituant un objet d'étude à part entière, par sa complexité et les réformes récentes qui ont modifié en profondeur le régime français des contrats de concession. Les besoins de la présente étude n'appelant pas de remarques particulières sur cette réforme, il n'en sera pas fait état. Tout au plus, pourra-t-il être relevé le dédoublement opéré par la réforme entre les délégations de service public « à la française » et les contrats de concessions, qui disposent désormais d'un régime profondément remanié et renouvelé, sous l'impulsion du droit de l'Union européenne. Pour plus de précisions, le lecteur pourra utilement se reporter aux textes de la réforme, communément dénommés sous le terme de paquet « concessions » : Directive n° 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession, (*JOUE,* 28 mars 2014, n° L 94), transposée en droit interne français par l'Ordonnance n° 2016/65 du 29 janvier 2016, relative aux contrats de concession, (*JORF,* 30 janv. 2016), et par le décret d'application n° 2016/86 du 1er février 2016 relatif aux contrats de concession (*JORF*, 2 février 2016).

1. L'exemple de la distribution d'eau

La nécessité d'une autorisation n'a pas toujours existé dans le domaine de l'eau, les ressources naturellement disponibles et gratuites permettant globalement la satisfaction des besoins de la population. À partir du XVIII[e] siècle, les ressources en eau, notamment dans les villes, ont commencé à se dégrader en raison de l'urbanisation et de la multiplication des pollutions organiques et industrielles. Les plus riches ont eu recours à des porteurs d'eau et à la filtration de l'eau. C'est au tournant du XIX[e] siècle que les réseaux de distribution collective d'eau à domicile ont commencé à se développer. Ces premiers réseaux de distribution d'eau destinés à une minorité (foyers les plus aisés et industries) sont, à la connaissance de l'auteure, peu documentés[1174]. Il ressort de la littérature accessible que le régime des concessions a été mobilisé dans la première phase de ce développement dans les plus grandes villes du continent européen[1175]. Les compagnies devaient se voir accorder des autorisations leur permettant, d'une part, de construire le réseau de distribution – donc, d'utiliser le sous-sol pour poser des canalisations – et, d'autre part, de capter l'eau[1176].

Ainsi, en Angleterre, premier pays à avoir développé de tels réseaux, la distribution d'eau de l'agglomération londonienne était assurée, selon Georges Bechmann, « par huit compagnies, nanties de concessions perpétuelles, remontant à des époques diverses depuis le XVIIe siècle, successivement modifiées » [1177]. Schématiquement, chaque compagnie

[1174] Les débuts de la distribution collective d'eau par canalisation ne font pas, à notre connaissance, l'objet d'une étude juridique approfondie. Les travaux adoptant une perspective comparatiste sont réalisés par des médecins, des hygiénistes ou encore des ingénieurs qui s'intéressent plus aux aspects techniques et aux maladies qu'aux questions institutionnelles et juridiques. Il a donc été difficile de trouver des informations sur ce sujet et, par voie de conséquence, les normes juridiques qui ont encadrées l'établissement de ce service. Le mouvement de municipalisation de ce service est par contre beaucoup mieux étudié. Or, il est souvent fait référence, comme nous le verrons au prochain chapitre, au rachat par les municipalités des compagnies existantes. Dans ce cadre là, le fait qu'il existait auparavant des concessions peut être noté mais sans plus d'information. Par exemple en Angleterre, le *Public Health Act* de 1875 dispose, dans son article 51-2, que les autorités urbaines et rurales peuvent « acheter […] tous droits, pouvoirs et privilèges d'une compagnie des eaux » (http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/38-39/55/contents). De son côté, Bernard Barraqué affirme juste que « les premiers réseaux ont été développés dans les grandes villes, par de entrepreneurs privés qui obtenaient une concession à la fois » (BARRAQUÉ, B., « Les politiques de l'eau en Europe », *in* BARRAQUÉ, B. (dir.), *Les politiques de l'eau en Europe*, Paris, éd. La Découverte, 1995, p. 261).

[1175] MILLWARD, R., « La distribution de l'eau dans les villes en Grande-Bretagne aux XIX[e] et XX[e] siècles : le gouvernement municipal et le dilemme des compagnies privées », *Histoire, économie & société*, n° 2, 2007, p. 118.

[1176] Les autorisations pour utiliser l'eau en vue de la consommation humaine est une question à part entière qui ne sera pas développée dans cette thèse. Les conditions à respecter pour constituer la demande se sont accrues et précisées avec la prise en compte croissante de la problématique environnementale. A titre d'illustration, en France, l'arrêté du ministre de la Santé du 20 juin 2007 relatif à la constitution du dossier de la demande d'autorisation d'utilisation d'eau destinée à la consommation humaine (*JORF* n° 158, 10 juillet 2007) fixe les différents éléments que le dossier doit contenir : nom de la personne responsable, informations permettant d'évaluer la qualité de l'eau, évaluation des risques de dégradation de la qualité de l'eau, étude portant sur les caractéristiques géologiques et hydrogéologiques du secteur considéré, sur la vulnérabilité de la ressource et sur les mesures de protection à mettre en place, justification des produits et procédés de traitements à mettre en œuvre, description des installations et de distribution d'eau, description des modalités de surveillance.

[1177] BECHMANN, G., *Salubrité urbaine, distribution d'eau et assainissement, op. cit.*, t. 2, p. 361. Voir également MALLET, Ch., « Rapport sur la distribution des eaux dans Londres, imprimé par ordre de la Chambre des communes », *Journal du*

fournissait l'eau dans une zone déterminée. Le Parlement qui accordait, selon la tradition anglaise[1178], ces autorisations par des lois dites « privées » ou *special Act*[1179], était également compétent pour fixer la quantité d'eau journalière que les compagnies pouvaient puiser[1180]. L'expérience anglaise a trouvé à s'exporter puisqu'à Berlin, la première distribution d'eau a été créée en 1856, « en vertu d'une concession faite à une compagnie anglaise »[1181]. En France, mis à part le recours traditionnel aux concessions particulières pour la distribution d'eau publique par des fontaines[1182], des concessions ont aussi été accordées pour l'établissement des premiers réseaux de distribution collective d'eau à domicile, comme en témoignent celles accordées aux frères Vachettes[1183], celles confiées aux frères Perier[1184] ou

Génie civil, Paris, Alexandre Corréard, t. 2, 1829, pp. 271-294 ; LAMBELIN, R., « Le service des eaux à Londres », *Revue municipale*, n° 57, 26 novembre 1898, p. 897.

[1178] BELL, J., KENNEDY, T. P., « La notion de service public au Royaume-Uni et en Irlande », *op. cit.*, p. 232.

[1179] Dans la note de présentation de la loi du 11 août 1875 consolidant et amendant les actes relatifs à la santé publique en Angleterre, Edmond Bertrand, G. Laneyrie et A. Gourd présentent la situation antérieure afin d'expliquer les raisons d'être de cette législation. Ils expliquent que, notamment, pour entreprendre des travaux importants [comme c'est le cas pour les réseaux collectifs de distribution d'eau, N.D.A.], les contribuables s'adressaient au Parlement qui leur accordait, par un acte spécial, d'un caractère en quelque sorte privé dans certains cas, les facilités qui lui étaient demandées » (*Annuaire de législation étrangère*, A 5, 1876, pp. 28-29). Le *waterworks clauses Act* de 1847 vise notamment à réglementer les *special Acts* qui sont définis à l'article 2 comme étant tous les actes autorisant la construction d'un réseau de distribution d'eau.

[1180] Edmond Huet précisait en effet qu'« en 1850, Londres ne pouvait disposer que de 200 000 mètres cubes d'eau par jour ; il y avait insuffisance, et le Parlement, par divers actes de 1852, autorisa les compagnies à prendre journellement dans la tamise jusqu'à concurrence de 450 00 mètres cubes d'eau ; dès 1856, ces compagnies pouvaient en distribuer 370 000 » qui est monté ensuite à 500 000 mètres cubes qui sont « élevés et distribués par l'intermédiaire de machines à vapeur » (HUET, E., « Alimentation en eau et assainissement des villes », *in* CHEVALIER, M., *Exposition universelle de 1867 à Paris, Rapports du jury international*, Paris, Dupont, t. 10, 1868, p. 251).

[1181] BECHMANN, G., *Salubrité urbaine*, *op. cit.*, p. 374.

[1182] Voir GIRARD, P. S., *Recherches sur les eaux publiques de Paris*, Paris, Imprimerie impériale 1812, p. 6 et s. Pierre-Simon Girard nous apprend notamment que les registres de la ville de Paris qui datent du règne de Louis XII (XVe siècle) « contiennent les délibérations prises et les ordonnances rendues par le prévôt des marchands et les échevins, sur la distribution des eaux publiques ». Ils « font mention de tous les projets qui ont été présentés en différents temps pour amener à Paris de nouveaux eaux, ou pour augmenter le volume de celles dont on jouissait déjà ; ils rappellent les concessions particulières qui ont été faites, la confirmation ou les révocations de ces concessions ». A titre d'illustration, l'établissement d'une fontaine située entre les rues Saint-Martin et Saint-Denis a été attribué à Henri de Marle, chancelier de France sous Charles VI (*Ibid.*, p. 7). Mais il existe également des concessions destinées à l'usage d'une maison. Par exemple, « en 1528, François Ier adresse lui-même à l'Hôtel de Ville la demande d'une concession d'eau pour l'usage d'une maison particulière que Pierre de Montigny, évêque de Castres, faisait bâtir à la Villette ». Girard note que « cette demande fut accueillie ; mais [qu'] il est aisé de reconnaître, par les retards que l'on mit à y répondre et par les conditions onéreuses qui furent imposées au concessionnaire, que l'on accordait avec peine ce qu'il aurait été difficile de refuser aux instances du souverain » (*Ibid.*, pp. 7-8). Voir également BEZANCON, X., *Les services publics en France du Moyen Âge à la Révolution*, Paris, Presses de l'ENPC, 1995, 439 p.

[1183] Comme l'explique André Guillerme, en 1771, la ville de Paris, « financièrement exsangue concède à la Compagnie des Pompes à manège [des frères Vachette] le droit de s'établir sur les bords de la Seine pour filtrer l'eau à travers graviers et sables. L'une de de ces usines est installée au Port-à-l'Anglais en 1771, une autre à l'extrémité de l'île Saint-Louis. L'eau de la Seine perd ses particules mais les rendements sont faibles : à peine 12 m^3/j. ». Elle sera rachetée par la compagnie des frères Perier en 1785 (GUILLERME, A., *Genèse du concept de réseau, 1760-1815* (Rapport de recherche à la DRI-MELTM, 1988), Champs-sur-Marne, Laboratoire Théorie des mutations urbaines, Institut Français d'Urbanisme, 1988, p. 72).

[1184] La concession accordée aux frères Perier par privilège royal est la première tentative d'ampleur visant à distribuer l'eau à domicile à Paris grâce à l'utilisation de pompes à feu. Selon Pierre-Simon Girard, « il fallait à MM. Périer des fonds considérables pour profiter du privilège qu'ils avaient obtenu ; ils formèrent en conséquence, le 27 août 1778, une compagnie composée des principaux capitalistes de Paris ». Dès 1782, des pompes à feu sont construites à Chaillot pour distribuer l'eau la fontaine publique de la porte Saint-Honoré ainsi qu'aux autres fontaines construites à la Chaussée d'Antin, à la porte Saint-Denis, dans la rue du Temple. Une nouvelle machine à vapeur sera établie au Gros-Caillou pour le service du faubourg Saint-Germain. Pour distribuer l'eau aux particuliers, des conduites principales en fonte de fer sont posés, des tuyaux en bois et de plomb permettent de réaliser les embranchements (GIRARD, P. S., *Recherches sur les eaux publiques de Paris*, *op. cit.*, pp. 81 et s.). Mais comme le précise André Guillerme, « les frères qui escomptent l'abonnement de 20 000 maisons n'en ont, en 1786, que 40, entraînant ainsi la banqueroute de leur compagnie qui réussit à vendre la majeure partie de ses actions à Paris

encore celle attribuées, au XIXe siècle, à la Compagnie générale des eaux dans plusieurs villes, avant qu'elle n'arrive à obtenir celle de Paris en 1860[1185]. Il pouvait en aller de même en matière d'assainissement quand ce service était concédé à des personnes privées. Pour ne prendre qu'un exemple, on peut citer la ville de Marseille qui a concédé à M. Louis Genis les travaux et l'entretien du curage du collecteur et des égouts de la ville pendant cinquante ans conformément à une convention signée le 21 août 1890 dont les termes ont été ratifiés par la loi du 24 juillet 1891[1186].

Les autorités publiques ne sont pour autant pas restées étrangères à l'établissement d'un accès généralisé à l'eau potable à domicile (voir *infra*). À partir de la fin du XIX[e] siècle, on constate en ce domaine, comme dans celui des transports urbains, une tendance à la « municipalisation » des services, et ce dans toute l'Europe y compris dans les grandes villes[1187]. Si de nombreuses municipalités ont ainsi fait le choix de la prise en charge directe du service de l'eau, il leur restait possible de recourir à l'instrument juridique de la concession[1188]. La municipalité pouvait ainsi déléguer la compétence de distribution d'eau à un entrepreneur privé. Cette faculté sera particulièrement utilisée par le système français, qui présente la situation, longtemps originale au plan international, d'un recours important à la délégation de gestion auprès d'opérateurs privés. Les chiffres sont éloquents : trois quarts du marché de la distribution d'eau et plus du tiers du marché de l'assainissement sont détenus par des opérateurs privés à la fin du XX[e] siècle[1189].

---

avec la concession de tous les privilèges et établissements en mars 1788, la distribution d'eau est réunie au domaine de la ville » (GUILLERME, A., *Genèse du concept de réseau*, *op. cit.*, p. 75).

[1185] Traité pour la distribution de l'eau du 11 juillet 1860 conclu entre la Ville de Paris et la Compagnie générale des eaux et approuvé par décret impérial du 2 octobre 1860 (*Duvergier*, t. 60, 1860, p. 533, http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5490723v/f540).

[1186] Loi du 28 juillet 1891 concernant l'assainissement de la ville de Marseille (*JORF* n° 199, 25 juillet 1891, p. 3741). Les termes de la concession, comme sa durée, ne sont pas pas précisées dans la loi, mais par Xavier Bezançon (BEZANÇON, X., *Les services publics en France : de la Révolution à la Première Guerre mondial*, *op. cit.*, p. 127).

[1187] Par exemple, « en 1908, en Allemagne, 38 des 41 grandes villes ayant une population de 100 000 habitants et plus avaient municipalisé les réseaux d'eau tandis qu'en Suède, en 1909, les 81 stations de pompage étaient exploitées par les municipalités. En Grande-Bretagne, 60 % des entreprises étaient entre les mains des communes dans les années 1870 et ce chiffre passa à 80 % en 1914 ; la plupart des entreprises privées qui demeurèrent distribuaient seulement de petites quantités d'eau ». « Même en France, le pays de la concession, régnait la municipalisation des services de l'eau ». En dehors de Paris, les systèmes municipaux se sont multipliés « rapidement à partir du milieu du siècle et en 1913 les trois quarts des communes étaient maîtresses de leurs propres systèmes » (MILLWARD, R., « La distribution de l'eau dans les villes en Grande-Bretagne au XIXe et XXe siècles », *op. cit.*, pp. 118-119).

[1188] En Espagne par exemple, l'article 53 de la loi générale sur les travaux publics du 13 avril 1877 prévoit qu'il peut être accordé des concessions à des particuliers ou à des entreprises notamment pour construire et exploiter ce qui est nécessaire à l'exploitation des eaux pour une durée qui ne peut excéder 99 ans (http://www.carreteros.org/legislaciona/antigua/1875_1899/l1877a.htm).
Voir également l'article 147 de la loi sur les eaux du 13 juin 1879 (de PALAU, M., *Ley de Aguas de 13 junio de 1879*, Madrid, Antonio de Sanmartín, Barcelona Texidó y Parera, 1879, p. 52).

[1189] DROUET, D., « Les réseaux d'eau et d'assainissement », *in* LE DUC, M. (dir.), *Services publics de réseau et Europe,* Paris, La documentation française, 1995, p. 169.

En raison de l'ampleur et de la technicité des travaux à entreprendre pour établir le service, puis pour permettre son fonctionnement, les concessions de distribution d'eau ont été, à l'instar des chemins de fer, accompagnées d'études préalables et de preuves de la faisabilité tant financière que technique du projet.

2. L'exemple des chemins de fer

L'importante littérature disponible[1190] sur les débuts du ferroviaire fait, de ce mode de transport public, un exemple particulièrement riche[1191].

A l'exception notable de la Belgique[1192], de deux États « allemands »[1193] et de deux États « italiens »[1194] dont les réseaux ferroviaires ont commencé à être construits par l'État,

[1190] Le traité des chemins en quatre volumes d'Alfred Picard, avec son approche comparatiste, est une source précieuse sur laquelle les développements qui suivent se sont beaucoup appuyés.

[1191] Pour être établis par une personne privée, les autres modes de transports publics (transports ferroviaires d'intérêt local, omnibus, tramways etc.) nécessitaient également l'obtention d'une concession. Cet établissement devait donc être autorisé par les autorités publiques. Généralement, le type d'autorités habilitées à intervenir dans le processus de décision attribuant cette autorisation – assortie le plus souvent du droit d'exploiter la ligne ensuite – dépendait du type de voies publiques que ces transports étaient amenés à occuper. Pour prendre l'exemple des tramways, en Angleterre, le parlement habilitait les villes à autoriser les compagnies à construire leurs réseaux de tramways sur leur territoire comme ce fut le cas pour Liverpool en 1868 (*Liverpool tramways Act* de 1868, cité par MONTET, E., *Étude sur le socialisme municipal*, Paris, Rousseau, 1901, p. 63). Afin de développer le réseau secondaire (ou d'intérêt local) très peu répandu à la fin du XIXe siècle en Angleterre, le Parlement a créé, par le *Light Railways Act* du 14 août 1896, une commission spéciale (la *Light Railway Commission*) chargée d'instruire, de mener les enquêtes et d'autoriser les demandes d'établissement de *light railways*. Cette décision était soumise à l'approbation du *Board of trade*. L'objectif était de faciliter la construction de « *cheap railways* », des lignes à bon marché, tant au point de vue de la construction qu'à celui de l'exploitation » (GIRAUD, E. « Notice de la loi du 14 août 1896 ayant pour objet de faciliter la construction de chemins de fer légers en Grande-Bretagne », *Annuaire de législation étrangère*, A. 26, 1897, p. 47 et http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/59-60/48/contents/enacted). En Espagne, l'autorisation du Ministre du développement (*Fomento*) était nécessaire si une route de l'État était concernée et si la traction n'était pas animale. La députation provinciale était concernée s'il s'agissait d'une route provinciale et le gouverneur civil si étaient en jeu des voies municipales. Quand le tracé ne concernait que les voies d'une seule commune, l'autorisation était accordée par les municipalités (*ayuntamientos*) après avoir été approuvée par le Ministère du gouvernement quand il était question de tramways urbains (voir les articles 70 à 77 de la loi de 1877 *in* BRAVO MOLTÓ, E., *Legislación de ferrocarriles*, Madrid, Establecimiento Tipográfico de Pedro Núñez, 1891, p. 53). Il en allait de même en Belgique avec, bien sûr, des variantes comme le fait que les concessions accordées par les conseils communaux devaient être soumises à l'avis de la députation permanente du conseil provincial et à l'approbation du roi. Les attributions accordées par les députations provinciales devaient également obtenir l'approbation du roi. Comme cela était souvent le cas dans les autres pays, celles accordées par le gouvernement impliquaient que ce dernier ait au préalable entendu les collectivités locales concernées (Art 1 et 2 de la loi du 9 juillet 1875 sur les tramways, *Annuaire de législation étrangère*, 1875, p. 639). Notons néanmoins que la loi du 10 mai 1862 prévoyait que l'établissement d'un tramway devait être autorisé par la législateur. Mais ce système a été abandonné par le gouvernement en considérant ce mode de transport comme des entreprises de voitures publiques non soumises à des règles spéciales. Les municipalités pouvaient donc concéder librement des tramways dans les limites de leur territoire. Le résultat est que les concessions furent accordées selon des conditions très différentes entraînant une confusion dans l'organisation de ce service qui devint un problème de plus en plus important avec le développement considérable de ce mode de transport. C'est ce qui explique l'adoption de la loi de 1875 (VERGÉ, Ch., « Notes sous Loi du 9 juillet 1875 sur les tramways », *Annuaire de législation étrangère*, 1875, p. 638). Pour la France, voir les articles 2 et 27 de la loi du 11 juin 1880. Que les projets soient d'initiative locale ou d'initiative de particuliers, dans l'ensemble des pays de l'étude, des enquêtes préalables étaient exigées pour justifier l'utilité du projet, démontrer la faisabilité technique, prendre en compte les intérêts concernés ou encore déterminer les tracés. On rencontre des procédures et obligations similaires pour les autres types de transport collectif par route comme en témoigne la loi belge du 14 juillet 1893 sur les services publics et réguliers de transport en commun par terre (*Annuaire de législation étrangère*, A 23, 1893, p. 365). Pour voir un cahier des charges résumant toutes les conditions qui étaient imposées aux concessionnaires voir celui joint au rapport du 1er mai 1837 sur le chemin de fer national (*MB* des 5 et 6 avril 1837) reproduit dans NOTHOMB, J.-B., « Chemins de fer concédés », *in* BROUCKERE DE, C., TIELEMANS, F., *Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, Bruxelles, Weissenbruch Père, t. 4, 1838, pp. 422 et s.

[1192] Si, en Belgique, l'établissement des chemins de fer a été une entreprise largement étatique, les lois du 19 juillet 1832 et du 1er mai 1834 prévoyaient néanmoins la possibilité pour le gouvernement d'« autoriser des particuliers, des communes et

l'établissement des lignes a, dans un premier temps, été réalisé par des compagnies privées. Deux types d'approche ont présidé à l'établissement des chemins de fer au cours du XIX[e] siècle. Dans certains pays comme l'Angleterre et l'Allemagne[1195], le réseau s'est constitué sans plan préétabli par les autorités publiques, selon les projets proposés par les compagnies. Dans d'autres pays, comme la France[1196], l'Espagne[1197] ou encore la Belgique[1198], une conception globale du réseau a été fixée dans la loi ou, en Italie[1199], par le gouvernement. L'initiative privée devait donc proposer des projets permettant de réaliser le plan ainsi établi.

---

des provinces à construire, à leurs frais, des chemins de fer dans toutes les directions, excepté celles que parcourt le chemin de fer national. Mais cette faculté […] est presque anéantie entre ses mains par suite du système général de communications qui s'exécute aux frais de l'État. Il est cependant des cas où le gouvernement a la plus grande latitude pour la construction des chemins de fer par voie de concession de péages, c'est lorsqu'il s'agit de faciliter les transports dans une contrée où le chemin de fer national ne peut atteindre, de fournir une communication locale à une industrie qui en manque, etc. ». Plusieurs arrêtés ont d'ailleurs été adoptés dans les années 1830 pour autoriser la construction de chemins de fer concédés (NOTHOMB, *op. cit.*, p. 421). Les concessions pouvaient être accordées après mise en adjudication comme en témoigne l'arrêté du 21 mars 1832 qui autorise la mise en adjudication d'un chemin de fer d'Anvers à Liège (*Pasinomie*, Années 1831-1832, p. 282)

[1193] En Allemagne, Anne Deffarges nous apprend, qu'au début de l'aventure, seuls le pays de Bade et le Duché de Braunschweig se sont engagés directement dans la construction de chemins de fer. Dans les quelques autres États qui avaient des chemins de fer, leur construction et leur exploitation avaient été prises en charge par des groupes privés. Pour convaincre les gouvernants, les pionniers du rail allemand ont utilisé « des arguments d'ordre administratifs, militaires, ou parfois [ont tablé] sur la concurrence avec les voisins ». Les réseaux allemands que l'on pouvait identifier dès les années 1850 ont été constitués par petits tronçons, au départ éloignés les uns des autres et qui, en se multipliant et se prolongeant finissaient par se raccorder les uns aux autres. Anne Deffarges précisant que la prise en charge en régie de ces tronçons était exceptionnelle (en Braunschweig, Hanovre et Bade), on peut en déduire que la norme était la concession. (DEFFARGES, A., « Le chemin de fer, moteur de l'unification allemande ? »*, op. cit.,* pp. 177-179).

[1194] Selon Michèle Berger, l'État Sarde et le Royaume de Naples ont construit et exploité leur réseau de chemins de fer jusqu'en 1860 (MERGER, M., « Les chemins de fer italiens : leur construction et leurs effets amont (1860-1915) », *op. cit.* p. 112). Pour un résumé de la loi du 13 février 1845 sur les chemins de fer dans les États sardes, voir *Revue étrangère de législation et d'économie politique*, t. 2, 1845, p. 411.

[1195] Comme le rappelle Anne Deffarges, « en l'absence de pouvoir central ayant la capacité de concevoir un plan et la volonté politique de prendre en charge la construction du réseau, celle-ci s'est amorcée de manière très particulière. En France, en Belgique, un réseau unifié est conçu puis réalisé par étapes. En Allemagne, le démarrage se fait sans tenir compte d'aucun plan, sans considérer les intérêts généraux ni même les grandes voies de circulation. On voit apparaître ici ou là, dans telle ou telle province, dans cet État ou dans un autre, de petits tronçons déconnectés les uns des autres, comme posés là par hasard dans un jeu de Mikado géant. Des groupes privés en sont à l'initiative. Exceptionnellement l'État participe ou prend en charge la régie (Braunschweig, Hanovre et Bade). Or, ces tout petits tronçons, éloignés les uns des autres, se multiplient rapidement, tandis que ceux existants sont prolongés et finalement raccordés les uns aux autres. Autour de 1840, les lignes de la phase précoce sont achevées, et dès les années 1850, on peut identifier les réseaux. Ainsi en l'absence de planification, la construction "sauvage" permet pourtant un développement rapide des chemins de fer allemands, qui n'auront bientôt rien à envier à leurs voisins ». Elle poursuit en expliquant que « la structure fondamentale du réseau allemand est ainsi avant tout l'œuvre des comités locaux, c'est-à-dire de la bourgeoisie allemande, forte seulement dans les villes » (DEFFARGES, A., *op. cit.*, pp. 179-180, 182).

[1196] Voir l'article 1 de la loi du 11 juin 1842 relative à l'établissement de grandes lignes de chemins de fer qui constitueront la fameuse « étoile Legrand ». Le réseau est divisé en cinq branches ayant des ramifications. En partant de Paris, il doit permettre de rejoindre la frontière de la Belgique par Lille et Valenciennes ; l'Angleterre par des villes du littoral de la Manche ; la frontière d'Allemagne par Nancy et Strasbourg ; la méditerranée, par Lyon et Marseille ; la frontière d'Espagne par Tours, Bordeaux, et Bayonne ; sur l'Océan par Tours et Nantes ; sur le centre de la France par Bruges ou encore de l'Océan à la méditerranée par Bordeaux, Toulouse et Marseille (*Duvergier*, t. 45, 1845, p pp. 168-171).

[1197] En Espagne, l'article 4 de la loi du 23 novembre 1877 établit un plan général du réseau à construire en précisant les nombreux tronçons à établir sur la route du nord, de l'Ouest, du Midi et de l'est ainsi que les différents liens entre elles (BRAVO MOLTÓ, E., *Legislación de ferrocarriles*, *op. cit.*, pp. 35-38).

[1198] En Belgique, cette conception globale est logique vu que la loi du 1[er] mai 1834 qui ordonne l'établissement d'un système de chemin de fer en Belgique a décidé qu'il s'agirait d'un réseau ferroviaire d'État ayant son centre à Malines et se dirigeant à l'est vers Liège et Louvain, au nord vers Anvers, et l'Allemagne, au sud vers Bruxelles et la France, à l'ouest vers Ostende pour se diriger vers l'Angleterre (art 1, *Pasinomie*, 1834, p. 102).

[1199] En Italie, « en 1860 le nouvel État unitaire, reconnut les concessions antérieures, facilita le raccordement des tronçons établis et l'ébauche d'un plan d'ensemble […] » (VARASCHIN, D., « De la concession en Espagne et en Italie, XIXe-XXe siècles », *Entreprises et histoire, n° 31,* 4/2002, § 19).

Dès lors, deux conceptions de l'utilité publique coexistent et s'affrontent : vision étatisée *versus* conception basée sur la confiance en l'initiative privée, sans imposition d'une conception globale du réseau. Pour François Caron, « l'affrontement entre ces deux conceptions de l'utilité publique prit dès l'origine les allures d'un débat théologique. Il fallut du temps pour négocier une synthèse viable »[1200]. En tout état de cause, les compagnies privées ne pouvaient établir des chemins de fer sans être confrontées à l'impératif d'utilité publique, consubstantielle à l'exercice de leur activité. En aucun cas, donc, un opérateur privé ne pouvait établir un service de transport ferroviaire à sa convenance et sans tenir compte de l'objectif d'intérêt général sous-tendant son action. Toute l'importance que le transport ferroviaire pouvait avoir pour le commerce, la défense, les intérêts stratégiques, la poste, le public, voire l'unification d'un pays, comme les atteintes au droit de propriété qu'il impliquait pour son établissement, justifiaient l'intervention des législateurs pour déterminer les règles de recevabilité des projets, les modalités de leur adoption et l'autorisation de la concession. Ainsi les compagnies ne pouvaient établir un chemin de fer que si elles obtenaient une concession. Comme le note Otto Mayer, cet impératif s'explique plus particulièrement par le fait que « le chemin de fer, dès le commencement, a été rangé dans la catégorie des chemins de communication qui doivent emprunter leur droit à l'État et qu'il est défendu d'imiter »[1201].

Les législateurs sont intervenus de différentes manières pour fixer les règles encadrant la recevabilité des projets et les procédures nécessaires à leur autorisation. Dans certains pays, ce sont des lois spécifiques à l'établissement des chemins de fer qui ont été adoptées pour arrêter des dispositions générales relatives à ce type d'entreprise. En Allemagne, la loi prussienne du 3 novembre 1838, complétée par une instruction de décembre 1838 signée par le Roi, précisait la procédure à suivre pour obtenir l'autorisation[1202]. En Espagne, c'était la loi générale sur les chemins de fer du 3 juin 1855, dont la plupart des dispositions ont été reprises et complétées par celle du 23 novembre 1877[1203]. En Angleterre, le législateur a procédé à l'élaboration de règlements de la chambre des communes, adoptés en 1836, qui sont venus « codifier » et préciser les règles permettant de développer les garanties et de préciser le

[1200] CARON, F., *Histoire des chemins de fer en France* (1740-1883), *op. cit.*, p. 96.
[1201] MAYER, O., *Le droit administratif allemand*, *op. cit.,* t. 4, p. 159. Otto Mayer explique qu'il existe néanmoins une distinction entre les chemins de fer publics qui sont affectés à la communication publique et « les lignes d'embranchement pour rejoindre une mine, une usine, des chemins de fer existant dans l'intérieur d'une propriété rurale, d'un établissement industriel destinés aux buts de ces entreprises ». Ces derniers s'apparentent aux chemins privés. S'ils nécessitent des permissions pour pouvoir « couper les chemins existants ou pour parer aux dangers spéciaux que ces moyens de transport pourront présenter », Otto Mayer estime que « la concession s'applique exclusivement aux chemins de fer publics » (*Ibid.*, pp. 159-160).
[1202] Loi prussienne du 3 novembre 1838, traduite par Jean FŒLIX dans *Revue étrangère et française de législation et d'économie politique*, t. 6, 1839, pp. 535-547 et pp. 571- 582.
[1203] BRAVO MOLTÓ, E., *Legislación de ferrocarriles*, *op. cit.*, pp. 21-32 et pp. 34-54.

contenu des études préliminaires à réaliser[1204]. Dans certains pays, à l'instar de la France et de l'Italie, les formalités préalables à la construction des chemins de fer sont réglementées par des textes qui concernent de manière plus générale les grands travaux d'intérêt public. En France, le législateur fixe les procédures encadrant les expropriations et renvoie à des règlements d'administration publique pour spécifier l'ensemble des règles de recevabilité et les conditions préalables à l'adoption des projets[1205]. C'est ainsi que l'ordonnance royale du 18 février 1834, modifiée par celle du 15 février 1835, a, par exemple, réglementé les formalités des enquêtes relatives aux travaux publics[1206]. En Italie, c'est la loi n° 2248 du 20 mars 1865 sur les travaux publics qui fixent, dans le titre V consacré aux chemins de fer, les conditions préalables à remplir[1207].

Au-delà de la diversité des normes d'encadrement, le contenu de ces différents textes présente de grandes analogies. Dans tous les cas, les procédures comportent une phase d'enquêtes préalables. L'utilité des projets doit être démontrée, en explicitant les avantages qu'ils peuvent apporter, comme leur cohérence avec les lignes existantes, leur trafic potentiel en termes de voyageurs et de marchandises ou encore leur supériorité vis-à-vis de projets concurrents[1208]. La faisabilité technique est évidemment une donnée majeure. Le degré des

---

[1204] Règlement (ou arrêté) de la Chambre des communes du 1er mars 1836 établissant les principes qui serviront de base à la discussion des lois sur les chemins de fer (*Revue étrangère et française de la législation*, t 3, 1837, pp. 636-639). Règlements relatifs aux *bills* des railroutes, amendés pour les sessions à venir adoptés par la chambre de communes le 3 aout 1836 et par la chambre de lords le 16 août 1836 (GUILLAUME, A., *De la législation des railroutes ou chemins de fer en Angleterre et en France*, Paris, Carilian-Goeury, 1838, annexe 8, p. 40, http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k63514586/f284).

[1205] Loi du 7 juillet 1833 sur l'expropriation (*Duvergier*, t. 33, 1842, pp. 232 et s.). L'article 3 de la loi de 1833 impose pour tous les grands travaux publics (routes royales, canaux, chemins de fer, canalisation de rivières, bassins et docks) qu'ils soient entrepris par l'État ou par des compagnies la réalisation d'une enquête administrative comme condition préalable à leur autorisation par la loi (p. 237). L'alinéa 4 de ce même article renvoie à un règlement d'administration publique pour déterminer les formes de ces enquêtes (p. 239). Notons que la loi du 11 juin 1842 relative à l'établissement de grandes lignes de chemins de fer concerne plus spécifiquement les conditions du financement et de sa répartition comme moyen de réaliser le plan fixé à l'article 1 (étoile Legrand).

[1206] *Duvergier*, t. 34, 1834, pp. 21 et s. et *Duvergier*, t. 35, 1836, p. 49.

[1207] Texte disponible à cette adresse : http://web.tiscali.it/cassaedilesassari/legge%202248_1865.htm

[1208] En France, l'article 3 de l'ordonnance du roi du 18 février 1834 dispose que doit être joint à l'avant projet, « un mémoire descriptif indiquant le but de l'entreprise et les avantages qu'on peut s'en promettre » (*Duvergier*, t. 34, 1834, p. 21).
En Angleterre, les investigations prévues par les règlements de la Chambre des communes portent sur certains éléments d'information permettant d'apprécier l'utilité des projets. Par exemple dans le règlement du 1er mars 1836, les compagnies doivent préciser la suffisance ou l'insuffisance des voies actuelles de transport sur la ligne proposée pour l'agriculture, le commerce ou encore les manufactures. Elles doivent estimer le nombre des voyageurs et le volume du trafic de marchandises envisagé ou encore les raisons motivant l'itinéraire de la ligne en cas de projet concurrent (*Revue étrangère et française de la législation*, t 3, 1837, p. 637).
En Prusse, c'est l'instruction signée par le roi en décembre 1838 venant préciser les conditions de l'examen approfondi préalable prévu par l'article 1 de la loi de 1838 qui indique que les initiateurs du projet devaient justifier « de l'utilité de l'entreprise en démontrant l'importance des transports à effectuer entre les divers endroits que le chemin de fer est destiné à lier ensemble ». Ils devaient également faire connaître « les motifs qui auront fait adopter la direction qu'il propose de donner au chemin » (*Revue étrangère et française de législation et d'économie politique*, t. 6, 1839, p. 536, nbp 2).
En Espagne, selon l'article 17 de la loi de 1855, les compagnies doivent présenter un mémoire décrivant le projet, mais c'est au gouvernement de déterminer l'utilité du projet sachant que cette justification n'est pas nécessaire pour les lignes classées d'importance première par cette présente loi (art 16-6° de la loi de 1855). Quant à la loi de 1877, elle définit toutes les lignes à construire pour achever le plan d'ensemble du réseau. Elles sont toutes considérées comme des lignes de « service général »

pentes, les angles des courbes, la nature des terrains traversées ou encore le nombre d'ouvrages d'art nécessaires, constituent des paramètres déterminants[1209]. Les données financières sont elles-aussi décisives. Particulièrement nombreuses, elles témoignent à la fois de l'importance des capitaux engagés et de la volonté de garantir la pérennité financière des projets. Ces données concernent notamment la constitution du capital des compagnies, leur solvabilité, ou le niveau des tarifs permettant d'équilibrer la gestion[1210]. Les normes peuvent également imposer des obligations de publicité préalable afin de permettre l'examen de recours éventuels[1211]. L'examen de ces formalités et de ces conditions était confié à

(*servicio general*) que l'on pourrait traduire comme étant des lignes d'intérêt général (art 4 et 5). Ce plan général ne peut être modifié que par une loi (art 6) (BRAVO MOLTÓ, E., *Legislación de ferrocarriles*, *op. cit.*, pp. 24 et 37-38).

[1209] En France, l'article 2 de l'ordonnance du roi du 18 février 1834 précise l'obligation de faire « connaître le tracé général de la ligne des travaux, les dispositions principales des ouvrages les plus importants » ainsi que le nivellement en longueur et un certain nombre de profils transversaux (*Duvergier*, t. 34, 1834, p. 21). Ces indications permettent notamment de rendre compte du degré maximum des pentes et de celui des courbes.

En Angleterre, le règlement de la chambre des communes du 1er mars 1836 impose aux initiateurs d'un projet de préciser « les difficultés spéciales de terrain pour les ingénieurs et les plans proposés pour vaincre ces difficultés » ; « les longueurs, largeurs, hauteurs et moyens de ventilation de tunnels et le genre de terrain qui doivent être percés » ; « si les pentes et les courbes sont généralement favorables » ou encore « la rapidité de la pente la plus escarpée » (*Revue étrangère et française de la législation*, t 3, 1837, p. 638).

En Prusse, c'est encore l'instruction signée par le roi en décembre 1838 qui impose que soit joint « un plan du terrain de parcours, indiquant les plus hautes montées du chemin, le plus petit diamètre des coudes, ainsi que les moyens à employer pour vaincre les difficultés résultant du terrain ; il démontrera la possibilité d'exécuter la ligne, sous le rapport technique, en joignant une évaluation approximative des frais de construction et d'entretien » (*Revue étrangère et française de législation et d'économie politique*, t. 6, 1839, p. 536, npb 2, pp. 536-537).

En Espagne, les compagnies doivent joindre à leur demande « un plan général, un profil longitudinal et les profils transversaux » de la ligne envisagée (art 16-2° et article 17 de la loi de 1855 et article 25-2° et 26 de la loi de 1877, BRAVO MOLTÓ, E., *Legislación de ferrocarriles*, *op. cit.*, pp. 23-24 et 42).

[1210] En France, l'article 2 de l'ordonnance du roi du 18 février 1834 rend obligatoire « une appréciation sommaire des dépenses » et l'article 5 exige que soit annexé « le tarif des droits, dont le produit serait destiné à couvrir les frais des travaux projetés » (*Duvergier*, t. 34, 1834, p. 21).

En Angleterre, le règlement de la chambre des communes de 1836 exigeait que soient précisés le montant des fonds de la compagnie et des emprunts, la somme versée par chaque actionnaire ou encore le nombre des actionnaires ayant des droits de propriété ou autres sur les terrains par où doit passer le chemin et leurs actions déjà soumissionnées, etc. Il fallait également démontrer que les recettes seraient suffisantes pour couvrir les dépenses d'établissement et d'exploitation tout en dégageant un bénéfice pour les actionnaires ; ou encore prévoir le coût et le profit des prolongations de lignes probables (*Revue étrangère et française de la législation*, t 3, 1837, pp. 636-637).

En Prusse, la loi du 3 novembre 1838, les initiateurs du projet devaient indiquer au ministre du commerce le chiffre du capital en actions (§ 1 al 1). Le nombre d'actions nécessaires pour constituer le capital annoncé devait être souscrit dans un délai fixé et la société devait être formée d'après des statuts convenus entre les souscripteurs (§ 1 al 2). La souscription des actions et des obligations comme leur cession étaient à des règles précises motivées par la volonté d'éviter l'agiotage (§ 2). De son côté, l'instruction signée par le roi la même année rendait obligatoire « une évaluation approximative des frais de construction et d'entretien » (*Revue étrangère et française de législation et d'économie politique*, t. 6, 1839, pp. 536-538).

En Espagne, pour que la candidature soit recevable, il fallait préciser le budget de construction et d'entretien de la ligne, le budget de fonctionnement et de l'entretien du matériel, le taux de plafonnement du tarif de péage et de transport (art 10 de la loi de 1855 et art 14 de la loi de 1877). Il fallait également présenter des garanties de solvabilité comme le dépôt en garantie de 1% de la valeur totale des chemins de fer c'est-à-dire du prix des travaux et du matériel servant à l'exploitation de la ligne (Art 11 de la loi de 1855 et art 15 et 26 de celle de 1877.) De son côté, l'article 46 de la loi de 1855 permettait au gouvernement d'autoriser de manière provisoire la constitution d'une société par action dont le but est la construction et l'exploitation des chemins de fer en fixant un certain nombre de conditions comme le fait que le capital social doit être au moins égal au montant total des fonds nécessaires pour la construction de la ligne et l'achat du matériel d'exploitation).

[1211] En Angleterre, les règlements relatifs aux bills des railroutes adoptés par la chambre des communes le 3 août 1836 et par la chambre des Lords le 16 du même mois visent à préciser les conditions dans lesquelles il sera donné avis au public de tout projet de construction, de modification ou d'élargissement d'une voie de chemin de fer. Ces règlements détaillent assez précisément les modalités de présentation des plans des projets concernés (pt 4 et 5) et la manière dont leur publicité doit être assurée : ils doivent être insérés dans les journaux (pt 3), notifiés par écrit aux propriétaires et emphytéotes (pt 12) ou encore déposés auprès des clercs de justice de paix (pt 9), dans les paroisses traversées (pt 10) et au Parlement (pt 11). ainsi que les conditions dans lesquelles des modifications peuvent être proposées par des particuliers avec là aussi des obligations de publication (pt 6) (GUILLAUME, A., *De la législation des railroutes ou chemins de fer en Angleterre et en France*, *op. cit.*,

différentes instances, comme des directions administratives, des commissions ou encore des corps d'ingénieurs[1212].

Cette phase préalable à l'autorisation constituait un moyen pour les autorités publiques d'examiner en amont tant les aspects techniques, qu'administratifs, juridiques ou encore financiers des projets ; autant de dimensions permettant, aux autorités habilitées d'accorder, dans un second temps, la concession, dont les cahiers des charges (ou norme équivalente) fixent de manière très précises les conditions de l'établissement.

L'attribution définitive de la concession – qui allait, la plupart du temps, de pair, avec l'autorisation d'exploitation – relevait généralement du législateur, même si l'on trouve des exemples, comme en Prusse, où elle était accordée par ordonnance royale[1213]. En Espagne, les articles 7 de la loi de 1855 et 10 de la loi de 1877 prévoyaient que le gouvernement transmettait au parlement le projet de concession, qui devait toujours être autorisé par une loi fixant les conditions de la concession. En France, si les premières lignes destinées avant tout au transport des marchandises et de matières premières ont pu être accordées sans grandes formalités par le pouvoir exécutif[1214], le recours à la loi pour autoriser l'établissement d'une ligne de chemin de fer s'est généralisé dans les années 1830[1215]. L'article 3 de la loi organique

---

pp. 40 et s.). De son côté, le règlement de la chambre des communes du 1er mars 1836 imposait que soit jointe au dossier la liste des propriétaires des terrains concernés précisant à chaque fois s'ils appuyaient le projet ou s'y opposaient. II fallait également joindre les pétitions qui s'opposaient aux bases du projet (*Revue étrangère et française de la législation*, t 3, 1837, pp. 638-639).

[1212] En Prusse, par exemple, c'est le ministre du commerce qui est en charge d'examiner de manière approfondie les projets. S'il estime que la demande est admissible, il la transmet au ministre de la guerre et aux autorités administratives locales (voir l'article 1 de la loi du 3 novembre 1838 et l'instruction signée par le roi en décembre 1838 (*Revue étrangère et française de législation et d'économie politique*, t. 6, 1839, pp. 536-537). En Angleterre, une fois les études, formalités et publicités préalables réalisées, les entrepreneurs devaient saisir le parlement par voie de pétition. Il faut noter qu'il existait une volonté du parlement anglais de ne pas laisser le pouvoir aux administrations de l'État. C'est pourquoi un comité spécial dont les membres étaient désignés par la chambre des communes, était en charge de l'examen de ces données et devait rédiger un rapport. Le règlement de la chambre des communes précité du 1er mars 1836 était justement destiné à fixer les différents points sur lesquels devaient porter les investigations des commissaires (*Revue étrangère et française de la législation*, t. 3, 1837, p. 636). Pour prendre un dernier exemple, en France, l'ordonnance du 18 février 1834 prévoyait, dans le chef lieu de chacun des départements traversés, la formation d'une commission de neuf à treize membres désignés par le préfet et « pris parmi les principaux propriétaires de terres, de bois, de mines, les négociants, les armateurs et les chefs d'établissements industriels » (art 4). Ces commissions devaient donner leur « avis motivé, tant sur l'utilité de l'entreprise que sur les diverses questions qui auront été posées par l'administration » (art 6) (*Duvergier*, t. 34, 1834, pp. 21-22). Bien évidemment, nombreux étaient les corps administratifs qui devaient également donner leur appréciation (administration des ponts et chaussées, service vicinal le cas échéant, ministère de la guerre, administration supérieure des travaux publics, préfets etc., voir PICARD, A., *Traité des chemins de fer*, Paris, J. Rothschild, t. 2, 1887, pp. 21-24).

[1213] § 1 al 2 de la loi du 3 novembre 1838 (*Revue étrangère et française de législation et d'économie politique*, t. 6, 1839, p. 537).

[1214] En France, par exemple, les premières concessions accordées entre 1823 et 1832 portaient sur des lignes, généralement à traction chevaline exclusivement affectées au transport des marchandises qui reliaient des centres industriels à des voies navigables. Elles étaient attribuées par ordonnance royale comme en témoigne le premier chemin de fer à traction à chevaux reliant Saint-Etienne à Andrézieux, approuvé par l'ordonnance royale du 26 février 1823 (Ordonnance royale relative à l'établissement d'un chemin de fer de la Loire au pont de l'Ane sur la rivière de Furens, par le territoire houillier de Saint-Etienne, département de la Loire, du 26 février 1823 (*Duvergier*, T. 24, 2e éd. , 1836, pp. 220-221, http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6516644s/).

[1215] Voir à titre d'exemple la loi du 9 juillet 1835 qui autorise l'établissement d'un chemin de fer de Paris à Saint Germain (*Duvergier*, T., 35, 1836, pp. 190-197). Voir également, le sommaire des ouvrages d'Alfred Picard relatifs à la France qui

du 7 juillet 1833 sur l'expropriation dispose d'ailleurs que les « chemins de fer entrepris par l'État ou par des compagnies particulières, avec ou sans péage, avec ou sans subside du Trésor, avec ou sans aliénation du domaine public, ne pourraient être exécutés qu'en vertu d'une loi, qui ne serait rendue qu'après une enquête administrative »[1216]. En Italie aussi, si les concessions ont pu être accordées par lettres patentes dans les prémices du développement des chemins de fer[1217], l'article 209 de la loi du n° 2248 du 20 mars 1865 sur les travaux publics impose que « la construction et l'exploitation d'un chemin de fer public [c'est-à-dire destiné au transport de voyageurs] ne peut être accordé que par la loi »[1218]. Même en Angleterre, pourtant considérée comme la patrie du « laissez-faire », les compagnies devaient, toujours selon leur tradition, demander au parlement le vote d'un *special act*[1219] afin d'obtenir, selon les termes du *Railway régulation Act* de 1844, une « concession de pouvoirs » (*concession of powers*[1220]) leur permettant d'entreprendre leur projet. La discussion au Parlement avait pour base le rapport du Comité spécial désigné pour instruire la phase préalable. Le parlement se prononçait après trois lectures[1221]. Certes, il posait des règles pour encadrer le processus d'autorisation, mais on peut s'interroger sur la réalité du contrôle effectué en amont de l'établissement du service, tant le nombre de demandes était important et les *bills* de concession facilement accordés[1222].

liste l'ensemble des concessions qui ont été accordées. Le tome I par exemple, s'étend de la première concession en 1823 à 1851 (PICARD, A., *Les chemins de fer français : étude historique sur la constitution et le régime du réseau*, Paris, Rothschild, t. 1, 1884).

[1216] *Duvergier*, t. 33, 1842, p. 237. Une ordonnance royale suffisait néanmoins pour « les chemins de fer d'embranchement de moins de 20 kilomètres de longueur ». S'il y a une évolution avec le sénatus consulte du 25 décembre 1852 selon lequel les autorisations sont accordées par un décret de l'empereur, le parlement n'intervenant que si subsides du trésor étaient engagés, l'article 1er de la loi de 1870 concernant les grands travaux publics rend à nouveau obligatoire l'autorisation du législateur qu'il y ait ou non des subsides du trésor (*Duvergier*, t. 70, 1870, p. 268. Pour une description de l'évolution de la législation, voir PICARD, A., *Traité des chemins de fer*, *op. cit.*, t. 2, p. 25-28).

[1217] Par exemple, dans le Piémont, le roi Charles-Albert décréta, par des lettres patentes du 18 juillet 1844, « l'établissement de deux chemins de fer, l'un de Turin à Gênes par Alexandrie et l'autre d'Alexandrie au lac Majeur par Novare, et ordonnèrent que les études fussent immédiatement commencées (CUCHEVAL-CLARIGNY, « Les chemins de fer italiens », *Revue des Deux Mondes*, t. 64, 1884, p. 74).

[1218] Texte disponible à cette adresse : http://web.tiscali.it/cassaedilesassari/legge%202248_1865.htm

[1219] Dénommés également « loi privée » du Parlement ou « bills particuliers », ils se distinguent des bills publics ou lois de l'État qui sont des actes qui ont pour objet les intérêts généraux. Or, comme le précise Achille Guillaume, « les bills de Railroutes,[…] ayant l'intérêt public pour but, ont cependant l'intérêt particulier pour mobile » (GUILLAUME, A., *De la législation des railroutes ou chemins de fer en Angleterre et en France*, *op. cit.*, pp. 120-121).

[1220] Préambule du Railway régulation Act du 9 aout 1844, www.railwaysarchive.co.uk/documents/HMG_Act_Reg1844.pdf

[1221] PICARD, A., *Traité des chemins de fer*, *op. cit.*, t. 2, p. 102. Alfred Picard précise que dans l'intervalle entre les différentes lectures, il doit également y avoir une délibération de l'assemblée générale des actionnaires, une étude approfondie du Comité des chemins de fer et canaux et de la cour des « referees » en sus de celle du Comité spécial. La cour des « referees est composée du président du Comité des voies et moyens ainsi que d'arbitres rétribués et nommés par le speaker (Président de la chambre des communes).

[1222] PICARD, A., *Traité des chemins de fer*, *op. cit.*, t. 1, p. 181. En 1845, « le Parlement était saisi de 1263 demandes de sociétés différentes pour des projets entraînant une dépense de 14 milliards 75 millions. Durant les trois années 1845, 1846 et 1847, il intervint 580 actes portant sur une longueur de près de 14 000 kilomètres et une dépense de près de 6 milliards » (*Ibid.*, pp. 181-182).

La complexité technique et opérationnelle de l'édification des réseaux de transport public (notamment par voies ferrées) ou des réseaux de distribution d'eau, comme leur utilité publique, expliquent que ce type d'activités nécessite une concession, qui permet aux autorités publiques d'avoir une maîtrise du développement de ces services et de contrôler leur établissement. Si cette initiative privée encadrée a joué un rôle important au XIX^{e} siècle dans la constitution de ces réseaux, les autorités publiques sont également intervenues dans l'ensemble des pays pour établir ces services. Cet établissement par les personnes publiques, qui a fortement contribué à la généralisation de leur accès, nécessitait, au préalable, l'intervention du législateur pour leur conférer une capacité à agir.

§ 2 - Une nécessité pour les personnes publiques

Dans tous les pays de l'étude, les autorités publiques sont intervenues directement pour établir des services. Et partout, les législateurs nationaux ont accompagné cet interventionnisme public grandissant. Il faut dire que, comme l'écrivait Pierre Wigny à propos de la Belgique, seul le pouvoir législatif est compétent » pour créer un service public[1223]. Il justifiait cette thèse en expliquant qu'elle « est d'abord une conséquence de la nature même du régime parlementaire et démocratique. Celui-ci implique que la politique générale de l'État est, si non dirigée, du moins contrôlée, par des assemblées élues. Le minimum de contrôle est que les Chambres fixent les cadres généraux de cette activité en autorisant la création des services publics »[1224]. Cette exigence se retrouve dans les autres pays qui ont tous mis en place des régimes parlementaires, si l'on fait abstraction des périodes autoritaires ou dictatoriales qu'ont connues nombre d'entre eux[1225]. Ainsi, partout, des lois ont été adoptées pour autoriser les autorités territoriales compétentes (de la commune à l'État central) à établir des services publics ou à racheter ceux déjà établis afin de poursuivre leur développement (A). Mais le législateur (voire le pouvoir constituant) a pu aller plus loin que de conférer aux autorités publiques le droit d'établir tel ou tel service public. Il a pu également les y obliger (B). À côté de ces deux modalités (autorisation et obligation), les forces de police constituent

[1223] WIGNY, P., *Principes généraux du droit administratif belge*, *op. cit.*, p. 20.
[1224] *Ibid.*, p. 20.
[1225] À titre d'illustration, John Bell et T. P. Kennedy font la même remarque que Pierre Wigny en expliquant que « les droits anglais et irlandais ne reconnaissent pas à l'État le pouvoir de créer des services publics sans autorisation spécifique de la loi » . Si, pour les personnes privées, les autorisations sont accordées par des lois spéciales (*private act*) du parlement, elles le sont par les lois ordinaires pour les autorités publiques (BELL, J., KENNEDY, T. P., « La notion de service public au Royaume-Uni et en Irlande », *op. cit.*, pp. 230-231).

un cas spécifique, ne relevant à proprement parler ni de l'autorisation, ni de l'obligation, mais plutôt de l'institution d'un pouvoir éminemment régalien (C).

A. Des autorisations déterminées par la loi

Le législateur a notamment pour fonction de déterminer les compétences des différentes autorités publiques. Dans ce cadre, il les a autorisé à intervenir pour établir des services publics. Cette question s'est particulièrement posée pour les services qui s'apparentent à des activités industrielles et commerciales comme la distribution d'eau ou les transports collectifs (1). Mais en matière d'éducation également, avant que ces compétences ne deviennent obligatoires, elles ont d'abord fait l'objet de simples autorisations même si cette étape a davantage concerné les enseignements complémentaires ou secondaires (2).

1. Les services industriels et commerciaux

C'est en matière d'activités considérées comme industrielles et commerciales que la question de l'intervention publique pour établir directement des services a soulevé les oppositions les plus vives de la part de nombreux acteurs (économistes, entrepreneurs, politiques, etc.). Cet interventionnisme était considéré comme contraire au principe de la liberté industrielle, comme nous le verrons dans le prochain titre. Il n'en demeure pas moins que de telles interventions se sont développées à partir de la fin du XIX^{e} siècle, et continuent d'exister, dans tous les pays de l'étude. Tant les pouvoirs étatiques que les autorités locales ont été autorisés, par les législateurs, à entreprendre de tels établissements.

Si les autorités locales ont pu intervenir directement avant l'adoption de lois les y autorisant, ces dernières venaient légitimer cette action et parfois mettre un terme aux débats juridiques qui pouvaient exister. Ce fut par exemple le cas en Italie. En effet, avant l'adoption de la loi n° 103 du 29 mars 1903 qui est venue réglementer les pouvoirs des municipalités en matière de gestion directe des services publics locaux[1226], les municipalités, à la recherche d'un fondement légal, se sont appuyées sur la loi communale et provinciale qui, selon L. Rizzi, « permettait aux communes de posséder des biens et des établissements communaux

[1226] *GU*, n° 78, 3 aprile 1903, pp. 1381 et s. ; *Annuaire de législation étrangère*, A 3, 1904, pp. 207 et s.

administrés conformément à un règlement particulier »[1227]. Le Conseil d'État italien est venu justifier ce mouvement de municipalisation en affirmant dans un avis du 1er juin 1872 que cette loi n'interdisait pas la mise en régie des services de distribution d'eau et qu'un règlement d'administration publique les permettait même expressément[1228]. Cherchant à réglementer ces expériences, en raison notamment de leur impact sur les finances locales[1229], le ministre de l'Intérieur d'alors, M. Giolitti, a « saisi le Parlement d'un projet de loi qui est devenu la loi du 20 mars 1903 » qui a donné « aux municipalités les facilités les plus grandes pour élargir leur champ d'action dans le domaine industriel »[1230]. Ainsi, l'article 1 de cette loi énumère dix-neuf secteurs d'activités pour lesquels les communes peuvent assumer l'organisation et l'exploitation directe de ces services. Au regard du champ retenu dans cette thèse, les communes ont le droit de construire des aqueducs et fontaines pour la distribution d'eau potable, ainsi que des égouts pour assurer son évacuation ; elles peuvent aussi utiliser les matières fertilisantes ; elles sont autorisées à construire et exploiter des tramways à traction animale ou mécanique, des services d'omnibus, d'automobiles et de tous autres moyens de transport ; elles peuvent aussi construire et exploiter des bains et lavoirs public[1231]. La loi précise les règles de procédure à suivre pour permettre la prise en charge directe de ces services. Après l'adoption par le conseil municipal d'une délibération spéciale, cette dernière « doit être soumise à l'approbation de la commission provinciale administrative, puis transmise par le préfet à la Commission royale instituée par la loi du 17 mai 1900 »[1232]. Si cette commission « donne un avis favorable, la délibération est soumise à approbation des électeurs eux-mêmes par voie de référendum »[1233]. Ce recours obligatoire au référendum est une spécificité italienne notable.

L'Italie est, avec l'Angleterre, le premier pays à avoir « tenté, sur une échelle assez vaste, l'expérience de l'exploitation directe par les communes des différents services d'intérêt

[1227] RIZZI, L., « La municipalisation des services publics en Italie. La loi Giolitti du 29 mars 1903 », *La Réforme sociale*, n ° 49, 1er janvier 1913, p. 62.
[1228] *Ibid.*
[1229] Ferdinand Lepelletier note en effet que seules quelques exploitations se soldaient « par des bénéfices appréciables », LEPELLETIER, F., « Notice de la loi du 29 mars 1903 sur l'exploitation directe des services publics par les communes », *Annuaire de législation étrangère,* 1904, p. 207.
[1230] *Ibid.*, p. 208.
[1231] *Ibid.* Ces possibilités de gestion directe concernent également le service d'éclairage tant public que privé, la construction et l'exploitation des réseaux téléphoniques, de pharmacies, des services de balayage et de l'enlèvement des ordures ménagères, les services de transport funèbres, les moulins et boulangeries, les abattoirs publics, les marchés publics ou encore le service d'affichage public.
[1232] Art 10 à 12 du chapitre 2 (*Ibid.* p. 210).
[1233] Article 13 (*Ibid.*, p. 211). Si le projet est refusé, il ne pourra pas être repris avant qu'il se soit écoulé au moins trois ans ; tandis que, s'il est accepté, le Conseil municipal doit élaborer le règlement qui devra être approuvé dans un délai de trente jours par le conseil provincial avant d'être rendu exécutoire par le préfet (art 13 à 15).

collectif »[1234]. En Angleterre, il n'y a pas, à l'instar de l'Italie, de loi générale accordant de tels pouvoirs. C'est dans des lois spécifiques à chacun des secteurs d'activité que les autorisations sont accordées. À titre d'illustration, l'article 51 du *Public Health Act* de 1875 autorise (*may provide*) les autorités urbaines et rurales à construire et entretenir les ouvrages nécessaires pour permettre à leur district de bénéficier d'une fourniture d'eau convenable et suffisante tant pour les usages privées et publics[1235]. Cette loi pose néanmoins une limite à cette autorisation lorsque une compagnie a, sur un territoire, déjà la charge et continue d'avoir la volonté de fournir l'eau convenable et en quantité suffisante pour satisfaire aux demandes raisonnables de l'autorité[1236]. Elle fixe évidemment la procédure à suivre qui est moins contraignante qu'en Italie[1237]. Dans son article 42, cette même loi de 1875 autorise également les autorités locales à entreprendre l'enlèvement des ordures ménagères et la vidange des lieux d'aisance dans tout ou partie de leur district. Pour prendre un dernier exemple dans le domaine des transports, on peut citer le *tramway Act* du 9 août 1870[1238] et *Light Railways Act* du 14 août 1896. La loi de 1870 avait pour objectif de favoriser la construction des lignes de tramways et de réglementer la manière dont elles seraient exploitées. A cette fin, elle autorise, dans son article 4, les autorités locales a construire des tramways à condition d'obtenir l'accord du *Board of trade* (art 8) puis une autorisation du Parlement par le mécanisme des *special acts* (art 14). Comme l'explique Eugène Montet, il s'agissait surtout « d'engager les villes à se mettre à la tête du mouvement »[1239]. Mais, aucune des dispositions de la loi ne les autorisait à exploiter elles-mêmes ces lignes de tramways[1240]. Elles avaient juste la possibilité

[1234] L'auteur indique que, d'après une enquête de 1903, il y avait, en Italie, « 464 entreprises municipales de diverses natures réparties dans tout le Royaume, ayant pour objet la fourniture du gaz, de la lumière et de la force électriques, de la farine, du pain, de l'eau, de la glace, des médicaments aux indigents, de la viande, etc. Les tramways, les transports funèbres, les bains, les lavoirs, l'enlèvement des boues, les travaux d'irrigations et beaucoup d'autres sont aussi gérés directement par un grand nombre de municipalités, même dans les communes de peu d'importance » (LEPELLETIER, F., « Loi du 29 mars 1903 sur l'exploitation directe des services publics par les communes », *op. cit.*, p. 207.)

[1235] Texte disponible à cette adresse : http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/38-39/55/contents. Notons que l'article 64 du *Public Health Act* de 1875 autorise les autorités locales à construire les ouvrages nécessaires à la fourniture gratuite d'eau (citernes, pompes, puits etc.) aux habitants pour leur usage personnel. Quant à l'article 65, il les autorise à construire des ouvrages pour fournir l'eau gratuitement aux bains et lavoirs publics établis dans un intérêt public ou qui sont à la charge de la taxe des pauvres ou de la taxe du bourg.

[1236] Article 52 du *Public Health Act* de 1875. En cas de difficultés quant à la question de savoir si les compagnies ont le pouvoir de fournir l'eau et si cette fourniture est convenable et suffisante, elles doivent être réglées par arbitrage de la manière déterminée par cette loi (voir article 179 et s.).

[1237] Deux mois avant de commencer la construction, les autorités locales doivent publier un avis décrivant leur projet dans un des journaux les plus importants du district. Si une opposition est notifiée, les travaux ne pourront pas commencer sans l'approbation du *Local government board* et avant qu'une enquête ait été réalisée (art 53).

[1238] Texte disponible à cette adresse : http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/33-34/78/enacted

[1239] MONTET, E., *Étude sur le socialisme municipal*, Paris, Rousseau, 1901, p. 63.

[1240] Eugène Montet souligne que, d'un autre, côté, « aucune disposition de la loi n'empêchait d'une façon formelle l'exploitation directe par les villes, si des circonstances exceptionnelles le rendait nécessaire. La preuve en est dans la clause inscrite dans les *Acts* relatifs aux tramways de Londres, Glasgow, Birmingham, Portsmouth etc. qui, prévoyant le cas où après l'expiration d'une concession, une ville voudrait acquérir la propriété complète des tramways, elle pourrait par là-même exercer tous les droits et pouvoirs dont avait joui la compagnie. Pendant une douzaine d'années, aucune ville ne manifesta le désir d'exploiter elle-même ses tramways. Plusieurs avaient construit leurs lignes, mais s'en étaient tenues là et

de louer les installations en les donnant à bail à une société concessionnaire afin qu'elle les exploite (art 19). Le *Light Railways Act* du 14 août 1896, qui concerne tant les tramways que les réseaux d'intérêt local, viendra autoriser explicitement les autorités locales à exploiter les services[1241] et simplifiera la procédure préalable à l'établissement, afin notamment de la rendre moins coûteuse et plus rapide[1242].

Dans les autres pays, le législateur est également intervenu pour autoriser les autorités publiques à établir elles-mêmes des services. À titre d'illustration, on peut citer la loi belge du 24 mai 1884 relative à la constitution d'une société nationale pour la construction et l'exploitation des chemins de fer vicinaux destinés à relier les localités éloignées des voies ferrées aux gares de chemins de fer, ports et marchés[1243]. Cette société nationale, dont les actionnaires sont quasi exclusivement l'État, les provinces, les communes[1244], était autorisée à établir des lignes vicinales à condition d'obtenir une concession. Elle ne pouvait être accordée par le gouvernement que si les communes intéressées avaient souscrit un nombre d'actions suffisant pour assurer la construction et la mise en exploitation de la ligne[1245]. Toujours dans le domaine des transports, on peut mentionner la loi française du 31 juillet 1913 relative aux voies ferrées d'intérêt local qui autorise les communes et les départements à établir de telles voies ferrées à condition de respecter la procédure prévue[1246]. En Espagne, l'article 3 combiné

---

avaient concédé l'exploitation à des sociétés privées. Parmi ces villes étaient : Liverpool, Glasgow, Manchester, Bradford, Birmingham etc. » (*Ibid.*, p. 64).

[1241] En effet, l'article 3 du Light Railways Act du 14 août 1896, autorise les conseils de comté, de district, de bourg à entreprendre eux-mêmes (*undertake themselves*) de construire (*construct*) et faire fonctionner (*work*) les chemins de fer légers (http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/59-60/48/contents/enacted).

[1242] À l'instar des particuliers ou des entreprises, les autorités locales devaient demander l'autorisation à la Commission des *Light Railways* créée par cette loi. Cette dernière devait instruire le dossier, diriger les enquêtes, décider s'il s'agissait ou non d'un chemin de fer léger. Elle rendait une ordonnance qui doit être approuvée par le *Board of trade*. Cette confirmation avait le même effet que si c'était un *Ac*t du Parlement (« s*hall have effect as if enacted by Parliament* ») (voir les art 7 à 10). Il n'y avait donc plus besoin d'un *Spécial Act* du Parlement.

[1243] *Annuaire de législation étrangère*, A 14, 1885, p. 467.

[1244] M. Theurault explique que l'article 2 de la loi de 1884 « portait que les actions ne pouvaient être possédées que par l'État, les provinces et les communes » mais que « l'article 4 permettait la délivrance de titres de délégation au porteur sur les actions souscrites ». Ce système n'ayant pas donné de bons résultats, les statuts de la Société ont été révisés : les deux tiers des actions doivent être souscrits par l'État, les provinces et les communes, le dernier tiers pouvant être souscrit par des particuliers. Ainsi, la société nationale reste une entité publique (THEURAULT, « Notice sous la loi du 24 juin 1886 sur les chemins de fer vicinaux, *Annuaire de législation étrangère*, A 15, 1886, p. 365).

[1245] *Annuaire de législation étrangère*, A 14, 1885, p. 468.

[1246] Les départements sont compétents quand les voies ferrées s'étendent sur le territoire de plusieurs communes (art 2) tandis que ses communes le sont quand il s'agit d'une voie ferrée à établir sur son territoire (art 7). Dans les deux cas, les autorités locales compétentes doivent instruire le préfet et déterminer les localités à desservir, les conditions générales de construction et d'exploitation, le tarif maximum des taxes à percevoir, la dépense et le trafic probable ou encore le montant du concours financier demandé à l'État (art 2). Ensuite, le ministre transmet le dossier au ministre des travaux publics qui consulte notamment le conseil général des ponts et chaussées ainsi que les ministres de l'intérieur et des finances (art 3). Cette phase préalable vise à autoriser la mise à l'enquête. Par la suite le conseil général ou municipal fixe le tracé général, le mode et les conditions de leur construction et les dispositions nécessaires pour en assurer l'exploitation qui doit respecter les cahiers des charges types approuvés par le conseil d'État (art 4). A la suite de l'enquête, le conseil compétent arrête l'avant-projet ainsi que les dispositions nécessaires pour la construction et l'exploitation. Ces deux actes sont soumis à l'examen du conseil général des ponts et chaussées et du conseil d'État. C'est à l'issu de cette procédure que l'utilité publique est déclarée et l'exécution autorisée soit par une loi si il est fait appel à une subvention d'État, soit par un décret délibéré en conseil d'État

avec l'article 1 de la loi générale sur les travaux publics du 13 avril 1877, autorise les provinces et les communes à construire, exploiter et conserver des chemins de fer qui relèvent de leur compétence, ainsi que des travaux permettant d'exploiter les eaux[1247]. En Allemagne, ce sont les *stadtwerke* qui ont été autorisés à établir des services de transport collectif urbain ou des services de distribution d'eau.

Les législateurs sont également intervenus pour autoriser les gouvernements à établir des services nationaux. En Allemagne, l'autorisation pour le gouvernement d'établir des chemins de fer a été accordée par le Constituant dès la Constitution fédérale de la Confédération de l'Allemagne du Nord du 24 juin 1867[1248], dont les dispositions seront reprises par la Constitution impériale de 1871[1249]. Les articles 41 de ces deux Constitutions disposent en effet que « des chemins de fer qui sont jugés nécessaires dans l'intérêt de la défense du territoire fédéral ou des communications générales peuvent être établis, au compte de la Confédération, en vertu d'une loi fédérale […] ou concédés à des entrepreneurs particuliers, avec le droit d'expropriation »[1250]. On retrouve cette même autorisation dans la Constitution de Weimar de 1918[1251]. Quant à la loi fondamentale de 1949, elle consacre l'existence d'une administration fédérale chargée des chemins de fer de la Fédération, monopole d'État, qui est évidemment compétente pour construire des lignes de chemins de fer, afin de satisfaire les besoins de transport, en étendant ou conservant le réseau ferré des chemins de fer de la fédération[1252]. Les constructions nouvelles doivent être approuvées par

---

sur le rapport du ministre des travaux publics (art 10). S'il s'agit d'une ligne départementale, le préfet doit ensuite soumettre le projet d'ensemble de la ligne au conseil général qui statue définitivement. S'il s'agit d'une ligne communale, le projet de tracé de la ligne et de l'emplacement des stations est arrêté par le conseil municipal. Cette délibération est soumise à l'approbation du préfet (art 11) (*JORF*, 8 septembre 1913, p. 8022).

[1247] Texte disponible à cette adresse : http://www.carreteros.org/legislaciona/antigua/1875_1899/l1877a.htm. Cette loi précise qu'aucuns travaux publics engagés par les provinces ou par les municipalité ne peuvent être entrepris sans que le projet ne soit approuvé, pour les premières, par la députation correspondante (art 16) et, pour les seconds, par le gouverneur de la province (art 18). Dans les deux cas, l'ingénieur en chef ou l'architecte doit avoir été entendu et avoir rendu son rapport. Les provinces et les communes doivent avoir voté les crédits dans le budget des conseils correspondants (art 35, 45, 50).

[1248] Texte disponible à cette adresse : http://mjp.univ-perp.fr/constit/de1867.htm.

[1249] Texte disponible à cette adresse : http://mjp.univ-perp.fr/constit/de1871.htm.

[1250] Cet article poursuit en disposant que « toute administration de chemin de fer existante est obligée de consentir à la jonction avec des chemins de fer nouveaux, aux frais de ces derniers. Les dispositions légales qui accordent à des entreprises existantes de chemins de fer un droit d'opposition à l'établissement de chemins parallèles ou concurrents sont supprimées par ces présentes pour tout le territoire fédéral, sans préjudice des droits acquis. Un tel droit d'opposition ne pourra plus être accordé dans des concessions nouvelles ».

[1251] En effet, l'article 94 de la Constitution de Weimar de 1918 dispose que « si le Reich a repris l'administration de lignes d'intérêt général dans un territoire déterminé, toutes nouvelles lignes semblables ne peuvent être construites dans ce territoire que par le Reich ou avec son accord. Si la construction de nouvelles lignes ou la modification de lignes existantes touche à la sphère d'activité de la police d'un Land, l'administration des chemins de fer du Reich doit, dans ce cas, avant toute décision, s'entendre avec les autorités du Land. Là ou le Reich n'a pas encore repris les chemins de fer sous son administration, il peut établir à son compte les lignes jugées nécessaires à l'intérêt général ou à la défense nationale par une loi du Reich, même contre le gré des Laender dont le territoire est traversé, sous réserve toutefois de la souveraineté de ceux-ci ; il peut confier l'exécution de la construction à un tiers, en lui accordant, en cas de besoin, le droit d'expropriation ».

[1252] Article 87 e de la loi fondamentale de 1949.

une loi[1253]. En Espagne, les lois du 3 juin 1855 et 23 novembre 1877 sur les chemins de fer autorisent la construction par le gouvernement de lignes de chemin de fer, à condition, là encore, de respecter les formalités préalables et que le Parlement adopte une loi d'autorisation[1254]. En France, au XIXe siècle, la construction de lignes par l'État n'a été entreprise, selon Alfred Picard, que dans des circonstances exceptionnelles et son intervention a été provisoire[1255]. Elle s'est imposée, soit en raison de crises industrielles, soit parce que les compagnies ne pouvaient construire de nouvelles lignes, soit à cause de conflits entre ces dernières et l'État[1256]. Avant 1883, cette construction par l'État n'allait que rarement jusqu'à la superstructure. Le législateur est ici aussi intervenu pour autoriser de telles constructions[1257]. Il faut noter que dans les lois autorisant les rachats des chemins de fer, des autorisations d'établissement sont généralement accordées afin de permettre de continuer à développer les réseaux.

Les chemins de fer ont partout été nationalisés comme nous le verrons dans le prochain titre. Or, comme l'indique Antoine Prost, « partout où elles se produisent, les nationalisations résultent de lois, adoptées par une instance légitime, issue du suffrage universel »[1258]. Les nouvelles entreprises publiques résultant de ce processus étaient, cela va de soi, autorisées à développer le réseau. Pour ne prendre qu'un exemple, en Angleterre, le *Transport act* de 1947 donne les pouvoirs à la *British transport commission,* créée par cette loi « de construire, produire, acquérir, maintenir et réparer tout ce qui sera nécessaire à la réalisation de ses missions » dont celle de pouvoir transporter des passagers par voie ferrée[1259].

Les autorités publiques ont également été autorisées à établir des écoles primaires, intermédiaires, techniques ou encore secondaires.

[1253] La construction, l'entretien et l'exploitation des voies ferrées de la Fédération ainsi que la perception de redevances pour leur utilisation relèvent de la compétence législative exclusive de cette dernière (art 73-1-6a). Les chemins de fer autres que ceux de la Fédération relèvent de la compétence législative concurrente (art 74-1-23). Les lois concernant les chemins de fer de la Fédération requièrent l'approbation du Bundesrat (art 87e-4).

[1254] Article 5 de la loi générale des chemins de fer du 3 juin 1855 repris par l'article 10 de la loi sur les chemins de fer du 23 novembre 1877, BRAVO MOLTÓ, E., *Legislación de ferrocarriles*, *op. cit.*, p. 22 et 39. Pour être valide, le projet d'autorisation de loi doit comprendre un certain nombre de documents comme la description du projet, le budget de construction et d'entretien de la ligne, celui du fonctionnement et de l'entretien du matériel, le taux de plafonnement du tarif de péage et de transport requis ainsi qu'un rapport qui justifie l'utilité publique du projet (Article 16 de la loi de 1855 et article 25 de la loi de 1877, *Ibid.*, p. 23). Notons que la loi générale sur les travaux publics du 13 avril 1877 précise dans son article 21 que les travaux publics entrepris par le gouvernement doivent être approuvés par les Cortes soit en votant les crédits correspondants dans le budget, soit en votant une loi spéciale qui autorise le gouvernement à les entreprendre.

[1255] PICARD, *Traité des chemins de fer*, *op. cit.*, t. 2, p. 882.

[1256] *Ibid.*

[1257] Alfred Picard évoque par exemple les lois du 14 juin 1878, 31 juillet 1879 et du 29 juillet 1880 qui ont autorisé « l'administration à entreprendre les travaux de superstructure d'un certain nombre de lignes » (*Ibid.*, p. 887).

[1258] PROST, A., « Les nationalisations en Europe occidentale au sortir de la Seconde Guerre mondiale », *Le Mouvement social*, n ° 134, 1986, p. 7.

[1259] Voir les articles 1 et 2-1 du Transport act 1947 (http://www.railwaysarchive.co.uk/documents/HMG_Act1947.pdf).

2. Les services d'enseignement

Des lois ont partout été adoptées, au cours du XIX^e siècle, pour organiser un enseignement public[1260]. Il s'agissait de pallier les carences de l'initiative privée qui touchaient, en premier lieu, l'éducation des classes populaires. Il s'agissait également de commencer le processus de « laïcisation » du contenu des enseignements. Des autorisations d'établissement ont été accordés tant en matière d'enseignement primaire que secondaire, même si elles ont pris des formes différentes.

Concernant l'enseignement primaire, les autorités locales, généralement les communes, se sont vu confier le soin de procéder à la construction d'écoles et de veiller à ce que, au regard de leur population, leur territoire en soit suffisamment pourvu. Or, dans ce domaine, il a été dès le XIX^e siècle, davantage question d'obligation que d'autorisation (Voir *infra* B). Le besoin d'autorisation intervenait lorsque les municipalités voulaient déroger à cette obligation en s'associant entre elles pour établir une école commune, généralement en raison, soit de leur pauvreté, soit de conditions géographiques et démographiques[1261].

Une des spécificités de la période étudiée est que, comme nous l'avons expliqué (voir première partie), le temps passé à étudier n'a cessé d'augmenter dans tous les pays. Le début de ce processus est passé par l'élargissement du nombre des enfants qui bénéficiaient d'un enseignement secondaire (sa spécificité est qu'il y a un apprentissage du latin), même si la

[1260] Pour l'Allemagne, voir le titre XII de la seconde de l'*Allgemeine Landrecht* (*Code général des États prussiens*, Paris, Imprimerie de la République, t. 2, an X (1802), pp. 471 et s.) ou encore la loi prussienne de 1819 (COUSIN, V., Rapport sur l'état de l'instruction publique dans quelques pays d'Allemagne et particulièrement en Prusse, Bruxelles, Hauman et ce, T. 1, 1841, 306 pp. 67 et s.). Pour la Belgique, voir la loi organique du 23 septembre 1842 relative à l'instruction primaire (Pasinomie, t. XIII, Année 1842, Bruxelles 1860, pp. 463 et s.). Pour la Suède, voir la *Folkskolestadgan* de 1842 (http://slowfox.wordpress.com/folkskolestadgan/) et les lois scolaires du 20 janvier 1882 (*Annuaire de législation étrangère*, A 12, 1883, p. 826). Pour l'Espagne, voir la loi sur l'instruction publique du 9 septembre 1857 (dite loi Moyano) (http://personal.us.es/alporu/historia/ley_moyano_texto.htm). Pour l'Italie, voir la loi piémontaise n° 3725 du 13 novembre 1859 (dite loi Casati) (http://www.sintesidialettica.it/pedagogia/documenti/legge_casati.pdf) dont les dispositions ont été étendues à toute l'Italie par l'article 12 de la loi n° 3961 du 15 juillet 1877 (*Annuaire de législation étrangère,* A. 7, 1878, p. 407).

[1261] Pour la France, voir par exemple l'article 2 de la loi sur l'instruction publique du 1er mai 1802 (11 floréal an X) qui dispose uniquement qu'« une école primaire pourra appartenir à plusieurs communes à la fois, suivant la population et les localités de ces communes » (*Duvergier*, 2^e éd., t. 13, 1836, p. 175). Quant à l'article 15 de l'ordonnance du 29 février 1816 portant qu'il sera formé dans chaque canton, un comité gratuit et de charité pour surveiller et encourager l'instruction primaire, il prévoit la même possibilité tout en l'assortissant de la nécessité d'obtenir l'autorisation du comité cantonal (*Duvergier*, t. 20, 2e éd., 1837, p. 248). Avec la loi Falloux du 15 mars 1850, c'est le conseil académique du département qui est compétent pour délivrer cette autorisation (art 36 al 2, *Duvergier*, t. 50, 1859, p. 83). En Prusse aussi, la loi de 1819 autorise les villages à se regrouper sous certaines conditions de distance ou géographiques (COUSIN, V., *De l'instruction publique en Allemagne*, *op. cit.*, t. 3, pp. 67-68) En Belgique, l'article 1 de la loi organique du 23 septembre 1842 relative à l'instruction primaire autorise également cette possibilité de regroupement « en cas de nécessité » *(Pasinomie*, t. XIII, Année 1842, Bruxelles 1860, p. 463). En Italie, l'article 320 de la loi Casati du 13 novembre 1859 prévoit également, qu'en raisons,de leur démographie, de leur pauvreté ou du nombre d'écoles qui empêchent de satisfaire aux obligations posées, le ministre peut autoriser des municipalités voisines à conclure des accords afin de participer aux écoles établies par l'une d'elles ou d'employer le même enseignement (sachant qu'un maître ne peut être affecté dans plus de deux écoles).

généralisation de l'accès à ce niveau d'étude date de l'après Seconde Guerre mondiale. Les autorités locales ont été autorisées à construire des établissements d'enseignement secondaire afin de répondre à l'ampleur croissante des besoins. Cette autorisation concernait bien souvent, en premier lieu, les municipalités puisque les départements (ou leurs équivalents) étaient, quant à eux, bien souvent obligés de construire de tels établissements (Voir *infra* B). En France, par exemple, l'article 8 de la loi sur instruction publique du 1er mai 1802 (11 floréal an X) impose tant aux communes qu'aux particuliers d'obtenir une autorisation du gouvernement pour établir des écoles secondaires[1262]. La loi Falloux du 15 mars 1850 viendra poser un certain nombre de conditions à l'établissement d'un collège municipal par des villes, certainement dans le but d'en assurer la viabilité[1263]. En Italie, la loi Casati 1859 autorise également les municipalités à établir des écoles dispensant en tout ou parti des éléments de l'enseignement gymnasial, à condition qu'elles aient au préalable respecté leurs obligations en matière d'enseignement primaire[1264]. On trouve des dispositions similaires en Espagne[1265]. En Belgique, la loi du 1er juin 1850 sur l'enseignement moyen autorise les communes et les provinces à établir des établissements d'enseignement moyen, à côté des établissements officiels prévus par la loi fixant le nombre des athénées royaux (1 par province), et des écoles moyennes[1266]. En Angleterre, l'*Education act* de 1870 qui créait les *school boards* leur donnait des compétences en matière d'enseignement primaire[1267]. Ces derniers, en vue notamment d'accroitre leurs ressources avec le budget dédié à l'enseignement technique, ont adjoint aux classes primaires des classes d'enseignement scientifique. Ils ont ainsi créé « dans les grandes villes de véritables établissements d'enseignement élémentaire supérieur ainsi que

[1262] *Duvergier*, 2e éd., t. 13, 1836, p. 175

[1263] Article 74 de la loi du 15 mars 1850 sur l'enseignement (*Duvergier*, t. 50, 1859, p. 99). Cette loi imposait notamment la fourniture d'un local approprié doté du mobilier nécessaire, des garanties d'un traitement fixe du principal et des professeurs pendant cinq ans lequel est considéré comme une dépense obligatoire.

[1264] Article 240 de la loi Casati n° 3725 du 13 novembre 1859.

[1265] L'article 104 al 2 de la loi Moyano de 1857 donne en effet la possibilité aux communes de créer des écoles d'un niveau supérieur à l'enseignement élémentaire à condition de ne pas porter préjudice à ce dernier.

[1266] *Pasinomie*, 1850, n° 267, pp. 143-154. Ce principe est réaffirmé par l'article 3 de la loi du 15 juin 1881 apportant des modifications à la loi du 1er juin 1850 sur l'enseignement moyen qui dispose que des « écoles moyennes provinciales ou communales peuvent être établies pour les filles ou pour les garçons » (*Annuaire de législation étrangère*, A 11, 1882, p. 421).

[1267] Cette loi de 1870 avait pour objectif de pallier aux carences en matière d'éducation primaire. A cette fin, elle institua les *school boards,* autorités publiques spécialisées qui devaient être créées après que le *Board of Education* ait estimé qu'un district scolaire était insuffisamment pourvu d'écoles. Ils étaient élus par les contribuables locaux (art 29). Ils avaient le pouvoir de créer et d'entretenir des écoles élémentaires nouvelles. Notons, avec Emilien Giraud qu'il y a eu une forte opposition du clergé anglican qui vit dans cette loi « une double atteinte à son monopole et à la primauté de sa doctrine « . Il a dans un premier temps cherché à gagner les élections des *school boards* pour neutraliser les effets de la loi. Mais « il subit un échec général dans les élections de ces nouveaux conseils, qui accentuèrent, par l'application qu'ils en firent, le caractère de laïcité de la loi de 1870 ». En réaction, le clergé a cherché à « empêcher, autant qu'il pût, la formation des *School boards* » que les districts avaient la faculté d'établir. Vingt-cinq ans après l'adoption de l'*Education act* de 1870, 8 000 districts environ étaient dépourvus de *school boards* et ne comptaient que des écoles confessionnelles dans leur circonscription (*Ibid.*, p. 10). (GIRAUD, E, « Notice de la loi du 8 avril 1897 accordant aux écoles élémentaires libres une subvention sur les fonds du Trésor et l'exemption des taxes locales », *Annuaire de législation étrangère*, A. 27, 1898, p. 9 .

des classes du soir ouvertes aux adultes »[1268]. Le *Board of education* est venu réglementer cette évolution en reconnaissant comme école élémentaire supérieure « toute école élémentaire qui se soumettait à un programme de quatre années d'études, approuvé par le *Board* et recevait des élèves entre dix ans et quinze ans »[1269]. Les *volontary schools* ont contesté la légalité de cette décision au motif que l'*Act* de 1870 ne leur conférait pas le pouvoir de « donner à des jeunes gens ayant dépassé l'âge de la scolarité obligatoire, fixé depuis 1876, à quatorze ans, une instruction qui dépassait le programme des écoles élémentaires »[1270]. Un jugement du 20 décembre 1900 estima que « les *School boards* pouvaient organiser seulement un enseignement *élémentaire* supérieur, c'est-à-dire destiné aux seuls enfants d'âge scolaire et ne pouvaient lui affecter le produit des taxes locales »[1271]. Le législateur intervint en adoptant, en 1901, une loi leur permettant de poursuivre leur œuvre en attendant une réorganisation de l'enseignement[1272]. L'*Education Act* de 1902, qui fait des conseils de comté, de comté-bourg, de bourgs de plus de 10 000 habitants et des districts urbains, des autorités locales d'éducation, récupérant notamment les compétences des *School boards* qu'elles viennent remplacer, leur donne le pouvoir d'ouvrir des établissements dispensant un enseignement « autre qu'élémentaire »[1273].

La compétence des autorités locales pour établir des écoles ne sera jamais remise en cause, même si cela n'a pas empêché, comme déjà souligné, l'établissement d'écoles privées. Elle a très rapidement fait l'objet d'obligations posées par la loi.

B. Des obligations posées par la loi

Le fondement de la possibilité, pour une personnes publique, d'établir un service peut reposer sur un autre type de décision préalable que l'autorisation. En effet, le législateur a pu décider d'imposer la création de tel ou tel service. Si les obligations d'établissement sont peu répandues pour les activités industrielles et commerciales (1), elles constituent en quelque sorte une « norme » en matière d'enseignement (2).

[1268] BRUYAS, J., *Le régime légal de l'enseignement*, *op. cit.,* p. 78.
[1269] *Ibid.*
[1270] *Ibid.*
[1271] *Ibid.*, p. 79.
[1272] *Ibid.*
[1273] L'article 3 de l'*Education Act* de 1902 dispose que les autorités locales d'éducation auront le pouvoir (*shall have power*) de dépenser ce qui leur paraîtra convenable pour l'éducation autre qu'élémentaire ; sachant que l'article 1 les oblige à considérer les besoins d'éducation sur leur territoire et de prendre toutes les mesures qu'elle estime désirable pour fournir ou aider à fournir ce type d'enseignement.

1. Des obligations peu répandues pour les activités industrielles et commerciales

Pour les activités considérées comme industrielles et commerciales, les obligations d'établir un service pour les autorités publiques ne sont pas légion. Il en existe cependant quelques exemples notamment dans le domaine des chemins de fer et en matière d'assainissement.

Dans le domaine des chemins de fer, des lois ont pu obliger à établir des réseaux déterminés par la loi. C'est le cas en Belgique avec la loi du 1er mai 1834 qui ordonne l'établissement d'un système de chemins de fer en Belgique[1274]. Au cours des débats parlementaires, la question de savoir s'il fallait que les travaux soient exécutés par le gouvernement pour le compte de l'État ou délégués à des concessionnaires « a été le plus fortement agitée dans la discussion »[1275]. C'est la première option qui a été retenue en raison de l'importance des chemins de fer en matière militaire et pour le commerce. En disposant qu'il « sera établi » un réseau dont il détermine l'étendue, l'article 1er de la loi de 1834 pose une injonction au gouvernement de le réaliser et l'article 2 impose que cette exécution soit à la charge du trésor public. On retrouve une telle injonction dans la loi sarde du 13 février 1845[1276]. A l'instar de la Belgique, il avait été envisagé que le réseau soit construit et exploité en concessions. Mais, la gestion directe a été considérée comme plus intéressante car les études avaient conduit à demander le concours de l'État par la garantie d'intérêt. Or, il est apparu que cette construction engendrerait un coût pour les finances publiques sans avoir une maîtrise des tarifs. C'est pourquoi la loi de 1845 a finalement décidé que « les *railways* seront construits et exploités pour le compte de l'État, régis par une administration spéciale, avec des contrôles faciles, afin d'en assurer la plus prompte exécution, et moyennant l'emploi des fonds disponibles et du crédit public »[1277]

L'assainissement relève généralement d'une compétence obligatoire des communes tant il joue un rôle fondamental en matière d'hygiène et de santé publique. Mais cette compétence peut être déléguée, c'est pourquoi les autorités locales ne sont pas forcément obligées d'établir les infrastructures nécessaires elles-mêmes. En Angleterre, le *Public health Act* de 1875 oblige toutefois les autorités locales à construire les égouts (*sewers*) nécessaires pour le

[1274] *Pasinomie*, 1834, pp. 102 et s.
[1275] *Ibid.*, p. 102 (nbp n° 4).
[1276] *Revue étrangère de législation et d'économie politique*, t. 2, 1845, p. 311. En Italie, comme déjà souligné, les réseaux des États Sardes et du Royaume de Naples ont été initialement construits par l'État.
[1277] *Ibid.*, p. 315

drainage effectif de leur district[1278] et leur confère les pouvoirs nécessaires à l'exécution des travaux[1279]. La loi prévoit une autre forme d'obligation en donnant le pouvoir au *Local Government Board* d'imposer à des autorités locales d'entreprendre la vidange des lieux d'aisance[1280].

Si dans les activités industrielles et commerciales, le législateur laisse généralement une possibilité de choisir entre établissement direct ou délégué, tel n'est pas souvent le cas en matière d'éducation.

2. Des obligations fréquentes en matière d'éducation

Si les autorités publiques ont été, dans un premier temps, autorisées à établir des écoles, le législateur, dans l'ensemble des pays, les a, par la suite, généralement obligées à procéder à un tel établissement.

En France, la volonté d'organiser une instruction publique date de la période révolutionnaire[1281]. Mais sa concrétisation va résulter d'un long processus. Mise à part la législation révolutionnaire[1282], la loi sur l'instruction publique du 1er mai 1802 (11 floréal

[1278] Article 15 du *Public Health Act* de 1875 dispose qu'« *every local authority [...] shall cause to be made such sewers as may and be necessary for effectually draining their district for the purposes of this Act* ». (http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/38-39/55/contents).
[1279] Article 27 et 28.
[1280] Article 42.
[1281] La Constitution du 3 septembre 1791 proclamait qu'« il sera créé et organisé une instruction publique commune à tous les citoyens, gratuite à l'égard des parties d'enseignement indispensables pour tous les hommes et dont les établissements seront distribués graduellement, dans un rapport combiné avec la division du royaume » (*Duvergier*, t. 3, 2e éd., 1834, p. 241).
[1282] De nombreux projets de loi ont été discutés et quelques lois adoptées au cours de cette période dans le but d'instaurer une nouvelle organisation de l'instruction publique. Quelques semaines après l'adoption de la Constitution de 1791, la loi du 26 septembre 1791 disposait que « tous les corps et établissements d'instruction et d'éducation publiques, existant à présent dans le royaume, continueront provisoirement d'exister sous leur régime actuel, et suivant les mêmes lois, statuts et règlements qui les gouvernent » (Article 1, *Duvergier*, t. 3, 2e éd., 1834, p. p. 367). D'autres législations ont connu une certaine concrétisation comme le décret Bouquier du 29 frimaire an II (19 décembre 1793) sur l'organisation de l'instruction publique (*Duvergier*, t. 6, 2e éd., 1834, pp. 348 et s.). Comme l'explique Maurice Pellisson, « ce décret est la première des diverses législations scolaires discutées par la Convention qui ait été appliquée ; les dispositions en furent exécutées, en ce qui concerne la partie financière tout au moins, pendant quatre trimestres, de germinal an II à la fin de ventôse an III » (PELLISSON, M., « France », *in* BUISSON, F. (dir.), *Nouveau dictionnaire de pédagogie, op. cit.* http://www.inrp.fr/edition-electronique/lodel/dictionnaire-ferdinand-buisson/document.php?id=2754). De son côté, le décret relatif aux écoles primaires du 27 brumaire an III (17 novembre 1794) est, toujours selon le même auteur, entré « en vigueur à partir de germinal an III et subsista jusqu'à la fin de la session conventionnelle ». Il disposait dans son article 2 « qu'il sera établi une école primaire pour mille habitants ». Selon l'article 5 les presbytères non vendus au profit de la République devaient être mis à la disposition des municipalités, pour servir de logement à l'instituteur et recevoir les élèves. Dans les communes qui n'en étaient pas pourvues, l'article 6 prévoyait « qu'il sera accordé, sur la demande des administrations de district, un local convenable pour la tenue des écoles primaires » (*Duvergier*, 2e éd., t. 7, 1834, p. 328). Mais, dans son ensemble, l'œuvre révolutionnaire resta largement théorique. Seul le décret du 3 brumaire an IV (25 octobre 1795) sur l'organisation de l'instruction publique a été appliqué sur la durée. Il affirmait qu'« il sera établi dans chaque canton de la République une ou plusieurs écoles primaires, dont les arrondissements seront déterminés par les administrations des

an X) – davantage orientée vers le développement des lycées qui suscitait particulièrement l'intérêt de Napoléon Bonaparte – affirmait, dans son article 1er, que « l'instruction sera donnée dans les écoles primaires établies par les communes »[1283]. L'ordonnance du 29 février 1816 renforce cette obligation en disposant que « tout commune sera tenue de pourvoir à ce que les enfants qui l'habitent reçoivent l'instruction primaire, et à ce que les enfants indigents la reçoivent gratuitement »[1284]. Mais, comme le note Françoise Mayeur, l'affirmation de ce principe « ne connaîtra sa pleine application que beaucoup plus tard » en raison d'un manque chronique de fonds[1285]. L'ordonnance du 14 févier 1830 concernant l'instruction primaire reconnaît « qu'un nombre assez considérable de communes étaient encore privées des moyens d'instruction, que notre volonté est de mettre à la portée de tous nos sujets, et qu'il importait de prendre de nouvelles mesures, afin de parvenir à ce but dans le plus bref délai possible »[1286]. C'est pourquoi l'article 5 de cette même ordonnance imposait aux communes de délibérer, lors de leur prochain conseil « sur les moyens de pourvoir à l'établissement et à l'entretien des écoles primaires dont ils auront reconnu la nécessité »[1287]. Quant à la loi Guizot de 1833, elle impose à toute commune, « soit par elle-même, soit en se réunissant à une ou plusieurs communes voisines, d'entretenir au moins une école primaire élémentaire »[1288]. Elle obligeait également les communes chefs-lieux de département ou ayant une population supérieure à six mille habitants à avoir en outre une école primaire supérieure[1289], mais cette obligation ne sera respectée que dans les grandes villes[1290]. Laissant de côté l'instruction pour les filles, c'est la loi Falloux de 1850 qui va obliger les communes de plus de 800 habitants à avoir au moins une école de fille[1291], tout en ne mentionnant plus les écoles primaires

départements ». Son article 6 prévoyait qu'« il sera fourni par la République, à chaque instituteur primaire, un local tant pour lui servir de logement que pour recevoir les élèves pendant la durée des leçons (*Duvergier*, t. 8, 2e éd. 1835, p. 357). »

[1283] *Duvergier*, t. 13, 2e éd., 1836, pp. 175. Les lycées devaient être établis aux frais du Trésor public.

[1284] *Duvergier*, t. 20, 2e éd., 1837, p. 248.

[1285] MAYEUR, F., *Histoire de l'enseignement et de l'éducation* (1789-1930), Paris, Perrin, T. 3, 1981, p. 329. L'ordonnance de 1816 est « privée d'une grande partie de son efficacité pratique par son mutisme sur les fonds qui seront affectés à l'enseignement par les communes. Comme sous l'Empire, la seule précision est relative au logement, fourni gratuitement à l'instituteur » (*Ibid.*, p. 330).

[1286] *Duvergier*, t. 30, 1831, p. 22.

[1287] Dans cette délibération les conseils municipaux devaient arrêter le montant des frais indispensables pour le premier établissement de l'école, le traitement fixe annuel de l'instituteur, la liste des enfants admis gratuitement, le taux de la rétribution scolaire. Ils devaient également voter les fonds nécessaires (art 6 de l'ordonnance du 14 févier 1830, *Ibid.*, p. 23).

[1288] Article 9 de la loi du 28 juin 1833 sur l'instruction primaire (*Duvergier*, T. 33, 1842, p. 193).

[1289] Article 10 de la loi du 28 juin 1833 sur l'instruction primaire (*Duvergier*, T. 33, 1842, p. 192). Cette condition financière est supprimée par l'article 1 de la loi du 10 avril 1867 sur l'enseignement primaire. Et le seuil à partir duquel il est obligatoire d'avoir une école publique de fille est abaissé à cinq cents habitants à moins qu'elles en soient dispensées par le conseil départemental en raison des circonstances qui autorisent l'établissement ou la conservation d'école mixte. L'article 3 de la loi de 1867 précise que y compris pour les écoles de hameau établies là aussi en fonction des circonstances, les communes doivent fournir à l'institutrice un local convenable tant pour leur habitation que pour la tenue de l'école mais également du mobilier de classe et un traitement (*Duvergier*, t. 67, 1867, p. 65, 68, 75). Ces obligations seront réaffirmées par l'article 11 de la loi du 30 octobre 1886 sur l'organisation de l'enseignement primaire (*Duvergier*, t. 86, 1886, p. 382).

[1290] « Primaires supérieures (écoles) », *in* BUISSON, F. (dir.), *Nouveau dictionnaire de pédagogie, op. cit.*, http://www.inrp.fr/edition-electronique/lodel/dictionnaire-ferdinand-buisson/document.php?id=3442.

[1291] Article 51 de la loi du 15 mars 1850 sur l'enseignement (*Duvergier*, t. 50, 1859, pp. 88-89).

supérieures. Cependant, en ajoutant la condition que les ressources propres des communes soient suffisantes, elle limitait considérablement la portée de cette obligation. Les lois vont ensuite venir rendre obligatoires les dépenses des communes afin de pérenniser ce type d'établissement[1292]. La loi du 30 octobre 1886 sur l'organisation de l'enseignement primaire viendra réaffirmer une nouvelle fois des obligations déjà posées[1293]. C'est sous la IIIe République que se développeront rapidement les écoles primaires supérieures[1294].

On retrouve ce type d'obligations dans les autres pays. En Suède, la loi de 1842 pose le principe que toute assemblée paroissiale (*kyrkoforsamling*) doit avoir avoir au moins une école fixe ou ambulante[1295]. En Prusse, la loi de 1819 impose que « toute commune, si petite fût-elle, est obligée d'avoir une *école élémentaire*, complète ou incomplète, c'est-à-dire remplissant tout le programme de l'enseignement prescrit par la loi, ou du moins les parties les plus indispensables de ce programme »[1296]. Toutes les villes doivent également avoir au moins une « école bourgeoise ». Les communes de moins de 1 500 habitants, qui n'ont pas les moyens de financer une « école bourgeoise », sont tenues d'avoir des écoles élémentaires complètes[1297]. En Italie, la loi Casati de 1859 – qui organise les différents niveaux d'enseignement du primaire au supérieur en passant le secondaire et l'enseignement technique – impose à chaque municipalité d'avoir au moins une école qui donne l'enseignement primaire de grade inférieur[1298]. Dans les bourgades ou hameaux isolés qui ont plus de cinquante enfants des deux sexes et qui, en raison de la distance, ne peuvent profiter de l'école communale, une telle école doit également être ouverte au moins une partie de l'année[1299]. La loi impose par ailleurs à toutes les municipalités qui ont plus de 4000 habitants d'établir une école élémentaire de degré supérieur[1300]. En Espagne, dès la Constitution de Cadix de 1812, est affirmé le principe que des écoles primaires doivent être établies « dans

[1292] L'article 14 de la loi du 1er juin 1878 sur la construction des maisons d'école prévoyait déjà que, lorsque la création d'une école était décidée par l'autorité compétente, « les frais d'installation, d'acquisition, d'appropriation et de construction des locaux scolaires et d'acquisition du mobilier scolaire constitueront une dépense obligatoire » (*Duvergier*, t. 78, 1878, pp. 330-331). Quant à l'article 136 de la loi municipale du 5 avril 1884, il disposait que « sont obligatoires pour les communes les dépenses suivantes : […] 9° « les dépenses relatives à l'instruction publique, conformément aux lois » (*Duvergier*, t. 84, 1884, p. 139).

[1293] L'article 11 de la loi du 30 octobre 1886 sur l'organisation de l'enseignement primaire prévoit que la réunion de communes voisines pour l'établissement et l'entretien d'une école doit être autorisée par le conseil départemental avec l'approbation du ministre (*Duvergier*, t. 86, 1886, p. 382).

[1294] « Primaires supérieures (écoles) », *in* BUISSON, F.(dir.), *op. cit.*

[1295] Articles 1 et 2 de la *Folkskolestadgan* du 18 juin 1842, http://slowfox.wordpress.com/folkskolestadgan/

[1296] COUSIN, V., *De l'instruction publique en Allemagne*, *op. cit.*, t. 3, p. 67.

[1297] *Ibid.*

[1298] Article 319 de la loi n° 3725 du 13 novembre 1859. L'article 323 oblige, quant à lui, les municipalités à ouvrir une deuxième école quand celle existante contient plus de soixante-dix élèves ou de faire des classes séparées dans une même école.

[1299] *Ibid.*

[1300] Article 321 de la loi n° 3725 du 13 novembre 1859.

tous les villages (*pueblos*) de la Monarchie »[1301]. La loi Moyano du 9 septembre 1857 vient fixer des seuils concernant cette obligation d'établissement. Dans tous les villages de 500 habitants, l'établissement d'une école est obligatoire comme il est obligatoire de créer une école pour les filles, même si elle est incomplète[1302]. Quant à ceux de 2000 habitants, ils doivent avoir deux écoles complètes pour les garçons et deux pour les filles ; la loi exige ensuite une école supplémentaire pour chaque tranche de 2000 habitants[1303]. En Prusse, la loi de 1819 oblige toutes les communes à avoir « une école élémentaire, complète ou incomplète, c'est-à-dire remplissant tout le programme de l'enseignement prescrit par la loi, ou du moins les parties les plus indispensables de ce programme »[1304]

L'obligation des communes en matière scolaire est moins nette en Belgique et en Angleterre. Dans le premier pays, si l'article 1 de loi organique du 23 septembre 1842 relative à l'instruction primaire impose à chaque commune d'établir au moins une école primaire « dans un local convenable »[1305], l'article 2 vient limiter la portée de cette obligation en les en dispensant s'« il est suffisamment pourvu aux besoins de l'enseignement primaire par les écoles privées »[1306]. Cette exception est réaffirmée par l'article 1 de la loi du 20 septembre 1884 sur l'organisation de l'enseignement primaire, qui autorise les communes à « adopter une ou plusieurs écoles privées », et donne le pouvoir au roi, après avis de la députation permanente, de dispenser la commune de l'obligation d'établir ou de maintenir une école communale »[1307]. La loi de 1842 impose cependant au gouvernement, dans son article 33, de fonder des écoles primaires supérieures « avec le concours des communes dans toutes les provinces »[1308].

La situation de l'Angleterre est un peu particulière. Si le législateur a pris des dispositions concernant l'éducation dans le cadre de la législation sur le travail, il faut attendre 1870 pour qu'il adopte une loi spécifique à l'enseignement. Cherchant à développer le nombre des écoles, sans toucher au système déjà en place, où coexistent des écoles à

[1301] Article 366 de la Constitution de Cadix de 1812.
[1302] Article 100 de la loi Moyano du 9 septembre 1857. Selon l'article 102, concernant les villages de moins de 500 habitants, ils doivent se réunir avec d'autres à proximité afin de former un district qui établira une école élémentaire complète si cela est possible. Sinon, ils sont tenus d'établir une école incomplète ou d'au moins d'en établir une temporaire.
[1303] Article 101. Cet article précise néanmoins que les écoles privées peuvent être prises en compte mais qu'au moins un tiers doit être des écoles publiques ce qui relativise la portée de l'obligation d'établir des écoles communales.
[1304] COUSIN, V., *De l'instruction publique en Allemagne, op. cit.,* p. 67.
[1305] *Pasinomie*, t. XIII, Année 1842, Bruxelles 1860, p. 463.
[1306] L'article 3 autorise les communes à adopter des écoles privées.
[1307] *Annuaire de législation étrangère*, A 14, 1885, p. 494.
[1308] *Pasinomie*, t. XIII, Année 1842, Bruxelles 1860, p. 467. Il est précisé qu'« il pourra en établir uns dans chaque arrondissement judiciaire ».

« fondation publique, municipale, locale, particulière »[1309], l'*Education Act* de 1870 impose uniquement que chaque district scolaire soit pourvu d'un nombre suffisant d'« écoles publiques élémentaires » (*public elementary schools*)[1310]. Ce type d'écoles pouvait être fondé par des particuliers, à la condition qu'ils respectent la « neutralité scolaire »[1311], ou par des *School boards*, conseils scolaires créés par cette loi, qui devaient être formés par les districts et qui constituent une autorité publique à compétence spéciale[1312]. Les districts n'étaient pas obligés d'en former un s'ils respectaient l'obligation d'une offre scolaire suffisante. La loi confiait au *Board of education* le soin de procéder aux enquêtes nécessaires pour déterminer l'organisation scolaire qu'il estimait nécessaire au district[1313]. Dans sa décision, il rappelait les écoles existantes et déterminait les écoles à créer. C'était donc lui qui déterminait si les districts en étaient, ou non, suffisamment pourvus[1314]. En cas de défaillance, il pouvait les contraindre à former un *School board*[1315]. Dans ce cas, ce dernier avait ensuite une année pour se conformer aux réquisitions formulées[1316]. Il pouvait être déclaré en défaut par le *Board of education* s'il ne respectait pas ses obligations. À l'issue d'un certain délai, le département

[1309] DU BUIT, H., « Notice de la loi du 9 août 1870 sur l'éducation élémentaire »*, Annuaire de législation étrangère*, A 1, 1872, p. 26.
[1310] Article 5 de l'*Education Act* de 1870.
[1311] En effet, pour rappel, selon l'article 7 de l'*Education act* de 1870, pour être qualifiées de « *public elementary schools* », selon l'article 7 de cette loi, il faut s'engager à ne pas refuser l'admission ou à ne pas désavantager financièrement des élèves en raison de croyances religieuses. Cela signifie que les écoles peuvent demeurer confessionnelles tout en respectant la liberté de croyance. Il appartient aux parents de décider s'ils écartent ou non leurs enfants d'une pratique ou instruction religieuse.
[1312] La création d'une autorité publique spéciale est assez fréquente en Angleterre. Les *Commissioners of Sewers* constitue le premier exemple d'autorité à compétence spéciale. Remontant au XVe siècle, ils ont été créés « pour pallier l'incurie des autorités responsables ». Par la suite, des *Town Improvements Acts* ont créé « un grand nombre d'*improvment commissioners* dont la mission originale était le pavage des rues et qui, à partir du XVIIe siècle furent aussi chargés de la construction des égouts ». Ces créations permettaient de contourner les autorités locales existantes. Comme l'explique Michel Distel, « Le trait essentiel de cette évolution fut un transfert de responsabilités de collectivités locales à base territoriale et à compétence générale, à des autorités spéciales, à but unique, créées *ad hoc* à la demande des collectivités ou groupes d'individus intéressés qui formulaient leurs desiderata dans leurs *bills*. […] Le pouvoir réel était tombé entre les mains d'un nombre considérable d'autorités locales créées depuis le XVIIIe siècle par les lois locales votées par le Parlement » (DISTEL, M., « La législation particulière en Grande-Bretagne et aux États-Unis », *Revue internationale de droit comparé*, n° 2, Avril-juin 1979, pp. 355-356.
[1313] Article 8 de l'*Education Act* de 1870.
[1314] Notons que, pour éviter la création de *school boards*, les partisans de l'école privée confessionnelle ont fait un gros effort financier puisqu'en six ans, le nombre des places dans les écoles volontaires s'éleva d'environ un million, les souscriptions montèrent à 75 millions de francs. Dans cette même période, 4 396 *voluntary schools* ont été crées contre 596 *Board school.* Il s'agissait de ne pas augmenter la charge des finances publiques locales tout en évitant aux personnes privées de perdre le contrôle sur l'éducation et de porter des atteintes trop fortes aux écoles confessionnelles. Mais cette multiplication des établissements scolaires s'est souvent faite à moindre frais (BRUYAS, J., *Le régime légal de l'enseignement*, *op. cit.,* pp. 68, 73).
[1315] L'article 9 de l'*Education Act* de 1870 prévoit que le département de l'éducation doit publier un avis qui récapitule le nombre, la dimension et la description des écoles existantes et fixe la quantité et la description des écoles à créer car nécessaires pour le district. Une enquête peut être déclenchée suite à l'opposition d'au moins dix contribuables du district ou d'une direction d'école élémentaire du district. Selon l'article 10, à l'issue d'une période de six mois après la publication de l'avis, si l'organisation prescrite n'a pas été créée ou n'est pas en cours de création, le département de l'éducation doit ordonner la formation d'un conseil scolaire (*school board*) du district à qui il adressera une réquisition à laquelle ce dernier est tenu d'obéir en prenant immédiatement toutes les mesures nécessaires. La loi prévoyait également des possibilités pour le département de l'éducation d'ordonner la formation d'un conseil scolaire avant toute enquête ou publication de l'avis définitif s'il lui en était faite la demande par des membres du corps électorales ou si les directeurs d'école élémentaire d'un district ne pouvaient ou ne voulaient plus continuer de la maintenir et que cette fermeture rendrait insuffisante l'offre d'éducation sur ce territoire (art. 12).
[1316] Article 11.

pouvait nommer de nouveaux membres dans ce conseil, ce qui lui conférait un pouvoir de contrôle et de contrainte[1317]. C'est l'*Education Act* de 1918 qui va obliger les autorités locales d'éducation – venues remplacer les *school boards* suite à l'adoption de l'*Education Act* de 1902 – à établir et entretenir un nombre suffisant d'écoles permanentes dans lesquelles l'instruction sera donnée gratuitement à tous les jeunes de la circonscription en âge de fréquenter obligatoirement ces écoles[1318].

Le législateur est venu également poser des obligations en matière d'enseignement post-primaire. Pour ne prendre que quelques exemples, en Belgique, la loi du 1er juin 1850 sur l'enseignement moyen oblige chaque province à avoir au moins un athénée par province[1319]. Exprimant la volonté d'augmenter le nombre d'établissements, l'article 1 de la loi du 15 juin 1881 portera cette obligation à deux athénées ou collèges royaux dans chaque province (sauf 3 dans le Hainaut) et fixe à cent le nombre d'écoles moyennes de l'État pour les garçons et à cinquante pour les filles[1320]. En Italie, la loi Casati de 1859 oblige les chefs-lieux des provinces ou des circonscriptions à établir des gymnases au sein desquels le premier degré de l'instruction secondaire est donné[1321]. En Espagne, l'article 115 de la loi Moyano de 1857 impose qu'un établissement d'enseignement secondaire soit établi à Madrid et dans la capitale de chacune des provinces et l'article 107 que les villes de plus de 10 000 habitants aient une école technique (qui applique les arts mécaniques)[1322]. En Angleterre, l'article 1 de l'*Education Act* de 1902 oblige les autorités locales d'éducation à faire en sorte que les besoins en éducation autres qu'élémentaires soient remplis. Pour cela, elles peuvent prendre toutes les mesures qui leur semblent désirables, après entente avec le *Board of Education*. Ainsi, comme le note Jean Bruyas, si le principe de la décentralisation était maintenu et si les autorités locales avaient une certaine marge de manœuvre, « grâce aux indications du *Board*, [elles] se voyai[en]t pourtant obligée, pratiquement, d'assurer un enseignement efficace »[1323]. Néanmoins, comme en matière d'enseignement primaire, elles n'étaient pas obligées d'établir elles-mêmes les établissements autres qu'élémentaires. Elles pouvaient décider de subventionner d'autres écoles, non fondées par elles, ou de s'acquitter des rétributions

[1317] Articles 16, 18 al 3 et 63.
[1318] Article 3 de l'*Education Act* de 1918.
[1319] *Pasinomie*, 1850, n° 267, pp. 143-154.
[1320] article 1 de la loi du 15 juin 1881 va apportant des modifications à la loi du 1er juin 1850 sur l'enseignement moyen (*Annuaire de législation étrangère*, A 11, 1882, p. 420).
[1321] Article 194 de la loi n° 3725 du 13 novembre 1859.
[1322] Loi fondamentale sur l'éducation du 9 septembre 1957.
[1323] BRUYAS, J., *Le régime légal de l'enseignement*, *op. cit.*, p. 112.

scolaires des élèves dans des écoles non subventionnées[1324]. Si elles n'y étaient pas contraintes, c'est néanmoins sur le fondement de cette loi de 1902 que les autorités locales ont pu ouvrir de nouvelles écoles secondaires. Si elles ont « copié l'organisation générale des *grammar schools* », elles ont néanmoins « élaboré des programmes d'études plus variés et plus modernes »[1325].

En matière d'habilitation des autorités publiques à établir un service, il convient de réserver une place spécifique aux fonctions régaliennes, et en l'espèce aux services de police.

C. Le cas spécifique des fonctions régaliennes

Comme déjà rappelé dans la première partie, les formes « modernes » de police se sont constituées progressivement entre le XVII^{e} et le XIX^{e} siècles. Il n'est donc pas aisé d'en retracer l'établissement. Dans le processus de spécialisation des fonctions administratives, la « police » a fini par désigner les corps qui sont chargés de prévenir les dangers (dommages, actes délictueux, etc.), de veiller à l'exécution des lois et règlements, ainsi que d'assurer la sécurité, l'ordre et la tranquillité à l'intérieur des frontières de l'État. Le caractère incontestablement régalien du maintien de l'ordre peut expliquer que la question des fondements du pouvoir des forces de police ne soit pas forcément posée et que le législateur ne soit pas toujours intervenu pour établir de nouveaux corps de police.

Les premières formes de police publique sont souvent rattachées au pouvoir royal. Elles ont généralement, soit un caractère militaire, soit elles ne sont pas encore spécialisées et exercent également des fonctions judiciaires. En Angleterre qui, selon Jean-Claude Monet, a probablement vu naître, à la suite de la conquête normande, les premières formes de police moderne en Europe, le shérif était le représentant de la Couronne au niveau local, exerçant à la fois des fonctions policières et judiciaires, et étant chargé de « veiller à l'organisation et à la bonne marche des *Tythings* et des *Hundreds* » (regroupement de familles d'hommes libres responsables de la sécurité et des délits commis par les membres de ce regroupement)[1326]. En France, la Maréchaussée est créée par Jean II le Bon (qui règne entre 1350 et 1364) « initialement pour protéger les arrières des armées en déplacement et, du même coup, faire la

[1324] *Ibid.*, p. 123.
[1325] MALLINSON, V., « L'éducation en Grande-Bretagne et ses colonies », *op. cit.,* p. 170.
[1326] MONET, J.-C., *Polices et sociétés en Europe*, *op. cit.*, pp. 32, 36.

chasse aux déserteurs »[1327]. Par la suite, cette institution sera chargée de la fonction policière dans les campagnes et du contrôle des populations itinérantes. Quant à l'Office de Lieutenant de police, il est créé par un édit de Louis XIV de 1667 et sera étendu à l'ensemble du Royaume en 1699[1328]. Spécialement chargée des missions de police, au sens large que cette notion avait à cette époque, cette institution est souvent présentée comme l'une des premières formes de spécialisation des fonctions policières[1329]. Pour prendre un dernier exemple, en Espagne, en raison de « l'augmentation du banditisme consécutif aux récentes guerres civiles entre les féodaux et la royauté, les Rois catholiques Ferdinand d'Aragon et Isabelle de Castille décident d'assurer une meilleure coordination des *hermandades* par la création de la *Santa Hermandad* (1476) »[1330]. Chargée de surveiller les chemins et les campagnes, elle détient des pouvoirs de police et de juridiction[1331].

Au tournant des XVIII^e^ et XIX^e^ siècles, les législateurs, voire les constituants, vont de plus en plus intervenir pour déterminer les compétences en matière de police et fonder sur une base légale les différentes institutions en charge de ces missions. Il faut dire que ce type de législation visait bien souvent à « étatiser » les fonctions de polices qui étaient exercées par municipalités. Ces dernières avaient, en effet, développée au fil du temps des autorités ou institutions chargées de la justice et des fonctions de police. S'agissant d'investir le gouvernement de prérogatives de contrôle des forces de police et donc d'établir des formes de centralisation, le terrain de la police a constitué un enjeu de luttes entre le pouvoir central et

[1327] *Ibid.*, p. 37.
[1328] Édit de création de l'office de Lieutenant de Police de la Ville, Prévôté, et Vicomté de Paris avec l'arrêt d'enregistrement au Parlement du 15 mars 1667. (DELAMARE, N., *Traité de la police*, Paris, J. et P. Cot, t. 1^er^, 1^ère^ éd., 1705, p. 131). L'Édit de création des Lieutenants généraux de Police enregistré au Parlement le 16 octobre 1699 a pour volonté d'étendre cette institution à toutes les villes et lieux du Royaume où il y a des cours de Parlement ou autres juridictions royales (*Ibid.*, pp. 39-40). Soulignons que la création de ces charges avaient également comme objectif de procurer des ressources nouvelles à Louis XIV. Or, « le moyen, pour le roi de vendre ces offices à haut prix, consistait moins à trouver des particuliers désireux de les acquérir que de jouer sur les rivalités entre institutions déjà partiellement en charge de la police, qui pouvaient espérer de l'achat de la lieutenance une confirmation ou un renforcement de leur pouvoir face à leurs concurrentes. De fait les enchères furent rudes dans certaines villes où les corps de ville surtout étaient prêts à tout pour garder leur police ». « Au regard des multiples rachats et des querelles qu'elle entraîna, la création des lieutenants généraux de police signe l'échec de la tentative d'uniformisation des polices urbaines de province. Pourtant il est certain que l'idée même n'en fut pas perdue. Le XVIII^e^ siècle fut en effet traversé par un double mouvement d'autonomisation de la police, par rapport aux autres fonctions administratives et judiciaires, et de professionnalisation de ses titulaires et personnels d'exécution ». Les polices seront réformées dans de nombreuses villes au cours de ce siècle (DENYS, C., « Lieutenant général de police de province », *in* AUBOIN, M., TEYSSIER A., TULARD, J. (dir.), *Histoire et dictionnaire de la police*, *op. cit.*, pp. 746-747).
[1329] Les missions confiées à cette institution visaient « à assurer le repos du public et des particuliers, à purger la ville de ce qui peut causer des désordres, à procurer l'abondance & à faire vivre chacun selon sa condition et son devoir » (*Ibid.*, p. 131). Le champ d'intervention de la police en France est étendu comme en témoigne le recensement de Nicolas Delamaire des objets sur lesquels la police doit intervenir : « la Religion ; la Discipline des mœurs ; la Santé ; les Vivres ; la Sûreté (*Seureté*) & la Tranquillité publique ; la Voirie ; les Sciences & les Arts libéraux ; le Commerce, les Manufactures & les Arts Mécaniques ; les Serviteurs Domestiques, les Manouvriers & les Pauvres » (*Ibid.*, p. 4).
[1330] SCHMIDT, M.-F., « Hermandad La Santa », *Encyclopædia Universalis* [en ligne], http://www.universalis.fr/encyclopedie/la-santa-hermandad/
[1331] La Santa Hermandad se compose d'un corps permanent de deux milles soldats auquel s'ajoute dans chaque ville une compagnie d'archers chargés de « poursuivre les malfaiteurs jusqu'aux limites du territoire de la cité » (*Ibid.*).

les pouvoirs locaux, considérés bien souvent comme inadaptés aux nouvelles formes de criminalité [1332] et peu efficaces face aux révoltes fréquentes des masses populaires urbaines[1333]. Si cette « étatisation » a pu être initialement opérée par le pouvoir exécutif[1334], elle le sera par les lois à partir du XIX[e] siècle, afin de légitimer cette prise de pouvoir et de la fonder en droit.

En France, en pleine révolution, c'est l'assemblée nationale constituante qui adopte le décret du 16 janvier 1791 relatif à l'organisation de la gendarmerie nationale[1335], nouveau nom donné à la Maréchaussée, qui, en tant que symbole de l'absolutisme royal, devait être remis en cause au même titre que les institutions de l'Ancien Régime. Comme le note Hélène L'Heuillet, « ce qui change radicalement avec la Révolution française, c'est que la police se met à exister selon la loi » c'est-à-dire que « ce qui est en jeu c'est d'emblée la possibilité d'une police républicaine ; […] une police est républicaine à partir du moment où elle existe selon la loi. Le règlement ne suffit pas »[1336]. Ainsi, le Directoire, estimant notamment « qu'il est essentiel de rappeler le corps de la gendarmerie nationale au véritable but de son institution et au service pour lequel il est destiné, en réunissant dans un seul code les dispositions législatives qui doivent déterminer le service habituel de cette troupe, ses

[1332] Jean-Claude Monet note que les nouvelles formes de criminalité passaient par l'utilisation « des moyens de transports modernes et se jou[ai]ent donc des vieilles limitations de compétences territoriales » (MONET, J.-C., *Polices et sociétés en Europe*, *op. cit.*, p. 53).

[1333] Fabien Jobard et Jacques de Maillard expliquent qu'en Angleterre, « les effets du paupérisme ont fortement contribué à l'apparition de la police. À la fin du XVIII[e] siècle, l'industrialisation amène les institutions paroissiales à ne plus pouvoir gérer les vagabonds et sans abris. […] Les révoltes de ces masses urbaines nouvelles ont contribué à la genèse de la police, mais ce qui surprend plutôt, ce sont le nombre et la violence des émeutes diverses qui ont émaillé le XVIII[e] siècle et le début du XIX[e] siècle sans faire fléchir les élites opposées à la création de forces de police. Un *Riot Act* avait été adopté dès 1735 pour faire face aux diverses agitations urbaines, mais il se contentait d'affermir les dispositifs de *constabulary* existants, ces « polices citoyennes assurées » par des notables ou sous leur contrôle. Les épisodes connus sous le nom de *Gordon Riots* en 1780, les *luddites* en 1812, qui mobilisèrent plus d'effectifs que la guerre contre le Portugal ou le massacre de la foule par l'armée au square Peterloo en 1819, n'infléchissent pas la situation. Divers comités parlementaires se succédèrent en 1816, 1818 ou 1822 pour introduire l'institution policière ». La situation évoluera à partir de 1829 avec l'adoption du *Metropolitan police act.* Toujours selon ces auteurs, « la genèse conjointement anti-émeutière et politique des forces de police est également très nette en Prusse » (JOBARD, F., MAILLARD (de), *Sociologie de la police. Politiques, organisations, réformes*, Paris, Armand Colin, 2015, p. 28).
En France également, les émeutes et soulèvements dans les villes justifieront le développement du contrôle étatique. Mis à part Paris qui a toujours eu un statut spécial, Lyon est la première ville qui verra sa police étatisée. Ayant depuis la fin du XVIII[e] siècle « une image de ville rebelle », elle « constitue en permanence une menace pour les régimes qui se succèdent au XIXe siècle ». Mais c'est à la suite de la révolution de février 1848 qu'elle sera étatisée en 1851. En effet, le succès du soulèvement parisien a entraîné une agitation à Lyon au cours de laquelle des ouvriers se sont regroupés en milices dont l'une d'entre elle (les Voraces) a pris en charge le maintien de l'ordre public à la Croix Rousse et a participé à la prise des forts militaires à Lyon et aux alentours. En juin 1849, suite à l'annonce des journées de Paris, elle tentera un « coup de force en provoquant une émeute à la croix rousse. Réprimée dans le sang, il s'en suivra la proclamation de l'état de siège et l'adoption d'une loi le même mois afin de permettre au gouvernement d'interdire les clubs et réunions publiques « de nature à compromettre la sécurité publique » (PRIEUR, F., « Une ville en ordre : l'étatisation de la police lyonnaise (1848-1962), *Histoire urbaine*, n° 6, 2002/2, § 2 et§ 10 et s).

[1334] C'est, par exemple, le cas en Prusse où Frédéric le Grand avait établi lui-même une police d'État à Berlin (1742), à Königsberg (1762) ou encore à Elbing (1773) (LŒNING, E., « La police en Prusse », *RDP*, t. 6, 1896, p. 417).

[1335] *Duvergier*, t. 2, 2e éd., 1834, pp. 165-171.

[1336] L'HEUILLET, H., *Basse politique, haute police*, *op. cit.*, p. 191.

rapports avec les autorités civiles, avec la garde nationale sédentaire et la garde nationale en activité », adoptera la loi du 28 germinal an VI (17 avril 1798 afin de fixer l'organisation de la gendarmerie nationale[1337].

Si les révolutionnaires, voulant rompre avec les pratiques de l'Ancien régime, font de la police une fonction exclusivement municipale[1338], dont les maires sont responsables, avec l'aide de la Garde nationale composée de citoyens[1339], les évènements politiques vont rapidement « favoriser la reconstitution d'une police d'État et la mise en place d'un régime dérogatoire pour Paris »[1340], afin « d'en faire une administration à la disposition du pouvoir central, tout en maintenant juridiquement l'existence d'une police locale »[1341]. Sous le Consulat, la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) concernant la division du territoire français et de l'administration impose la création, dans les villes de cent mille habitants, d'un commissaire général de police, subordonné au Préfet (institution créée par cette loi en s'inspirant de la Lieutenance générale de police), et devant exécuter les « ordres qu'il recevra immédiatement du ministre chargé de la police »[1342], ainsi que, pour Paris, un préfet de police[1343] aux pouvoirs très étendus[1344]. Ce statut spécial pour Paris s'explique par son passé tumultueux et insurrectionnel, la volonté de contrôler les conflits politiques et sociaux, de pallier les carences du pouvoir municipal et de protéger les différents pouvoirs constitués qui siègent dans cette ville. La tendance centralisatrice va rapidement se développer et Lyon sera la première ville, après Paris, à voir sa police « étatisée » en raison également de son passé

[1337] *Duvergier*, t. 10, 1825, pp. 304-328.

[1338] L'article 50 du décret 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités adopté par l'Assemblée nationale constituante dispose que « les fonctions propres au pouvoir municipal, sous la surveillance et l'inspection des assemblées administratives sont : […] de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics » (*Duvergier*, t. 1, 2e éd., 1834, p. 66). Ce pouvoir de police confié aux municipalités sera précisé par le titre XI du décret du 16 août 1790 sur l'organisation du pouvoir judiciaire (également adopté par l'Assemblée nationale constituante). « Les objets de police confiées à la vigilance et l'autorité des corps municipaux » sont énumérés à l'article 3 de ce titre : sûreté, commodité du passage (nettoiement, illumination, enlèvement encombrement etc.), maintien du bon ordre, soin de prévenir et de faire cesser les accidents et des fléaux calamiteux etc. (*Ibid.*, pp. 327 et s.). Pour une présentation de « la querelle sur la nature des pouvoirs de police et les prérogatives respectives des pouvoirs locaux et du pouvoir central », voir BERLIÈRE, J.-M., « Les pouvoirs de police : attributs du pouvoir municipal ou de l'État ? », *Criminocorpus*, Histoire de la police, Articles, mis en ligne le 01 janvier 2009, consulté le 27 septembre 2016. URL : http://criminocorpus.revues.org/259.

[1339] Jean-Jacques Gleizal, Jacqueline Montain-Domenach et Claude Journès précisent que « par-delà la mission de défense de l'ordre et de la propriété, la bourgeoisie libérale conçoit la garde-civile comme l'instrument d'une relation directe entre l'État et l'individu dans lequel rien ne doit s'interposer, pas même l'armée », GLEIZAL, J.-J., JOURNES, C., MONTAIN-DOMENACH, J., *La police: le cas des démocraties occidentales*, *op. cit.*, p. 55.

[1340] *Ibid.*

[1341] *Ibid.*

[1342] Article 14 de la loi du 28 pluviose an VIII, *Duvergier*, T. 12, 1826, p. 99 (http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5492927t/)

[1343] Article 16 de la loi du 28 pluviose an VIII.

[1344] Jean-Marc Berlière précise que « si l'on songe que ce fonctionnaire particulier est chargé de l'ordre, de la sûreté de l'État, de la protection du gouvernement et de la sauvegarde du régime dans une ville particulièrement agitée où sont nés tous les troubles et les révolutions, qu'il dispose pour ce faire d'une véritable armée de plusieurs milliers d'hommes et de centaines d'agents politiques, on conçoit qu'il constitue un rouage essentiel et mal connu du pouvoir et de l'État », BERLIÈRE, J.-M., *Naissance de la police moderne*, Paris, éd. Perrin, 2011, p. 79. Pour une étude sur le préfet de police et ses compétences depuis l'an VIII, voir RENAUDIE, O., « De quelques aspects de l'organisation de la police à Paris », *RSC*, 2000, p. 789-798.

rebelle[1345]. La III[e] République réaffirmera, dans la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, le caractère municipal de la police, tout en reconnaissant d'importants pouvoirs à l'autorité centrale[1346] et en poursuivant le processus d'étatisation des polices dans les villes[1347]. C'est Vichy qui parachèvera ce processus en adoptant la « loi » du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France[1348], qui ne sera pas abrogée après la guerre.

En Prusse également, le fondement législatif du pouvoir régalien intervient au XVIII[e] siècle. En effet, le code général pour les États prussiens de 1794 (*Allgemeines Landrecht für preussischen Staaten*) dispose que « la principale obligation du chef de l'État est de maintenir la tranquillité et la sécurité tant au dehors que dans l'intérieur et de protéger chaque individu

[1345] La loi du 19 juin 1851 relative à l'agglomération lyonnaise visera à étatiser la police de Lyon et des communes limitrophes sur le modèle de Paris en confiant, au Préfet du Rhône, les fonctions de préfet de police (art 1). Les compétences confiées aux mairies (édifices communaux, cimetières, voies publiques, assainissement, établissement et réparation des fontaines, aqueducs égouts etc.) s'exercent sous la surveillance du Préfet (art 2) (*Duvergier*, t. 51, 1851, p. 218). Notons que l'article 50 de la loi du 5 mai 1855 « étendait aux chefs-lieux de département de plus de 40 000 habitants (dix-sept villes à l'époque) les mesures imposées » à l'agglomération Lyonnaise. Cette disposition fut abrogée par la loi municipale du 24 juillet 1867, mais les maires restaient désignés par le pouvoir central (BERLIÈRE, J.-M., « Les pouvoirs de police : attributs du pouvoir municipal ou de l'État ? », *op. cit*).

[1346] En effet, la loi du 5 avril 1884 confie au maire, « sous la surveillance de l'administration supérieure », « la police municipale, […] la police rurale et […] l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs » (art 91). L'article 97 énumère les objets de police qui sont sensiblement les mêmes que ceux fixés par le décret du 16 août 1790. Néanmoins, des limites à ce pouvoir sont établis notamment concernant le personnel de police. En effet, l'article 103 dispose dans son alinéa 1 que « dans les villes ayant plus de 40 000 habitants, l'organisation du personnel chargé du service de la police est réglée, sur l'avis du conseil municipal, par décret du Président de la République » et, dans son alinéa 3, que « dans toutes les communes, les inspecteurs de police, les brigadiers, et sous-brigadiers, les agents de police nommés pas le maire doivent être agréés par le sous-préfet ou le préfet. Ils peuvent être suspendus par le maire, mais le préfet seul peut les révoquer » (*JORF*, 6 avril 1884, pp. 1863-1864).

[1347] Jean-Marc Berlière explique que la volonté d'étatisation se heurte à deux difficultés majeures : l'accroissement des recettes fiscales qu'impliquait le financement de toutes les polices et le respect du principe décentralisateur qui avait inspiré le législateur révolutionnaire comme celui de 1884. « C'est pourquoi, poursuit-il, la III[e] République ne procéda qu'au coup par coup, et toujours à la demande des villes concernées, à un processus présenté comme un progrès et une modernisation ». Sous la IIIe république, le processus d'étatisation débute par la ville de Marseille. La loi du 8 mars 1908 étendait à cette ville le statut particulier de la métropole Lyonnaise qui avait été réaffirmé par l'article 104 de la loi du 5 avril 1884. Si les élus lyonnais et marseillais ont protesté lors de l'étatisation de la police de Marseille, celle de Briey-Longwy et de Toulon-La Seyne était réclamée par les municipalités. La loi du 14 novembre 1918, dont l'adoption avait été repoussée par la guerre, « maintenait aux maires de ces villes leur pouvoir réglementaire, mais les déchargeait du recrutement et de la direction du personnel comme de l'exercice du pouvoir d'exécution ». Par contre, c'est un décret du 17 mars 1925 pris en application de la législation particulière d'Alsace-Lorraine qui étatisa les polices de Strasbourg, Metz et Mulhouse. Le décret-loi du le 30 octobre 1935 institue une police d'État dans dix-neuf communes de Seine-et-Marne et cent soixante quatorze de Seine-et-Oise. Toujours selon Jean-Marc Berlière, « c'était la première fois que l'étatisation portait sur une étendue aussi importante et sur un aussi grand nombre de communes ». La police municipale de Toulouse est la « dernière étatisation isolée ». Elle est réalisée par décret du chef de l'État Français en date du 27 décembre 1940 (BERLIÈRE, J.-M., « Les pouvoirs de police : attributs du pouvoir municipal ou de l'État ? », *op. cit.*, § 139 -146).

[1348] Cette loi du 23 avril 1941 (*JORF,*, 6 mai 1941, p. 1917) étatise la police de toutes les villes de plus de 10 000 habitants. Si les maires conservent quelques uns des pouvoirs que leur conférait la loi d'avril 1884, ils perdent la disposition des forces de police qui passent sous l'autorité d'un Secrétaire général à la police auprès du ministre-secrétaire d'État à l'Intérieur. Les effectifs de la police nationale sont fixés par une autre loi datée également du 23 avril 1941. Il en va de même pour la création d'une école de police. Pour une présentation de cette loi et de la législation qui l'a accompagnée, voir BERLIÈRE, J.-M., « La loi du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France », *Criminocorpus*, Histoire de la police, Articles, mis en ligne le 01 janvier 2008, consulté le 27 septembre 2016, http://criminocorpus.revues.org/271. Les textes de ces lois sont disponibles à cette adresse : https://criminocorpus.org/fr/reperes/legislation/textes-juridiques-lois-decre/textes-relatifs-a-lorganisati/loi-du-23-avril-1941-portant-o/

contre la violence et les troubles »[1349]. C'est pourquoi il est « investi de toutes les prérogatives et droits nécessaires pour parvenir à ces fins »[1350]. Par la suite, « la loi municipale du 19 novembre 1808 qui rendit aux villes leur autonomie et le droit de s'administrer elles-mêmes et les affranchit de la tutelle bureaucratique de l'État » habilitait le roi à choisir entre « confier l'administration de la police dans les villes à ses propres fonctionnaires ou la déléguer au corps municipal (*Magistrat*) de la ville[1351]. Il fallait donc une autorisation du gouvernement pour que le corps municipal puisse instituer une administration spéciale en charge de la police[1352]. Selon Edgar Lœning, « toutes les grandes villes ont usé de ce système », mais le ministre de l'intérieur conservait « la faculté d'enlever la police aux maires des villes de plus de dix mille habitants pour la confier à des fonctionnaires de l'État, nommés par lui »[1353]. Un statut spécial pour la ville de Berlin sera prévu par l'article 45 de loi du 30 juillet 1883[1354].

En Espagne, la prérogative royale de « conservation de l'ordre public » est constitutionnalisée par l'article 170 de la Constitution de Cadix de 1812, puis par l'article 45 de la Constitution de 1837[1355]. Le roi est donc habilité constitutionnellement à adopter le décret du 28 mars 1844 créant la garde civile (*Guardia Civil*), afin d'assurer sa mission

[1349] Partie II, titre XIII, art 2 (Code général pour les États prussiens, traduit par les membres du bureau de Législation étrangère et publié par ordre du Ministre de la Justice, Paris, Imprimerie de la République, T. 2, an X, p. 487). Les missions de la police sont énumérées à l'article 20 qui dispose qu'« il appartient à la police de prendre les mesures convenables au maintien de la tranquillité et sûreté publique et du bon ordre, et propres à détourner les dangers qui menacent ou la société en général ou quelques-uns de ses membres individuellement » (*Ibid.*, p. 498).

[1350] Partie II, titre XIII, art 4 (*Ibid.*). Dans le titre XV, il est précisé l'État doit « veiller à la sûreté de ses sujets, relativement à leur personne, leur honneur, à leurs droits et à leurs biens » et qu'« en conséquence, il est autorisé à prendre toutes les mesures nécessaires à l'effet d'administrer la justice, de pourvoir aux intérêts de ceux qui ne peuvent le faire eux-mêmes, et de prévenir et punir les délits » (Partie II, Titre XVII, art 1 et 2, *Ibid.*, p. 596). L'article 20 énumère les missions de la police.

[1351] LŒNING, E., « La police en Prusse », *op. cit.*, p. 417. Notons que Fabien Jobard et Jacques de Maillard expliquent que, « dans de nombreuses villes, la fonction de police fut confiée à des milices citoyennes (*Staatsbürgerschaften*) seules aptes, aux yeux de leurs promoteurs favorables à un régime parlementaire, d'assurer la défense des libertés publiques en même temps que la sécurité. Mais la force des familles militaires dans la vie politique et économique, ajoutée à la peur suscitée par les révoltes ouvrières, eurent raison de ces tentatives dans les années 1860, et firent disparaître ces formes auto-organisées de police au profit d'organisations militaires ». La police prussienne restera une police militaire jusqu'aux débuts de la République de Weimar en 1919 » (JOBARD, F., MAILLARD (DE), *Sociologie de la police*, *op. cit.*, p. 28).

[1352] LŒNING, E., *op. cit.*, p. 421. Edgar Lœning précise néanmoins que même si la délégation au corps municipal a plutôt constitué « la règle, l'État n'ayant institué des fonctionnaires spéciaux que dans les villes les plus importantes, les officiers du corps municipal avaient en leur qualité de fonctionnaires de la police, la situation de fonctionnaires de l'État. Ils étaient chargés de mettre à exécution les instructions de l'administration dont ils étaient les délégués. En un mot, comme fonctionnaires de la police, ils remplissaient les fonctions de l'État ». Dans les lois municipales postérieures, « ce ne fut plus désormais le corps municipal, mais son président, le maire *(Biergermeister*) qui eut à diriger, au nom de l'État la police locale » (*Ibid.*, pp. 417-418).

[1353] *Ibid.* À la date où Edgar Lœning publié son article vingt villes avaient vu leur police confiée à de fonctionnaires royaux sur 205 villes de plus de 10 000 habitants que comptait la Prusse (*Ibid.*, p. 422).

[1354] Le président de la police nommé par le roi est chargé de la police locale tout en étant directeur de la police générale de Berlin (*Ibid,*, p. 423). Fabien Jobard et Jacques de Maillard précisent que « la dissolution de la police puis sa reconstitution traduisirent une reprise en main des institutions urbaines par le pouvoir central prussien. La police prussienne restera une police militaire jusqu'aux débuts de la République de Weimar en 1919 » (JOBARD, F., MAILLARD (DE), *Sociologie de la police. Politiques, organisations, réformes*, *op. cit.*, p. 28).

[1355] Ces deux articles disposent que « la puissance de faire exécuter les lois réside exclusivement dans le Roi, et son autorité s'étend à tout ce qui conduit à la conservation de l'ordre public à l'intérieur, et à la sûreté de l'État à l'extérieur, conformément à la Constitution et aux lois ».

régalienne[1356]. Quant à l'Angleterre, c'est le législateur qui est intervenu pour instituer les corps de police civile dans les villes. Le *Metropolitan Police Act* de 1829 habilite « Sa Majesté » à établir un nouveau bureau de police à Londres et dans les quartiers environnants, qui sont placés sous la direction du secrétaire d'État (*Secretary of state*)[1357]. Pour que ce bureau puisse exercer ses missions, la loi prévoyait que devait être nommé « un nombre suffisant d'hommes valides et capables »[1358]. La mise en place d'une police dirigée par le gouvernement sera étendue par les *Metropolitan Police acts* de 1839[1359] et 1856[1360].

Au XIX^e^ siècle, on rencontre néanmoins encore des exceptions à cette tendance au développement de l'intervention du législateur. En Belgique, la situation est un peu particulière puisque c'est sous l'annexion française que la gendarmerie est créée par un arrêté du 22 messidor an IV (10 juillet 1796) du « directoire exécutif »[1361]. Cependant, la législation française s'appliquant en Belgique, la loi du 17 avril 1798 relative à l'organisation de la gendarmerie est également applicable sur ce territoire, comme en témoigne son insertion dans le recueil des lois belges (*Pasinomie*)[1362]. Suite à la révolution belge de 1830, la Belgique est créée et adopte sa propre constitution en 1831. Cette dernière dispose, dans son article 120, que « l'organisation et les attributions de la gendarmerie font l'objet d'une loi »[1363]. Mais comme souligné dans l'exposé des motifs du projet de loi sur la gendarmerie discuté le 12 novembre 1952 au Sénat, ce « vœu ainsi exprimé par le Congrès national n'a jamais été réalisé »[1364]. Au delà de l'objectif de clarification, le but du projet de loi discuté est « d'établir d'une manière précise le statut juridique de ce corps spécial »[1365]. Une loi organisant la gendarmerie nationale sera finalement adoptée le 2 décembre 1957.

[1356] Décret royal du 28 mars 1844 créant un organe spécial de la force armée d'infanterie et de la cavalerie relevant du ministère de l'intérieur de la péninsule et se dénommant gardes civiles (*Gaceta de Madrid*, 31 mars 1844, n° 3.486, pp. 1-2).
[1357] Article 1 du *Metropolitan Police Act* de 1829. Notons que la *City* de Londres ne faisait pas partie de la juridiction de la nouvelle police et qu'elle continuait d'organiser sa propre police. Dans l'introduction de cette loi, il est précisé les raisons qui justifient la création d'un nouveau système de police : « *Whereas offences against property have of late increased in and near the metropolis; and the local establishments of nightly watch and nightly police have been found inadequate to the prevention and detection of crime, by reason of the frequent unfitness of the individuals employed, the insufficiency of their number, the limited sphere of their authority, and their want of connection and co-operation with each other* ».
[1358] Article 4. Anne Mandevielle précise que très rapidement, cette force de police fut constituée de 3000 hommes (MANDEVILLE, A., *Les autorités responsables du maintien de l'ordre public dans le Royaume-Uni. Éléments pour une analyse politique du système britannique de maintien de l'ordre*, Thèse de doctorat, Université de Toulouse, 1994, p. 371.
[1359] Texte disponible à cette adresse : http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/2-3/47/enacted
[1360] Texte disponible à cette adresse : http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/19-20/2/contents
[1361] L'arrêté du 10 juillet 1796 (22 messidor an IV) qui organise la gendarmerie nationale dans les départements réunis (*Pasinomie*, T. 8, 1835, p. LXXXIII).
[1362] *Pasinomie*, t. 8, 1835, p. 256.
[1363] http://mjp.univ-perp.fr/constit/be1831.htm
[1364] http://www.senate.be/lexdocs/S0720/S07201334.pdf
[1365] *Ibid.*, p. 2. Il est précisé que « se fondant sur l'expérience, ce projet consacre les réformes convenables que le temps a, en quelque sorte, avalisées ; mais il propose aussi celles que réclament les exigences de notre époque ».

Quant à l'Italie, le corps des carabiniers (*Carabinieri*) royaux est créé, dans le Piémont, par Lettres Patentes du 13 juillet 1814[1366]. De son côté, la garde de sécurité publique (*di Guardie di Pubblica Sicurezza*), corps de police également militarisé mais plus spécifiquement destiné aux villes, est initialement créé par le décret royal n° 798 du 30 septembre 1848[1367]. Mais c'est en raison d'une délégation législative puisque la loi n° 759 du 2 août 1848 a investi le gouvernement du roi de tous les pouvoirs législatifs et exécutifs au motif de la guerre d'indépendance[1368]. Par la suite, ce sont des lois qui ont imposé cette police d'État d'abord aux villes de Turin et de Gênes[1369], puis, dans le processus d'unification de l'Italie, au reste des provinces[1370]. De son côté, une loi de 1889 autorisera les polices municipales – enjeu de luttes entre le pouvoir central et les collectivités locales – à continuer d'exercer des compétences de police urbaine sans avoir le droit de porter des « uniformes et insignes similaires à ceux des forces de police nationales »[1371]. Surtout, cette loi « impulse une expansion et une certaine homogénéisation des différents corps (désormais intitulés "police urbaine") dans toutes les municipalités italiennes, avec des compétences nettement distinctes de celles des forces de police nationale. De manière symptomatique, le terme de "*vigile urbano*" (littéralement « vigile urbain », qui désigne historiquement l'agent de police municipal) commence à se développer au début du 20e siècle »[1372].

Le principe de l'intervention du législateur pour instituer et organiser des forces de police est devenu la norme. C'est lui qui intervient quand il s'agit de procéder à la réorganisation complète des services de police. Ce fut, par exemple, le cas en Espagne avec la loi organique du 2 mars 1986 relative aux forces et corps de sécurité[1373] , première grande loi de réorganisation de la police après la chute de la dictature ; ou encore en Belgique, avec la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux[1374],

[1366] FLANDIN, G., *Répertoire des édits, Lettres-patentes, billets royaux, manifestes et autres actes du gouvernement de 1814 à 1834 inclusivement*, Moutiers, J.B. Blanc, 1836, p. 46.
[1367] Décret Royal n° 798 du 30 Septembre 1848 qui crée pour l'ensemble de l'État une administration de la sécurité publique (http://www.dircost.unito.it/root_subalp/docs/1848/1848-798.pdf).
[1368] Loi n° 759 du 2 août 1848 qui investit le gouvernement du roi pendant la guerre actuelle de tous les pouvoirs législatifs et exécutifs (http://www.dircost.unito.it/root_subalp/docs/1848/1848-759.pdf).
[1369] Loi n° 1404 du 11 juillet 1852, nouvelles dispositions relatives aux fonctionnaires de la sécurité publique et aux dépenses pour le personnel et pour les bureaux (http://www.dircost.unito.it/root_subalp/docs/1852/1852-1404.pdf).
[1370] Loi n° 3720 du 13 novembre 1859 sur la sécurité publique (http://www.dircost.unito.it/root_subalp/docs/1859/1859-3720.pdf).
[1371] GERMAIN, S., POLETTI, C., « Répondre aux mobilisations sociales : le système policier italien en transition », *op. cit.*, p. 1136.
[1372] *Ibid.*
[1373] Loi organique 2/86 du 13 mars 1986 relative aux forces et corps de sécurité (LOFCS) (https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1986-6859).
[1374] *MB*, 5 janvier 1999, pp. 132 et s. À la suite de l'affaire Dutroux, la loi du 7 décembre 1998 réorganise l'ensemble du système avec pour objectif d'instituer « un service de police intégré structuré à deux niveaux » (la police fédérale et les corps

qui a été adoptée suite à l'indignation suscitée par certaines affaires judiciaires retentissantes. C'est également le législateur qui intervient pour « démilitariser » les corps de police[1375].

Dans les États fédéraux et régionaux, le législateur des États fédérés ou régionaux peut avoir des compétences plus ou moins larges dans ces domaines, généralement précisées dans la Constitution. En Allemagne, l'organisation de la sécurité et des services de police relève, par principe, de la compétence des Länder ; la Fédération ne possédant une compétence exclusive qu'en matière de police des douanes et des frontières et de prévention du terrorisme international[1376]. En Espagne et en Italie, si la police relève de la compétence de l'État central, et donc du législateur national pour la fixation des grands principes, des pouvoirs sont accordés aux régions en matière de police. En Italie, l'article 117 de la Constitution de 1947 autorise la région à adopter des normes législatives (« dans les limites des principes fondamentaux fixés par les lois de l'État ») en matière de police locale urbaine et rurale. Concernant l'Espagne, la Constitution de 1978 autorise certaines communautés autonomes à établir leur propre police. En effet, si, selon l'article 149-1-29, l'État jouit d'une compétence exclusive en matière de « sécurité publique », c'est, selon ce même article, « sans préjudice de la possibilité de création de polices par les communautés autonomes dans les formes établies par leurs statuts respectifs dans le cadre des dispositions d'une loi organique ». La Catalogne et le pays Basque ont utilisé cette possibilité dès 1979[1377]. Et c'est le titre III de la loi organique de 1986 précitée qui viendra fixer les conditions de cette possibilité d'établissement.

---

de police locale). La gendarmerie a donc été dissoute pour s'intégrer dans cette nouvelle organisation de la police au sein des deux niveaux.

[1375] En Belgique, avant qu'elle ne soit intégrée dans la nouvelle organisation de la police, la gendarmerie avait été « démilitarisée » par la loi du 18 juillet 1991 en transférant les compétences attribuées par les lois et règlements au Ministre de la défense nationale à l'égard de la gendarmerie et de son personnel au Ministre de l'intérieur (art 24 de la loi modifiant la loi du 2 décembre 1957 sur la gendarmerie et la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie et portant démilitarisation de la gendarmerie, *MB*, 26 juillet 1991, p. 16566, http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a.pl). En France, si le décret n° 2002-889 du 15 mai 2002 fait du ministre de l'intérieur, pour l'exercice de ses missions de sécurité intérieure, le responsable de l'emploi des services de la gendarmerie nationale en concertation avec le ministre de la défense (art 3, *JORF*, n° 113, 16 mai 2002, p. 9245), c'est la loi n° 2009-971 du 6 août 2009 relative à la gendarmerie nationale qui place cette dernière « sous l'autorité du ministre de l'intérieur, responsable de son organisation, de sa gestion, de sa mise en condition d'emploi et de l'infrastructure militaire qui lui est nécessaire » (art 1-4°). Elle reste placée sous l'autorité du ministre de la défense pour l'exécution de ses missions militaires. Son statut militaire est néanmoins confirmé puisqu'elle est qualifiée de « force armée instituée pour veiller à l'exécution des lois » (art 1-3°) (*JORF*, n° 180, 6 août 2009, p. 13112). L'objectif de ce rapprochement entre gendarmerie et police est de mutualiser leurs moyens humains et matériels

[1376] Art 73 (1) 5 et 9 a de la loi fondamentale de 1949.

[1377] Article 17 du statut d'autonomie du Pays Basque (loi organique 3/1979 du 18 décembre 1979) et articles 13 et 14 du statut d'autonomie de la Catalogne (loi organique 4/1979 du 18 décembre 1979). Voir BON, P., « Administration et police en Espagne », », *Annuaire européen d'administration publique*, vol. 21, 1998, p. 65.

Sans entrer dans le détail, l'établissement des services de police par les diverses lois, généralement complétées par des textes réglementaires, passe par la détermination des différents services de police et de leur direction, l'organisation (puis la réorganisation) des divisions territoriales et spécialisées, la fixation des règles permettant de recruter le personnel, la répartition des compétences entre autorités territoriales, la prévision des budgets et, bien sûr, la réglementation des missions, des compétences et des pouvoirs pour les exercer, auxquels s'ajoutent les limites qui peuvent être portées aux libertés des citoyens.

Quelles que soient les activités, le législateur a adopté des lois pour fonder la compétence des autorités publiques à intervenir soit pour établir elles-mêmes les services, soit pour déléguer leur établissement, et généralement leur gestion, à un concessionnaire. Comme nous avons pu le constater, les autorités habilitées à intervenir dans cet établissement sont nombreuses et diverses. Il y a donc plusieurs décisions préalables menant à la décision qui accorde effectivement la capacité juridique à agir. Cette décision finale est prise par le législateur quand les finances publiques nationales sont mises à contribution ou par les conseils compétents pour les territoires concernés. Ainsi, ce sont des autorités élues qui accordent cette capacité juridique qui résulte, en conséquence, de décisions politiques[1378].

Notons que cette capacité à agir est assortie de droits permettant de réaliser les travaux et de pouvoir effectivement établir les services. Ces droits sont déterminés par les lois qui fixent les principes ainsi que par les actes juridiques qui accordent cette capacité sur des projets précis. Il s'agit, par exemple, des droits d'occuper de manière temporaire ou définitive le domaine public, d'établir des servitudes, ou encore du droit de poser des tuyaux de canalisation ou des voies ferrées. Cette capacité à agir n'est cependant pas suffisante pour permettre l'établissement d'un service. En effet, l'ampleur des capitaux nécessaires a bien souvent impliqué un concours financier public important, dont les modalités sont prévues dans les actes accordant l'autorisation.

[1378] Notons qu'au cours de la période étudiée, les conseils locaux ont pu être nommés par le pouvoir central comme c'était par exemple le cas en France pendant une grande partie du XIX^{e} siècle.

Section II - De considérables besoins en capitaux

À l'exception des services de police, dont le développement a été financé essentiellement sur fonds publics, l'établissement des autres services relève, de fait, de financements à la fois privés et publics. Bien souvent, les prémices du développement de ces services ont relevé d'un financement privé, bien que juridiquement encadré[1379]. Par exemple, pour les chemins de fer, les émissions d'obligation et d'actions, comme la possibilité de faire des emprunts, étaient réglementés.

Les moyens financiers publics, au départ insuffisants, ont cependant rapidement connu une sollicitation croissante. Ainsi, à titre d'illustration, « en Grande-Bretagne, les dépenses des collectivités locales doublent entre 1790 et 1840, et elles sont multipliées par 3,5 dans le demi-siècle qui suit. Elles correspondent à des investissements considérables dans le domaine de l'hygiène et de la salubrité publique. On assiste aussi à un boom de la construction des hôpitaux, des écoles et des bâtiments administratifs »[1380]. Ce niveau de dépense sera maintenu[1381]. De leur côté, « dans les États qui constitueront le deuxième Reich, les dépenses communales sont multipliées par 5 entre 1849 et 1884, et à nouveau par 5 entre 1884 et la Première Guerre mondiale. En quelque six décennies, elles ont été multipliées par 25 »[1382]. En France, le « budget annuel de la ville de Paris a été porté durant la période haussmannienne de 66 millions de francs à 225 millions et 845 millions de francs furent empruntés »[1383].

Ces financements publics ont pu prendre la forme d'aides publiques directement mobilisées (§1). Ils ont également pu prendre une forme indirecte par le biais d'une garantie de la rentabilité du capital investi, permettant d'assurer la réalisation du projet et sa gestion sur le long terme. Ce mécanisme dit de la « garantie d'intérêt » a été particulièrement usité dans les chemins de fer (§2). Alors que les garanties ont un caractère incertain, puisqu'elles ne jouent que si les rendements ne sont pas suffisants – ce qui est d'autant plus le cas que les lignes n'ont qu'un faible trafic ou ne sont pas reliées aux grands axes commerciaux –, les

[1379] Les émissions d'obligation et d'actions comme la possibilité de faire des emprunts impliquaient souvent une autorisation préalable. À titre d'illustration, la loi prussienne du 3 novembre 1838 imposait que toute émission d'actions au-delà d'un seuil à déterminer devait être autorisée par le Roi, tandis que tout emprunt devait l'être par le ministre du commerce (§ 6 de la loi prussienne du 3 novembre 1838 (*Revue étrangère et française de législation et d'économie politique*, t. 6, 1839, p. 540).
[1380] PINOL, J.-L., WALTER,F., *La ville contemporaine jusqu'à la Seconde Guerre mondiale*, *op. cit.* t. 4, p. 254.
[1381] Entre 1876 et 1884, 219 millions de francs ont en moyenne été dépensés par an pour l'exécution de travaux d'assainissement (MONOD, H., *Les mesures sanitaires en Angleterre depuis 1875 et leurs résultats*, Paris, Masson, 1891, p. 10).
[1382] PINOL, J.-L., WALTER,F., *op. cit.*, p. 254.
[1383] BELLANGER, E., *Assainir l'agglomération parisienne*, *op. cit.,* p. 49.

subventions directes sont, quant à elles, déterminées puisqu'elles dépendent de ce qui a été négocié dans le contrat de concession.

§ 1 - Le concours financier public directement mobilisé

L'expression aides financières directes renvoie à l'ensemble des formes de financements publics accordés directement aux compagnies et connues à l'avance puisque déterminés au moment de l'attribution des contrats. Certaines de ces dépenses peuvent n'être que des prêts, mais d'autres ne nécessitent pas de remboursement. Elles sont néanmoins accompagnées de contreparties. Il convient donc d'envisager dans un premier temps les modalités de ce concours financier (A), avant d'expliciter les sources de financement mobilisées (B).

A. Les modalités de ce concours financier

Trois modalités essentielles de concours financiers directement mobilisés méritent de retenir l'attention : les subventions en argent (1), la prise en charge des travaux ou d'une partie des travaux nécessaires au bon fonctionnement du service par l'autorité publique (2), enfin, les exonérations et avantages fiscaux (3).

1. Les subventions en argent

Les subventions publiques sont des sommes d'argent que les autorités publiques accordent aux entreprises pour favoriser le développement d'activités considérées d'intérêt général. Assorties de contreparties, elles ont pris des formes multiples, mais avaient pour point commun de ne pas être remboursables[1384]. Quand elles étaient déterminées en amont de la concession, elles visaient souvent à crédibiliser les projets et à trouver des investisseurs, ainsi assurés de recevoir un certain revenu. Elles n'étaient donc pas forcément affectées à la réalisation des travaux, mais pouvaient être allouées pendant l'exploitation. Cette pratique était particulièrement nécessaire pour les services dont la rentabilité était trop incertaine. Ces subventions, le plus souvent allouées directement aux concessionnaires, pouvaient cependant

[1384] La distinction entre les différentes formes de concours financiers publics n'est pas toujours évidente à établir. Dans les exemples qui suivent, les sommes précisées peuvent inclure des prêts. Les chiffres disponibles seront néanmoins présentés afin de donner un aperçu des ordres de grandeur.

être accordées aux collectivités locales, notamment pour leur permettre d'assumer les dépenses de premier établissement du concessionnaire qui étaient mises à leur charge. Ainsi, Maurice Hauriou rappelle qu'en France, les opérations d'adduction d'eau ont été facilitées par d'importantes subventions de l'État aux communes[1385].

Le rôle crucial de ces financements publics est parfaitement illustré par le contre-exemple du métro de Rome. À défaut d'aide publique, la construction du métro de la capitale italienne s'est, en effet, étalée sur une très longue période. Figurant dans le premier plan régulateur général d'aménagement de la ville de 1873, la décision de construire effectivement les lignes envisagées n'est prise qu'en 1938[1386]. Mais le premier tronçon de la ligne B ne sera inauguré qu'en 1955. Quant à la ligne A, pourtant déclarée prioritaire en 1959, elle ne sera ouverte qu'en 1981[1387]. Au-delà des contraintes archéologiques ou encore des conflits de compétence entre les municipalités concernées et l'État, le problème du financement par ce dernier compte pour beaucoup dans cette situation. Les ressources financières propres des collectivités locales étant particulièrement limitées avant le processus de régionalisation, le financement d'un tel projet nécessitait impérativement des contributions gouvernementales. Plus généralement, malgré une loi de 1981 qui renationalisa partiellement le financement des transports urbains, les projets restaient « dépendants de l'adoption de lois spéciales au cas par cas »[1388] qui, en l'absence d'un fonds spécifique, prévoyaient les financements. Ce n'est qu'en 1992 que la loi n° 211 institutionnalisa « une source de financement spécifique pour le "transport souterrain rapide" à l'échelle nationale »[1389]. Néanmoins, ce fonds étant abondé très irrégulièrement, les projets ont continué à être réalisés de manière erratique[1390].

Hormis ce cas particulier, le domaine ferroviaire fournit des exemples particulièrement intéressants et nombreux de financements directs, notamment en Italie, où le recours aux subventions a, par ailleurs, été fréquent. Elles étaient généralement attribuées annuellement et par kilomètre. En 1858, la compagnie des chemins de fer romains bénéficiaient d'une subvention de 13 250 francs par kilomètres et par an. Il avait été prévu des possibilités de les diminuer si le produit brut dépassait 12 500 francs par km, voire même de les arrêter s'il

[1385] HAURIOU, M., *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, Dalloz, réédition de la 12e éd. revue et mise à jour par André Hauriou (1933), 2004, p. 603.
[1386] DELPIROU, A., « Une capitale sans métro ? », *op. cit.*, p. 41.
[1387] *Ibid.*
[1388] *Ibid.*
[1389] *Ibid.*, pp. 53-54.
[1390] *Ibid.*, p. 54. Aurélien Delpirou rappelle d'ailleurs qu'après « le fiasco de la ligne A » qui fut « la risée de la péninsule » dans les années 1980, « la *futura linea C*, promise pour l'an 2000 par le maire écologiste F. Rutelli, alimentait encore les plaisanterie quotidiennes de la population » pendant l'hivers 2010 (*Ibid.*).

atteignait 30 000 francs[1391]. Des clauses similaires ont été insérées dans les concessions des chemins de fer de l'Italie méridionale[1392], comme dans celles des chemins de fer Calabro-Siciliens[1393]. Les aides financières directes pouvaient donc être très importantes. En Espagne par exemple, le montant des subsides en capital est passé de 12 millions de francs en 1859 à 673 millions en 1878 dont 110 millions d'avances remboursables et 270 millions qui restaient encore à verser[1394]. Encore, fallait-il ajouter les subsides versés par les provinces concernées par le tracé des lignes. En Angleterre, le *Light Railways Act* du 14 août 1896, qui visait à développer un réseau secondaire (ou d'intérêt local) peu étendu, a prévu une somme d'un million de livres sterling pour faciliter l'établissement des *lights railways*, notamment dans les régions les plus pauvres incapables de construire de tels réseaux et infrastructures avec leurs ressources propres[1395]. Si une partie de cette somme était remboursable et donc assimilable à des prêts, l'autre était accordée à titre gratuit. En France, si des concessions ont pu être attribuées sans subvention dans les prémices du développement des chemins de fer[1396], l'aide financière va devenir quasi systématique à partir des années 1840.

Le recours aux subventions s'est prolongé tout au long du XX^{e} siècle pour accompagner la construction des réseaux urbains, des réseaux régionaux ou encore des lignes à grande vitesse. En Allemagne, les réseaux de chemins de fer express urbain (*Stadtschnellbahn*) de la *Deutsche Bahn* étaient subventionnés par l'État fédéral, tandis que les transports locaux en régies municipales l'étaient par les communes, et ceux gérés par les autres entreprises l'étaient par les *Kreise* (districts)[1397]. En France, dans la perspective de renforcer les lignes et infrastructures ferroviaires des banlieues urbaines, la lettre du ministre des transports

[1391] PICARD, A., *Traité des chemins de fer*, *op. cit.,* t. 4, p. 427.

[1392] En 1862, la concession des chemins de fer de l'Italie méridionale a accordé « une garantie d'un produit brut de 25 000 francs et de 20 000 francs par km ». En 1865, l'ensemble du réseau de l'Italie méridionale à l'exception d'une ligne Lombarde s'était vu allouer une subvention de 22 000 francs par km et par an de 1865 à 1868 puis 20 000 francs à partir de 1869. Cette subvention devait diminuer en fonction des résultats du produit brut « quand le produit brut excédait 7000 francs par km sans dépasser cependant 15 000 francs, la moitié de l'excédent devait venir en déduction de la subvention ; quand il excédait 15 000 francs, la totalité du surplus devait se cumuler avec la demi-différence ci-dessus indiquée ». « Une subvention spéciale de 500 francs par km était en outre accordée à la compagnie en raison des modifications de tracé apportées aux projets primitifs » (*Ibid.*, p. 427)

[1393] Une concession de 1862 a attribué « d'une subvention kilométrique de 14 000 francs diminuant progressivement quand la recette brute dépassait 12 000 francs par kilomètre » (*Ibid.*).

[1394] PICARD, A., *Traité des chemins de fer*, *op. cit.,* t. 2, p. 422.

[1395] Articles 6 et 7 du *Light Railways Act* du 14 août 1896. Voir également GIRAUD, E., « Présentation de la loi du 14 août ayant pour objet de faciliter la construction de chemins de fer légers », *Annuaire de législation étrangère*, A. 26, 1897, p. 49. Emilien Giraud explique que « cette disposition a été vivement critiquée par ceux qui pensent que le pouvoir central doit intervenir le moins possible dans les questions d'intérêt local ; elle n'en a pas moins été votée. Les applications de la théorie de l'État-Providence envahissent la législation anglaise comme celle du continent ».

[1396] C'est par exemple le cas des concessions « accordées à des compagnies privées pour l'établissement des lignes Paris-Rouen-le Havre (6 juillet 1838) et Paris-Orléans (7 juillet 1838). Mais la première concession dut être résiliée en 1839 et l'aide du gouvernement dut être sollicitée pour la seconde » (VASSEUR, L., Les *chemins de fer d'intérêt local, tramways et services publics automobiles [1]. Législation et réglementation*, Paris, J. B. Baillière et fils, 1923, p. 6).

[1397] QUIN, C., HOUÉE, M., MÉYÈRE, A., *Le financement des transports collectifs urbains dans les pays développés : 15 pays, 55 agglomérations*, Paris, la Documentation française, 1990, p. 40.

adressée, le 16 juillet 1969, au président du conseil d'administration de la SNCF précise que la SNCF recevra, à cette fin, des subventions d'équipement « dans la mesure où ces investissements répondraient à des considérations étrangères à son intérêt propre d'exploitant »[1398].

Au plan européen, le FEDER (Fonds européen de développement régional) participe également au développement des infrastructures de transport. Son objet principal est de soutenir une politique de cohésion et de développement régional en réduisant les disparités économiques, sociales et territoriales au sein des États de l'Union européenne. Dans cette perspective, il cofinance des projets. Pour la période 2014-2020, conformément à la Stratégie Europe 2020[1399], onze objectifs thématiques ont été définis[1400], avec l'allocation d'un budget de 314 milliards d'euros[1401]. L'un de ces objectifs consiste à « encourager le transport durable et supprimer les obstacles dans les infrastructures de réseau essentielles »[1402]. Par ailleurs, sur la base d'une procédure d'appel à propositions, la Commission européenne a mobilisé 13,1 milliards d'euros dédiés à 276 projets de transport dans le cadre du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)[1403].

Le concours financier des autorités publiques a également été nécessaire dans le domaine de l'éducation et de la distribution d'eau. Il s'est accentué progressivement en même temps que grandissait la prise de conscience de l'importance de généraliser l'accès à l'éducation, comme à l'eau potable. Comme déjà évoqué, cette généralisation de l'accès à ces services a été rendue possible par l'intervention directe des autorités publiques.

[1398] MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, *Textes de base sur la SNCF*, Paris, service des affaires économiques et internationales, 1971, p. 10.
[1399] COMMISSION EUROPÉENNE, *Europe 2020 : Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, communication de la Commission, COM(2010) 2020 final du 3.3.2010, 39 p.
[1400] Voir l'article 5 du règlement n° 1301/2013 du 17 décembre 2013 relatif au Fonds européen de développement régional et aux dispositions particulières relatives à l'objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi », abrogeant le règlement n° 1080/2006, *JOUE*, n° L. 347, p. 294 et s.
[1401] http://www.touteleurope.eu/financez-votre-projet/les-instruments-financiers-au-sein-de-l-ue/synthese/fonds-europeen-de-developpement-regional-feder.html
[1402] *Ibid.*, p. 295. Cet objectif vise à soutenir « un espace européen uniquement des transports de type multimodal par des investissements dans le RTE-T », à stimuler « la mobilité régionale par la connexion de nœuds secondaires et tertiaires aux infrastructures RTE-T, y compris des nœuds multimodaux », à élaborer et à améliorer des systèmes respectueux de l'environnement notamment grâce à de faibles émissions de carbone ou encore à concevoir et réhabiliter des systèmes ferroviaires globaux de grande qualité et interopérables.
[1403] Communiqué de Presse de la Commission européenne, « La Commission propose un investissement record de 13,1 milliards d'euros dans les infrastructures de transport pour stimuler l'emploi et la croissance », 29 juin 2015. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5269_fr.pdf

La lenteur de la « conquête de l'eau » selon l'expression de Jean-Pierre Goubert, illustre l'importance des besoins en investissements[1404]. Concernant les réseaux de distribution d'eau en France, si les travaux d'aménagement et de construction devaient être effectués à ses frais par le concessionnaire, le cahier des charges prévoyait la possibilité d'accorder une subvention publique à ce dernier. En contrepartie, le concessionnaire devait verser, « pendant la durée de la concession, soit une surtaxe additionnelle au prix de l'eau, soit une redevance à sa charge »[1405]. Quand le service de distribution d'eau est mis en affermage, les communes participent aux dépenses de premier établissement, comme en témoigne l'article 26 du cahier des charges type en matière de distribution d'eau de 1951[1406.]

Plus généralement, le législateur pouvait voter des crédits mobilisés sous forme de subventions pour encourager des travaux d'assainissement. En Belgique, la loi du 18 avril 1848 a mis à la disposition du gouvernement une allocation d'un million de francs destinés notamment aux quartiers habités par la classe ouvrière[1407].

L'établissement du service de l'éducation a nécessité des financements importants, tant pour construire des écoles que pour former le corps enseignant, ou encore pour acquérir du matériel scolaire (tables, tableaux, livres, cartes etc.). En France, une ordonnance de 1816 prévoyait un budget de 50 000 francs par an pour l'impression d'ouvrages destinés à « l'instruction populaire », pour « établir temporairement des écoles-modèles dans les pays où les bonnes méthodes n'ont point encore pénétré » ou encore pour récompenser les maîtres employant ces méthodes[1408]. Avec la loi Falloux de 1850, il est prévu d'ouvrir « chaque année, au budget du ministère de l'instruction publique, un crédit pour encourager les auteurs de livres ou de méthodes utiles à l'instruction primaire et à la fondation d'institutions telles que les écoles du dimanche, les écoles dans les ateliers et les manufactures, les classes dans les hôpitaux, les cours publics, les bibliothèques de livres utiles »[1409]. Une subvention publique était également possible pour les établissements libres, mais elle ne devait pas

[1404] GOUBERT, J.-P., *Une histoire de l'hygiène*, *op. cit.,* pp. 31-32.
[1405] BEZANÇON, X., *Les services publics en France : de la Révolution à la Première Guerre mondiale*, *op. cit.*, p. 117. Xavier Bezançon précise que « le cahier des charges de la concession peut déterminer une part de frais à laquelle participe le concessionnaire pour l'acquisition par la commune des droits de captage ou des propriétés nécessaires à la réalisation des ouvrages »
[1406] Ce cahier des charges type a été approuvé par le décret n° 51-859 du 6 juillet 1951 relatif à la distribution publique d'eau potable par affermage approbation d'un cahier des charges type (*JORF*, 8 juillet 1952, p. 8252). Il dispose que les « communes doivent participer aux dépenses de premier établissement incombant aux concessionnaires […] par une subvention » dont la détermination et le versement doivent être déterminés dans le décret.
[1407] FRIOUX, S., FOURNIER, P., CHAUVEAU, S., *Hygiène et santé en Europe*, *op. cit.,* p. 67.
[1408] Article 36 de l'ordonnance du 29 février 1816 portant qu'il sera formé dans chaque canton, un comité gratuit et de charité pour surveiller et encourager l'instruction primaire (*Duvergier*, t. 20, 2e éd., 1837, p. 249).
[1409] Article 56 de la loi du 15 mars 1850 sur l'enseignement (*Duvergier*, t. 50, 1859, p. 90).

dépasser le dixième des dépenses de l'établissement[1410]. Par ailleurs, la loi du 1er juin 1878 a organisé un premier fonds de 60 millions en subventions pour les constructions scolaires[1411]. Comme le note M. Pelisson, « de cette loi date le mouvement qui, sur toute la surface du pays, a multiplié et transformé les constructions scolaires »[1412].

En Angleterre, la première subvention, votée en 1833, s'élevait à 20 000 livres[1413]. Après six années de reconduction, elle sera même élevée à 30 000 livres en 1838. L'objectif de la subvention a d'abord été la construction d'écoles, mais elle sera ensuite utilisée également pour l'achat de matériel scolaire, et enfin pour le paiement des instituteurs[1414]. On comprend dès lors que son montant n'ait cessé d'augmenter pour atteindre, en 1870, 924 000 livres[1415] puis, en 1944, 76 millions de livres[1416]. Dans un premier temps, la subvention fut perçue par deux sociétés, ayant non seulement la charge de sa répartition pour la construction des écoles (sous réserve d'un financement pour moitié du coût par des souscriptions privées), mais également de l'entretien desdites écoles une fois bâties[1417]. La première, la Société britannique et étrangère pour l'encouragement des écoles (*British and Foreign School Society*) était à l'initiative de protestants dissidents (amis de Lancaster). Elle ouvrait ses écoles aux enfants de toutes les confessions et pratiquait la « neutralité religieuse ». La seconde, la Société nationale pour l'instruction des pauvres conformément aux principes de l'église établie (*National Society for the education of the poor in the principles of the established church*) a été établie en réaction à cette neutralité. Présidée par l'Archevêque de Cantorbery et placée sous le contrôle du haut clergé anglican, elle fut « dès le début plus puissante et plus riche que sa rivale et fonda, du vivant du Docteur Bell, jusqu'à 12 000 écoles ». Les deux tiers des subventions étatiques étaient attribués à la Société nationale pour

[1410] Article 69 de la loi du 15 mars 1850 sur l'enseignement (*Ibid.*, p. 97).
[1411] Article 1 de la loi du 1er juin 1878 sur la construction des maisons d'école (*Duvergier*, t. 78, 1878, pp. 323-324).
[1412] PELLISSON, M., « France », *in* BUISSON, F. (dir.), *op. cit.*
[1413] S'agissant d'une mesure financière, la chambre des Lords n'a pas pu faire échec au vote de cette subventions par la Chambre des communes au cours d'une séance où la majorité des députés étaient absents (50 vois contre 26) (BRUYAS, J., *Le régime légal de l'enseignement, op. cit.*, p. 52).
[1414] Jean Bruyas nous informe qu'à partir de 1843, les subventions étatiques ont commencé à être utilisées pour les logements des maîtres afin d'améliorer leurs conditions de vie. A partir de 1846, elles ont également servi à former des enseignants puis à contribuer à leur financement afin de remplacer de moniteurs sans qualification par des élèves-maîtres. Il était possible de recevoir, à partir de treize ans une allocation pour leur permettre de suivre cinq années d'apprentissage à l'issu duquel certains pouvaient obtenir une bourse permettant de fréquenter une école normale soumise à l'inspection. Les instituteurs titulaires d'un certificat d'aptitude à la sortie de l'école pouvaient bénéficier d'une subvention annuelle s'élevant jusqu'à la moitié de leur traitement si l'école où ils enseignaient leur fournissait le logement gratuit et était soumise à inspection (*Ibid.*, p. 54).
[1415] *Ibid.*, p. 61. Jean Bruyas donne ici les chiffres en francs. L'aide financière est passée de 500 000 francs en 1833 à plus de 14 millions de francs en 1870. En sachant que les 500 000 francs correspondent à 20 000 livres, nous avons fait une règle de trois pour effectuer la conversion.
[1416] MALLINSON, V., « L'éducation en Grande-Bretagne et ses colonies », *op. cit.*, p. 166
[1417] *Ibid.*, pp. 165-166.

l'instruction des pauvres[1418]. À partir de 1870, les subventions ont progressivement été attribuées aux autorités locales en charge de l'éducation. Elles continuaient de bénéficier aux écoles relevant de l'initiative privée, mais sous réserve qu'elles respectent le principe de neutralité religieuse, c'est-à-dire qu'elles n'imposent aucun enseignement religieux ou aucune participation à des cérémonies religieuses[1419]. Ces financements connaissaient un plafond[1420], lequel n'a cessé d'augmenter[1421], et ont entraîné un renforcement du contrôle étatique. L'*Elementary education Act* de 1870 imposait, par exemple, que l'attribution d'une subvention pour aider à la construction, à l'agrandissement ou à l'amélioration d'une école élémentaire, ne soit possible que si un *memorial*, contenant tous les renseignements demandés par le *Board of education,* avait été dûment signé[1422]. Pour les écoles fondées par les autorités locales, les subventions sont « portées de 25 à 75 % de la dépense en capital »[1423].

Outre l'allocation de subventions, le concours financier public s'est également concrétisé par la prise en charge de tout ou partie des travaux nécessaires à la réalisation des projets.

[1418] En Angleterre, deux sociétés ont donc principalement été à l'initiative d'un important réseau d'écoles. Dans les années 1850, les écoles catholiques administrées par le *Catholic poor-school committe* ont également eu le droit de prétendre aux subventions (BRUYAS, J., *Le régime légal de l'enseignement, op. cit.*, pp. 50,52,55). Notons également qu'en 1838, l'augmentation du montant de la subvention de 10 000 livres a été partagée entre les deux sociétés pour leur permettre d'établir les deux premières écoles normales (*Ibid.*, pp. 52-53).

[1419] Voir Article 7 de l'*Elementary education act* de 1870. L'article 96 alinéa 1 de l'*Elementary education act* de 1870 prévoyait un délai de cinq mois avant que les écoles volontaires non considérées comme des écoles publiques élémentaires (notamment parce qu'elles ne respectent pas la condition de la neutralité religieuse) n'aient plus le droit de recevoir des subventions parlementaires. Jean Bruyas nous enseigne que nombre d'entre elles ont profité de ce délai pour demander des subventions visant à la construction, l'agrandissement ou l'aménagement d'écoles. En effet, « 3 342 demandes de subventions furent adressées à l'Education Department qui en accorda 1 633, équivalent à une somme de près de 7 millions de francs » (soit en refaisant une règle de trois, 280 000 livres) (BRUYAS, J., *op. cit.*, p. 68).

[1420] Avec l'*Elementary education Act* de 1870, les subventions annuelles ne pouvaient dépasser le montant total des revenus provenant des contributions volontaires, des frais de scolarité, ou de toutes autres ressources (Article 97 de l'*Elementary education act* de 1870).

[1421] La restriction posée par l'Act de 1870 a été supprimée par la loi de 1876 ce qui signifie que l'État pouvait financer les écoles au-delà de leurs revenus dans une certaine limite fixée par enfant (article 19 de l'*Elementary education act* de 1876 qui abroge l'article 97 de l'Act de 1870). Il était précisé que la subvention ne pouvait excéder le montant de dix-sept shillings et six pence par élève et par an. Il était néanmoins prévu que pour les districts de moins de 300 habitants et où les écoles publiques élémentaires les plus proches étaient à plus de deux miles, une subvention parlementaire spéciale pourrait être accordée en plus. L'article 1 de l'*Elementary education Act* de 1891 a porté le montant annuel de la rétribution scolaire payé par l'État à dix shillings par enfant de trois à quinze ans qui suit de manière assidue un enseignement dans une école publique élémentaire avec des possibilités prévues d'augmenter ce montant si besoin (voir par exemple, l'article 5) (http://www.educationengland.org.uk/documents/acts/1891-elementary-education-act.pdf).

[1422] Article 96 al 2 de l'*Elementary education act* de 1870.

[1423] BRUYAS, J., *op. cit.*, p. 122.

2. La prise en charge de l'exécution des travaux

Une autre manière pour les autorités publiques d'accorder leur concours financier à l'établissement du service était de prendre en charge une partie des travaux, notamment en présence de services publics nécessitant la construction d'infrastructures importantes et coûteuses par les autorités publiques compétentes.

Dans le domaine des chemins de fer, en France, l'intervention de l'État et des collectivités territoriales dans l'exécution des travaux a été autorisée par la loi de 1842 visant à réaliser la fameuse étoile Legrand[1424]. Cette loi prévoyait, à côté de la concession totale ou partielle des lignes en projet, la possibilité de les réaliser par un partenariat entre l'État, les départements traversés, les communes intéressées et l'industrie du pays[1425]. Dans ce système, la construction de l'infrastructure (terrassement, ouvrages d'art et stations) revenait à l'État, avec le concours des collectivités territoriales pour l'acquisition des terrains, tandis que les compagnies exploitantes devaient établir la superstructure (rails et bâtiments des stations), fournir le matériel roulant et prendre en charge les frais d'entretien et de réparation[1426]. Cette répartition permettait de transférer sur l'État l'aléa des travaux d'infrastructures, plus important que celui de l'établissement de la superstructure, et de partager les coûts. L'un des buts était de diminuer le coût du transport. En effet, il faut se souvenir, qu'au XIX^{e} siècle, comme l'explique Alfred Picard, le péage et la taxe de transport étaient nettement distingués dans la tarification des voyageurs et des marchandises[1427]. Le premier visait à couvrir l'amortissement des frais de premier établissement, tandis que la seconde correspondait aux frais d'exploitation. La réduction du premier poste était donc un moyen de modérer les futurs tarifs. Elle était également un moyen de les uniformiser en ne faisant pas peser sur la taxe des transports les différences de coûts de construction liées à la topographie et à la nature des sols. Par ailleurs, en minimisant les sommes immobilisées par les compagnies, il était possible de diminuer la durée des baux, afin que l'État puisse « reprendre possession des chemins de fer à

[1424] Alfred Picard affirme que « la France s'était laissée devancer par plusieurs nations voisines » sans donner plus de précisions (PICARD, A., *Traité des chemins de fer*, *op. cit.,* t. 2, p. 224).
[1425] Article 2 de la loi du 11 juin 1842 relative à l'établissement de grandes lignes de chemins de fer (*Duvergier*, t. 42, 2^{e} éd., 1844, pp. 171-173). Les raisons justifiant la « combinaison » publique/privée était précisées dans les procès-verbaux de la Commission extraparlementaire de 1839, dans l'exposé des motifs présenté à la chambre des députés et dans le rapport de M. Dufaure. Alfred Picard en propose un résumé (PICARD, A., *op. cit*, t. 2, pp. 226-227).
[1426] Articles 5 et 6 de la loi Loi du 11 juin 1842 relative à l'établissement de grandes lignes de chemins de fer (*Duvergier,* t. 42, *op. cit.*, p. 178). Ce qui relevait de l'infrastructure et de la la superstructure était précisé dans les cahiers des charges et dans des circulaires ministérielles (PICARD, A., *op. cit.*, t. 2, pp. 232-233). Pour un aperçu l'ensemble des lignes pour lesquelles ce système a été mobilisé (*Ibid.*, pp. 230-232). Notons que le montant des dépenses de l'infrastructure à la charge de l'État s'élevait à 150 000 francs par kilomètre et celui pour les concessionnaires devant fournir la voie et le matériel à 125 000 francs par kilomètre (VASSEUR, L., Les *chemins de fer d'intérêt local*, *op. cit.*, p. 6).
[1427] PICARD, A., *op. cit.*, t. 2, p. 227.

de courts intervalles et […] introduire dans les tarifs les modifications nécessitées par l'expérience, par les progrès des temps et par les besoins du commerce »[1428]. Ce partenariat a pris des formes multiples selon les circonstances[1429]. Notons que ce système n'excluait pas le fait que les sommes nécessaires pour faire face aux dépenses soient avancées par la compagnie à l'État pour qu'il puisse exécuter les travaux sans trop alourdir ses appels au crédit public[1430]. Ces avances des compagnies ont été fréquentes. On peut imaginer toute la complexité du système mis en place[1431] pour l'exécution des travaux sur fonds publics. Ce système se rencontre dans d'autres pays, comme en Italie[1432] et en Espagne[1433].

Ce partenariat public/privé fut également utilisé pour les chemins de fer d'intérêt local. Pour reprendre l'exemple de la France, la loi du 12 juillet 1865, sorte de loi cadre, visait à associer « les départements et les communes à la construction d'un réseau de chemin de fer d'une autre nature, à la fois plus économique et techniquement mieux adapté à un trafic de proximité ou de rabattement sur les grandes lignes »[1434]. Il fut également employé pour le métro parisien. La convention du 27 janvier 1898 prévoyait en effet que « la collectivité publique finance l'infrastructure et les quais, et ce par voie d'emprunt, ce qui représente environ 75 % des dépenses en capital. Le concessionnaire s'occupe de la pose des voies, du matériel roulant et des accès »[1435], ainsi que de la signalisation et, bien sûr, de l'exploitation. En échange, « la ville reçoit un versement d'un tiers sur les prix des billets de seconde classe et de 40 % sur les billets de première, plus un supplément au-delà de 140 millions de voyageurs pour rembourser les charges d'emprunt »[1436]. Cette première concession étant bénéficiaire, la deuxième, signée en 1901 avec la compagnie du chemin de fer souterrain du Nord-Sud de Paris, « fait porter la totalité de la charge des infrastructures sur le nouveau

[1428] *Ibid.*.
[1429] Alfred Picard résume les différents procédés utilisés : « tantôt l'État construisit la plate-forme, en laissant au fermier le soin de poser la voie de fer ; tantôt il exécuta la totalité des travaux et fournit même tout ou partie du matériel roulant ; tantôt enfin, il ne prit aucune part à l'exécution ni de l'infrastructure, ne de la superstructure. Parfois, il se fit rembourser la totalité ou une fraction de ses avances ; parfois, au contraire, il s'abstint d'exiger ce remboursement » (*Ibid.*, p. 60 ; voir tableau d'illustration p. 62).
[1430] *Ibid.*, p. 244.
[1431] Pour une présentation de ce système et de ses évolutions, voir PICARD, *op. cit.*, pp. 224-255. Xavier Bezançon précise quant à lui, qu'après le lancement du programme Freycinet de 1878, les nouvelles lignes prévues par les conventions de 1883 devaient être exécutées par les compagnies « aux frais de l'État, qui supportera les sept huitièmes du coût de la construction. En outre, le déficit d'exploitation sur les nouvelles lignes construites sera à la charge de l'État, par le système de la garantie d'intérêt, élargi à toutes les lignes concédées » (BEZANÇON, X., *Les services publics en France : de la Révolution à la Première Guerre mondial*, *op. cit.*, p. 242).
[1432] En 1866, il a par exemple été décidé que la ligne Ligurienne des chemins de fer romains serait construite par l'État. PICARD, A., *Traité des chemins de fer*, t. 4, p. 427.
[1433] L'article 8-1 de la loi générale des Chemins de Fer du 3 juin 1855 autorisait l'utilisation de fonds publics pour exécuter certains travaux déterminés.
[1434] LARROQUE, D., MARGAIRAZ, M., ZEMBRI, P., *Paris et ses transports, op. cit.*, p. 44.
[1435] BEZANÇON, X., *op. cit.*, p. 270.
[1436] *Ibid.*

concessionnaire »[1437]. Pour prendre un autre exemple, en Angleterre, dans le domaine des transports urbains, les fonds publics ont pu être directement mobilisés pour la réalisation des travaux. Le *Tramway Act* du 9 août 1870 autorisait les villes à construire les lignes qu'elles estimaient nécessaires avant de les donner à bail à une société concessionnaire pour leur exploitation[1438].

On rencontre également des financements publics des travaux dans le domaine de l'eau. Les travaux d'assainissement sont le plus souvent réalisés par les autorités publiques, qui posent les canalisations sous la chaussée, suppriment les ruisseaux à ciel ouvert et font construire des trottoirs. Ainsi, à Rome, c'est « l'État [qui] s'est chargé des travaux des deux grands collecteurs, ainsi que de leurs prolongements ou émissaires, considérés comme partie intégrante de l'opération d'intérêt général, dite régularisation du Tibre. Ces ouvrages ont été calculés pour écouler, outre les eaux usées, largement évaluées en vue de l'avenir, celles provenant de la nappe souterraine, ainsi que le produit des pluies d'averse des 45 millimètres à l'heure en un temps double de celui de la chute »[1439]. De son côté, la ville doit prendre en charge « la construction des collecteurs affluents, et les travaux d'établissement des égouts neufs dans les nouveaux quartiers, de réparation, de réfection ou d'amélioration des vieux égouts dans la partie anciennement habitée »[1440]. En Angleterre, le *Public Health act* de 1875 prévoit en son article 30 que les autorités locales qui concèdent l'établissement du service public de distribution d'eau ou d'assainissement à une personne privée peuvent contribuer aux dépenses d'exécution.

3. Les exonérations et avantages fiscaux

Sans être exhaustif, il convient d'indiquer que d'autres techniques ont été employées comme vecteur des aides publiques. On peut s'intéresser plus particulièrement aux exonérations d'impôts ou avantages fiscaux. Ils ont été largement utilisés par les autorités publiques pour alléger les charges d'exploitation des compagnies. En améliorant la rentabilité des projets, ces aides en ont facilité l'établissement et le développement. En Prusse par exemple, la loi du 3 novembre 1838 prévoit des exonérations d'impôt temporaires au moment

[1437] *Ibid.*, p. 273.
[1438] MONTET, E., *Étude sur le socialisme municipal*, *op. cit.*, p 63.
[1439] BECHMANN, G., *Salubrité urbaine, distribution d'eau et assainissement, op. cit.,* t. 2, , pp. 396-397.
[1440] *Ibid.*, p. 397.

de la création et au début d'exploitation des premières lignes ouvertes[1441]. En Espagne, la loi du 3 juin 1855 prévoit le remboursement des droits de douane sur le matériel importé pendant les dix premières années d'exploitation[1442]. En Angleterre, ces exonérations concernent une catégorie particulière dite « *cheap trains* ». Réservés aux passagers de troisième classe, ces trains bénéficient d'une exonération totale d'impôt sur le chiffre d'affaire[1443]. En Allemagne, pour les transports urbains, « les Länder interviennent sous forme d'allégements fiscaux, notamment par exemption de la taxe sur les véhicules à moteur »[1444]. En France, pour faciliter les opérations d'adduction d'eau, des exemptions de la contribution foncière ont pu également être prévues[1445]. Il a pu également y avoir des réductions de taxes sur des matières premières ou des garanties contre leur augmentation.

On peut également rencontrer des exemptions de taxes locales dans le domaine de l'éducation. La loi anglaise du 8 avril 1897 prévoit que « personne ne sera imposé à une contribution locale quelconque pour un terrain ou un bâtiment exclusivement ou principalement à usage de salle de classe, de bureau ou de cour de récréation d'une école libre, à l'exception des cas où les directeurs en tiraient profit en les louant ».

Les différentes modalités de contribution financière pouvaient trouver à s'articuler, voire se cumuler. Elles permettaient ainsi une contribution très importante des autorités publiques et essentielles pour la mise en place des services publics. L'importance de cette contribution publique soulève cependant immédiatement la question des sources de financement disponible.

B. Les sources de ce concours financier

Les autorités disposaient donc de différents instruments pour soutenir l'établissement des différents services publics. Mais, la prise en charge publique ainsi organisée impliquait la mise à disposition de sources financières importantes. Plusieurs sources ont facilité ce

[1441] § 38 de la loi prussienne du 3 novembre 1838, traduite par Jean FŒLIX dans *Revue étrangère et française de législation et d'économie politique*, t. 6, 1839, p. 578.
[1442] Article 20 de la loi générale des chemins de fer espagnole du 3 juin 1855 (BRAVO MOLTÓ, E., *Legislación de ferrocarriles*, *op. cit.*, p. 24).
[1443] Article 9 du *Railway régulation Act* du 9 aout 1844, www.railwaysarchive.co.uk/documents/HMG_Act_Reg1844.pdf
[1444] QUIN, C., HOUÉE, M., MÉYÈRE, A., *Le financement des transports collectifs urbains dans les pays développés, op. cit.*, p. 40.
[1445] Maurice Hauriou cite par exemple l'article 1er de la loi du 29 décembre 1929 (HAURIOU, M., *Précis de droit administratif et de droit public*, *op. cit.*, p. 603).

financement : le recours aux prêts et aux emprunts (1) permettant un déblocage rapide de fonds, mais nécessitant ensuite un remboursement, assuré pour l'essentiel par le biais des taxes et des impôts (2).

1. L'importance des prêts et des emprunts

Compte tenu du montant colossal des investissements requis pour l'établissement des différents services publics, le recours au crédit a pris une place majeure dans le processus. Ce recours massif s'explique par le fait que le crédit est, dans les sociétés modernes, le vecteur principal de la création monétaire[1446]. Les concours publics directs apportés pour l'établissement du service ont pris la forme d'emprunts contractés par les autorités publiques pour financer tout ou partie de l'investissement ou de prêts – bien souvent adossés eux-mêmes à des emprunts – accordés aux compagnies ou aux collectivités locales par l'État central. Qu'il s'agisse d'un prêt consenti par l'État ou à l'État, il importe de souligner l'importance de l'action publique. Ainsi, les exemples présentés ne seront pas structurés en fonction de l'emprunteur mais, ici encore, par service public.

Face à l'insuffisance des capitaux privés, les municipalités ont joué, presque partout en Europe, un rôle essentiel pour le développement, puis l'entretien et la fiabilisation, des réseaux de distribution d'eau et d'assainissement à l'échelle des agglomérations[1447]. Cela explique que, comme l'indiquent Jean-Luc Pinol et François Walter, « l'endettement joue un rôle fondamental dans les budgets urbains de la fin du XIXe siècle »[1448]. Pour montrer l'importance des évolutions, ils prennent deux exemples : à Barcelone, le capital nominal de la dette locale « serait de 5 millions de pesetas en 1887 et de 281 millions en 1917 » ; dans les communes d'Allemagne, l'endettement passe, quant à lui, « de 141 millions de marks en 1850

[1446] Comme l'indique Dominique Plihon, les trois principales sources de création monétaire « correspondent aux opérations de financement du système bancaire avec l'extérieur, l'État, et l'économie, c'est-à-dire les entreprises et les ménages ». Il précise plus loin que les créances sur l'économie représentent « de loin la principale source de création monétaire (près de 77 % en décembre 2011) » sachant que les créances sur l'administration représentent, quant à elle, 18 % (PLIHON, D., *La monnaie et ses mécanismes*, Paris, La découverte, 6e éd., 2013, pp. 45-46).

[1447] BARRAQUÉ, B., « Les politiques de l'eau en Europe », *op. cit.*, p. 261.

[1448] PINOL, J.-L., WALTER,F., *La ville contemporaine jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, op. cit.*, t. 4, p. 255. Si des études ont été menées par des contemporains de ces évolutions, une présentation synthétique est compliquée. En se basant sur les travaux de Gaston Cadoux de 1908, Jean-Luc Pinol et François Walter ont reconstitué, en francs français, les dépenses par habitant des grandes cités européennes ainsi que leur endettement par tête en 1898. A titre d'illustration, à Londres, les dépenses par tête étaient de 74 francs et l'endettement de 222 ; à Liverpool, les chiffres sont respectivement 45 et 360 ; à Paris, 236 et 1948 ; à Marseille 53 et 243 ; à Berlin, 117 et 186 ; à Munich, 95 et 281 ; à Madrid, 59 et 156 ; à Rome, 55 et 436 ; à Bruxelles, 151 et 1368. Avec toutes les limites de ce type de comparaison, il convient de rester prudent car « dans les différents pays, villes et État ne participent pas de la même manière aux dépenses publiques » (*Ibid.*, pp. 254-255). Pour avoir un aperçu des niveaux d'emprunts dans quelques villes françaises au XIXe siècle, voir GOUBERT, J.-P., *Une histoire de l'hygiène*, *op. cit.*, pp. 195-196).

à plus de 7 milliards vers 1910 »[1449]. Pour l'assainissement à Paris, la loi 10 juillet 1894 a autorisé la ville à contracter un emprunt de 117,5 millions de francs remboursable en 75 ans à partir de 1898 au taux de 4%[1450]. Cet emprunt était « destiné à trois grands chantiers : l'adduction et l'élévation des eaux d'égouts jusqu'aux terres d'irrigation, l'acquisition et l'aménagement de ces terres et l'achèvement du réseau d'égout et du réseau d'adduction et de distribution d'eau potable »[1451]. En Angleterre, les lois de 1848 et 1875 relatives à la santé publique autorisent les autorités locales à emprunter pour réaliser notamment leurs travaux en matière d'assainissement et de commodités[1452]. Les emprunts devaient être autorisés dans les systèmes de 1848 et 1858 par le ministère de l'Intérieur[1453], puis, avec la loi de 1875, par les *Local Government Boards*, eux-mêmes placés sous le contrôle du ministère de l'Intérieur[1454]. Le montant maximum du prêt, initialement fixé à une année de valeur imposable des immeubles du district, a été augmenté à deux ans par le *Public health Act* de 1875 ; leur durée d'amortissement est, quant à elle, passée de 30 ans à 60 ans maximum[1455]. Cela témoigne de l'importance des besoins et du montant considérable des investissements nécessaires. Ces prêts étaient particulièrement importants pour les investissements dans la fourniture d'eau puisque leur valeur s'élevait « au milieu des années 1880 à quelques 275 000 livres, contre 50 000 pour les égouts, 120 000 pour les rues et 100 000 pour les autres équipements sanitaires »[1456]. La prise en charge directe des systèmes d'alimentations d'eau accroît encore le phénomène. Entre les années 1879 et 1914, « le coût des travaux d'adduction, drainage et purification, pesa d'ailleurs sur le chapitre "équipement" de la dette consolidée des municipalités pour la moitié, voire les deux derniers tiers des sommes dues, et ce en dépit du gonflement, sous le règne d'Édouard VII, de ces autres charges lourdement génératrices d'endettement qui avaient noms électricité, gaz et transports »[1457]

[1449] PINOL, J.-L., WALTER, F., *La ville contemporaine, op. cit.*, p. 256.
[1450] Article 1 de la loi du 10 Juillet 1894 relative à l'assainissement de Paris et de la Seine (*Préfecture de la Seine. Service de l'assainissement. Travaux d'assainissement de la Seine. Lois et décrets*, Paris, imp. de P. Dupont, 1899, p. 8 http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k61012614/f1.image).
[1451] BELLANGER, E., *Assainir l'agglomération parisienne*, *op. cit.,* p. 85.
[1452] Articles 108 et s. du *Public health Act* de 1848 (LUMLEY, W. G., *The New Sanitary Laws*, Londres, Shaw and sons, 1859, p. 12). Voir la présentation de la loi de 1848 et du local government Act de 1858 qui est venu, entre autres, prolonger cette loi de 1848 qui avait été adoptée à titre temporaire (BERTRAND, E., LANEYRIE, G., GOURD, A., « Note et traduction de la loi du 11 août 1875 consolidant et amendant les actes relatifs à la santé publique en Angleterre », *Annuaire de législation étrangère*, 1876, p. 34). Voir les articles 233 et s du *Public Health Act* de 1875 (http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/38-39/55/contents).
[1453] BERTRAND, E., LANEYRIE, G., GOURD, A., *op. cit.*, p. 34.
[1454] Article 233 du *Public Health Act* de 1875.
[1455] BERTRAND, E., LANEYRIE, G., GOURD, A., *op. cit.*, p. 34. Et voir l'Art 234-2° et 4° du *Public Health Act* de 1875.
[1456] MILLWARD, R., « La distribution de l'eau dans les villes en Grande-Bretagne au XIXe et XXe siècles » *op. cit.*, p. 122.
[1457] MURARD, L., ZYLBERMAN, P., *L'Hygiène dans la République : la santé publique en France ou l'utopie contrariée : 1870-1918*, Paris, Fayard, 1996, p. 164.

L'État a également fortement contribué aux investissements dans les villes. En Angleterre, entre 1848 et 1871, il a prêté à faible intérêt 11 millions de livres aux collectivités locales pour les seules affaires sanitaires[1458]. C'est la première fois que l'État consentait un tel effort « à quelle que fin que ce soit sur une si vaste échelle »[1459]. Cet effort s'est intensifié dans la période ultérieure. De 1872 à 1897, 84 millions de livres ont été mobilisées dont 65 millions pour les seules autorités urbaines[1460].

Cet effort de l'État a également été consenti pour contribuer à la construction des nombreux bâtiments indispensables au développement du système éducatif. En France par exemple, une loi du 1er juin 1878 a affecté 60 millions de francs sur cinq ans pour des prêts aux communes pour la construction d'écoles primaires[1461]. En Angleterre, les différentes lois relatives à l'éducation autorisaient les autorités locales à contracter des emprunts en vue de l'acquisition de terrains pour la construction d'écoles ou l'établissement de terrains de jeu et autres moyens de récréation [1462]. La période d'amortissement pour les emprunts scolaires a pu être portée à soixante ans afin de démultiplier les possibilités d'emprunts en facilitant leur remboursement[1463]. L'intervention de l'État pouvait également s'exercer de manière plus indirecte. A titre d'illustration, la loi italienne n° 4460 du 18 juillet 1878 autorisait la Caisse des dépôts et prêts, organisme public créé en 1850, « à consentir aux communes des prêts à intérêt réduit »[1464]. L'État, quant à lui, devait payer à la Caisse la différence entre cet intérêt et l'intérêt légal [1465]. L'objectif était là aussi de faciliter la construction d'écoles pour l'instruction obligatoire.

Dans le domaine des chemins de fer, le recours à l'emprunt a été très fréquent. En Belgique où, dès l'origine, l'État a pris en charge l'établissement du réseau, des lois l'ont autorisé à emprunter. La loi du 1er mai 1834 ouvre d'ores et déjà la possibilité pour le gouvernement de contracter un emprunt de 10 millions de francs belges, qui devait être couvert en tout ou en partie par l'émission de bons du trésor[1466]. Cette loi prévoyait déjà que, pour faire face aux dépenses d'exécution des lignes envisagées, un autre emprunt devrait être

[1458] *Ibid.* p. 162.
[1459] *Ibid.*
[1460] *Ibid.*
[1461] Article 1 de la loi du 1er juin 1878 sur la construction des maisons d'école (*Duvergier*, t. 78, 1878, pp. 323-324).
[1462] Voir par exemple l'article 19 de *l'Education act* de 1902 ou encore l'article 37 de *Education Act* de 1918.
[1463] *Ibid.*
[1464] GOY, H., *Le texte unique des lois sur l'instruction élémentaire, op. cit.*, p. 19.
[1465] *Ibid.*
[1466] Article 4 de la loi du 1er mai 1834 qui ordonne l'établissement d'un système de chemin de fer en Belgique (*Pasinomie*, 1834, p. 102).

réglé par une loi ultérieure[1467]. Dans les autres pays où les réseaux étaient confiés à l'initiative privée, les prêts accordés par l'État ont été une pratique particulièrement courante. En témoigne l'exemple de l'Angleterre, où l'État est pourtant réputé ne pas être intervenu financièrement dans ce domaine. Dans ce système qui repose sur des appels de fonds, Achille Guillaume nous apprend, en effet, que des prêts pouvaient être accordés par le gouvernement avant que la totalité des souscriptions des actionnaires ne soit versée[1468]. Ils étaient destinés, dans ces cas, « à relever les compagnies embarrassées, mais encore à activer et développer le marché de celles qui vont bien »[1469]. Néanmoins, « ces avances ne donnent point au gouvernement le droit de s'immiscer, en quoi que ce soit, dans la gestion intérieure des compagnies, ni dans la direction de leurs travaux »[1470]. Les conseils de différentes collectivités territoriales britanniques (*county*, *borough*, ou *district*) ont également été autorisés à consentir des prêts aux compagnies pour l'établissement de *light railways*[1471]. Le Trésor était, de son côté, habilité à prêter une somme ne dépassant pas le quart du montant total requis pour un chemin de fer d'intérêt local et limité à un million de livres maximum[1472]. Ces prêts avaient notamment pour but d'aider la construction de lignes peu rentables dans des régions pauvres dépourvues des ressources nécessaires[1473].

En Italie également, des prêts ont été consentis aux compagnies. Des avances de 31 millions en bons du trésor ont été accordées à la compagnie des chemins de fer romains qui rencontrait « de grandes difficultés pour ses émissions d'obligations dans les années 1860 »[1474]. En Espagne, les avances remboursables accordées entre 1859 et 1879 se sont élevées à 110 millions de francs[1475]. En Suède, Alfred Picard relève aussi, sans donner plus de précisions, qu'une loi du 18 novembre 1854 inaugurait le système du concours de l'État en dotant le réseau concédé de prêts et de subventions[1476].

En France, dès la fin des années 1830, des prêts sont accordés aux compagnies[1477]. Plutôt destinés à la réalisation des travaux, ils étaient d'ordinaire échelonnés et subordonnés à

[1467] Article 3 de la loi du 1er mai 1834
[1468] GUILLAUME, A., *De la législation des railroutes ou chemins de fer en Angleterre et en France*, *op. cit.* p. 49. Achille Guillaume précise que « des avances ont été faites aux compagnies de Liverpool à Manchester, de Dublin à Kingstown, de Londres à Birmingham etc. avant que les appels de fonds n'aient été faits en totalité aux actionnaires ».
[1469] *Ibid.*
[1470] *Ibid.*
[1471] Article 3-1-b du *Light Railways Act* du 14 août 1896, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/59-60/48/contents/enacted
[1472] Articles 4 et 6-1 du *Light Railways Act*.
[1473] GIRAUD, E., « Notice », *Annuaire de législation étrangère*, A. 26, 1897, p. 49.
[1474] PICARD, A., *Traité des chemins de fer*, *op. cit.*, t. 1, 1887, p. 703 et t. 2, p. 427.
[1475] PICARD, A., *op. cit.*, t. 2, p. 422.
[1476] *Ibid.*, pp. 429-430.
[1477] Par exemple, la loi du 17 juillet 1837 autorisait un prêt de 6 millions à la compagnie des chemins de fer d'Alais à Beaucaire et d'Alais à la Grande Combe. Celle du 1er août 1839 ouvrait la possibilité d'un prêt de 5 millions à la compagnie du chemin de fer de Paris à Versailles. D'autres prêts étaient beaucoup plus importants comme celui de 14 millions accordé

l'avancement de ces derniers[1478]. Leurs taux d'intérêt étaient de 3 à 5 %. A partir de 1847, du fait des nombreuses critiques reprochant à l'État de s'engager trop directement au service des compagnies, cette pratique a été abandonnée au profit de la généralisation de la garantie d'intérêt (cf *infra*)[1479]. Quant au métro parisien, la convention du 27 janvier 1898 prévoit que « la collectivité publique finance l'infrastructure et les quais, et ce par voie d'emprunt, ce qui représente environ 75 % des dépenses en capital. Le concessionnaire s'occupe de la pose des voies, du matériel roulant et des accès »[1480]. Cette répartition était conforme au partage établi par la loi des chemins de fer de 1842. Notons néanmoins que cette première concession étant bénéficiaire, la deuxième, signée en 1901 avec la compagnie du chemin de fer souterrain du Nord-Sud de Paris, « fait porter la totalité de la charge des infrastructures sur le nouveau concessionnaire »[1481].

2. Des prêts souvent financés par des taxes ou des impôts

Afin de mobiliser les ressources nécessaires au financement des prêts qui viennent d'être mentionnés, les autorités publiques ont choisi d'adosser les aides à la perception de taxes ou d'impôts. Ainsi, « dans les villes du monde entier, une part des ressources nécessaires à l'entretien de la cité, à son embellissement, à ses infrastructures, à son fonctionnement au jour le jour, provient des impôts locaux. Une part seulement, très variable selon les pays et les politiques du moment, vient de l'État qui redistribue les produits des taxes nationales par des subventions de fonctionnement ou par des investissements proprement dits (un peu partout des panneaux identifiant les travaux d'infrastructure précisent la part de financement de chaque organisme) »[1482]. Les taxes présentent ainsi un caractère universel ou presque : « ce sont celles qui frappent les propriétés bâties ou non et les logements et celles qui imposent les activités de toutes natures des professions libérales aux grandes industries. Dans l'exemple français, très imité en Europe, ces impôts locaux dont une partie va aux municipalités, le reste au département, aux communautés urbaines s'il y en a, aux régions, sont la taxe mobilière, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle. La part

en 1840 à la Compagnie du chemin de Paris à Rouen, complété en 1842 par un prêt de 4 millions pour le prolongement vers le Havre, tandis qu'un autre prêt de 10 millions était attribué à la Compagnie du chemin de Rouen au Havre, la même année (*Ibid.*, p. 222).

[1478] *Ibid.*

[1479] *Ibid.*, p. 223.

[1480] BEZANÇON, X., *Les services publics en France : de la Révolution à la Première Guerre mondiale*, *op. cit.*, p. 270. En échange « la ville reçoit un versement d'un tiers sur les prix des billets de seconde classe et 40 % sur les billets de première, plus un supplément au-delà de 140 millions de voyageurs pour rembourser les charges d'emprunt » (*Ibid.*).

[1481] *Ibid.*, p. 273.

[1482] PELLETIER, J., DELFANTE, Ch., *Villes et urbanismes dans le monde*, *op. cit.*, p. 189.

relative de ces trois « vieilles », comme on les appelle, varie beaucoup selon les activités de la ville et cette variation peut être un critère de classement entre les cités résidentielles ou à dominante industrielle »[1483]. Ces taxes ont servi non seulement au remboursement des emprunts ayant financé l'établissement des services publics locaux, mais ont également contribué directement à ce financement.

En Angleterre, par exemple, les lois autorisant le recours à l'emprunt en matière d'assainissement autorisaient dans le même temps la perception de taxes (*rates*) locales destinées à leur remboursement[1484]. Ces taxes sont calculées sur la valeur des propriétés immobilières[1485]. Il en va de même en France. Ainsi, par exemple, la loi du 10 juillet 1894, autorisant la ville de Paris à contracter un emprunt, lui permet en parallèle de percevoir une taxe annuelle de vidange assise sur le revenu net imposé des immeubles[1486]. On rencontre des mécanismes similaires pour le chemin de fer, avec notamment la loi belge du 1er mai 1834 qui dispose que « les produits de la route provenant des péages qui devront être annuellement réglés par la loi, serviront à couvrir les intérêts et l'amortissement de l'emprunt, ainsi que les dépenses annuelles d'entretien et d'administration de la nouvelle voie »[1487].

Ce dernier exemple montre que les ressources publiques ainsi dégagées ne servent pas uniquement à rembourser les emprunts. Des taxes ont été créées pour couvrir tout ou partie du coût des travaux voire, ensuite, le fonctionnement du service. En France, cette possibilité de prélever des taxes locales nouvelles devait être autorisée par une loi spécifique. A titre d'exemple, pour la construction du réseau du tout-à-l'égout rendu obligatoire à Marseille, la loi du 24 juillet 1891 a autorisé la ville à percevoir une taxe spécifique proportionnelle, dans un premier temps, à la longueur des façades pour la construction des égouts, puis, une fois la construction réalisée, fondée sur la valeur locative des immeubles bénéficiant du tout à

[1483] *Ibid.*, pp. 189-190.
[1484] Pour une présentation du système de financement par le prélèvement de taxes de 1848, voir BERTRAND, E., LANEYRIE, G., GOURD, A., « Note et traduction de la loi du 11 août 1875 consolidant et amendant les actes relatifs à la santé publique en Angleterre », *Annuaire de législation étrangère*, 1875, p. 31. Voir également l'article 84 et s. du *Public Health Act*, 1848 qui prévoit que les dépenses d'équipement peuvent être couvertes par des contributions sociales (*Special district Rates*) frappant les immeubles bénéficiaires ou des contributions générales (*general district rates*) applicables dans tout le district. Dans le cas où les travaux valoriseraient un bien privé, le propriétaire de ce bien devrait payer des contributions proportionnelles (*Privates improvements Rates*). Pour le système prévu par le *Public Health Act* de 1875 qui reprend nombres de dispositions antérieures, voir les articles 207 et s.
[1485] Voir par exemple, l'article 233 al 2 du *Public Health Act* de 1875. Les lois prévoyaient également la possibilité d'accorder des hypothèques garantissant les prêteurs en cas de non remboursement (*mortgage*)
[1486] Article 3 de loi du 10 juillet 1894 relative à l'assainissement de Paris et de la Seine (PRÉFECTURE DE LA SEINE, *Service de l'assainissement. Travaux d'assainissement de la Seine. Lois et décrets,* Paris, impr. Paul Dupont, 1899, p. 9)
[1487] Article 5 de la loi du 1er mai 1834 qui ordonne l'établissement d'un système de chemin de fer en Belgique (*Pasinomie*, 1834, p. 103).

l'égout[1488]. Face aux impératifs de généralisation du tout-à-l'égout, le passage systématique par la loi était devenu bien trop lourd. Ainsi, la loi du 13 août 1926 a autorisé les municipalités à créer divers types de taxes, dont les taxes de raccordement à l'égout[1489]. Plus généralement, des contributions financières étaient le plus souvent exigées pour le raccordement aux égouts publics[1490].

Dans un tout autre domaine, en Angleterre, une loi de 1870 permet aux *school boards* de percevoir des centimes additionnels aux impôts, grévés sur la propriété, pour faire face aux dépenses liées à la création d'écoles et à leur entretien.

In fine, si les emprunts ont pu être un moyen de lever rapidement des fonds publics, le recours aux taxes et aux impôts a été essentiel pour leur remboursement et ce, même si les revenus de l'exploitation du service public ont également participé à ce remboursement.

Outre ces modalités directes de financement, l'aide publique peut également prendre la forme de garanties apportées par les autorités publiques.

§ 2 - La garantie des pouvoirs publics

Une dernière source de financement peut être trouvée dans la garantie accordée par les pouvoirs publics pour l'établissement et l'entretien du service public. Cette garantie a pris essentiellement deux formes : la garantie d'intérêt, d'une part, qui constitue un mécanisme très usité pour les chemins de fer en particulier (A), la garantie d'emprunt, d'autre part (B).

A. La garantie d'intérêt : un mécanisme très usité dans les chemins de fer

Le système de la garantie d'intérêt a été particulièrement utilisé pour les chemins de fer. Dans ce secteur hautement capitalistique, les réseaux ont été, pour une large part, financés par

[1488] Article 4 de loi du 28 juillet 1891 concernant l'assainissement de la ville de Marseille (*JORF* n° 199 du 25 juillet 1891, p. 3742).
[1489] Art 1-16° de la loi du 13 août 1926 complétant la loi du 10 juillet 1894 relative à l'assainissement de Paris et de la Seine par le « tout-à-l'égout » (*JORF*, 19 août 1926, p. 9410)
[1490] § 93-2° d'un règlement de police de Hambourg (dont Georges Bechmann ne précise pas la date) fixe la contribution pour toute construction sur une propriété qui peut techniquement être reliée à un égout (BECHMANN, G., *Salubrité urbaine*, *op. cit.,* t. 2, p. 619). En Belgique, un arrêté royal du 25 août 1881 prévoyait la perception de taxes pour l'embranchement à l'égout.

l'émission d'actions et d'obligations. Une grande partie du réseau anglais a pu être construite sans concours financier direct de l'État. L'importance du marché financier dans ce pays, la précocité et le dynamisme de son développement, les conditions géographiques assez favorables (distances réduites, faibles dénivelés etc.) ou encore des concessions accordées à perpétuité constituent tout autant de raisons qui expliquent cette spécificité. Les pays continentaux n'ont pas bénéficié de conditions aussi favorables et la plupart ont eu recours à la garantie d'intérêt pour stimuler les investissements privés.

Ce système visait, comme son nom l'indique, à garantir une rentabilité minimale aux investisseurs, dont les taux variaient en général entre 3 et 5 %. Il permettait de diminuer les risques en les reportant, au moins en partie, sur les fonds publics. Ces aides de l'État se déclenchaient automatiquement en fonction de résultats négociés et précisés dans les actes accordant les concessions. Elles n'étaient donc pas systématiques. Elles étaient généralement assorties de contreparties, afin d'éviter une trop grande disparité entre les gains pour les investisseurs et les risques pris par l'État. Le plus souvent, il était prévu que l'État percevrait une partie des bénéfices nets supplémentaires quand un niveau de rentabilité conventionnellement préétabli était atteint.

Ce système a été utilisé dès les années 1840. En Prusse par exemple, le gouvernement accorde, entre 1842 et 1847, « des garanties d'intérêt fixées au taux de 3 ½ % et portant sur un capital-actions de 118 millions »[1491]. En contrepartie, le gouvernement « se ménageait le tiers du revenu net au-dessus de 5 % »[1492]. De surcroît, il se réservait « le droit de reprendre l'exploitation, si la garantie fonctionnait trois années de suite ou dépassait une seule année 1 ½ % »[1493]. Ce droit de reprise était néanmoins temporaire puisque si, pendant trois années consécutives, le revenu était supérieur à 3,5 % du capital garanti, il devait rendre l'exploitation à la compagnie[1494]. En France, le mécanisme de la garantie d'intérêt a été utilisé pour la première fois[1495] en 1840 au profit du chemin de fer d'Orléans[1496]. Mais, pendant un peu moins d'une décennie, il s'agira d'un cas isolé.

[1491] PICARD, A., *Traité sur les chemins de fer, op. cit.*, t. 2, p. 418.
[1492] *Ibid.*
[1493] *Ibid.*
[1494] *Ibid.*
[1495] Dans le projet de loi relatif au chemin de fer de 1835, le gouvernement avait « indiqué la garantie d'intérêt comme l'une des formes de concours susceptible d'être utilement employée pour assurer la création et le développement progressif du réseau. Il n'y avait là toutefois qu'une simple indication qui a trouvé peu d'écho dans les Chambres » (PICARD, A., *op. cit.*, t. 4, p. 269).
[1496] PICARD, A., *op. cit.*, t. 2, p. 271. La loi 15 juillet 1840 fixait, pendant 47 ans un taux de garantie à 4% « dont 3 % d'intérêt et 1 % pour l'amortissement des capitaux ». La concession ayant été accordée pour 99 ans, cette garantie couvrait

C'est surtout après la crise financière de 1846-1847 et les événements politiques de 1848, que ce système a été particulièrement mobilisé. En Belgique, où initialement il n'y avait pas de garantie d'intérêt pour le réseau concédé construit en sus de celui de l'État, la conjoncture économique a conduit le gouvernement à intervenir. Toujours selon Alfred Picard, « il a fallu exonérer les compagnies de certains engagements pris à la légère et donner à quelques-unes d'entre elles la garantie d'un minimum de revenu net. »[1497]. Dans la plupart des cas, le taux de garantie était fixé à 4 % sur un capital déterminé et sa durée à 50 ans[1498]. La loi du 20 décembre 1851 garantissait, par exemple, un capital déterminé à 25 millions de francs. Les excédents de revenu de plus de 8 % devaient être affectés au remboursement de la dette des compagnies[1499]. Une garantie d'intérêt a également été prévue par la loi du 24 juin 1886 pour l'entreprise publique chargée d'exploiter les chemins de fer vicinaux qui constituent les réseaux secondaires destinés à relier les localités éloignées des voies ferrées de gares, des ports et des marchés[1500]. En Espagne, la loi générale sur les chemins de fer du 3 juin 1855 autorisait l'utilisation des fonds publics pour garantir aux capitaux un intérêt minimum ou un intérêt fixe, selon ce qui était déterminé dans chaque loi de concession[1501]. Notons que ce sont principalement les capitaux étrangers (anglais et français notamment) qui ont été investis dans la construction des lignes de chemins de fer espagnols. Pour les attirer, la loi de 1855 prévoyait explicitement qu'ils étaient sous la protection de l'État et qu'ils étaient exempts de représailles, de confiscations ou d'embargos en raisons de guerre[1502]. En Italie, le recours à la garantie d'intérêt a été une pratique courante à partir des années 1860. Elle a concerné autant les chemins de fer de la Haute-Italie, que ceux de l'Italie centrale et

plus de la moitié de cette durée. Alfred Picard précise que « le capital garanti devait comprendre tous les frais de premier établissement, sans pouvoir excéder le montant du fonds social, soit 40 millions. En cas d'insuffisance de cette somme, la Compagnie avait la faculté de contracter un emprunt et de prélever sur le produit brut les intérêts de cet emprunt et son amortissement annuel ; dont le taux devait être agréé par le gouvernement ». Par ailleurs, « le maximum de l'annuité était fixé à 1 600 000 francs, ce qui excluait les insuffisances d'exploitation du compte de la garantie, pour le cas où le produit brut ne suffirait pas à couvrir les dépenses et les charges d'emprunt. Les sommes versées par le Trésor devaient lui être remboursées plus tard au moyen des excédents de produit net, dès que le produit s'élèverait au dessus de 4 %. Enfin, un règlement d'administration publique devait déterminer les formes suivant lesquelles la Compagnie aurait à justifier vis-à-vis de l'État du montant des capitaux engagés dans l'entreprise, des frais annuels et des recettes » (*Ibid.*, pp. 271-272).

[1497] *Ibid.* p. 422.

[1498] *Ibid.*

[1499] *Ibid.*

[1500] L'article 17 de la loi du 24 juin 1886 sur les chemins de fer vicinaux autorise « le gouvernement à garantir pendant 90 ans envers les tiers, l'intérêt et l'amortissement des obligations de la société [des chemins de fer vicinaux] à concurrence de 600.000 francs ». Les obligations des tiers émises en représentation des annuités dues par les communes, les provinces et l'État peuvent également être garanties par le gouvernement (art 10) (*Annuaire de législation étrangère*, A 15, 1885, pp. 366-367).

[1501] Voir article 8-3° de la loi du 3 juin 1855. Selon l'article 9, les provinces et les communes concernées par la construction de la ligne devaient également contribuer à l'octroi et au paiement des intérêts au taux et de la manière prescrite par la loi de concession (BRAVO MOLTÓ, E., *Legislación de ferrocarriles*, p. 22).

[1502] Art 19 de la loi de 1855 et art 30 de la loi de 1877.

méridionale, ou encore le réseau lombard-vénitien[1503]. Il était prévu que les avances faites à ce titre par l'État seraient remboursées si le produit brut dépassait un certain montant, variable selon les concessions[1504].

En France, à partir de 1851, la garantie devient « la contrepartie naturelle de l'extension des réseaux »[1505], comme en témoigne le montant des sommes garanties, passé de 155 millions à 1 655 millions de francs entre 1851 et 1858[1506]. Les conventions de 1859[1507], conclues entre les compagnies (à leur demande) et le ministère des travaux publics, cherchaient à mettre fin aux difficultés résultant d'une nouvelle crise financière, qui se transforma en crise économique. Approuvées par la loi du 11 juin 1859[1508], ces conventions avaient pour but « de permettre aux compagnies de respecter les délais de construction tout en sauvegardant leurs dividendes »[1509]. Comme le résume Xavier Bezançon, un partage du réseau a été établi : « l'ancien réseau formé des lignes principales reste dans les conditions des concessions anciennes (7774 kilomètres), c'est-à-dire sans garantie d'intérêt par l'État, tandis que le nouveau réseau, dont l'étendue s'élève à 8578 kilomètres, voit ses revenus garantis par l'État, pendant une durée de cinquante années à raison d'un taux de 4,655 % par an, amortissement compris sur un capital total de 3 milliards 132 millions »[1510]. Le réseau ancien devait reverser une partie de ses revenus afin de diminuer l'effort de l'État. Cet apport était justifié par le fait que le nouveau réseau permettait d'accroître le trafic de l'ancien. Les compagnies devaient rembourser l'État et payer un intérêt de 4 % dès que les revenus du

[1503] PICARD, A., *Traité des chemins de fer*, *op. cit.*, t. 2, pp. 78 ; 426-428. À titre d'illustration, en 1856, la concession des chemins de fer de l'Italie centrale était assortie d'une garantie d'un produit net de 6,5 millions de francs. En 1865, la concession des chemins de fer Lombards était accordée avec une garantie de l'intérêt et de l'amortissement à raison de 5,20 % des dépenses à faire pour la construction, la mise en exploitation et les acquisitions complémentaires de matériel roulant pendant trois années après l'ouverture des lignes. Pour les réseaux piémontais, lombards et d'Italie centrale, le remboursement des avances par l'État était dû quand le produit brut dépassait 44 000 francs par km ; dans ce cas les trois quarts de l'excédent devait être remis à l'État (t. 2, p. 426-427).

[1504] Article 285 loi n° 2248 du 20 mars 1865 sur les travaux publics http://web.tiscali.it/cassaedilesassari/legge%202248_1865.htm

[1505] CARON, F., *Histoire des chemins de fer en France* (1740-1883), *op. cit.*, p. 236.

[1506] PICARD, A., *op. cit.*, t. 2, p. 273. Alfred Picard résumé les principales caractéristiques de ces garanties d'intérêt : leur taux variait entre 3 et 5 % ; elles pouvaient porter exclusivement sur l'intérêt des capitaux ou à la fois sur l'intérêt et sur l'amortissement ; leur durée était généralement 50 années soit environ la moitié des concessions. Tous les actes de concessions excluaient formellement du compte des dépenses d'exploitation les charges des emprunts que les compagnies seraient amenées à contracter en sus du capital. S'inspirant du modèle prussien, il était prévu que si, « pendant cinq années consécutives l'État était forcé de faire un complément pour payer les intérêts garantis, le Ministre aura le droit de prendre en main l'administration et la direction du chemin de fer pour le compte de la Compagnie ». Dans ce cas, cette dernière pouvait rentrer en « possession de ses droits » si le rendement du chemin administré par l'État arrivera à donner plus de 4 %» etc. (*Ibid.*, pp. 273-274).

[1507] Pour une présentation des conventions de 1859, voir CARON, F., *Histoire des chemins de fer en France (1740-1883)*, *op. cit.*, pp. 235-238 et PICARD, A., *op. cit.*, t. 2, pp. 269-286).

[1508] Loi du 11 juin 1859 qui approuve des conventions passées entre le ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics et diverses compagnies de chemin de fer. Des décrets impériaux, tous datés du 11 juin 1859, approuvent chacun une convention signé entre le ministre et une des compagnies (*Duvergier*, t. 59, 1859, pp. 224-281).

[1509] CARON, F., *Histoire des chemins de fer en France* (1740-1883), *op. cit.*, p. 235.

[1510] BEZANÇON, X., *Les services publics en France : de la Révolution à la Première Guerre mondiale, op. cit.*, p. 239.

nouveau réseau se seraient améliorés. Les avances faites au titre de la garantie entre 1864 et 1884 s'élevaient à 545 millions de francs[1511]. Par la suite, les nouvelles conventions de 1883[1512] ont considérablement étendu le système de la garantie pour réaliser l'ensemble des lignes prévues par le plan Freycinet de 1878. Pour les compagnies de l'Est, de l'Ouest, d'Orléans (PO) et du Midi[1513], la distinction entre ancien et nouveau réseau a disparu, étendant ainsi le système de la garantie à l'ensemble des lignes. Pour ces quatre compagnies, le système des conventions de 1859 – d'une « effarante complexité – selon les termes de François Caron – a été remplacé par une garantie pure et simple de couverture des charges financières de l'ensemble des lignes fusionnées et du service d'un dividende maximum fixé à l'avance »[1514]. La garantie était totale, dépassant la simple garantie d'intérêts puisque, si le solde des comptes des dépenses d'exploitation et des charges d'emprunts était négatif, « l'État avançait le montant de l'insuffisance augmenté d'un revenu garanti pour les actionnaires, comprenant l'intérêt des actions pour celles qui n'étaient pas encore amorties et un dividende minimum »[1515]. En contrepartie, la possibilité d'un partage des bénéfices entre le concessionnaire et l'État à partir d'un certain seuil avait été prévue. Mais « conformément au but recherché, plutôt que de pratiquer le partage, les compagnies préféreront réduire les tarifs »[1516].

Ces mécanismes de garantie vont entraîner le développement d'une forme de contrôle financier de l'exploitation par l'État[1517]. En effet, pour que la garantie puisse jouer, il était nécessaire que les compagnies justifient le montant des capitaux engagés ainsi que leurs frais annuels et leurs recettes, ce qui donnait un droit de regard et des possibilités de négociation aux États. Dans leur principe, les garanties d'intérêt peuvent sembler conformes aux présupposés libéraux, puisqu'elles ne sont censées intervenir qu'à titre occasionnel et transitoire pour surmonter une difficulté économique. Dans les faits, elles témoignent de l'importance du concours financier de l'État pour établir les réseaux nationaux sur l'ensemble du territoire, spécialement dans des zones peu ou moins rentables. Ni les États, ni les

[1511] CARON, F., *Histoire des chemins de fer en France (1883-1937)*, Paris, Fayard, 2005, p. 19.
[1512] Pour une présentation des conventions de 1883, voir PICARD, A., *op. cit.*, t. 2, pp. 307-316 et CARON, F., *Histoire des chemins de fer en France (1883-1937)*, *op. cit.*, pp. 11-24.
[1513] Les compagnies du Nord et de Paris-Lyon-Méditerranée qui selon Alfred Picard, « n'avait jamais fait appel à la garantie d'intérêt, […] ont maintenu la spécialisation de cette garantie au nouveau réseau » (PICARD, A., *op. cit.*, t. 4, p. 309).
[1514] CARON, F., *Histoire des chemins de fer en France (1883-1937)*, *op. cit.*, p. 17. Ce régime a été vivement critiqué.
[1515] *Ibid.*, p. 18.
[1516] LARROQUE, D., MARGAIRAZ, M., ZEMBRI, P., *Paris et ses transports. XIXe siècle-XXe siècles*, *op. cit.*, p. 56.
[1517] Dans la loi italienne de 1865 sur les travaux publics, il est par exemple spécifié que les concessionnaires doivent fournir toutes les pièces nécessaires pour que les commissaires des comptes publics puissent vérifier les dépenses et produits de toutes sortes (http://web.tiscali.it/cassaedilesassari/legge%202248_1865.htm).

compagnies n'avaient, seuls, les moyens d'établir un tel service. Aussi, à l'exception de l'Angleterre, les réseaux n'ont pu se développer que grâce à un partenariat financier public/privé.

À côté du mécanisme de la garantie d'intérêt, les autorités publiques ont pu également recourir à la garantie d'emprunt.

B. La garantie d'emprunt

Un autre moyen pour les autorités publiques de favoriser l'établissement de service par des personnes publiques et privées est le recours à la garantie d'emprunt. Cette garantie est un acte par lequel le garant, en l'occurrence l'autorité publique, s'engage en cas de défaillance de l'emprunteur à assurer le paiement des sommes dues au titre du prêt garanti. Elle permet donc de faciliter l'accès au crédit ou de bénéficier d'un taux d'intérêt plus faible.

Pour reprendre l'exemple des transports, on peut citer le cas de la Belgique où les investissements autres que les infrastructures sont à la charge des sociétés « qui les autofinancent à 20 % environ, le reste étant couvert par emprunt garanti par l'État. Ce dernier peut en outre contribuer à la charge des intérêts pour moitié dans la limite d'un taux de 3 %. À Bruxelles, cette dernière disposition a été supprimée pour les nouveaux investissements, tels que la transformation progressive des tramways en pré-métro souterrains, puis en métro »[1518]. La loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques dispose dans son 12 § 2 que « les entreprises publiques autonomes dont les emprunts bénéficient de plein droit de la garantie de l'État par ou en vertu d'une loi, peuvent, nonobstant toute disposition contraire, choisir de faire appel ou non à la garantie de l'État pour les emprunts qu'elles contractent ». La société nationale des chemins de fer belges (SNCB) peut donc y avoir recours[1519].

En France, l'article 33 de la Convention du 31 août 1937 entre la SNCF et l'État prévoit que « les emprunts émis ou pris en charge par la Société nationale bénéficient de la garantie

[1518] QUIN, C., HOUÉE, M., MÉYÈRE, A., *Le financement des transports collectifs urbains dans les pays développés, op. cit.*, p. 21.
[1519] *MB*, 27 mars 1991.

de l'État »[1520]. Les emprunts émis par la RATP pour couvrir ses dépenses d'investissements peuvent également bénéficier de la garantie des collectivités locales qui le décident par délibération de leur conseil[1521]. Aujourd'hui, ce sont les articles L 2252-1 et suivants du Code général des collectivités locales qui autorisent les collectivités locales à garantir des emprunts et encadrent les conditions formelles et matérielles de ces garanties, notamment en termes de plafond de la quote-part de l'emprunt bénéficiant de ce dispositif. Ce mécanisme peut également être mobilisé par l'État ou les collectivités territoriales pour la construction et l'aménagement d'établissements scolaires privés du secondaire par des groupements ou associations à caractère national depuis les lois du 2 décembre 1964 (art 51)et à caractère local depuis la loi de décentralisation du 19 août 1986[1522].

Le recours à la garantie peut au premier abord semblé moins coûteux pour les autorités publiques puisqu'elles n'engagent pas directement les finances publiques. Pour autant, ces garanties s'avèrent être des opérations à risque, dont il est difficile d'apprécier le coût final en amont et qui sont susceptibles de peser lourdement sur les finances publiques. En outre, contrairement aux financements directs qui légitiment les autorités publiques à exercer une maîtrise importante, le mécanisme de la garantie ne justifie pas, *a priori*, la reconnaissance d'une telle maîtrise, à tout le moins, selon la même intensité.

Pour la clarté de l'exposé, ces différentes modalités des concours financiers publics ont été présentées séquentiellement. Il faut néanmoins insister sur le fait qu'elles ont souvent été combinées. C'est particulièrement le cas dans le domaine des chemins de fer en France, en Allemagne, en Italie et en Espagne. En Angleterre, comme évoqué, si le système des garanties d'intérêt n'a pas été mobilisé, les subventions, les prêts ou les subventions en travaux l'ont été. Quant à la Belgique, si pour les concessions seule la garantie d'intérêt a été utilisée, il faut rappeler que les 7/10^{e} de son réseau étaient gérés par l'État et avaient été constitués par ce

[1520] Article 33 de la convention du 31 août 1937 issu de la rédaction résultant de l'avenant du 10 juillet 1952 (MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, *Textes de base sur la SNCF*, *op. cit.*, p. 31). Notons que l'article 34 dispose que « les charges des emprunts émis, soit par les compagnies et les administrations des chemins de fer de l'État et d'Alsace et de Lorraine, soit par la Société nationale, dont la période d'amortissement dépasserait le 31 décembre 1982, seront, à partir de cette date, supportées par l'État ».

[1521] Article 2 al 5 de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports des voyageurs dans la région parisienne (*JORF* du 10 janvier 1959 p. 696).

[1522] POUCET, B., *L'enseignement privé en France*, Paris, PUF, 2012, § 76.

dernier[1523]. Elles sont, dorénavant, toutes susceptibles d'avoir le caractère d'aides d'État selon la terminologie aujourd'hui consacrée par le droit européen[1524].

[1523] PICARD, *Traité des chemins de fer, op. cit.,* t. 4, p. 422.
[1524] Voir. notamment la Communication de la Commission relative à la notion d'aide d'État visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (2016/C 262/01) qui rappelle les critères de qualification de l'aide d'État, à savoir (i) l'origine étatique, (ii) l'avantage (qui peut être direct ou indirect), (iii) la sélectivité et (iv) l'affectation des échanges et de la concurrence.

Conclusion du Chapitre I

La mise en œuvre de services quels qu'ils soient suppose l'existence d'une phase d'établissement. Ses modalités varient selon la nature du service, mais elles sont généralement longues et complexes. Une spécificité constante des services publics est que leur établissement est encadré par les autorités publiques, au-delà des règlements qui sont pris dans les domaines qui relèvent de la liberté d'action. Plus précisément, en matière de service public, quel que soit le caractère privé ou public de la personne en charge du service, il y a toujours une décision préalable d'habilitation qui confère une capacité juridique à établir le service. Cette autorisation est un moyen d'exercer un contrôle *a priori* afin de vérifier l'opportunité de la création et de fixer diverses conditions.

Mais si la maîtrise publique de l'établissement du service est un principe constant, le régime d'encadrement peut être plus ou moins libéral.

L'agrément est la modalité d'autorisation la moins contraignante. Elle est bien adaptée à certaines activités soumises au principe de liberté comme le service d'enseignement. Toutefois, la liberté de principe peut être conditionnée dans le souci de ménager des garanties. Cette forme d'intervention s'est d'ailleurs beaucoup développée au fur et à mesure du renforcement du poids de l'éducation dans l'organisation sociale des pays européens.

Pour des activités plus capitalistiques et nécessitant de lourdes infrastructures qui ne peuvent être démultipliées, comme c'est le cas des transports collectifs ou de la distribution d'eau, c'est le régime de la concession qui a été retenu par les autorités publiques. Dans ce cas, l'autorisation d'établissement est accordée au terme d'un processus long et contraignant, impliquant l'intervention de nombreux acteurs et la prise de diverses décisions préalables. Les enjeux, techniques, mais aussi idéologiques, associés à l'établissement de ce type de service expliquent que les législateurs soient intervenus de différentes manières pour fixer les règles encadrant la recevabilité des projets et les procédures nécessaires à leur autorisation. Les phases préalables à l'autorisation constituaient un moyen pour les autorités publiques d'examiner les projets sous leurs aspects les plus divers.

Dans le cas où le service est établi par une autorité publique, ces dernières doivent avoir obtenu une autorisation du législateur. Elles peuvent également être obligées, toujours par le

législateur, à établir des services. Ces obligations sont fréquentes en matière d'éducation. Dans le cas des activités de police, l'établissement ne procède initialement ni d'une autorisation ni d'une obligation, mais plutôt de l'exercice d'un pouvoir par nature régalien. Le principe de l'intervention du législateur pour instituer et organiser des forces de police est néanmoins devenu la norme

Dans tous les cas, les autorités compétentes devaient réceptionner les travaux afin de vérifier qu'ils étaient conformes aux conditions prescrites par les actes encadrant leur établissement.

Une deuxième constante de l'établissement des services publics réside dans l'intervention publique en matière de financement. L'ampleur des investissements à réaliser et le volume des fonds à collecter expliquent que des crédits publics soient mobilisés, soit de manière exclusive, soit en complément des participations privées. La contribution de l'argent public au financement des services publics a pris la forme, d'une part, de concours directs, par l'intermédiaire de subventions, prises en charge de travaux, exonérations ou avantages fiscaux et, d'autre part, par des concours plus indirects, avec l'apport de diverses garanties, notamment d'emprunt ou d'intérêt. L'important concours financier a justifié un accroissement de la maîtrise publique.

Dans tous les pays et à toutes les époques, ce sont donc les décisions des institutions politiques et les moyens publics qui ont été le moteur décisif de l'établissement des services publics. Les financements publics ont été primordiaux pour généraliser cet établissement sur l'ensemble des territoires. C'est ce qui conduit d'ailleurs Luis Ortega a soutenir que « la création effective de services décidés par la Loi dépend en réalité en grande partie de lois budgétaires successives »[1525].

Une telle maîtrise publique ne pouvait se limiter à l'établissement du service et se retrouve au stade de l'exploitation de ce dernier.

[1525] ORTEGA, L., « Services publics et usagers des services dans l'Union européenne », *in Études en l'honneur de Gérard Timsit*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 476.

Chapitre II - Une maîtrise publique de l'exploitation du service

Il aurait pu être imaginé que l'action de l'autorité publique se limite à l'établissement des services publics pour laisser ensuite le soin aux personnes en charge de ces derniers d'assurer librement leur exploitation. Tel n'a cependant pas été le cas. L'intervention de l'autorité publique se retrouve au stade de l'exploitation du service public dans tous les pays que le service soit géré par une personne publique, auquel cas l'intervention publique va de soi, ou qu'il soit géré par une personne privée.

Cette intervention consiste en réalité à concéder à l'autorité publique une maîtrise sur le fonctionnement concret du service public. Cette maîtrise permet d'imposer et de contrôler que l'exécution du service public se fait conformément aux objectifs initialement poursuivis. Quant aux modalités de cette maîtrise, elles sont souvent prévues dans les actes autorisant l'établissement du service car les personnes autorisées à établir le service public sont le plus souvent celles qui, au moins dans un premier temps, vont exploiter ce même service. Lorsque l'établissement et l'exploitation du service sont confiées à des personnes distinctes, ces modalités sont inscrites dans les actes confiant l'exploitation.

Dans les deux cas, l'intervention de l'autorité publique conduit à une exploitation conditionnée du service public (Section 1), en ce sens que l'autorité publique détermine en amont les conditions suivant lesquelles l'exploitation devra être réalisée. En aval, l'autorité publique s'est réservée la possibilité de vérifier le respect de ces conditions, permettant ainsi une exploitation contrôlée du service public (section 2). La légitimité de ces possibilités de fixer des conditions et de l'existence d'un droit de contrôle et de surveillance résulte de la destination même de l'ouvrage qui doit être exploité au service du public et de la collectivité.

Section I - Une exploitation conditionnée

L'autorité publique ayant comme objectif la généralisation de l'accès au service pour le public, l'essentiel des obligations qu'elle impose à l'exploitant, et qui ont donc des impacts sur sa gestion du service, consiste en des obligations envers ce même public (§1). Cependant,

la satisfaction de ces obligations peut être très coûteuse et entraver corrélativement la généralisation de l'accès pourtant recherchée. Soit que les ressources provenant des recettes perçues de la part des usagers ne soient pas suffisantes, soit que l'autorité publique ait souhaité la gratuité du service, l'intervention de financements publics se révèlera le plus souvent nécessaire (§2) et légitimera en retour un droit de contrôle renforcé de l'autorité publique.

§ 1 - Les obligations envers le public

Les autorités publiques ont imposé un certain nombre d'obligations qui contraignent les exploitants, qu'ils soient publics ou privés, dans l'exercice de leur activité vis-à-vis des utilisateurs du service. Ces obligations visent tant à garantir la sécurité (A) qu'à imposer le respect de principes impactant l'organisation du service (B). Bien évidemment, des obligations spécifiques pour les personnels des différents services ont été adoptées. S'inscrivant dans le développement du droit de travail et couvrant un large champ, elles n'ont pas été étudiées dans le cadre de cette thèse.

A. Les garanties de sécurité

Garantir la sécurité relevant des fonctions régaliennes, il est logique que les autorités publiques aient adopté un certain nombre de règles en ce sens. C'est pourquoi la plupart des actes encadrant les activités de transport, de distribution d'eau et d'assainissement ou encore d'éducation contiennent des clauses imposant l'entretien en bon état des établissements, infrastructures et des ouvrages qui en dépendent. Quant à la police, ces garanties de sécurité trouvent leur application dans les obligations d'usage proportionné de la force et dans les règles de procédure qui ont été élaborées pour encadrer l'action des forces de l'ordre.

Il est bien évidemment impossible d'entrer dans le détail des différentes normes adoptées pour répondre à ces préoccupations. C'est d'autant plus vrai qu'elles sont inscrites dans de multiples textes réglementaires ou infra-réglementaires (circulaires, instructions, règlements de service etc.) auxquels il est particulièrement malaisé d'avoir accès. C'est pourquoi, nous nous contentons de rappeler les grands principes qui sous-tendent ces garanties de sécurité.

Dans le domaine des transports, les voyageurs doivent, en effet, pouvoir emprunter les différents modes de mobilité en toute sûreté. Si l'absence de risques est impossible, il faut au moins les limiter à ceux qui peuvent survenir en cas de force majeure. Cela implique de créer les conditions d'une circulation sûre puis de vérifier ensuite qu'elles sont remplies. En pratique, il s'agit de contrôler, d'entretenir et, le cas échéant, de réparer tant le fonctionnement de la signalisation, des passages à niveau ou des aiguillages que le bon état des voies, du matériel et des ouvrages[1526]. En général, si l'entretien est négligé, il y a une possibilité de faire exécuter les travaux d'office par le concessionnaire ou à ses frais, après un certain nombre d'avertissements et un délai fixé dans les actes encadrant la concession[1527]. L'entrée et les arrêts dans les stations comme la circulation des trains peuvent également être subordonnés à des règlements d'ordre public comme l'impose par exemple la loi italienne de 1865 sur les travaux publics[1528]. De la même manière, des normes sont établies pour assurer une police des chemins de fer visant à conférer aux passagers des conditions de transport garantissant leur tranquillité et leur intégrité physique.

En matière de distribution d'eau, les exploitants doivent bien sûr prendre toutes les mesures pour éviter qu'un dommage ne soit causé en raison de leur activité. Mais c'est davantage la sécurité sanitaire qui est en jeu. Il faut fournir de l'eau propre à la consommation et donc empêcher que lors de son acheminement elle puisse être polluée. Cela concerne les techniques d'assainissement, de filtration ou encore l'état des canalisations. L'eau fonctionnant comme un cycle, la question de la « purification » des eaux usées avant qu'elles

[1526] Pour l'Allemagne, voir par exemple le § 24 de la loi prussienne du 3 novembre 1838 (*Revue étrangère et française de législation*, T. 6, 1839, p. 546) ; l'article 43 de Constitution fédérale de la Confédération de l'Allemagne du Nord du 24 juin 1867 (http://mjp.univ-perp.fr/constit/de1867.htm) repris par l'article 43 de la Constitution impériale de 1871 (http://mjp.univ-perp.fr/constit/de1871.htm); l'article 95 de la Constitution de Weimar de 1919. En Belgique, voir l'article 13 du cahiers des charges joint au rapport du 1er mai 1837 sur le chemin de fer national et résumant les conditions imposer aux concessionnaires (NOTHOMB, « Chemins de fer concédés », *in* BROUCKERE DE, C., TIELEMANS, F., *op. cit.*, p. 423). En Espagne, voir les articles 41 et 42 de la loi générale sur les chemins de fer du 3 juin 1855 (BRAVO MOLTÓ, E., *Legislación de ferrocarriles*, *op. cit.*, p. 29). En France, voir l'article 9 de la loi française du 11 juin 1842 relative à l'établissement de grandes lignes de chemins de fer qui renvoie à des règlements d'administration la détermination des mesures et dispositions « nécessaires pour garantir la police, la sûreté, l'usage et la conservation des chemins de fer et de leurs dépendances » (*Duvergier*, t 42, 2e éd., 1844, p. 179). On peut aussi se reporter à l'article 2 du cahiers des charges des lignes exploitées par la SNCF adopté par décret le 31 décembre 1937 qui pose l'obligation d'entretien en bon état du chemin de fer et de toutes ces dépendances afin que le transport soit assuré « avec facilités et sécurité » ainsi que l'article 6 de ce même cahier des charges qui impose l'entretien de tous les locomotives, voitures et véhicules nécessaires à l'exploitation commerciale. De son côté, l'article 7 renvoie à des règlements d'administration publique pour déterminer « les mesures et les dispositions nécessaires pour assurer la police, la sûreté et l'exploitation du chemin de fer ainsi que la conservation des ouvrages qui en dépendent » (*JORF*, 7 janvier 1938, p. 357). En Italie, voir l'article 260 et le chapitre VI du titre V de la loi n° 2248 du 20 mars 1865 sur les travaux publics.

[1527] Voir par exemple l'article 13 du modèle de cahier des charges belges de 1837 (NOTHOMB, « Chemins de fer concédés », *op. cit.*, p. 423) ; les article 260 et 287 de la loi italienne n° 2248 de 1865 ; ou encore l'article 5 de la loi Loi du 9 juillet 1835 qui autorise l'établissement d'un chemin de fer de Paris à Saint Germain (*Duvergier*, t., 35, 1836, p. 190).

[1528] Article 301 de la loi italienne n° 2248 du 20 mars 1865 sur les travaux publics.

ne soient déversées dans la nature a également été réglementée[1529]. Par ailleurs, tout au long du XXe siècle, des normes ont été adoptées visant à protéger la ressource. Dans la période actuelle, une sensibilité particulière se manifeste en ce qui concerne les pollutions bactériologiques ou chimiques, y compris celles induites par les résidus de médicaments.

Dans le domaine de l'éducation, les questions de sécurité ont également une importance primordiale. Au fur et à mesure de l'évolution des sociétés, la préoccupation du développement autonome, de la protection et de la santé des élèves s'est accrue dans l'institution scolaire. Dans cette perspective, il est indispensable d'assurer la maintenance et le bon fonctionnement des installations ainsi que l'entretien des locaux afin que les conditions de sûreté, de salubrité et d'hygiène soient en permanence respectées. On peut également mentionner l'impératif de sécurisation maximale des travaux pratiques, des activités sportives, ainsi que les obligations d'encadrement des sorties pédagogiques ou culturelles.

À côté de ces garanties de sécurité pour les utilisateurs des services, ont été imposées aux exploitants des obligations qui viennent contraindre la manière dont sont organisés les services.

B. Les obligations concernant l'organisation du service

Les obligations qui encadrent l'activité des exploitants ont été systématisées en France par Louis Rolland. Qualifiées de lois du service public ou de « lois Rolland », elles recouvrent les principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité (ou de mutabilité). Comme évoqué dans l'introduction générale, elles constituent un « fond commun » déjà identifié dans l'ensemble des pays[1530]. Il est intéressant de noter que certains de ces principes sont présents dans le domaine des chemins de fer depuis leurs prémices. En effet, la première concession ferroviaire de 1823, qui ne concernait que le transport de marchandises, disposait déjà que « la compagnie du chemin de fer sera tenue d'exécuter constamment avec soin, exactitude et célérité, et sans pouvoir en aucun cas, les refuser, tous les transports qui lui seront confiés, à

[1529] Voir par exemple, l'article 17 du *Public health* de 1875.
[1530] MODERNE, F., « Analyse comparative des notions de service public dans les États membres », *op. cit.*, pp. 67-68.

ses frais et par ses propres moyens »[1531]. Ainsi, les idées sous-jacentes aux principes de continuité et d'égalité ont, dès les années 1820, un début de consistance.

Plus généralement, même si cette systématisation est d'origine française, ce que l'on qualifie de « lois Rolland » est identifiable, dès le XIX^e^ siècle, dans l'ensemble des pays de l'étude. Bien que le contenu auquel ces principes renvoient soit moins contraignant et fourni qu'aujourd'hui, on retrouve des obligations imposées aux exploitants qui concrétisent les principes de continuité (1), d'égalité (2) et d'adaptabilité (3) si on se replace dans le contexte de cette époque. À ce triptyque, il nous semble pertinent d'ajouter le principe de qualité présent dès l'origine comme en témoigne l'ordonnance précitée. Bien sûr, au fil de l'évolution des sociétés, ce principe a pris une importance croissante (4). Notons que ces différentes obligations constituant « le fond commun » déjà identifié, nous nous sommes davantage consacrer sur le XIX^e^ afin de démontrer qu'il est présent dès l'origine (malgré les évolutions des exigences) et qu'il constitue donc une constante.

1. Des obligations de continuité

L'obligation de fournir le service de manière continue ou régulière à tous ceux qui souhaitent en bénéficier selon les critères de qualité de la période considérée constitue certainement la première pierre posée à l'édification de ce fonds commun. S'il se justifie toujours par le fait que les activités de service public sont indispensables à la satisfaction de besoins considérés comme fondamentaux, ce principe de continuité désigne, selon les services, des réalités différentes. Notons que c'est en s'appuyant sur cette obligation de continuité qu'est généralement abordé le débat du droit de grève chez les personnels d'un service public[1532].

La continuité dans les services de police.

Du fait de la nature de leurs missions, qui consistent à assurer la sécurité des personnes et des biens ou encore à mettre un terme aux troubles à l'ordre public voire à les prévenir, le

[1531] Ordonnance royale du 26 février 1823 relative à l'établissement d'un chemin de fer de la Loire au pont de l'Ane sur la rivière du Furens, par le territoire houiller de Saint-Etienne, département de la Loire *(Duvergier*, 2^e^ éd., T. 24, 1836, p. 220-221).

[1532] Voir par exemple le rapport du Sénat sur l'organisation d'un service minimum dans les services publics en cas de grève, *Étude de législation comparée*, n° 50, 1999 (https://www.senat.fr/lc/lc50/lc500.html). Pour la Belgique, voir par exemple BUTTGENBACH, A., *Théorie générale des modes de gestion des services publics en Belgique*, Bruxelles, Paris, Larcier, LGDJ, 1952, p. 80.

principe de continuité est essentiel pour les services de police. Il est, pour eux, porteur d'exigences considérables puisqu'il implique qu'en tous points du territoire, vingt quatre heures sur vingt quatre et tous les jours l'année, ils doivent être en mesure d'intervenir ou de répondre à toutes les sollicitations des personnes qui en ont besoin. Ainsi, en matière de police, ce principe n'implique pas seulement la régularité mais surtout une idée de permanence.

La continuité dans le secteur de l'eau et de l'assainissement.

La satisfaction du besoin en eau a été réalisée par le développement progressif des réseaux de distribution dont l'une des caractéristiques est – comme souligné dans la première partie de la thèse – qu'ils fonctionnent selon le principe de la « circulation continue ». En effet, comme l'exprimait (selon les termes de son époque) l'ingénieur Charles de Freycinet, l'un des principes fondamentaux de l'assainissement des villes réside dans la nécessité qu'il n'y ait « point d'arrêt ni de détour nulle part; mais un mouvement incessant, une progression active ; une circulation continue enfin, depuis le point même d'où vient la source qui abreuve la ville, jusqu'au champ qui recueille les principes destinés à rentrer dans le cercle de la production, et jusqu'au fleuve qui emporte vers le réservoir commun, la mer, les liquides purifiés »[1533]. Ainsi, par définition même, le réseau de distribution d'eau implique un fonctionnement sans interruption acheminant de l'eau en quantité suffisante et étant relié à un réseau d'évacuation des eaux usées dont les critères de « purification » ne cesseront de se complexifier.

L'impératif de continuité répond à deux autres types d'enjeux principaux. Il s'agit, d'une part, de faire face à la demande domestique (mais également industrielle) qui ne cessera d'augmenter en raison notamment de l'évolution des mœurs en matière d'hygiène et de l'utilisation des *watercloset*[1534]. À cette fin, des obligations ont été imposées aux exploitants. A titre d'illustration, en Angleterre – précurseur dans ce domaine – la loi leur impose, dès 1847, de s'assurer que la fourniture soit « constamment disponible, à une pression suffisante pour que l'eau puisse atteindre les étages les plus élevés des maisons les plus hautes selon les

[1533] FREYCINET (de), Ch., *Principes de l'assainissement des villes employés dans les centres de population de l'Europe occidentale pour protéger la santé publique*, *op. cit.*, p. 4.

[1534] En Angleterre, l'article 35 du *Public Health* de 1875 impose que dans toute maison qui fait l'objet de réparation un *watercloset* soit installé, ou à défaut un *earth-closet* (endroit qui vise à recevoir et désinfecter les matières fécales). Si les travaux ne sont pas effectués selon les conditions déterminées par la loi, l'autorité locale peut faire exécuter l'ouvrage et recouvrer les frais sur le propriétaire. L'autorité locale doit également exiger que les lieux d'aisance soient établis en nombre suffisants dans les maisons à usage de fabrique ou d'atelier (voir les articles 35 à 41).

besoins des propriétaires et occupants des immeubles »[1535]. Soulignons néanmoins avec Robert Millward qu'« en 1871, une Commission royale nota que les promoteurs des projets de loi sur l'eau avaient toujours permis d'échapper à l'obligation de fournir une distribution à pression haute et constante »[1536]. Cette même obligation sera de nouveau imposée, par le *Public health act* de 1875, aux autorités locales qui assurent directement la distribution d'eau[1537]. Cette nécessité de fournir l'eau de manière continue en assurant une pression suffisante s'imposera partout au fur et à mesure de la constitution des réseaux sur l'ensemble du territoire. Il s'agit, d'autre part, d'assurer la sécurité sanitaire de l'eau en évitant la stagnation du liquide dans les canalisations susceptible de générer la prolifération des germes ou des bactéries. Les obligations de fourniture continue d'une eau potable ne concernent pas uniquement les réseaux de distribution aux particuliers. En effet, ces obligations s'imposent également pour les réseaux de distribution d'eau gratuite fournie via des ouvrages publics comme les fontaines, bornes fontaines, lavoirs ou pompes[1538]. Au-delà de la fourniture d'eau aux habitants, ces réseaux publics visent à lutter contres les incendies[1539] ou à assurer le nettoiement des rues, des égouts ou encore des marchés[1540]. On comprend qu'au regard des enjeux de cet usage de l'eau, des obligations de continuité et de quantité suffisante aient été imposées aux autorités locales qui en sont responsables.

La distribution de l'eau implique l'évacuation des eaux usées et des eaux vannes. Or, dans toutes les villes s'est développé le système du tout-à-l'égout (ou ses équivalents) qui venait remplacer celui des fosses mobiles ou fixes dont l'insuffisance est devenue évidente. Entraînant la pollution des sols et des nuisances olfactives, il était nécessaire de mettre un terme aux débordements ou inondations fréquents dus à la négligence des propriétaires souvent soucieux de faire des économies mais également aux limites du système des fosses. De surcroît, avec le développement urbain et celui de l'usage de l'eau, les opérations de vidange – qui étaient déjà particulièrement pénibles voire dangereuses (vapeurs méphitiques, d'ammoniaque et au plomb etc.)[1541] – deviennent de plus en plus délicates en raison de la

[1535] Art 35 du *Waterworks clauses act* du 23 avril 1847 (http://www.irishstatutebook.ie/eli/1847/act/17/enacted/en/print)
[1536] MILLWARD, R., « La distribution de l'eau dans les villes en Grande-Bretagne au XIXe et XXe siècles : le gouvernement municipal et le dilemme des compagnies privées », *op. cit.*, p. 118.
[1537] Article 55 du *Public health act* de 1875 (http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/38-39/55/contents).
[1538] Voir par exemple, l'article 37 du *Waterworks clauses Act* du 23 avril 1847 ou l'article 64 du *Public health act* de 1875.
[1539] Voir par exemple, l'article 38 du *Waterworks clauses act* du 23 avril 1847 et l'article 66 du *Public health act* de 1875.
[1540] Pour prendre encore l'exemple de l'Angleterre, l'article 27 du *Waterworks clauses Act* du 23 avril 1847 impose aux exploitants de fournir en tout temps (sauf pendant les périodes de gel, sécheresse inhabituelle ou tout autre accident inévitable) un approvisionnement suffisant d'eau pour le nettoyage des égouts et des canalisations, pour le nettoiement et l'arrosage des rues mais aussi les pompes, les bains, ou lavoirs publics. Des bouches d'incendie doivent également être reliées aux canalisations (http://www.irishstatutebook.ie/eli/1844/act/85/enacted/en/print-
[1541] DARMON, P., *L'homme et les microbes (XVIIe-XXe siècle)*, Paris, Fayard, 1999, § Les vicissitudes du tout à la fosse.

quantité d'eau à évacuer comme de la quantité des tonneaux nécessaires venant encombrer la voie publique. Avec le système du tout-à-l'égout, le principe de continuité devient primordial. En effet, comme en matière de distribution de l'eau, il ne doit pas y avoir d'interruption de l'écoulement direct et continu des eaux sales et polluées qu'il faut acheminer en dehors des habitations. Si les eaux usées étaient au départ déversées dans les cours d'eau des villes sans filtration, des centrales d'épuration ont progressivement été mises en place avec la prise en compte croissante du caractère néfaste de ces pratiques. De manière logique, afin que le processus ne comporte aucun goulot d'étranglement, la continuité de leur fonctionnement doit être assurée. Ces caractéristiques intrinsèques font l'objet d'obligations juridiques inscrites dans les contrats et/ou dans les cahiers des charges.

La continuité dans le domaine des transports.

Le contenu du principe de continuité prend d'autres formes dans ce domaine. La première de ces obligations est d'exploiter le service[1542]. C'est pourquoi, dans les lois générales relatives aux chemins de fer on rencontre, souvent, des dispositions qui précisent que des mesures sont à prendre par les autorités publiques en cas d'arrêt total ou partiel du service[1543]. Cette précision témoigne de la volonté que les transports fonctionnent de manière régulière pour répondre au besoin de mobilité qui ne va cesser de s'amplifier pendant toute la période étudiée. Néanmoins, cette obligation d'exploiter ne va pas empêcher la fermeture de lignes de chemin de fer au cours du XXe siècle liée au développement du secteur routier. Ces suppressions devaient généralement être approuvées par les autorités publiques comme en témoigne l'article 8 du cahier des charges des lignes exploitées par la SNCF approuvé par le décret du 31 décembre 1937. En l'espèce, le ministre des travaux publics est habilité à autoriser la SNCF « à réduire et même à suspendre son service sur une ligne ou une section de ligne, lorsqu'il estime que la maintien de ce service n'est plus justifié soit par les nécessités du trafic, soit en raison de l'existence d'autres moyens de transport[1544].

[1542] À titre d'illustration, l'article 38 de la loi générale espagnole sur les chemins de fer de 1855 dispose par exemple que « toute entreprise concessionnaire est obligée de maintenir le service de conduite (*servicio de conducción*) par elle-même ou en le faisant faire par le biais de contrats particuliers » et donc en sous-traitant (BRAVO MOLTÓ, E., *Legislación de ferrocarriles*, *op. cit.,* p. 29). Pour prendre un autre exemple, l'article 271 de la loi italienne n° 2248 du 20 mars 1865 sur les travaux publics exige que soit « exécuter […] le transport de passagers, de bétail, des matières premières, de marchandises et de matériaux de toute nature […] ». Cette obligation d'exécution du transport doit s'opérer de manière « cohérente, avec diligence, précision et rapidité et sans donner la préférence à une personne » ce qui renvoie aux autres obligations que nous allons étudiés ensuite (http://web.tiscali.it/cassaedilesassari/legge%202248_1865.htm).

[1543] Voir les articles 39 de la loi générale espagnole sur les chemins de fer de 1855 et 53 de la loi de 1877 qui obligent le gouvernement à prendre les mesures nécessaires permettant d'assurer provisoirement le service et donnent six mois au concessionnaire pour justifier le fait qu'il dispose des ressources suffisantes pour continuer l'exploitation ou céder l'exploitation à une autre entreprise après autorisation du gouvernement (BRAVO MOLTÓ, E., pp. 29, 49).

[1544] *JORF*, 7 janvier 1938, p. 357. L'article 6 du cahier des charges de la SNCF approuvé par le décret du 23 décembre 1971, accorde à la SNCF le droit de modifier « la consistance de son service et adapter ses activités à l'évolution technique ou

Il existe également des obligations imposées aux exploitants portant sur le nombre de dessertes précises, leur périodicité et leur variabilité. A titre d'illustration, le *Railway regulation Act* de 1844 définit dans le détail la nature et les modalités du service appelé *cheap train* dont l'objectif est de permettre le transport des voyageurs de troisième classe (la « *poorer Class* ») sur le réseau ferroviaire britannique. Cette loi impose en effet qu'il y ait au minimum un service de troisième classe desservant toutes les gares dans les deux sens au moins une fois chaque jour de la semaine excepté le jour de Noël et le vendredi saint (*« Good Friday »*)[1545]. Pour prendre un autre exemple, la concession initiale du métropolitain parisien imposait cent trente cinq voyages minimum dans chaque sens et une interruption du service de quatre heures consécutives[1546]. C'est le préfet de police qui fixait les horaires après avoir « entendu » le concessionnaire, dans le but de « répondre aux besoins de la circulation ». Mais plus généralement, comme le note André Buttgenbach pour la Belgique, en matière de transports publics de personnes, « on peut relever non seulement l'obligation de mettre le service en activité, mais le fait que les itinéraires, le nombre de voyages et de véhicules, les points d'arrêts sont fixés et peuvent être modifiés par l'autorité administrative »[1547].

Par ailleurs, le principe de continuité recouvre également les dispositions visant à faciliter le trafic en reliant les réseaux les uns avec les autres. Ces derniers étant initialement gérés par des compagnies différentes[1548], elles avaient des obligations de raccordement des

économique notamment par l'utilisation de modes de transport autres que le chemin de fer et dont elle conservera la maîtrise et la responsabilité ». Concernant les services omnibus de voyageurs, ce même article dispose que les programmes de suppression, de transfert sur route ou de réorganisation de l'exploitation ferroviaire nécessitent une autorisation préalable du ministre des transports (*JOFR*, 24 décembre 1971, p. 12644). Le cahier des charges autorise également la SNCF « à réduire ou à suspendre sur une ligne ou section de ligne le service offert au public lorsqu'une telle mesure s'impose temporairement en raison soit des nécessités du trafic, soit des conditions d'exploitation ». Elle doit informer sans délai le ministre (art 14 du cahier des charges de 1971). Notons également, que la création d'embranchements visant à développer le service est conditionné par le fait que leur existence n'entrave en aucune manière à la circulation générale et ne cause par d'avarie pour le matériel. Cette exigence est également une concrétisation du principe de continuité (art 34 al 2 du Cahier des charges de 1971).

[1545] Article 6 du *Railway régulation Act* du 9 aout 1844, www.railwaysarchive.co.uk/documents/HMG_Act_Reg1844.pdf. Il est précisé explicitement dans cet article que le train doit prendre et déposer les passagers à chaque station qui compose la ligne.

[1546] Article 14 du cahier des charges annexé à la convention du 27 janvier 1898 pour la concession du métropolitain de Paris, *JORF*, 1er avril 1898, n° 90, p. 2004.

[1547] BUTTGENBACH, A., *Théorie générale des modes de gestion des services publics en Belgique*, *op. cit.*, p. 412.

[1548] Concernant l'Allemagne, les réseaux étaient développés de manière non coordonnée par les différents États qui constitueront ensuite ce pays. C'est ce qui explique que l'article 42 de la Constitution fédérale de la Confédération de l'Allemagne du Nord du 24 juin 1867 repris par l'article 42 de la Constitution impériale de 1871 impose aux gouvernements membres de s'engager « à administrer, dans l'intérêt des communications générales, les chemins de fer situés sur le territoire fédéral comme un réseau unitaire, et de faire établir et pourvoir du matériel les nouveaux chemins de fer d'après des formes unitaires ». Quant à l'article 43, il disposait qu'« on adoptera donc le plus rapidement possible des procédés analogues d'exploitation, et en particulier on établira des règlements de police, des voies identiques ». La Constitution de Weimar réitèrera cette obligation en disposant, dans son article 89, qu'il « Il incombe au Reich de faire rentrer dans son domaine les chemins de fer d'intérêt général et de les administrer comme un établissement de transport unique. Les droits des Laender de reprendre des chemins de fer concédés doivent être transférés au Reich, à sa demande ».

réseaux entre eux afin d'assurer une cohérence territoriale dans les déplacements[1549]. Afin de faciliter cette coordination, il pouvait être créé, comme en Angleterre, une commission des chemins de fer dont l'un des objectifs étaient de formuler des recommandations visant à faciliter le trafic dans l'intérêt public. Les compagnies étaient tenues de s'y conformer[1550]. Ce souci d'éviter les interruptions sur les prolongements et embranchements se retrouve après la nationalisation des chemins de fer. En France, par exemple, même après la création de la SNCF, il existait toujours des tronçons exploités en concession par d'autres exploitants. Le cahier des charges des lignes exploitées par la SNCF de 1937 autorise ces exploitants à faire circuler leur train sur le réseau de la SNCF moyennant un tarif fixé et vice et versa pour éviter les interruptions[1551].

La continuité dans le domaine de l'éducation.

Le principe de continuité se manifeste également de différentes façons en matière d'éducation. Il s'exprime d'abord dans la volonté d'assurer un cursus scolaire aux enfants dont la durée ne cessera d'augmenter. Dans un premier temps, il s'est agi de permettre aux élèves de pouvoir suivre un enseignement primaire tout au long de l'année scolaire afin d'acquérir les fondamentaux (lecture, écriture, calcul). Au-delà de la question de l'assiduité qui renvoie aux obligations imposées aux familles, les lois ont parfois prévu le nombre d'heures de leçons à suivre ou fixaient les périodes de vacances laissant ainsi entendre qu'en dehors de celles-ci l'école devait se tenir[1552]. Des obligations similaires existeront également pour l'enseignement secondaire. Avec l'accroissement de la durée de la scolarité obligatoire, la question de la continuité entre les différents niveaux d'enseignement s'est également posée.

Le principe de continuité implique également que les écoles aient les moyens de fonctionner dans la durée. C'est pourquoi la question financière est fondamentale. Les lois ont de manière systématique déterminé les moyens de dégager les fonds nécessaires à la

[1549] On retrouve également cette possibilité d'autoriser des embranchements ou des raccordements se rencontre également dans d'autres secteurs des transports collectifs comme les tramways. En Belgique par exemple, l'article 6 de la loi du 9 juillet 1875 impose que les actes de concession réservent aux autorités compétentes « le droit d'autoriser d'autres tramways soit à s'embrancher sur les lignes concédées ou à s'y raccorder » (*Annuaire de législation étrangère*, 1875, p. 641).
[1550] Article 11 du *Railway and Canal Traffic Ac*t du 10 aout 1888, www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/51-52/25/contents .
[1551] Article 37 du cahier des charges des lignes exploitées par la SNCF adopté par le décret du 31 décembre 1937 (*JORF*, 7 janvier 1938, p. 361). Ce même article impose que, dans le cas où les exploitants et la SNCF n'utilisent pas le droit d'emprunter moyennant rémunération les tronçons des autres, « toutes mesures doivent être prises par eux pour que le service de transport ne subisse aucune interruption au point de jonction des diverses lignes ». En cas de désaccord, c'est au ministre des travaux publics de statuer.
[1552] L'article 12 de la loi de Saxe sur l'instruction primaire du 26 avril 1873 précise, par exemple, la durée des vacances à pâques et à Noël (huit jours), pendant la canicule et à la Saint-Michel (quatre semaines) (*Annuaire de législation étrangère*, 1873, p. 168).

rétribution des enseignants comme à l'entretien des bâtiments[1553]. À côté des aides financières de l'État central et de la rétribution scolaire des élèves quand elle existait encore dans les écoles publiques, les lois imposaient généralement aux autorités locales compétentes d'inclure dans leur budget ces dépenses et de prévoir les impositions nécessaires.

Le principe de continuité implique également de prendre des dispositions empêchant la fermeture d'écoles, notamment privées, qui conduirait à ce que des élèves n'y aient plus accès. C'est à ce titre qu'en Angleterre par exemple, l'*Education act* de 1918 pose l'obligation pour les directeurs d'une « école publique élémentaire » gérée par une personne privée de notifier, dix-huit mois en amont, son intention de fermer l'école[1554]. Pendant cette période, afin d'assurer la continuité et de laisser le temps aux autorités locales de trouver des solutions, elles peuvent exiger que l'école soit mise gratuitement à leur disposition, à charge pour elles de l'entretenir en bon état et de payer les frais nécessaires[1555].

Comme on peut le constater, le principe de continuité revêt des contenus divers qui ne sont pas tous recensés ici. Cette diversité reflète néanmoins son importance. Le principe d'égalité est également un principe fondamental des services publics développés dans des États qui se revendiquent comme étant démocratiques.

2. Des obligations d'égalité d'accès au service

Les différents services publics répondant à des besoins considérés comme fondamentaux, la question de la généralisation de leur accès est déterminante. Elle a impliqué dans les différents services des obligations spécifiques visant à assurer l'égalité d'accès que l'on retrouve dans l'ensemble des pays de l'étude. Le principe d'égalité devant la loi étant un principe consubstantiel aux régimes démocratiques, quand un utilisateur se trouve dans les

[1553] Voir par exemple, les articles 20 et 22 de la loi belge du 23 septembre 1842 relative à l'instruction primaire (*Pasinomie*, t. XIII, Année 1842, Bruxelles 1860, p. 466) ; les articles 97 et 118 de la loi espagnole du 9 septembre 1857 sur l'éducation ; l'article 13 de la loi française du 28 juin 1833 sur l'instruction primaire (*Duvergier*, t. 33, 1842, p. 195) ou encore l'article 2 de la loi du 16 juin 1881 qui établit la gratuité absolue de l'enseignement primaire dans les écoles publiques (*Duvergier*, t. 81, 1881, p. 205) ; les articles 201, 238 à 354 ou encore 365 de la loi italienne du 13 novembre 1859 ; le § 4 de la loi suédoise de 1842 (http://slowfox.wordpress.com/folkskolestadgan/) ; les articles 53 à 58 de l'*Education act* de 1870 ou encore l'*Elementary education act* de 1891 consacré à l'aide financière à apporter aux écoles élémentaires (http://www.educationengland.org.uk/documents/acts/1891-elementary-education-act.pdf) ; pour l'Allemagne, voir la loi prussienne de 1819, voir COUSIN, V., *De l'instruction publique en Allemagne, op. cit.,* t. 1, p. 68 et voir également l'article 10-a de la loi saxe sur l'instruction primaire du 26 avril 1873 (*Annuaire de législation étrangère*, 1873, p. 166), article 1 de la loi prussienne du 14 juin 1888 mettant à la charge de l'État une partie des frais d'entretien des écoles primaires (*Annuaire de législation étrangère*, A 18, 1888, p. 347).
[1554] Article 30 § 1 de l'*Education act* de 1918.
[1555] *Ibid.*

conditions préalablement fixées par les différentes normes juridiques (lois, actes de concession, règlement du service etc.), il a le droit de pouvoir y accéder. L'égalité d'accès comporte également une égalité de traitement, de telle sorte que les utilisateurs d'un service public placés dans une situation comparables ne sauraient, sauf à ce qu'un motif d'intérêt général le justifie, faire l'objet d'un traitement différencié[1556]. Si des distinctions sont possibles, elles ne peuvent être accordées *intuitu personae* mais fondées sur des conditions objectives.

L'égalité dans les services de police.

L'une des missions de la police étant de veiller à l'application des lois, il va de soi que les forces de police sont soumises au principe d'égalité. Ce principe a deux conséquences principales. D'une part, chacun doit pouvoir avoir accès aux services de police en cas de besoin et être égaux devant la protection assurée par la police. D'autre part, il appartient au service de police d'appliquer également la loi à toute personne quelles que soient ses origines sociales, ethniques etc.

L'égalité dans le domaine de la distribution d'eau

Par définition, la fourniture de la distribution collective d'eau à domicile implique d'être relié à un réseau. C'est pourquoi, dans les premières décennies de l'existence de ce service, l'égalité d'accès s'est manifestée par l'obligation de raccordement qui visait à contraindre l'exploitant à raccorder aux canalisations existantes tout propriétaire (ou co-propriétaire) qui en faisait la demande[1557]. Par la suite, si l'on met de côté l'habitat isolé, la volonté de généraliser le service a conduit à transformer cette faculté en une obligation imposée à tous les propriétaires par les pouvoirs publics sous peine que ces derniers ne procèdent d'office aux travaux nécessaires[1558]. Bien sûr, cette obligation s'est imposée progressivement[1559]. Au-delà du fait qu'elle ne pouvait exister que pour les lieux où les réseaux étaient constitués, elle

[1556] CE, Sect. 10 mai 1974, *Sieur Denoyez et Sieur Chorques*, Rec. 274.

[1557] L'article 44 du *Waterworks clauses act* du 23 avril 1847 pose cette obligation de raccordement qui se fait à la demande du propriétaire. Les exploitants doivent effectués les travaux nécessaires aux frais de propriétaires sous peine d'amende (art 45).

[1558] À titre d'illustration, en Angleterre, l'article 62 du *Public Health* de 1875 autorise l'autorité locale, après approbation du Bureau du gouvernement local, à requérir par écrit un propriétaire d'obtenir dans un délai déterminé une fourniture d'eau convenable à condition que cette fourniture puisse être effectuée sans dépasser la taxe d'eau autorisée par l'acte local en vigueur ou, à défaut, sans exécuter un prix de deux pence par semaine. En cas de non respect de la réquisition de l'autorité locale, elle peut procéder d'office aux travaux et à traiter, le cas échéant, avec la compagnie qui fournira l'eau. Les frais effectués par l'autorité pour l'exécution des travaux seront recouvrés sommairement sur le propriétaire. Des dispositions similaires ont été adoptées en matière d'égout.

[1559] Notons que cette obligation a suscité des controverses au nom de la liberté. Le caractère privé des habitations a été l'un des principaux arguments invoqués pour s'opposer à l'obligation de se relier au réseau qui va être imposée progressivement, à partir de la fin du XIX^{e} siècle, aux propriétaires ou constructeurs de logement.

ne concernait initialement que les nouvelles constructions ou les habitations dans lesquelles devaient être effectués des travaux. Par ailleurs, l'obligation de raccordement à la canalisation urbaine d'eau potable pouvait être considérée remplie quand, comme dans le cas de Berlin, « au moins un robinet d'eau est à la disposition, avec cuvette d'évacuation sous-jacente »[1560]. Cet exemple témoigne que le degré d'exigence a évolué et que le principe d'égalité n'a pas impliqué tout de suite le fait que tout le monde ait, de fait, accès au même service.

Avec la généralisation de l'obligation de se raccorder, deux autres types principaux d'obligations ont été imposés aux exploitants : l'obligation de souscrire à un abonnement et l'obligation de fournir l'eau à partir du moment où les usagers honorent leur facture. Comme l'exprime Alfred Picard, « on ne peut admettre en effet, que le bénéfice d'une distribution établie dans l'intérêt général soit accordé ou refusé à un particulier selon le bon plaisir du concessionnaire du service »[1561]. Ils étaient par contre autorisés, comme par le *Waterworks clauses act* du 23 avril 1847, à couper l'eau si, en l'espèce, la *rate* n'était pas versée[1562]. Au regard de l'importance vitale de ce besoin, il est de plus en plus fréquent d'interdire aux exploitants de couper l'eau de ceux qui ne peuvent la payer[1563] ou au moins de l'assortir de conditions.

Pour reprendre l'exemple de l'Angleterre, « certaines restrictions sont attachées au droit de refuser le service à des consommateurs qui ne paient pas leurs prestations. Les fournisseurs de gaz, d'électricité et d'eau doivent suivre des procédures lourdes avant de mettre fin au service rendu à un usager et les organisations de consommateurs donnent leur avis sur ces procédures »[1564].

Par ailleurs, la question de la difficulté économique des foyers pour payer ce service a conduit au développement de tarifications sociales. En matière d'assainissement également,

[1560] 2° du Règlement explicatif de la police urbaine de la canalisation de Berlin du 26 mars 1879 (BECHMANN, G., *Salubrité urbaine, op. cit.,* t. 2, p. 612.
[1561] PICARD, A. (avec le concours de COLSON, C.), *Traité des eaux. Droit et administration*, Paris, J. Rothschild, t. 4, 1894, p. 433.
[1562] Article 74 du *Waterworks clauses act* du 23 avril 1847
[1563] En France, par exemple, la loi n° 2013-312 du 15 avril 2103 qui modifie l'article L 115-3 du code de l'action sociale et des familles a interdit les coupures d'eau dans les résidences principales pour non paiement des factures. Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel, a déclaré conforme à la Constitution cette interdiction de coupure en estimant que les atteintes à la liberté contractuelle et à la liberté d'entreprendre qui en résultent ne sont pas manifestement disproportionnées au regard de l'objectif à valeur constitutionnelle que constitue la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent (Décision n° 2015-470 QPC du 29 mai 2015).
[1564] BELL, J., KENNEDY, T. P., « La notion de service public au Royaume-Uni et en Irlande », *op. cit.*, p. 249.

des obligations de raccordement ont progressivement été imposées[1565]. Là aussi, leur concrétisation s'est effectuée au fur et à mesure de la construction des réseaux et de la mobilisation des capitaux nécessaires. Comme toute transition, la généralisation de l'accès à domicile à l'eau potable et à l'assainissement résulte d'un processus qui nécessite du temps. C'est pourquoi des délais étaient souvent prévus et que la nature des obligations a évolué[1566].

L'égalité en matière de transport.

Dès le XIXe siècle, des obligations de fournir le service de transport sont également imposées. Les exploitants sont, en effet, obligés de transporter ceux qui se présentent en gare, à une station ou encore à un arrêt à partir du moment où ils ont un titre de transport valide. Il est donc interdit de « donner la préférence » à quelqu'un ou, dans un langage plus contemporain, de procéder à une discrimination[1567]. Bien sûr, cette obligation trouve ses limites dans le nombre des places disponibles. C'est pourquoi il pouvait être exigé, comme dans la loi italienne de 1865, que les exploitants fournissent le « nombre suffisant de voitures pour le transport des personnes qui se présenteront aux offices des stations »[1568]. Il fallait donc autant que possible répondre aux besoins du public concerné[1569]. On retrouve des obligations similaires dans le cahier des charges des lignes exploitées par la SNCF[1570].

[1565] En Angleterre, l'article 23 du *Public Health* de 1875 autorise l'autorité locale à requérir d'un propriétaire ou d'un occupant l'établissement, dans un délai déterminé et selon des normes prescrites, des drains couverts aboutissant dans un égout ou s'il n'en existe pas à proximité, dans un puisard (*cesspool*) ou autre lieu indiqué. L'autorité locale peut faire exécuter les travaux d'office à l'issu du délai et recouvrer les frais de ces dépenses d'amélioration privée. Quant à l'article 25, il interdit, sous peine d'amende, dans les districts urbains des constructions ou rebâtissement sans les drains nécessaires établis conformément aux prescriptions de l'autorité locale. En Allemagne, on retrouve cette obligation de raccordement dans les ordonnances de police comme celle de la ville de Berlin du 14 juillet 1874 qui dispose que « dans les quartiers et rues qui vont être pourvues de la canalisation souterraine, chaque immeuble bâti devra être relié à la conduite publique par un branchement ou drain (conduite particulière) » (§ 1). L'ordonnance de police du 11 septembre 1875 permet quant à elle d'interdire les fosses fixes dans les quartiers où le réseau a été établi et impose le rattachement au nouveau système de canalisation dans un délai d'un an (§ 1) (BECHMANN, G., *Salubrité urbaine, op. cit.*, pp. 609, 611)

[1566] À Hambourg par exemple, un règlement de police (dont Georges Bechmann ne précise pas la date) posait le principe que chaque logement devait avoir un cabinet d'aisances tout en précisant que les autorités pouvaient autoriser des exceptions à cette règle en fonction des circonstances. Il imposait cependant le fait que, dès que l'égout public existe, l'évacuation d'eaux sales dans la rue est interdite tout comme l'établissement de nouvelle fosse ou de « cabinet sans moyen de lavage » (BECHMANN, G., *op. cit.*, p. 619). On rencontre des dispositions similaires dans le règlement belge sur le bâtisse du 8 janvier 1883. Le principe est que tout bâtiment servant d'habitation doit être pourvu d'un nombre suffisant de « latrines alimentées d'eau » (art 79) ce qui implique l'obligation d'avoir un système de conduits permettant l'évacuation directe vers les égouts publics des eaux sales et matières fécales (art 80).

[1567] Art 271 de la loi italienne n° 2248 du 20 mars 1865 sur les travaux publics. Généralement cette obligation de « non discrimination » s'appliquait également aux marchandises.

[1568] Article 271 de la loi n° 2248 du 20 mars 1865 sur les travaux publics.

[1569] Le même article 271 de la loi italienne de 1865 permettait qu'il puisse être dérogé à cette obligation en cas d'autorisation spéciale du Ministère des travaux publics ou d'événement imprévisible ou difficilement prévisible (*da avvenimenti impreveduti o difficilmente prevedibili*).

[1570] En effet, l'article 11 du cahier des charges adopté par le décret du 31 décembre 1937 dispose que « les trains réguliers de voyageurs devront contenir des places en nombre suffisant pour toutes les personnes qui se présenteraient dans les bureaux du chemin de fer. Toutefois, le ministre des travaux publics pourra autoriser la société nationale à limiter soit d'une façon permanente, soit d'une façon temporaire pendant les périodes d'affluence exceptionnelle, le nombre de places offertes dans des trains désignés dont la liste sera dressée par la société nationale et portée par ses soins à la connaissance du public » (*JORF*, 7 janvier 1938, p. 357).

Le principe d'égalité s'applique en matière de tarifs ce qui implique notamment l'obligation de les publier. Si les tarifs pouvaient ne pas tous être identiques, ces différences de traitement devaient être fondées sur des bases objectives (classes, tarifications sociales, tarifs spéciaux etc.).

L'égalité d'accès implique également de développer un transport accessible au plus grand nombre et plus spécifiquement aux plus pauvres. Cet impératif est devenu d'autant plus important avec l'extension des agglomérations urbaines et la réhabilitation des quartiers insalubres les rendant par la suite inaccessibles aux plus modestes en raison de l'augmentation des prix qu'elle engendre. Il était donc nécessaire de faciliter les déplacements permettant de se rendre sur les lieux de travail en développant les tramways, les chemins de fer régionaux ou d'intérêt local, les omnibus puis bus ou encore le métropolitain. Cet impératif justifie les obligations imposant des transports de troisième classe, comme en Angleterre, où l'obligation de faire circuler des « *cheap trains* » vise à assurer le transport des passagers de troisième classe sur l'ensemble des réseaux[1571]. Il va surtout justifier la volonté des pouvoirs publics d'imposer des maximas relativement bas ne permettant généralement pas de couvrir les frais d'exploitation.

L'égalité en matière d'éducation.

Des dispositions ont également été adoptées pour garantir le principe d'égal accès à l'éducation. Ce principe a d'abord concerné l'enseignement primaire avant de s'étendre progressivement aux autres degrés de l'enseignement. Il implique d'abord que tout enfant dans l'âge de l'obligation scolaire doit avoir une place dans une école ce qui implique donc des obligations, faites aux autorités publiques, concernant l'offre de places suffisantes. Il implique ensuite, plus spécifiquement pour les écoles publiques, l'interdiction d'exclure ou de placer en position d'infériorité des élèves en raison de leur croyance[1572]. Il implique enfin que les enfants habitant dans des zones peu peuplés puissent avoir accès à enseignement. La concrétisation de cet impératif a pu passer, comme en Suède qui présente des particularités

[1571] Article 6 du *Railway régulation Act* du 9 aout 1844, www.railwaysarchive.co.uk/documents/HMG_Act_Reg1844.pdf

[1572] Cette obligation a pris une place spéciale en Angleterre où, comme déjà souligné, le terme d'« école élémentaire publique » désigne toutes les écoles gérées ou non par des autorités locales qui respectent le principe de la neutralité religieuse c'est-à-dire qui ne conditionnent pas l'admission d'un élève à sa participation ou non à une cérémonie religieuse ou à un enseignement religieux. C'est d'ailleurs pourquoi les lois précisent que les moments de prières et les cours religieux doivent avoir lieu de manière à permettre aux élèves qui le souhaitent de ne pas y assister (Voir l'article 7 de *l'Education Act* de 1870 et l'article 4 l'*Education act* de 1902 (http://www.educationengland.org.uk/documents/acts/1902-education-act.html).

démographiques, par le développement d'écoles ambulantes ou par la mise en place de transports scolaires généralement gratuits[1573].

Le principe d'égalité renvoie également aux matières qui doivent être enseignées puisqu'elles sont pratiquement toujours précisées dans les lois qui organisent l'enseignement. Elles sont généralement les mêmes dans les différents pays. Par exemple, en matière d'enseignement primaire, il s'agit généralement de la lecture et de l'écriture dans la langue du pays, de notions de mathématiques (arithmétique, géométrie élémentaire etc.), de notions d'histoire, de géographies, d'histoire naturelle, ou encore des matières artistiques (dessin et chant) et de la gymnastique[1574]. Par ailleurs, le principe d'égalité concerne également l'égal accès aux différents niveaux d'éducation qui passe notamment par la réglementation commune des conditions d'attribution des diplômes ou certificats. Ainsi, l'État prussien a, dès 1812, rendu « obligatoire *l'Abitur*, examen de fin d'études secondaires dont la possession devient nécessaire pour entrer à l'université »[1575].

Le principe d'égalité prend lui aussi des formes variées. Vivant dans des sociétés inégalitaires dans les faits, il implique bien souvent, comme nous le verrons plus en détail dans le prochain titre, des interventions spécifiques des autorités publiques pour le concrétiser. Par ailleurs, il est, aujourd'hui, fortement lié à celui de non-discrimination. À l'instar du principe d'égalité, l'obligation de qualité est présente dès le XIX^{e}, mais elle va considérablement se renforcer au cours de la période étudiée.

3. Des obligations de qualité

Si l'on peut parler d'exigence de qualité dès le XIXe siècle, c'est parce qu'il existe des normes établies dans l'intérêt des utilisateurs afin qu'ils aient accès à un service présentant des caractéristiques considérées comme « bonnes » ou convenables par la société et l'époque. Bien sûr, les exigences de qualité d'hier peuvent apparaître aujourd'hui comme aberrantes.

[1573] Voir par exemple l'article 23 de l'*Elementary act* de 1902 ou l'article 21 de la loi espagnole du 17 juillet 1945 (http://legislacion.educa-alv.es/archivos/b2/b2.358.pdf). Pour la Suède, voir RICHARD, S., *École nouvelle, société nouvelle*, Paris, Seghers, 1971, p. 71.
[1574] En Allemagne, article 2 de la Loi de Saxe sur l'instruction primaire du 26 avril 1873 (*Annuaire de législation étrangère*, 1873, p. 160).
[1575] FIALAIRE, J., *L'école en Europe*, *op. cit.*, p. 42.

La qualité dans le domaine de l'eau.

Dans ce domaine, les exploitants ne sont pas astreints à une simple obligation de fourniture. Encore faut-il que l'eau soit salubre et potable sachant que, comme déjà mentionné, les critères de la salubrité et de la potabilité de l'eau ont beaucoup évolué (et continue d'évoluer) au gré de l'évolution des connaissances et des types de pollution. A titre d'illustration, en Angleterre, le *Waterworks clauses act* de 1847 obligeait les entrepreneurs à fournir « une eau pure et saine »[1576]. Un autre critère de qualité de la fourniture d'eau est sa constance ce qui implique des obligations concernant tant la pression que la quantité d'eau à fournir. Pour reprendre le même exemple, le *Waterworks clauses act* de 1847 prévoyait que le *special act* accordant l'exploitation fixe les limites à respecter pour assurer une quantité suffisante d'eau « pour l'usage domestique de tous les habitants de la ville ou du quartiers »[1577].

La qualité dans le domaine des transports.

En matière de chemins de fer, des conditions que l'on peut qualifier de qualitatives assortissaient l'obligation d'exploitation. La loi italienne de 1865 imposait, par exemple, que cette exploitation soit exécutée « de manière cohérente, avec diligence, précision et rapidité » (*l'obbligo di eseguire costantemente, con diligenza, esattezza e prontezza*)[1578]. En Angleterre, le *Railway régulation Act* du 9 aout 1844 fixait, comme déjà précisé, un certains nombre de conditions pour l'exploitation des *cheap trains* concernant le respect des horaires fixés et la vitesse moyenne[1579]. Par ailleurs, des obligations de confort minimal ont également été imposées dès le XIXe siècle. Pour reprendre l'exemple anglais des *cheap train*, le législateur a exigé que les wagons protègent « d'une manière satisfaisante » les passagers des intempéries et qu'ils contiennent des sièges. Il faut se souvenir que les premiers wagons pour les 3^{e} classes (voire 4^{e} classes) n'étaient, aux origines, pas couverts et que les voyages s'effectuaient debout[1580]. La possibilité de proposer des places debout pouvait être autorisée, comme en témoigne le dernier alinéa de l'article 11 du cahier des charges des lignes

[1576] Art 37 du *Waterworks clauses act* du 23 avril 1847 (http://www.irishstatutebook.ie/eli/1847/act/17/enacted/en/print).
[1577] *Ibid.*
[1578] Art 271 de la loi italienne n° 2248 du 20 mars 1865 sur les travaux publics. Des formulations similaires se retrouvent fréquemment. Par exemple, en France, l'article 18 du cahier des charges des lignes exploitées par la SNCF adopté par le décret du 31 décembre 1937 impose à la SNCF « d'effectuer constamment avec soin, exactitude et célérité, et sans tour de faveur le transport des voyageurs, bestiaux, denrées, marchandises et objets quelconques qui lui seront confiés » (*JORF*, 7 janvier 1938, p. 358).
[1579] Article 6 du *Railway régulation Act* du 9 aout 1844, www.railwaysarchive.co.uk/documents/HMG_Act_Reg1844.pdf
[1580] *Ibid.*

exploitées par la SNCF de 1937, mais à la condition qu'il s'agisse de parcours de courte distance et que le ministre des travaux publics ait donné son autorisation[1581].

La qualité dans le domaine de l'éducation

Des exigences de qualité existent également dès le XIX^e^ siècle. Elles concernent d'abord la limitation progressive du nombre d'élèves pour un maître ou par classe. Par exemple, la loi prussienne de 1819 fixe la limite à cent élèves par maître[1582] tandis que la loi de Saxe sur l'instruction primaire du 26 avril 1873 l'établit à soixante élèves par classe en précisant qu'un professeur ne peut avoir plus de 120 enfants à instruire[1583]. Cette dernière loi indiquait également les maxima pour les autres niveaux de l'enseignement (cinquante élèves par classe dans les écoles moyennes et quarante dans les écoles supérieures)[1584]. Comme nous pouvons le constater, nous sommes loin, surtout pour l'enseignement primaire, des normes actuelles qui varient en Europe entre 25 à 35 élèves par classe dans l'enseignement primaire et secondaire inférieur[1585]. Avec de tels effectifs, on peut s'interroger sur la qualité de l'enseignement primaire dispensé à cette époque. Néanmoins, ces limites témoignent d'une prise de conscience progressive de l'importance du ratio élèves/professeur pour assurer un enseignement de qualité. Surtout, avec le développement de l'enseignement mutuel au cours du XIX^e^ siècle, il n'était pas rare que les élèves soient plusieurs centaines dans un même local. Le principe de ce système – qui a été institué à une époque où le nombre d'enseignants était largement insuffisant – est qu'un maître qualifié instruit des moniteurs choisis parmi les élèves les plus âgés et les plus aptes qui, eux-mêmes, transmettent l'instruction reçue à un groupe d'élèves. Si ce système avait l'énorme avantage d'être économique, ces limites ont rapidement été dénoncées. En Angleterre où il s'est particulièrement développé, des inspecteurs ont constaté que « sur le nombre des assidus, une moitié seulement apprenait à lire, un quart à écrire »[1586]. Ainsi, le renforcement de la qualité de l'enseignement est partout passé par l'obligation d'engager des enseignants formés dans des écoles normales ou à l'université pouvant justifier leurs compétences par des certificats ou diplômes. On trouve également des obligations en matière de durée des enseignements. L'article 7 de la loi belge du 19 mai 1914 décrétant l'instruction obligatoire et apportant des modifications à la loi

[1581] *JORF*, 7 janvier 1938, p. 357.
[1582] COUSIN, V., *De l'instruction publique en Allemagne*, *op. cit.,* t. 3, 1841, p. 68.
[1583] Article 12 de la loi de Saxe sur l'instruction primaire du 26 avril 1873 (*Annuaire de législation étrangère*, 1873, p. 167).
[1584] Article 13 (*Ibid.*, p. 168.
[1585] EUROSTAT, *Chiffres clés de l'éducation en Europe 2012*, Bruxelles, Agence exécutive Éducation, Audiovisuel et Culture, 2012, p. 153. Pour une présentation détaillée des limites fixées ou non dans les législations nationales des États de l'Union européenne, voir le tableau qui suit les développements (*Ibid.*, p. 154).
[1586] BRUYAS, J., *Le régime légal de l'enseignement*, *op. cit.,* p. 54.

organique de l'enseignement primaire dispose par exemple que « dans les écoles soumises à l'inspection de l'État, deux cent trente-cinq heures au moins doivent être consacrés à l'enseignement »[1587].

Les préoccupations de qualité se manifestent également dans les fréquentes obligations concernant la qualité des locaux ou la nécessité d'avoir le matériel pédagogique adéquate (livres, cartes, instruments géographiques, matériel pour les mathématiques ou la gymnastique, etc.). Par exemple, la loi prussienne de 1819 précisait déjà que « le mobilier nécessaire à l'enseignement consiste surtout en une collection suffisante de livres à l'usage du maître, et autant que possible aussi à l'usage des élèves ». Elle imposait aussi qu'il y ait « selon le degré de chaque école, une collection de cartes et instrument géographiques, de modèles pour le dessin et l'écriture, de musique etc., les instruments et les collections nécessaires à l'histoire naturelle et aux mathématiques ; enfin, selon l'étendue de l'enseignement, le matériel qu'exigent les exercices gymnastiques, les outils et les machines qui conviennent à l'enseignement industriel dans les écoles où l'on introduirait cette branche de connaissance »[1588]. La loi saxe sur l'instruction primaire du 26 avril 1873 sans être aussi précise notait néanmoins que « la caisse scolaire devait financier l'établissement et l'entretien du mobilier et du matériel scolaire »[1589]. Cette loi témoigne également des évolutions en matière de confort puisqu'il est spécifié que cette même caisse doit financer « les frais de chauffage, de nettoyage et d'éclairage des salles de l'école »[1590]. Elle impose, par ailleurs, que toutes les écoles aient « un bâtiment exclusivement destiné à l'instruction et dont la situation, la distribution et l'ameublement doivent répondre aux besoins de l'enseignement »[1591] ; cherchant certainement à mettre un terme à la pratique qui semblait courante en Europe selon laquelle les locaux servaient à la fois de logement aux instituteurs et de lieu pour donner les leçons. Pour prendre un dernier exemple, on peut citer l'article 1 de la loi belge du 10 juin 1937 tendant à l'organisation complète de l'enseignement officiel qui dispose que l'école primaire communale doit être « établie dans un local convenable et pourvu d'un outillage didactique répondant aux exigences pédagogiques qu'impose l'exécution du programme »[1592].

[1587] *Pasinomie*, 1914, p. 152.
[1588] Cité par COUSIN, V., *De l'instruction publique en Allemagne*, *op. cit.*, t. 3, p. 69. La loi précisait que les consistoires provinciaux devaient fixer le minimum du mobilier pour les écoles inférieures.
[1589] Article 10-d de la loi de Saxe sur l'instruction primaire du 26 avril 1873 (*Annuaire de législation étrangère*, 1873, p. 166).
[1590] Art 10-e.
[1591] Article 11.
[1592] *Pasinomie*, 1937, p. 139.

On peut également rattacher à la volonté d'améliorer la qualité du service de l'enseignement, les obligations en matière de rémunération du personnel enseignant qui jouent un rôle tout aussi important que les exigences de formation et d'obtention des diplômes nécessaires pour pouvoir exercer cette profession. Comme déjà évoqué dans les obligations relatives au principe de continuité, toutes les lois relatives à l'instruction contiennent des dispositions concernant la rétribution des enseignants. Sans entrer dans le détail d'une question qui nécessiterait de longs développements, les autorités en charge de l'organisation de l'enseignement sur leur territoire devaient la garantir. Son montant augmentera progressivement pour éviter la pratique du cumul des emplois qui semble avoir été courante en Europe tant les rétributions étaient faibles initialement.

Enfin, la question de la pédagogie – qui sera fortement débattue en Europe au cours du XX^{e} siècle – fait partie intégrante de l'exigence de qualité. Elle implique notamment que l'éducation soit adaptée aux âges, aux besoins et aux capacités des enfants[1593].

4. Des obligations d'adaptabilité

Les profondes évolutions techniques, l'accroissement des besoins comme l'exigence sans cesse plus grande de qualité qui traversent la période étudiée expliquent que la nécessité d'adaptabilité soit constitutive des lois du service public.

Ce principe d'adaptabilité, encore dit de mutabilité, s'applique à tous les services publics et donc également aux administrations en charge de leur fonctionnement. Pour prendre l'exemple des forces de police, à l'évidence, une police qui ne s'adapterait pas serait dans l'incapacité de faire face à ses missions. C'est pourquoi, tout au long de son histoire, la police a été conduite à intégrer l'évolution des techniques à ses méthodes d'investigation et d'intervention[1594]. Les évolutions des formes de délinquance et de criminalité nécessitent des

[1593] Les programmes étant développés au niveau des autorités locales en Angleterre, l'article 2-1-a-i de l'*Education act* de 1918 obligeait les autorités locales d'éducation à inclure dans les programmes un enseignement répondant à ces exigences d'adaptabilité aux âges, capacités et besoins des enfants.

[1594] La création d'un système de signalement anthropométrique par Alphonse Berthillon à la fin du XIX^{e} permettra à la police française puis à de nombreuses polices dans le monde d'identifier plus facilement et avec plus de fiabilité les criminels ou délinquants. La découverte, quelques années plus tard, des empreintes digitales constituera un pas en avant gigantesque dans la lutte contre la criminalité. Une étape de même importance sera franchie, au XXème siècle, au milieu des années quatre-vingt avec la possibilité d'utiliser l'ADN à des fins d'identification. Ces différents procédés ont constitué une véritable révolution dans les méthodes d'investigation. Elles constituent le fer de lance du développement de la police scientifique (PIAZZA, P. (dir.), *Aux origines de la police scientifiques : Alphonse Bertillon, précurseur de la science du crime*, Paris, Karthala, 2011, 383 p.).

réflexions sur le travail de la police afin qu'il puisse gagner en efficacité[1595]. L'évolution des mentalités, reflets des mutations de la société, implique également des évolutions des comportements des forces de police afin qu'ils continuent à bénéficier de la confiance de la population. Dans le domaine de l'éducation, il apparaît également évident que les programmes scolaires doivent intégrer l'évolution des connaissances ou encore que la formation des enseignants doit prendre en compte les travaux en matière de pédagogie par exemple.

Mais ce principe d'adaptabilité trouve un terrain d'applicabilité particulièrement propice dans les services techniques. Dans le domaine du ferroviaire ou de la distribution d'eau, ce souci d'adaptation est présent dès le XIX^e^ siècle. Comme il s'agissait de secteurs nouveaux, il était difficile pour les autorités publiques de prévoir à l'avance toutes les obligations à imposer aux exploitants. Il était donc fréquent que les autorités publiques se soient réservées la possibilité de tirer les leçons de l'expérience comme de prendre en compte les évolutions techniques ou des découvertes ainsi que la transformation des besoins. À ces fins, elles avaient le pouvoir d'adopter des règles générales qui pouvaient avoir un caractère rétroactif, c'est-à-dire s'imposer aux exploitants qui avaient obtenu leur autorisation ou habilitation avant l'entrée en vigueur de la législation nouvelle. La loi prussienne sur les chemins de fer de 1838 le spécifiait explicitement puisque l'article 49 dispose que le pouvoir se réserve la possibilité « de compléter et de modifier les dispositions contenues en la présente loi, ou d'y ajouter des dispositions nouvelles, par des règlements généraux ou par des concessions spéciales, selon les enseignements de l'expérience et les besoins qui auront été reconnus. Dans le cas où nous jugerons nécessaire d'imposer l'observation de ces compléments, modifications ou nouvelles dispositions aux sociétés qui ont déjà obtenu notre autorisation ou qui l'obtiendront en conformité de cette loi, ces sociétés seront tenues de s'y conformer » [1596]. Ce pouvoir était généralement assorti, comme dans cette présente loi, de la possibilité d'accorder des indemnités aux exploitants si les obligations nouvelles ont « pour résultat une limitation de leurs recettes ou un accroissement de leurs dépenses » [1597]. Ces obligations

[1595] Les transformations du grand banditisme à l'orée du XX^e^ siècle ont amené à la création par Clémenceau des brigades régionales de police mobile ancêtres des services de police judiciaire (Décret du 30 décembre 1907, *JORF*, 24 janvier 1908, p 605 et 606). Le changement de nature du trafic de stupéfiants au tournant des années 1970 puis, au milieu des années 1980, a impliqué une transformation en profondeur des approches des unités de police en charge de ce type de délinquance. Le développement des réseaux numériques a engendré une cybercriminalité et a exigé la création de nouveaux services spécialisés. Quant au terrorisme d'aujourd'hui, il a peu de choses en commun avec le terrorisme révolutionnaire ou autonomiste des années quatre-vingt et implique notamment des évolutions des techniques des services de renseignement.
[1596] § 39 de la loi prussienne du 3 novembre 1838, traduite par Jean FŒLIX dans *Revue étrangère et française de législation et d'économique politique*, t. 6, 1839, p. 582.
[1597] *Ibid.*

d'adaptabilité s'imposent également aux pouvoirs étatiques quand ils sont en charge de ce service. En Allemagne, cette obligation est même constitutionnalisée par l'article 87e-4 de la loi fondamentale qui dispose que « la Fédération garantit que le bien de la collectivité, notamment les besoins de transport, soit pris en compte pour ce qui est de l'extension et de la conservation du réseau ferré des chemins de fer de la Fédération ainsi que de leurs offres de transport sur ce réseau, sauf celles relatives au trafic voyageurs à courte distance par voie ferrée » ; les modalités devant être réglées par une loi fédérale. Notons que ce type de clauses sont généralement inscrites dans les actes accordant la concession. Tel est le cas, par exemple, de l'article 18 de la convention du 27 janvier 1898 ratifiée par la loi 30 mars 1898 sur le métropolitain de Paris qui dispose qu'il faudra « tenir compte, dans l'exploitation, de toutes les améliorations et de tous les progrès dont l'application viendrait à être reconnue utile »[1598].

Dans le domaine de la distribution d'eau, on peut citer le *Waterworks clauses act* de 1847 qui interdisait à l'exploitant de se prévaloir des dispositions contenues dans le *special act* pour ne pas appliquer les dispositions nouvelles prises par une loi (*general Act*) concernant les travaux hydrauliques, les conditions sanitaires des villes et des « quartiers populeux » (*populous districts*)[1599]. Les conflits avec les concessionnaires au sujet de l'électricité sont connus. En Belgique, un arrêt de la cour d'appel de Bruxelles du 3 janvier 1877 a consacré ce principe en expliquant que « l'État reste toujours maître de prendre ou de provoquer dans les limites de son pouvoir constitutionnel, telles mesures ou dispositions nouvelles dont l'intérêt public, la régularité, et la sécurité du service, ou d'autres circonstances impérieuses, viendraient lui démontrer la nécessité pendant le terme de la concession »[1600].

Plus généralement, le principe selon lequel le concessionnaire doit adapter le service en fonction des exigences nouvelles de la loi ou des demandes des autorités publiques qui ont un pouvoir de modification unilatérale des cahiers des charges moyennant indemnités en cas de préjudice est assez généralement exposé par la doctrine des différents pays[1601]. C'est un moyen pour les autorités publiques de conserver la maîtrise du service concédé ou pour justifier des transformations. De même, c'est bien le pouvoir de mutabilité qui fonde le droit,

[1598] *JORF*, 1er avril 1898, n° 90, p. 2001.
[1599] Article 93 du *Waterworks clauses act* de 1847, http://www.irishstatutebook.ie/eli/1847/act/17/enacted/en/print
[1600] *Pasinomie*, 1877, II, 135 cité par MAST, A., *Précis de droit administratif belge,* Bruxelles, Story Scientia, 1966, p. 80.
[1601] Voir par exemple BUTTGENBACH, A., *Théorie générale des modes de gestion des services publics en Belgique*, *op. cit.*, pp. 419 et s. ; MAST, A., *op. cit.*, p. 41 ; MAYER, O., *Le droit administratif allemand*, *op. cit.*, t. 4, p. 173.

même lorsque le contrat administratif est silencieux sur ce point, pour une autorité concédante de résilier de manière anticipée le contrat pour motif d'intérêt général[1602].

Ainsi, le principe d'adaptabilité est avant tout un moyen entre les mains des autorités publiques pour imposer des obligations à des exploitants et pour fonder les mutations nécessaires des administrations. La concrétisation d'un « droit à l'adaptabilité » pour les utilisateurs qu'ils pourraient exiger à l'encontre des pouvoirs publics rencontre, par contre, de fortes limites. À titre d'exemple, le juge ne peut imposer à l'administration en charge de l'éducation de revoir ses méthodes pédagogiques et d'apprentissage pour s'adapter aux évolutions des connaissances sur ces questions. C'est par la montée de ces préoccupations dans le débat public, que les autorités publiques peuvent être amenées à s'adapter aux évolutions des aspirations. Plus généralement, dans les différents exemples donnés pour illustrer les obligations qui pèsent sur les exploitants des services, on peut constater que si certaines peuvent facilement faire l'objet d'un recours devant un juge, tel n'est pas le cas pour d'autres qui impliquent, elles-aussi, d'autres types de mobilisation des membres d'une collectivité.

Dans le contexte de la directive 2014/23/UE sur l'attribution des contrats de concessions, on peut néanmoins relever que la notion de mutabilité du service public, au même titre que les prérogatives d'intérêt général des autorités concédantes, ne sont pas mentionnés. Ces concepts inexistants en droit communautaire vont devoir, pour continuer à produire leurs effets juridiques, démontrer, au cas par cas, leur capacité à rentrer dans la grille d'analyse du régime de l'exécution, et plus particulièrement de la modification, des contrats de concession[1603].

[1602] « S'il appartient à l'autorité concédante, en vertu des règles générales applicables aux contrats administratifs et sous réserve des droits d'indemnisation du concessionnaire, de mettre fin avant son terme, à un contrat de concession, elle ne peut ainsi rompre unilatéralement ses engagements que pour des motifs d'intérêt général justifiant, à la date à laquelle elle prend sa décision, que l'exploitation du service concédé doit être abandonnée ou établie sur des bases nouvelles » (CE 2 février 1997, Sté TV6, n° 81131).

[1603] Voir. Article 43 relatif à la « modification de contrats en cours », aux termes duquel six catégories de modifications à des concessions sont autorisés, à l'exclusion de toute autre modification : (i) les modifications, quel que soit leur montant, qui ont été prévues dans les documents de concession initiaux sous la forme de clauses de réexamen, dont des clauses de révision du montant, ou d'options claires, précises et sans équivoque ; (ii) sous réserve de certaines conditions, les travaux ou services supplémentaires réalisés par le concessionnaire initial qui sont devenus nécessaires et ne figuraient pas dans la concession initiale ; (iii) sous réserve de certaines conditions, les modifications rendues nécessaires par des circonstances qu'un pouvoir adjudicateur diligent ou une entité adjudicatrice diligente ne pouvait pas prévoir ; (iv) la cession de contrat (sous réserve de certaines conditions là encore) ; (v) les modifications non substantielles ; enfin (vi) les modification « *de minimis* », dont la valeur est inférieure à certains seuils précisés par la directive.

Le pouvoir des autorités publiques en matière de réglementation du financement de l'exploitation constitue une manière particulièrement efficace pour assurer une maîtrise publique des services publics.

§ 2 - Les modalités de financement

Tout service public nécessite un financement qui permet d'amortir les frais de premier établissement comme de couvrir et de rémunérer les coûts d'exploitation, d'entretien, de maintenance et d'investissement. Ce financement ne peut relever en dernière analyse que de deux acteurs : l'utilisateur ou le contribuable. La légitimité de l'une et de l'autre solution comme la détermination du bon équilibre entre les deux ont toujours fait l'objet d'un débat fondamental et récurrent. Les deux types de financement ont existé et existent encore. L'impôt permet de répartir le financement sur une part plus large des populations concernées. Il vise par conséquent à obtenir des prix abordables pour tous. En revanche, il contribue à l'augmentation de la charge fiscale et des dépenses publiques. De son côté, le financement par les utilisateurs permet d'alléger globalement le poids des impôts et des taxes et de faire supporter le coût du service à ses bénéficiaires directs. Il peut, par contre, limiter l'accès aux services de ceux qui n'en ont pas les moyens. Dans l'histoire et selon les secteurs d'activité, la part de l'un ou de l'autre a évolué. Mais, dans tous les cas, les autorités publiques ont joué et jouent encore un rôle significatif en matière de tarification et de financement des services publics.

Quand le service est largement financé par les utilisateurs, les autorités publiques ont des pouvoirs d'encadrement des tarifs (A). Quand le financement par les contribuables intervient, les pouvoirs publics en sont directement responsables (B).

A. Un encadrement public variable du financement par les utilisateurs

La norme, dans les États d'économie de marché, est que les prix sont déterminés par les mécanismes de ce dernier. Or, tel n'est pas la tendance dans le domaine des services publics. Les autorités publiques interviennent dans l'encadrement des tarifs. Elles le font de manière variable. Deux modalités d'intervention semblent plus particulièrement utilisées. Les autorités publiques peuvent soit homologuer les tarifs (1) soit les fixer directement (2).

1. L'homologation des tarifs par les autorités publiques

Au XIX[e] siècle, les services publics ont souvent été développés par les personnes privées. Dans les actes encadrant les concessions, les pouvoirs publics ont autorisé les exploitants à percevoir des tarifs qui devaient leur permettre de couvrir les frais d'amortissement de l'établissement ainsi que les coûts de l'exploitation tout en dégageant un profit. Tel devait être l'équilibre du système. Néanmoins, les exploitants n'étaient pas libres de fixer à leur guise le prix des services. Ils étaient soumis à des formes diverses d'homologation c'est-à-dire à la nécessité d'être l'objet d'une approbation par les pouvoirs publics dont le degré d'interventionnisme varie. Si la maîtrise publique absolue des tarifs est incompatible avec la concession, les autorités publiques se sont quand même réservées un pouvoir dans ce domaine en fixant des maximas qui peuvent prendre différentes formes. En contrepartie, elles ont souvent contracté l'obligation de garantir un certain revenu dans le cas où les abaissements liés à leur intervention provoqueraient des moins-values importantes de recettes.

Les maximas concernaient d'abord les tarifs. Les autorités publiques se sont souvent réservées la faculté de les approuver en fixant leur montant dans les actes attribuant la concession ainsi que leurs modifications à la hausse. Tel était le cas en Angleterre pourtant considérée comme le pays du libéralisme. La fixation d'un maximum était généralement déterminée dans le *Special Act* qui autorisait l'exploitation sauf en ce qui concerne les *cheap train* dont les tarifs maxima étaient fixés à l'article 6 du *Railway régulation Act* du 9 août 1844 (un penny par mile) [1604]. Dans le domaine ferroviaire, cette même loi a donné le droit au gouvernement de réviser ultérieurement ce maximum[1605]. Ce droit a été utilisé pour la première fois dans les années 1880[1606]. Dans le respect des maxima, les compagnies étaient libres de modifier leur tarif sans autorisation préalable du gouvernement[1607]. Le *Railway and*

[1604] Article 6 du *Railway régulation Act* du 9 août 1844, www.railwaysarchive.co.uk/documents/HMG_Act_Reg1844.pdf Cette loi imposait également la gratuité pour les enfants de moins de trois ans et un tarif réduit pour ceux ayant entre trois et douze ans.

[1605] Ce droit était prévu par l'article 1[er] du *Railway régulation Act* du 9 août 1844. Il permettait au gouvernement de réviser le tarif maximum, vingt et un ans après que la concession ait été accordée lorsque le revenu net du capital consolidé et versé excédait 10 % pour la moyenne des trois dernières années. Mais, en contrepartie, le gouvernement devait garantir ce revenu minimum pendant une période de vingt et un ans et ne pouvait faire de nouvelle révision pendant cette même période sans le consentement de la Compagnie. Alfred Picard précise que « l'article 168 des "*Standing orders"* de la Chambre des communes prescrit d'ailleurs d'insérer dans les bills des chemin de fer une disposition soumettant explicitement la Compagnie à la révision éventuelle du tarif maximum par le Parlement » (PICARD, A., *Traité des chemins de fer*, *op. cit.*, t. 4, p. 68).

[1606] D'EICHTAL, E., « Notice sous la loi du 10 aout 1888 modifiant la législation relative au trafic des chemins de fer et canaux », *Annuaire de législation étrangère*, A 18, 1888, p. 26.

[1607] PICARD, A., *op. cit.*, t. 4, p. 68.

*Canal Traffic A*ct du 10 aout 1888 prévoyait, quant à lui, que le *Board of trade* devait approuver le tableau des tarifs et taxes maxima pour chaque classe de trafic que les compagnies lui présentaient. S'il y avait des objections à ces tarifs et que le *Board* ne parvenait pas à trouver un arrangement, il pouvait soumettre son propre tableau au Parlement afin que ce dernier promulgue une loi pour que les tarifs et taxes s'appliquent à la compagnie[1608]. Le système des maxima des tarifs approuvés par le ministre des travaux publics s'est également appliqué en Belgique mais avec une particularité relevée par Alfred Picard. En effet, « le tarif maximum doit être conforme au tarif des chemins de fer de l'État dont il suit les fluctuations ; mais le concessionnaire n'est pas tenu d'accepter des bases inférieures à celles qui ont été déterminées » notamment par la loi du 12 avril 1851 pour les voyageurs et les bagages[1609]. Le système des tarifs maximums étant fréquent en matière de concession, on le rencontre également dans le domaine de la distribution d'eau. En France par exemple, l'article 27 du cahier des charges type approuvé en 1947 prévoit la fixation d'un tel maxima qui prend la forme d'une formule où doivent être précisés les paramètres caractérisant la situation économique afin que soient répercutés sur les prix de revient les variations des charges diverses incombant aux concessionnaires (main-d'œuvre, dépenses d'entretien, d'énergie, taux d'intérêt etc.)[1610]. Ce procédé offre une certaine liberté puisque « les concessionnaires et fermiers de la distribution publique d'eau potable peuvent faire varier le prix de l'eau dès lors que leurs coûts de fonctionnement augmentent. La cour des comptes signale que les coefficients applicables sont tels que des augmentations des charges de personnel entraînent en général des variations plus que proportionnelles du prix de l'eau »[1611].

La notion de « maximum » ne s'applique pas uniquement aux tarifs. Elle renvoie également aux prescriptions visant à imposer des abaissements si le revenu dépasse un chiffre déterminé. Dans le domaine de la distribution d'eau, par exemple, le *Waterworks clauses act* de 1847 prévoyait que le *special act* devait déterminer la limite du taux de profit que les exploitants pouvaient réaliser[1612]. Si le bénéfice excédait le maximum règlementé, il devait

[1608] Art 24 du *Railway and Canal Traffic Act* du 10 aout 1888 (www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/51-52/25/contents, *Annuaire de législation étrangère*, A 18, 1888, pp. 31-32).
[1609] PICARD, *op. cit.*, t. 4, p. 69.
[1610] Article 27 du décret n°47-1554 du 13 août 1947 concessions de distribution publique d'eau potable approbation d'un cahier des charges type (*JORF* du 21 août 1947 p. 8253).
[1611] BERNHEIM, Ph., *Le contrôle des services publics gérés par les personnes privées*, thèse pour le doctorat de droit, Paris, Université Paris II, 1972, p. 103.
[1612] Article 75 du *Waterworks clauses act* de 1847 (http://www.irishstatutebook.ie/eli/1847/act/17/enacted/en/print).

être reversé dans un fonds de réserve et de garantie[1613]. Si après avoir versé les dividendes et abondé le fonds de réserve, il restait encore un surplus celui-ci devait être utilisé pour diminuer les tarifs de l'eau (*rates for water*)[1614]. On retrouve cette idée de fixer un taux maximum de rentabilité du capital investi dans le domaine ferroviaire en Espagne. En effet, comme le note Alfred Picard, dans la plupart des actes de concession, l'État s'est accordé « le droit de procéder à la révision des tarifs quand le produit net des capitaux consacrés à l'entreprise dépassera 15 % »[1615]. Le droit d'imposer la révision des tarifs existait donc si les bénéfices dépassaient un montant déterminé. De surcroît, le gouvernement a un pouvoir dans la révision des tarifs qui peut intervenir tous les cinq ans[1616]. Il peut, en effet, obliger les compagnies à baisser les taxes – qui sont rappelons-le l'une des composantes du prix du transport – s'il estime que cela ne leur portera pas préjudice. Il doit à cette fin « garantir le produit total de la dernière année, augmenté proportionnellement à l'accroissement annuel moyen, pendant les cinq dernières années »[1617]. En d'autres termes, il s'agit d'une forme de garantie accordée contre les conséquences des moins-values sur les recettes qu'entraîneraient ces baisses. On peut donc constater que l'État dispose d'un pouvoir plus étendu que celui de la simple fixation de maxima qu'ils concernent les tarifs ou les bénéfices.

On rencontre également des systèmes qui fixent des maxima sur l'utilisation du réseau qui peuvent, comme en Prusse, s'articuler avec une limitation fondée sur les bénéfices. Si la loi 3 novembre 1838 n'imposait pas de tarif maximum fixé par les autorités pour le début de l'exploitation[1618], elle réglait la manière dont serait déterminé le droit de route (*bahngeld*), c'est-à-dire le tarif d'utilisation du réseau, à l'issue des trois premières années[1619]. Le chiffre qui en résultait était considéré comme un maximum qui ne pouvait qu'être diminué par la compagnie sauf en cas de révision[1620]. Une fois l'amortissement achevé, le produit du droit de route ne devait pas dépasser les frais d'entretien de la voie et de son administration[1621]. Le prix du transport exigé en sus du droit de route était déterminé beaucoup plus librement par la

[1613] Article 76.
[1614] Article 80. Rappelons qu'en Angleterre, les tarifs de l'eau sont considérés comme des taxes.
[1615] PICARD, *Traité des chemins de fer*, *op. cit.*, t. 4, p. 70.
[1616] Art 35 de la loi de 1855 et art 49 de la loi de 1877 (BRAVO MOLTÓ, E., *Legislación de ferrocarriles*, *op. cit.*, pp. 28, 48)
[1617] *Ibid.*
[1618] Le § 26 de la loi 3 novembre 1838 accordait à la compagnie ferroviaire le droit de fixer, pendant trois années, le prix du transport sous réserve de le faire connaître à la régence et au public avant son entrée en vigueur. En cas d'augmentation, cette publicité devait s'effectuer six semaines avant l'application des nouveaux tarifs (*Revue étrangère et française de législation*, t. 6, 1839, pp. 547-548).
[1619] § 30 (*Ibid.*, p. 573-574).
[1620] § 31 Le délai de révision du droit de route devait être déterminé, pour chaque chemin de fer, par le ministre du commerce entre trois et dix ans (*Ibid.*, p. 574).
[1621] § 40 (*Ibid.*, p. 579). Dans la traduction, c'est le terme de chemin qui est employé.

compagnie puisque la seule limite était que la fixation du tarif ne puisse engendrer « un produit net du capital employé » (taux de rentabilité) excédant 10 %[1622]. Une fois adopté, ce tarif ne pouvait être augmenté sans l'assentiment du ministère du commerce[1623] ce qui s'apparente à une homologation. La constitution fédérale de la Confédération de l'Allemagne du nord de 1867 comme la constitution impériale de 1871 confère respectivement à la Confédération et au pouvoir impérial un contrôle sur les tarifs afin de favoriser l'uniformité des tarifs ainsi que leur abaissement[1624].

Des systèmes beaucoup plus interventionnistes ont également été développés. En Italie, par exemple, les cahiers des charges des concessions de l'exploitation du réseau Méditerranée, du réseau de l'Adriatique et du réseau Sicilien, qui ont servi de base aux conventions de 1885, ont fixé des tarifs très détaillés[1625]. Toute modification devait être autorisée par le gouvernement. Le gouvernement a également la faculté d'abaisser d'office les tarifs par décret « soumis ensuite au parlement pour être converti en loi »[1626]. Un Conseil des tarifs présidé par le Ministre des travaux publics a été institué par le décret du 24 janvier 1886[1627]. Il donne des avis consultatifs sur les maxima et les principales règles d'application des tarifs ; sur les propositions tendant au relèvement des tarifs généraux et spéciaux applicables à tous les réseaux ; sur les projets d'abaissements du gouvernement ou encore sur les propositions de tarif pour les relations communes et internationales par voie ferrée ou mixte (ferrée, fluviale, maritime)[1628]. La latitude accordée aux compagnies est donc beaucoup moins grande que dans les pays cités précédemment où existent des fourchettes d'évolution du chiffre d'affaire ou du bénéfice fixées par les actes encadrant les concessions. Dans le cas italien, la marge de manœuvre des compagnies est réduite aux périodes de négociation et renégociation des cahiers des charges. En France, également, pour les concessions établies sous la forme de délégations de service public les tarifs sont généralement définis précisément contractuellement, et s'imposent au concessionnaire qui ne peut les faire évoluer que dans les limites des clauses de révision, sauf à convenir d'une modification avec l'autorité concédante par avenant.

[1622] § 32 (*Ibid.*, p. 575).
[1623] *Ibid.*Il y avait également des formalités de publicité.
[1624] Article 45 de la Constitution fédérale de la Confédération de l'Allemagne du Nord du 24 juin 1867 et de la Constitution impériale de 1871.
[1625] PICARD, *Traité des chemins de fer*, *op. cit.*, t. 4, p. 71.
[1626] *Ibid.*, pp. 70-71. Des mécanismes de compensation des moins-values que ces abaissements pourraient provoquer sont prévus sauf s'ils sont justifiés par un excédent par rapport au produit fictif de la première année augmenté de 3,5 % par an (*Ibid.*, p. 71).
[1627] *Ibid.*, t. 3, 1887, p. 213.
[1628] *Ibid.*, pp. 213-214.

Il faut souligner que les entreprises ferroviaires des différents pays européens ont connu, au fil du temps, des modifications substantielles dans leur conception et leur méthode de fixation des tarifs. Nous pouvons nous appuyer sur le cas de la France pour illustrer la nature de ces évolutions. Dès le XIX[e] siècle, comme dans d'autres pays, les tarifs maxima étaient fixés dans les cahiers des charges et les concessionnaires avaient la possibilité de les modifier à la baisse[1629]. Si l'administration ne détenait pas un tel pouvoir, il a néanmoins été prévu, dès les premières concessions, un « droit de réviser périodiquement les taxes lorsque le revenu des actionnaires dépasserait un chiffre déterminé » à l'issue d'une période elle aussi déterminée[1630]. Un partage des bénéfices au-delà d'un seuil chiffré était généralement prévu. Ces bénéfices pouvaient être consacrés à l'amélioration des tarifs[1631]. Les modifications des tarifs par les compagnies devaient être homologuées par le gouvernement ce qui signifie que ce dernier devait les approuver et détenait donc un droit de veto[1632].

Avec la nationalisation des chemins de fer, c'est l'article 14 du cahier des charges des lignes exploitées par la SNCF de 1937 qui va déterminer les règles en matière de tarification[1633]. Les propositions et modifications des tarifs sont à l'initiative de la SNCF[1634]. Elles doivent être rendues publiques et transmises au ministre des travaux publics[1635]. Ce

[1629] PICARD, *Traité des chemins de fer*, *op. cit.*, t. 4, p. 64. Voir également BRIÈRE, A., « Les tarifs de chemins de fer », *Revue des deux-mondes,* t. 38, mars 1880, pp. 170-171. A. Brière précise que cette possibilité de déterminer des tarifs spéciaux inférieurs aux maxima fixés dans le cahier des charges a été essentiellement utilisée par l'industrie et plus spécifiquement pour le transport des marchandises (*Ibid.*, p. 174).

[1630] PICARD, *op. cit.*, p. 64. Alfred Picard donne quatre exemples. À titre d'illustration, l'article 34 du cahier des charges du chemin de fer de Montpellier à Cette, annexé à la loi du 9 juillet 1836, prévoyait qu'à l'expiration d'une période de trente années, le tarif pourrait être révisé et que « s'il est reconnu que le dividende moyen des quinze dernières années a excédé dix pour cent du capital primitif de l'action, le tarif sera réduit dans la proportion de l'excédent ». La période pouvait être fixée à quinze ans comme pour le chemin de fer de Strasbourg à Bâle (*Ibid.*).

[1631] *Ibid.*, p. 65.

[1632] A. Brière précise que « cette autorisation n'est donnée qu'après l'avis d'agents spéciaux, qui consultent les chambres de commerce, se rendent compte de la portée du tarif nouveau et peuvent entrer en pourparlers avec la compagnie elle-même ». Il note également que, si le ministre en charge des transports a un pouvoir souverain de refuser l'homologation, il n'a pas souvent fait usage de ce droit de véto (BRIÈRE, A., « Les tarifs de chemins de fer », *op. cit.,* pp. 188-189).
Quant à Alfred Picard, il explique qu'un véritable droit d'homologation a été affirmé en 1842 et définitivement confirmé par l'article 44 de l'ordonnance du 15 novembre 1846. Il poursuit en affirmant que ce pouvoir ne se limite pas à « une vaine formalité d'enregistrement ». En effet, le rôle du ministre ne consiste pas uniquement « à constater que les tarifs sont compris dans les limites fixées par le cahier des charges ». Son rôle est « d'examiner la valeur du tarif, d'en peser les qualités et les défauts, de s'assurer que les propositions de la Compagnie donnent satisfaction à l'intérêt public et qu'elles ne sont pas de nature à créer une concurrence abusive au regard d'entreprises rivales de transport, et, dans le cas contraire, de refuser l'homologation, d'opposer son veto ». En cas de refus, il indique aux compagnies les modifications qu'il serait prêt à accorder, ces dernières étant libres de les accepter ou non (PICARD, A., *op. cit.*, t. 4, pp. 26, 33, 35).

[1633] Article 14 du cahier des charges des lignes exploitées par la SNCF adopté par le décret du 31 décembre 1937 (*JORF*, 7 janvier 1938, p. 358).

[1634] L'article 14 b) du cahier de charge de 1937 prévoit la possibilité pour la SNCF de proposer des tarifs qui comportent « l'indication d'un prix maximum et d'un prix minimum ». Mais cette possibilité d'appliquer des tarifs variables est temporaire puisqu'elle ne peut durer que deux ans. On peut supposer qu'il s'agissait d'une forme de latitude donnée à la SNCF pour qu'elle expérimente des tarifs lui permettant d'un côté d'assurer ses missions de service public tout en cherchant à réaliser un équilibre financier.

[1635] La SNCF doit porter ces propositions ou modifications à la connaissance du public et les communiquer aux chambres de commerce et aux chambres d'agriculture. De son côté, le ministre des travaux publics doit publier ces propositions au Journal officiel dans un délai maximum de dix jours à compter de leur dépôt au ministère.

dernier a le pouvoir de s'y opposer. Il a également la possibilité de requérir l'abaissement de tout ou partie des tarifs en accord avec le ministre des finances puisque cette baisse implique le vote par le Parlement d'un crédit permettant de compenser les pertes[1636]. Compte tenu de l'aggravation récurrente du déficit de la SNCF, l'État a été conduit, dès la fin des années 1960, à conférer à cette dernière plus de souplesse dans la fixation de ses tarifs et une plus grande autonomie dans sa gestion. Dans une lettre de 1969 adressée au président du conseil d'administration de la SNCF, le ministre des transports a pris l'engagement, au nom du gouvernement, que l'État ne s'opposera pas « aux aménagement tarifaires qui seront effectués par la SNCF et qui doivent contribuer à rétablir, dans les meilleurs délais […] l'équilibre financier de l'entreprise par grandes catégories d'activités »[1637]. Cet engagement a conduit à l'élaboration d'un nouveau cahier des charges approuvé par le décret du 23 décembre 1971. Si la procédure d'homologation est globalement similaire, le cahier des charges précise cette fois-ci les seuls cas où le ministre peut s'opposer, par décision motivée, aux tarifs proposés par l'entreprise : ces derniers ne doivent pas constituer « un abus de position dominante » et doivent couvrir « les coûts marginaux des prestations assurées »[1638]. De surcroît, le ministre « peut autoriser à tout moment la mise en application immédiate des tarifs communiqués par la société nationale »[1639].

La transformation de la SNCF en établissement public industriel et commercial n'a pas entamé la volonté d'accroître son autonomie de gestion. Les deux motifs d'opposition du ministre sont supprimés dans le cahier des charges de 1983 et la procédure d'ensemble est allégée au regard du cahier des charges de 1937. La SNCF communique au ministre chargé des transports ses propositions de tarifs (tarif de base et tarifs modulés)[1640]. Si le ministre ne notifie pas son opposition dans les huit jours, ces tarifs « sont réputés homologués »[1641].

À partir des années 1990, la SNCF entend donner plus de place aux méthodes de diversification commerciale. A cette fin, elle souhaite développer une tarification s'inspirant des principes du « *yield management* » utilisé dans le transport aérien. Au sens large, le *yield management* désigne l'« ensemble de techniques permettant de maximiser la recette par

[1636] Article 15 du cahier des charges des lignes exploitées par la SNCF adopté par le décret du 31 décembre 1937.
[1637] Lettre du 16 juillet 1969 adressée au président du conseil d'administration de la SNCF par le ministre des transports, *in* MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, *Textes de base sur la SNCF*, *op. cit.*, 1971, pp. 4 et 5.
[1638] Articles 9 et 10 du cahier des charges de la SNCF approuvé par le décret n° 71-1024 du 23 décembre 1971 (*JORF*, 24 décembre 1971, p. 12644-12645).
[1639] Article 10 al 3 du cahier des charges de 1971.
[1640] Articles 14 et 17 du cahier des charges de la SNCF approuvé par le décret n° 83-817 du 13 septembre 1983 (*JORF*, 14 septembre 1983, p. 2791). Le tarif de base correspondant au prix du voyage en seconde classe. Quant aux tarifs modulés, ils renvoient aux « tarifs comportant diverses modulations par rapport à l'application du tarif de base et intégrant les tarifs sociaux mis en œuvre par la SNCF à la demande de l'État » (art 14).
[1641] Article 17 du cahier des charges de la SNCF de 1983.

voyageur-kilomètre tout en optimisant le taux de remplissage »[1642]. Il en résulte un système de prix extrêmement différencié selon les contingents de fréquentation repérés. Ce système a été autorisé par la modification de l'article 14 du cahier des charges de 1983 approuvée par le décret n° 94-606 du 21 juillet 1994[1643]. Si le « tarif de base général » existe toujours comme point de référence, cette nouvelle rédaction de l'article 14 autorise la fixation de « tarifs de base particuliers ». Cette innovation conduit à déconnecter les tarifs du barème kilométrique. Ces « tarifs de base particuliers » sont applicables sur certaines « relations » qui présentent « des avantages spécifiques de rapidité et de confort » ou qui sont soumises « à une forte concurrence de la part d'un autre mode de transport ». Les lignes TGV et le fret sont notamment visés. Néanmoins, dans ce nouveau système, des limites maximales existent encore puisque « le prix du voyage en seconde classe calculé selon le tarif de base particulier à une relation ne peut différer de plus de 40 p. 100 de celui du prix du voyage en seconde classe calculé selon le tarif de base général »[1644].

Dans le contexte d'ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire, le « tarif de base particulier » est remplacé par un « tarif réglementé de référence » qui peut être institué sur « une relation donnée » [1645] dans le respect de limites maximales[1646]. Sans entrer dans le détail d'un sujet complexe tout en tentant de résumer la situation actuelle, l'homologation du ministre en charge des transports est toujours la norme. Elle se traduit notamment par l'approbation du tarif de base et la fixation de maxima tarifaires propres à chaque desserte TGV. Ceux-ci sont néanmoins encadrés par les principes posés par l'arrêté du 16 décembre 2011. Dans ce cadre, la SNCF a mis en place de nombreuses offres commerciales comme les Prem's[1647] et pratique une politique tarifaire s'inspirant du « *yield management* ». Au final, les tarifs aujourd'hui totalement libéralisés (c'est-à-dire non soumis à homologation) sont peu

[1642] MARITON, H. (Rapp.), *Rapport d'information déposé par la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur la politique tarifaire de la SNCF*, Paris, Assemblée nationale, n° 1161, 2008, p. 12, http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i1161.pdf. Ce processus est réalisé au moyen de logiciels complexes intégrant les données statistiques de fréquentation des différents tronçons de ligne en fonction des différentes périodes et des différents horaires.

[1643] Décret n° 94-606 du 19 juillet 1994 portant approbation de la modification de l'article 14 du cahier des charges de la SNCF (*JORF*, 21 juillet 1994, p. 10522).

[1644] Article 1 de l'arrêté du 22 juillet 1994 fixant les modalités d'application de l'article 14 du cahier des charges de la Société nationale des chemins de fer français (*JORF*, 27 juillet 1994, p. 10842). Se reporter à l'arrêté pour voir les autres limitations fixées.

[1645] Décret n° 2011-914 du 29 juillet 2011 portant approbation de modifications du cahier des charges de la Société nationale des chemins de fer français (*JORF* n° 0176, 31 juillet 2011 p. 13082). A côté des relations qui présentent « des avantages spécifiques de rapidité et de confort » ou qui sont soumises « à une forte concurrence de la part d'un autre mode de transport », peut également être l'objet d'un « tarif réglementé de référence » une relation soumise à une forte concurrence de la part d'un autre exploitant ferroviaire

[1646] Ces limites sont précisées dans l'arrêté du 16 décembre 2011 fixant les modalités d'application des articles 14 et 17 du cahier des charges de la Société nationale des chemins de fer français (*JORF*, n° 293 du 18 décembre 2011, p. 21426).

[1647] Les tarifs Prem's, introduits en 1998, sont des tarifs attractifs dédiés à des réservations effectuées plusieurs semaines avant la date du départ.

nombreux. Ils concernent notamment les billets iDTGV et Ouigo[1648]. Cela dit en passant, la profusion des tarifs qui découle de ce nouveau système rend peu lisible la politique tarifaire de la SNCF, confère à l'entreprise une grande latitude dans la fixation de cette politique et pose la question de l'égalité des utilisateurs face aux prix pratiqués. Il n'en demeure pas moins que cette évolution a été autorisée par les gouvernements et résulte donc de choix assumés et organisés par les autorités publiques.

Pour prendre brièvement un autre exemple[1649], on peut citer le cas de l'Angleterre où la technique des maxima continue d'être utilisée malgré la privatisation et l'ouverture à la concurrence des services publics. Comme l'expliquent John Bell et T. P. Kennedy, pour les services publics « privatisés » au cours des années 1990 (eau, gaz, électricité, télécommunications et chemins de fer), « les augmentations de prix sont plafonnées en vertu d'une formule insérée dans le cahier des charges de la concession » [1650]. À titre d'illustration, dans le domaine de l'eau, c'est le Directeur-General de l'office de régulation de l'eau (Ofwat, *Office of Water Regulation*) qui prend en charge la fixation du plafond des augmentations de prix (*price formula*)[1651]. Cette approche témoigne de l'existence, même sous une forme amoindrie, de procédures pouvant être assimilées à celle de l'homologation puisque la fixation n'est pas libre et que l'autorité publique pose des conditions de validité du choix des tarifs. Notons que pour les institutions européennes, l'établissement de tarifs maxima est considéré comme la mise en œuvre d'obligations de service public[1652].

L'homologation des grilles tarifaires, des tarifs maxima ou des méthodes de calcul permettant de les encadrer constitue un moyen pour les autorités publiques de contrôler

[1648] Pour un historique de la politique tarifaire de la SNCF et de l'État depuis 1983, voir PERENNES, P. « Tarifs des billets SNCF, stratégie tarifaire d'un opérateur régulé », *Communication pour le colloque « Le secteur des transports ferroviaires dans la mondialisation. Entre spécificités nationales et dynamiques transnationales »*. Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, décembre 2013 (https://f.hypotheses.org/wp-content/blogs.dir/2536/files/2015/03/perennes-patricia-atelier-b-1-.pdf). On peut se reporter également au rapport de Mariton (MARITON, H. (Rapp.), *Rapport d'information, op. cit.,* p. 3).

[1649] On aurait pu également prendre l'exemple belge. En effet, la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques concerne, pour notre objet d'étude, la société nationale des chemins de fer belges (SNCB). Or elle fixe des règles en matière de tarification. La liberté de fixer les tarifs et structures tarifaires ne concerne que les prestations autres que celles de service public (art 9). En revanche, pour les prestations de service public, ces tarifs et les structures tarifaires doivent être conformes aux principes contenus dans le contrat de gestion. Concernant « les tarifs maximums, ou les formules pour leur calcul, qui ne sont pas réglés dans le contrat de gestion, [ils] sont soumis à l'approbation du ministre dont relève l'entreprise publique. (L'approbation est demandée par l'entreprise publique par le biais d'une demande écrite préalable, chiffrée et argumentée, au ministre dont relève l'entreprise publique) » (*Le moniteur belge,* 27/03/1991, p. 6155).

[1650] BELL, J., KENNEDY, T. P., « La notion de service public au Royaume-Uni et en Irlande », *op. cit.*, p. 245.

[1651] *Ibid.*, p. 246. Le Directeur-General d'un *Office of regulation* comme l'Ofwat est un agent public de l'État nommé par le ministre, normalement pour cinq ans. Son rôle principal est d'assurer une concurrence loyale dans les secteurs privatisés. Il est également en charge du respect des cahiers de charges.

[1652] Article 3 § 2 du règlement n° 1370/2007 du Parlement européen et du conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil (*JOUE*, L 315, 3 décembre 2007, p. 7).

l'augmentation des tarifs pour que leur accès soit assuré au plus grand nombre. Reste la question de savoir si les autorités publiques ont les moyens humains, les compétences et les informations nécessaires pour contrôler les choix faits par l'exploitant en matière de tarification[1653]. Les pouvoirs et les marges de manœuvre sont bien évidemment plus étendus quand les autorités publiques fixent elles-mêmes les tarifs.

2. Une fixation directe des tarifs par les autorités publiques

L'instruction publique offre une illustration particulièrement riche du rôle des autorités publiques dans cette fixation directe des tarifs qui a d'abord concerné l'enseignement primaire avant de s'étendre à l'enseignement secondaire. Avant de devenir gratuite dans les écoles publiques, l'éducation a été payante. Qualifiée généralement de contribution ou de rétribution scolaire, son montant était le plus souvent fixé par les autorités scolaires ou l'autorité communale. En Prusse, par exemple, la loi de 1819 prévoit que les comités d'école[1654] dans les villes fixent avec « l'approbation de l'autorité départementale, le montant de la rétribution pour les écoles inférieures »[1655]. Cette rétribution servait à entretenir les locaux, mais sa plus grosse part était utilisée pour payer les maîtres. Par contre, pour les écoles secondaires privées, les maîtres et maîtresses étaient libres de fixer la rétribution d'école et de choisir qui en était exempté. Leur seule obligation était de fournir les renseignements demandés par les autorités[1656]. Pour prendre un autre exemple allemand, la loi du 26 avril 1873 du Royaume de Saxe prévoyait que la fixation du montant de la rétribution scolaire relevait soit de la compétence de l'autorité scolaire de la localité soit de l'autorité communale[1657]. La loi autorisait également à établir une graduation de la somme « selon la fortune et l'état de famille de ceux qui doivent payer »[1658]. En Angleterre, avec l'*Elementary education act* de

[1653] Pour le cas de la France par exemple, Aurore Laget-Annamaye souligne qu' « outre les données économiques complexes et le manque de lisibilité des tarifs eux-mêmes, la transmission souvent tardive de ces tarifs à la Direction des transports au sein du ministère du Développement durable, ne favorise pas un contrôle effectif pertinent des tarifs eux mêmes. En pratique, ce contrôle apparaît assez lointain, marginal, voire théorique » (LAGET-ANNAMAYER, A., « Tarification ferroviaire des voyageurs et principe d'égalité : le doute est permis », *in* VIDELIN, J.-C., *Les mutations de l'activité ferroviaire. Aspects juridiques*, Paris, Lexisnexis, 2013, p. 117).

[1654] Dans les campagnes et dans les villes, des comités administratifs d'école doivent être institués auprès de chaque école. Ils se composent d'ecclésiastiques, de magistrats de la commune et de pères de familles élus par la société d'école qui est l'organisation légale de la commune chargée de l'instruction primaire. Elle regroupe tous les propriétaires fonciers et les pères de famille de la commune (COUSIN, V., *De l'instruction publique en Allemagne, op. cit.,* t. 3, pp. 67, 84-85). Les comités administratifs d'école représentent l'autorité communale. Alors que le processus de sécularisation n'en est qu'à son début, le rôle des responsables religieux y est particulièrement notable.

[1655] *Ibid.*, p. 71. On peut noter qu'une partie du revenu des maîtres pouvait, s'il en était d'accord, être donnée en nature plus spécifiquement à la campagne (terrain pour cultiver ses légumes ou pour la nourriture d'une vache ou encore possibilité d'envoyer un nombre de bestiaux déterminés dans le pâturage communal).

[1656] *Ibid.*, p. 174.

[1657] Article 7 de la loi sur l'instruction primaire en Saxe du 26 avril 1873 (*Annuaire de législation étrangère*, 1873, p. 164).

[1658] *Ibid.*

1870, le montant de la rétribution scolaire hebdomadaire est fixé par le conseil scolaire (*school board*) avec l'accord du département de l'éducation (*Education Department*) pour les écoles créées par cette autorité locale[1659]. En France, à l'exception des premiers projets révolutionnaires[1660], les élèves devaient également payer une rétribution scolaire qui, selon le décret du 3 brumaire an IV (25 octobre 1795) était fixée par l'administration du département[1661], puis, à partir de la loi sur l'instruction publique du 1er mai 1802 (11 floréal an X), par les conseils municipaux pour les écoles primaires[1662]. Il en allait de même en Belgique où l'article 5 de de la loi organique du 23 septembre 1842 relative à l'instruction primaire conférait au conseil communal, après avoir entendu le bureau de bienfaisance, la fixation annuelle du montant de la rétribution due par élèves. La quotité de cette rétribution était approuvée ensuite par la députation permanente[1663]. En Suède, le § 4 de la loi de 1842 disposait que les personnes imposables devaient payer à la paroisse entre deux et six « *skillingar Banco* »[1664].

Cette technique de la fixation directe des tarifs existe également dans les services industriels et commerciaux. En matière d'assainissement, il est fréquent que la tarification passe par le paiement d'une taxe ou d'une redevance dont le montant est fixé par les pouvoirs publics. À Berlin, par exemple, l'administration fixe chaque année la part de la contribution à s'acquitter chaque trimestre qui est proportionnelle au revenu net de l'immeuble dont elle évalue aussi le montant[1665]. En France, la loi du 13 août 1926 viendra faciliter la création de taxes en autorisant les municipalités, sans avoir recours au Parlement comme l'exigeait le système antérieur a créer des taxes d'enlèvement des ordures ménagères et de raccordement à

[1659] Articles 17 de l'*Elementary education Act* de 1870.
[1660] La constitution du 3 septembre 1791 consacrait la nécessité de créer et d'organiser « une instruction, commune à tous les citoyens, gratuite à l'égard des parties indispensables pour tous les hommes, et dont les établissements seront distribués graduellement avec la division du royaume » (titre 1, 2°, al 13, *Duvergier*, t. 3, 2e éd., 1834, p. 241). En raison notamment des troubles de la période, de nombreux projets ont été discutés mais non adoptés. Le décret Bouquier sur l'organisation de l'instruction publique du 29 frimaire an II (19 déc 1793), l'un des seuls a avoir été appliqué au moins un temps, prévoyait que les instituteurs qui étaient à l'initiative de l'ouverture d'une école élémentaire et qui en avait reçu l'autorisation étaient « salariés » de la République (l'article 3 de la section 3). Leur salaire dépendait du nombre d'élèves qui suivaient leur enseignement conformément aux tarifs » fixés dans cette loi à l'article 4 (20 livres par élève pour les instituteurs et 15 pour les institutrices) (*Duvergier*, t. 6, 2e éd., 1834, p. 349).
[1661] Article 8 du titre I du décret du 3 brumaire an IV sur l'organisation de l'instruction publique (25 octobre 1795) (*Duvergier*, t. 8, 2e éd. 1835, p. 357). Pour ne prendre qu'un autre exemple, l'article 14 de la loi Guizot du 28 juin 1833 accorde également au conseil municipal la compétence de fixer la rétribution mensuelle reçue par l'instituteur communal (*Duvergier*, t. 33, 1842, p. 195).
[1662] Article 3 de la loi sur l'instruction publique du 1er mai 1802 (11 floréal an X) (*Duvergier*, 2e éd., t. 13, 1836, p. 175). C
[1663] Article 5 de la loi organique du 23 septembre 1842 relative à l'instruction primaire (*Pasinomie*, t. XIII, Année 1842, Bruxelles 1860, p. 463).
[1664] § 4 *Folkskolestadgan* 1842. Voir également HIPPEAU, C., *L'instruction publique dans les États du nord*, *op. cit.*, p. 103.
[1665] § 7 de l'arrêté municipal du 8 septembre 1874 (BECHMANN, G., *Salubrité urbaine, op. cit.*, t. 2, p. 616).

l'égout[1666]. Si ces taxes sont utilisées pour garantir l'emprunt, elles permettent également de payer une partie des frais d'entretien ou d'amortissement du nouvel équipement »[1667]

Cette technique existe également, quoique rarement, en matière de fourniture d'eau comme en témoigne l'article 56 du *Public health act* de 1875 en Angleterre qui prévoit que lorsque l'eau est fournie par une autorité publique, elle peut imposer une taxe sur le revenu net annuel de la propriété dont les modalités de calcul sont déterminées par le même acte[1668]. Ainsi, les *rates* « n'étaient pas liées à la consommation, mais à la valeur de la propriété occupée. Cette mesure conforme à la tradition des impôts locaux, avaient des effets distributifs. Elle concerne encore aujourd'hui la plupart des ménages anglais »[1669]. Dans les autres pays du continent, le service d'eau a généralement conservé un caractère industriel et commercial impliquant donc un paiement au volume par les consommateurs[1670].

Dans le domaine des transports urbains et régionaux, il arrive également que ce soit les autorités publiques qui fixent les tarifs même si cette décision est souvent prise d'un commun accord avec l'institution en charge de l'exploitation[1671]. Dans la région parisienne, le syndicat des transports parisiens créé en 1959[1672], puis le Syndicat des transports d'île de France (STIF), sont en charge de la détermination des tarifs à appliquer. Par ailleurs, les autorités publiques ont depuis longtemps la possibilité de fixer des tarifs préférentiels répondant à des objectifs sociaux dont elles assurent le financement. Cette prérogative concerne aujourd'hui tant l'État[1673] que les régions[1674]. Il en va sensiblement de même en Suède. Dans la région de

[1666] Article 1 de la loi du 13 août 1926 autorisant les communes et les départements à établir des taxes (*JORF*, 14 août 1926, p. 9250). Pour établir ce type de taxe, il fallait qu'une délibération du conseil municipal approuvée par le préfet après avis du directeur départemental de l'administration financière compétente. Il restait donc une forme de tutelle, mais la procédure était moins lourde que la nécessité d'obtenir une loi spéciale du parlement.
[1667] FRIOUX, S., *Les réseaux de la modernité*, *op. cit.*, p. 356.
[1668] Voir notamment l'article 211 du *Public health act* de 1875.
[1669] BARRAQUÉ, B., « Les politiques de l'eau en Europe », *op. cit.*, p. 262.
[1670] *Ibid.*, p. 262.
[1671] Notons que cette possibilité de fixation des tarifs dans le domaine des transports a pu existé également pour le transport ferroviaire national comme en Belgique. A côté de la fixation de tarifs maxima dans les cahiers des charges, le gvt pouvait également se réserver la possibilité « de fixer, de commun accord avec le concessionnaire, et à la suite d'une enquête, le tarif pour le transport de voyageur, définitivement ou sauf révision à des époques déterminées (article 15 du modèle des cahiers des charges de 1837 résumant toutes les conditions à imposer aux concessionnaires joint au rapport du 1er mai 1837 sur le chemin de fer national (Moniteur des 5 et 6 avril 1837) reproduit dans NOTHOMB, « Chemins de fer concédés », *op. cit.*, p. 423).
[1672] Article 1 al 2 de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports des voyageurs dans la région parisienne (*JORF*, 10 janvier 1959 p. 696).
[1673] Comme l'explique Aurore Laget-Annamayer « c'est une loi de 1921, dans l'immédiat d'après-guerre, qui a mis en place ces premiers tarifs [sociaux], en accordant à l'époque, des tarifs préférentiels à quatre catégories de personnes : à tout travailleur, ouvrier ou employé (abonnement de travail), aux familles nombreuses ayant au minimum trois enfants, aux familles de militaires morts pour la patrie pendant la guerre 1914-1918, ainsi qu'aux militaires réformés avec une invalidité d'au moins 25 %. Depuis, le bénéfice de ces tarifs réduits a été étendu à d'autres types d'usagers du transport, les élèves, les étudiants et apprentis, les salariés qui peuvent avoir des abonnements préférentiels, les militaires. Il faut aussi inclure dans cette catégorie les billets congés annuels, les billets d'aller-retour populaires, les accompagnateurs de personnes handicapées civils, les billets promenades d'enfants ou encore le tarif enfant famille » (LAGET-ANNAMAYER, A., « Tarification ferroviaire des voyageurs et principe d'égalité : le doute est permis », *op. cit.*, p. 115).

Stockholm, le Conseil régional est l'autorité des transports en charge de déterminer les prix en garantissant « le financement du déficit par contrat passé avec l'opérateur »[1675] qui est une société anonyme propriété de l'autorité de transport qui gère les transports par autobus, métro, tramway et métro léger. Pour prendre un autre exemple, en Italie, les communes ont été les principales responsables de l'organisation des transports urbains. Elles étaient en charge de la fixation des tarifs[1676] avec subventions de l'État pour combler les déficits[1677]. Avec la loi-cadre de 1981 les compétences exercées par l'État sont transférées à la région qui est en charge de redistribuer « aux exploitants (chemins de fer exceptés) les subventions de l'État, et qui fixe les normes et les structures tarifaires »[1678]. En Belgique, c'est l'État qui fixe les tarifs des transports publics urbains « au vu du budget prévisionnel établi annuellement et comble le besoin de financement correspondant. Le taux de couverture des dépenses d'exploitation (y compris amortissements et charges financières) par les recettes commerciales tarifaires et non tarifaires est de 28 % à Bruxelles, de 30 % dans les six sociétés intercommunales et supérieures à 30 % ailleurs (40 % pour l'ensemble de la SNCV). Ces taux faibles contribuent incontestablement à la fréquentation élevée des réseaux »[1679]. En Espagne, pour les métropoles de Madrid et Barcelone, des consortiums ont été constitués. Formés par les autorités locales de l'ère géographique[1680] et de représentants de l'État présents en tant qu'observateurs, ils sont des autorités de transport de la métropole en charge de la définition des tarifs

Aujourd'hui, alors que l'ouverture des services à la concurrence devient une tendance affirmée, on peut constater que les autorités publiques ont toujours un pouvoir dans la fixation

[1674] L'article 123 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains (loi SRU), autorise les régions devenues autorité organisatrice à décider d'appliquer aux « personnes dont les ressources sont égales ou inférieures au plafond fixé en application de l'article L. 861-1 du code de la sécurité sociale, bénéficient de titres permettant l'accès au transport avec une réduction tarifaire d'au moins 50 % ou sous toute autre forme d'une aide équivalente. Cette réduction s'applique quel que soit le lieu de résidence de l'usager » (*JORF* n° 289, 14 décembre 2000). Cette possibilité de créer des tarifs régionaux spéciaux doit s'effecteur en compatibilité avec les tarifs d'ensemble de la SNCF. Toujours selon Aurore Laget-Annamayer, « les conventions relatives à l'exploitation des services TER doivent déterminer les tarifs qui relèvent du tarif général de base de la SNCF et ceux qui sont spécifiques aux liaisons conventionnées ». L'objectif est « de tenter de mieux répondre aux besoins spécifiques des déplacements régionaux et locaux pour rendre les TER plus attractifs, en complétant les tarifs sociaux nationaux qui leur sont applicables » (LAGET-ANNAMAYER, A., « Tarification ferroviaire des voyageurs et principe d'égalité : le doute est permis », in VIDELIN, J.-C., *Les mutations de l'activité ferroviaire. op. cit.*, p. 115-116).

[1675] QUIN, C., HOUÉE, M., MÉYÈRE, A., *Le financement des transports collectifs urbains dans les pays développés*, *op. cit.*, p. 29.

[1676] *Ibid.*p. 34.

[1677] *Ibid.*

[1678] *Ibid.*

[1679] *Ibid.*p. 20.

[1680] Le consortium de Madrid, appelé CTM (« *Consorcio de Transportes de Madrid* »), est formé de 169 communes, dont la capitale espagnole, et de la Communauté autonome de Madrid ; le consortium de Barcelone est composé de la *Generalitat* de Catalogne (Communauté autonome), de la ville de Barcelone, et de l'EMT (*Entitat Metropolitana del Transport*), instance regroupant dix-huit communes situées autour de Barcelone (dont la capitale catalane) (LENGAIGNE, E., *Les autorités organisatrices de transport dans les agglomérations européennes*, Paris, Conseil National des Transports, 2001, p. 12).

des tarifs même s'il prend une forme différente. En effet, souvent, ce pouvoir ne concerne qu'une partie du tarif à savoir l'accès à l'infrastructure qui constitue une part non négligeable du prix[1681]. Dans les restructurations en cours pour instaurer la concurrence dans les services publics, des autorités de régulation sectorielles sont généralement instituées. Or, comme le note Guillaume Dezobry, l'une de leurs missions les plus emblématiques « consiste à déterminer le prix d'accès aux réseaux et aux facilités essentielles afin de permettre aux nouveaux entrants d'exercer leurs activités dans des conditions de concurrence satisfaisantes »[1682]. Il est important de souligner que cette tâche est toujours complexe comme l'est d'ailleurs la détermination des tarifs en général. Le régulateur doit, en effet, prendre en compte un très grand nombre de données et de paramètres. De surcroît, il est dans l'obligation d'opérer certains choix. En premier lieu, le prix d'accès doit approcher un optimum. Il ne doit être ni trop élevé, ni trop bas. Dans le premier cas, cela rendrait difficile, pour les compétiteurs, l'accès au réseau. Dans le second, cela empêcherait le gestionnaire du réseau d'assurer comme il convient la maintenance de ce dernier au risque d'une dégradation préjudiciable du service. En second lieu, il est nécessaire d'opter pour une approche permettant d'accroître l'efficacité de la gestion du réseau. Plusieurs thèses sont développées en la matière. La méthode dite *top down* consiste à prendre en compte l'ensemble des coûts supportés par le gestionnaire du réseau. L'approche dit *bottom up* vise à l'inverse à fixer le tarif au niveau d'optimisation que pourrait atteindre un opérateur utilisant les meilleures technologies du marché et comprimant au maximum ses coûts de gestion. Dans la pratique, et pour des raisons de réalisme, c'est l'approche *top down* qui est privilégiée[1683]. Par ailleurs, quelle que soit l'option choisie, la question est de savoir si le gestionnaire du réseau garde pour lui les économies de gestion qu'il peut réaliser au regard du tarif défini (approche dite *price cap*) ou si, à l'inverse, ces économies se traduisent par une baisse du prix pratiqué l'année suivante (approche dite *cost plus*). La première solution est souvent privilégiée car elle est le corollaire d'une gestion aux risques et périls du concessionnaire et conduit à intéresser le gestionnaire à l'optimisation ce qui n'est pas le cas de la seconde[1684].

Pour conclure, qu'il soit question d'homologation ou de fixation directe des tarifs, le rôle des autorités publiques reste toujours important même si, comme nous l'avons vu, ses

[1681] Notons, que l'autre part du tarif qui renvoie aux coûts de l'exploitation reste encadrée par les autorités publiques en leur qualité d'autorités concédantes par le biais notamment du mécanisme des maxima.
[1682] DEZOBRY, G., « L'indépendance des autorités de régulation économique à l'égard des opérateurs régulés », *RFAP*, n° 143, 2012/3, p. 651.
[1683] *Ibid.*, p. 652.
[1684] *Ibid.*

modalités sont variables. Il faut également souligner le caractère crucial de la dépendance des autorités publiques – dont les régulateurs – vis-à-vis des informations fournies par les opérateurs. Cela pose la question de la capacité de vérification de ces informations et donc des mécanismes réels de détermination des tarifs. À notre connaissance, il n'existe pas non plus de mécanismes originaux permettant aux usagers d'intervenir dans cette détermination des tarifs qu'ils sont amenés à payer pour l'utilisation du service, même si, par exemple si l'on prend le cas français, ces derniers peuvent contester par voie de recours pour excès de pouvoir les tarifs des concessions qui ont le caractère de clauses réglementaires[1685]. S'agissant d'une dimension aussi centrale, il est surprenant que le débat sur ces problématiques n'ait pas plus d'impact dans la société.

À côté de ce mode de financement par les usagers, on peut constater, qu'en général, les services publics bénéficient de recettes financées par argent public et donc par les contribuables.

B. Une part variable de financement par les contribuables

Les contribuables participent au financement des services publics dans deux types de cas principaux. Le recours à l'impôt est en effet nécessaire quand l'accès au service est gratuit pour certains utilisateurs ou pour tous (1). Il l'est également lorsque les autorités publiques imposent des obligations aux exploitants dont le recouvrement conduirait à augmenter de manière trop importante les tarifs. (2).

1. Le financement par l'impôt pour les services gratuits

Le choix de rendre des services gratuits a été effectué dans l'ensemble des pays de l'étude. Décider qu'un service est gratuit revient, en réalité, à déterminer un mode de financement par la collectivité. La gratuité pour les usagers a donc une contrepartie : celle du financement par les contribuables. Celui-ci peut prendre des formes très variées allant de taxes locales directement affectées au service jusqu'à la mobilisation des impôts nationaux en passant par l'affectation de taxes dont l'assiette n'a rien à voir avec le service financé. Les

[1685] CE Ass. 10 juillet 1996, *Cayzeele*, n°**138536 ;** CE 30 juin 2016, n°393805.

exemples de la police et de l'éducation sont particulièrement illustratifs de ces choix politiques.

Historiquement, la police des villes a été fondée sur « l'idée que chacun doit assumer sa part dans la production d'une sécurité collective »[1686]. Les milices, guildes, confréries et fraternités étaient, dans les différents pays de l'étude, chargées d'assurer la sécurité de la population[1687]. Elles étaient le plus souvent bénévoles, privées, non spécialisées, non professionnalisées. Leur financement était pour une part importante assurée par les habitants eux-mêmes qui devaient s'armer pour contribuer, sur leur temps, à la sécurité de tous. Comme déjà expliqué, ces milices ont progressivement été encadrées et coordonnées. Du *Sherif* en Angleterre assisté par un *Constable*[1688] à la *Santa Hermandad* en Espagne[1689] en passant par la Maréchaussée française[1690], le *Landfriedenhauptmann* dans le Saint-Empire romain-germanique[1691] ou encore le *Lensman* en Norvège, au Danemark et en Suède[1692], des formes publiques et plus institutionnalisées sont mises en place[1693]. Ce processus conduira à ce que, dans tous les pays d'Europe, la police devienne une administration publique composée de personnels professionnalisés et financée par l'impôt pour permettre un accès gratuit pour tous.

Un processus comparable s'est déroulé dans le domaine de l'éducation. Qu'il s'agisse de l'enseignement primaire ou secondaire, il a le plus souvent connu une phase de gratuité par exception pour aboutir à une gratuité de principe. En effet, comme déjà évoqué, une rétribution scolaire était partout exigée. Mais, des exemptions pour les enfants des familles pauvres ont également partout été prévues. En France, des quotas d'exonération ont d'abord

[1686] MONET, J.-C, *Polices et sociétés en Europe*, *op. cit.*, p. 32.
[1687] En Angleterre par exemple, les hommes libres et valides âgés de plus de 12 ans sont rassemblés en groupe de dix familles (*Tything*). Ils sont responsables de la sécurité comme des arrestations et de la remise à la justice les membres du *tything* qui ont commis des délits. En Espagne, les *Hermandades* (Fraternités) ou les *Somatent* en Catalogne sont des sortes de milices populaires qui s'organisent au niveau des communes. Ou encore en Allemagne, des guildes ont été mises en place dans des villes pour lutter contre les brigands et les pillards (*Ibid.*, p. 32-36).
[1688] Le *Sherif* sera en charge de la direction des *Tything*. Il sera assisté par un *Constable* qui a des responsabilités dans l'organisation des milices locales ainsi que des responsabilités judiciaires.
[1689] La *Santa Hermandad* (Sainte Fraternité) est une instance visant à coordonner l'ensemble des Hermandades.
[1690] Créée au Moyen-Âge, la maréchaussée avait pour objectif à l'origine de contrôler les soldats, avant de voir ses compétences élargies à la protection contre les voleurs de grand chemin ou les vagabonds. Ultérieurement, la Lieutenance générale de police sera instituée à Paris en 1667. Cette institution a permis de placer la police dans les mains de la couronne. Elle sera étendue à toutes les grandes villes du Royaume en 1699.
[1691] Le *Landfriedenhauptmann* (capitaine de la paix publique) dans le Saint-Empire romain-germanique dirige les milices en charge d'exécuter les sanctions décidées par des Conseils qui appliquent, au niveau local, les édits de paix publiés par l'empereur.
[1692] Le *Lensman* en Norvège, au Danemark et en Suède est en charge de l'application des lois et de la collecte des impôts pour le roi.
[1693] Pour avoir un aperçu des « polices d'hier », voir MONET, J.-C, *Polices et sociétés en Europe op. cit.*, pp. 25-48 ou encore pour avoir une description du développement des formes modernes de police voir BAYLEY, D., *Patterns of policing*, *op. cit.,* pp. 23-51.

été fixés[1694] avant qu'ils ne soient supprimés par la loi Guizot du 28 juin 1833. Avec cette dernière, les conseils municipaux étaient en charge de désigner ceux qui étaient dans l'impossibilité de payer la rétribution[1695]. Il en allait de même pour les écoles primaires supérieures[1696].

Des dispositions similaires ont été adoptées dans les autres pays. En Belgique, d'après la loi organique du 23 septembre 1842 relative à l'instruction primaire c'est le conseil communal qui fixait chaque année, après avoir entendu le bureau de bienfaisance, le nombre d'enfants indigents pouvant bénéficier de la gratuité[1697]. En Suède, une loi de la même année prévoit que les enfants de ceux qui bénéficient de l'aide de « Santé des pauvres » (*Fattigvârden*) sont dispensés de la rétribution[1698]. En Prusse, la loi de 1819 prévoit l'exemption de la rétribution d'école (*Schulgeld*) dans les écoles publiques pour les écoliers nécessiteux qui habitent dans des lieux où il n'existe pas d'école de pauvres (*Armenschule*) qui sont des écoles gratuites[1699]. En Espagne, la loi Moyano de 1857 prévoyait la gratuité du premier enseignement élémentaire pour les enfants pauvres (certificat délivré par le curé de la paroisse et approuvé par le maire)[1700]. En Angleterre, c'est l'*Elementary Education Act* de 1870 qui adopte des dispositions en ce sens en reconnaissant la possibilité pour les conseils scolaires (*school boards*) d'exempter de ce paiement les enfants des familles pauvres[1701]. Ce pouvoir est transféré en 1876 aux autorités des bourgs et paroisses[1702].

[1694] Si le décret du 3 brumaire an IV (25 octobre 1795) autorisait l'administration municipale à exempter de la rétribution scolaire « un quart des élèves de chaque école primaire, pour cause d'indigence » (*Duvergier*, t. 8, 2e éd. 1835, p. 357), la loi de 1802 sur l'instruction publique restreignait cette exemption au cinquième des élèves (Article 4 de la loi sur l'instruction publique du 1er mai 1802 (11 floréal an X) (*Duvergier*, 2e éd., t. 13, 1836, p. 175).

[1695] Article 14 al 3 de la loi du 28 juin 1833 sur l'instruction primaire (*Duvergier*, t. 33, 1842, p. 196).

[1696] Article 14 al 4 de la loi du 28 juin 1833 sur l'instruction primaire (*Duvergier*, t. 33, 1842, p. 196). Les conseils municipaux étaient chargés de déterminer le nombre de places gratuites qu'ils réservaient aux enfants dont les familles ne peuvent payer la rétribution. Les bénéficiaires étaient été alors désignés, après concours, par le comité d'instruction primaire.

[1697] Article 5 de la loi organique du 23 septembre 1842 relative à l'instruction primaire (*Pasinomie*, t. XIII, Année 1842, Bruxelles, 1860, p. 463). Par la suite, l'article 8 al 3 de la loi belge du 15 septembre 1895 portant modification à la loi organique de l'instruction primaire du 20 septembre 1884 qui dispose qu'« un arrêté royal déterminera le minimum du nombre des élèves admis gratuitement que l'école doit compter pour pouvoir être subsidiée, il fixera les taux de subvention et formulera les règles de répartition qui seront reconnues nécessaires ». L'article 14 al 3 ajoute que « la commune est tenue d'allouer annuellement à toute école adoptée une somme suffisante pour payer les fournitures classiques des enfants qui ayant droit à l'instruction gratuite sont admis dans cette école ». Quant à l'article 19, il fixe les conditions pour qu'une école puisse être « adoptée » par la commune (local convenable, diplôme des enseignants, soumission au régime d'inspection de l'État, nombre d'heures de classe minimum par semaine etc.) (*Annuaire de législation étrangère*, A 25, 1896, pp. 461, 463-465). Ces conditions seront complétées par l'arrêté du 29 mars 1923 (*Pasinomie*, 1923, p. 204).

[1698] § 4 de la loi de 1842 relative à l'éducation du peuple (*Folkskolestadgan*).

[1699] COUSIN, V., *De l'instruction publique en Allemagne, op. cit.*, t. 3, p. 69.

[1700] Article 9 de la loi relative à l'instruction publique du 9 septembre 1857.

[1701] Articles 17 et 25 de l'*Elementary education Act* de 1870. L'article 17 souligne que cette exemption ne doit pas être considérée comme un secours paroissial (*parochial relief*) et donc comme relevant des secours aux pauvres

[1702] L'article 10 de l'*Elementary education Act* de 1876 a retiré cette compétence de déterminer quels sont les enfants qui ont le droit à l'exemption pour la confier aux « gardiens » (*guardians*) de la juridiction de la paroisse où les enfants vivent (l'article 25 de la loi de 1870 est abrogé). H. du Buit explique dans sa notice sous la loi de 1876 qu'après l'adoption de la loi de 1870, dans la plupart de districts où ont été établis des conseils scolaires, « la majorité s'est trouvée acquise aux partisans de l'instruction laïque, de sorte que, usant des pouvoirs qui leur étaient donnés, les Conseils ont souvent combattu, directement ou indirectement le maintien des anciennes écoles dirigées ou patronnées par le clergé de l'Église établie : directement, en élevant de nouvelles écoles en concurrence ; indirectement, en établissant la gratuité partielle dans leur écoles

Dans le souci de généraliser l'instruction des enfants et adolescents, cette gratuité d'exception s'est étendue au fil du temps au point de concerner la grande majorité des enfants. En Angleterre, par exemple, si le principe de la gratuité de l'enseignement élémentaire est clairement affirmé en 1918[1703], des lois antérieures ont cherché à développer les écoles n'exigeant aucune rétribution scolaire. Tel était le cas notamment de la loi de 1891[1704]. Elle s'est montrée particulièrement efficace puisque « dès 1897, […] sur 5 507 000 enfants, 4 772 00 ne payaient plus de rétribution scolaire »[1705]. Dans d'autres pays comme la France ou l'Allemagne, on a cherché à développer les écoles entièrement gratuites avant d'adopter le principe de la gratuité généralisée[1706]. Selon des temporalités certes différentes, ce principe a été consacré dans l'ensemble des pays de l'étude[1707]. Avec l'extension de la durée de l'obligation scolaire, cette gratuité va s'étendre peu à peu à l'enseignement secondaire[1708]. Dans la période intermédiaire, des bourses seront instituées pour permettre aux élèves les plus

(art 17) et en n'usant pas de l'article 25 qui leur permettait de payer la pension aux enfants pauvres dans les écoles du clergé » (*Annuaire de législation étrangère*, A 6, 1877, p. 36). L'existence de ces *School board* a donc été fortement contestée par l'Église. Leur retirer la possibilité de déterminer les enfants pouvant bénéficier de l'exemption était une manière de diminuer leur pouvoir et leur influence.

[1703] Article 26 de l'*Education Act* du 8 août 1918 (dit *Fisher Act*). Cet article n'autorise l'exigence d'une contribution pécuniaire que pour les repas des enfants ou en matière médicale (http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/8-9/39/contents).

[1704] *Elementary education act* de 1891. L'article 26 de l'*Elementary education Act* de 1870 autorisait déjà le conseil scolaire (*School board*) à établir des écoles gratuites, dans les localités où les habitants étaient trop pauvres, sous réserve de respecter les règles et conditions fixées par le Département de l'éducation. Notons que la loi de 1891 avait également pour but que les enfants des classes très pauvres dont les familles travaillaient dans les workhouses fréquentent les mêmes écoles que les enfants du peuple et plus les classes intégrées dans les workhouses.

[1705] BRUYAS, J., *Le régime légal de l'enseignement, op. cit.*, p. 75.

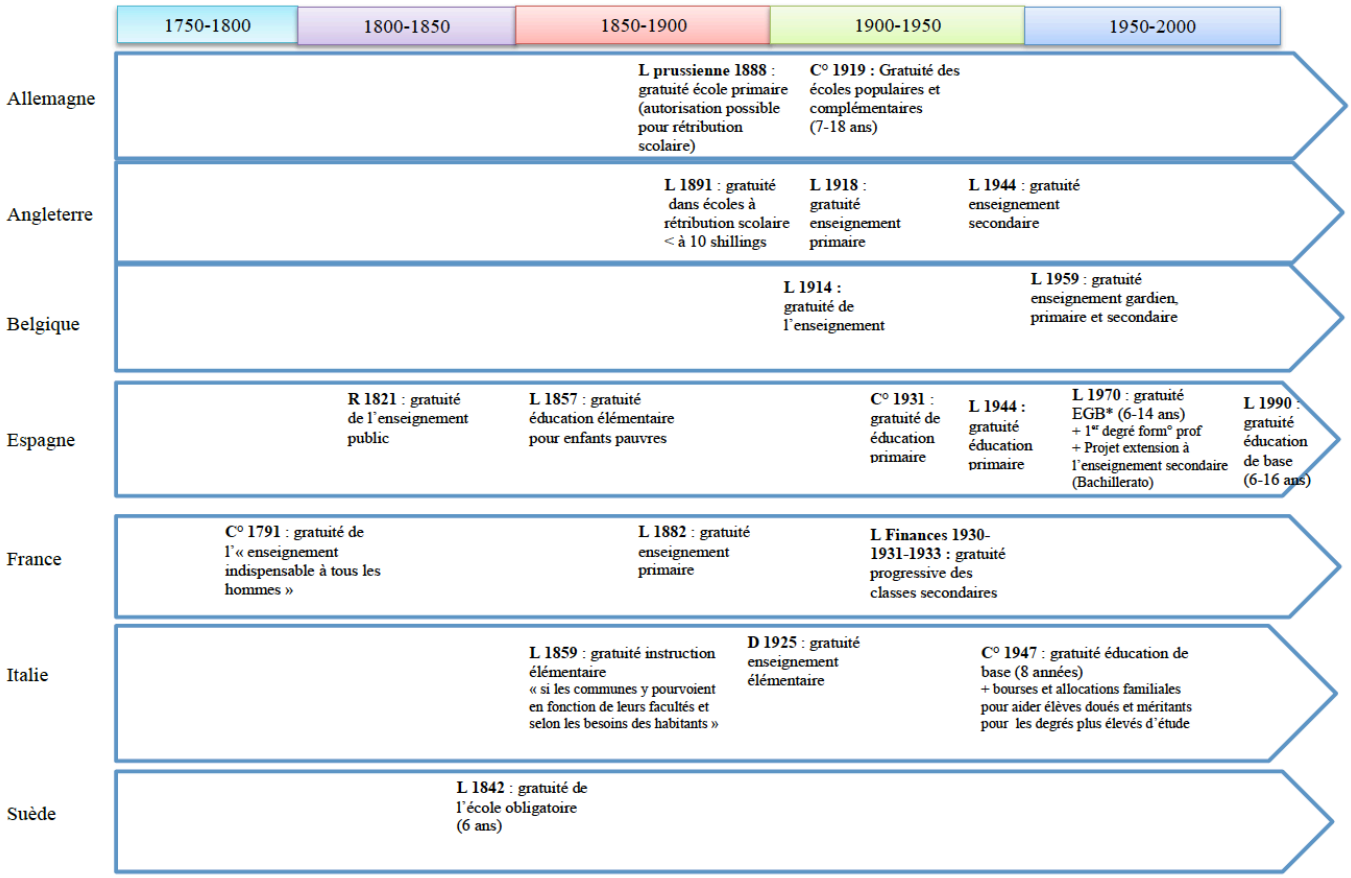
[1706] En France, l'article 36 al 3 de la loi du 15 mars 1850 sur l'enseignement (dite loi Falloux) autorise les communes à entretenir une ou plusieurs écoles gratuitement à condition qu'elle le fasse sur leurs propres ressources (*Duvergier*, t. 50, 1859, p. 74). En Prusse, le code général des États prussiens prévoyait que dans les lieux où il n'y a pas de fondation, pour les petites écoles, les maîtres étaient rétribués par une contribution de tous les chefs de famille qu'ils aient ou non des enfants. Cette contribution qui s'apparente à une sorte d'impôt payable en argent ou en nature, devait être répartie équitablement « entre les chefs de familles à raison de leurs possessions et de leur état, et les cotes arrêtées par le juge ». Dans ces circonstances, les enfants des contribuables n'avaient rien à payer à l'école (articles 29 à 32, titre XII, partie 2, *Code général des États prussiens*, *op. cit.*, t. 2, p. 474)). La loi de 1819 prévoyait déjà que les villes avaient la possibilité de supprimer entièrement la rétribution spéciale pour certaines écoles, si elles remplaçaient ce revenu par une augmentation des contributions générales d'école ou de toute autre manière (COUSIN, V., *De l'instruction publique en Allemagne*, *op. cit.,* t. 3, p. 71).

[1707] L'Italie est le premier pays à consacrer le principe de la gratuité. En effet, l'article 317 de la loi Casati n° 3725 du 13 novembre 1859 prévoyait que l'enseignement élémentaire devait être donné gratuitement dans toutes les communes. Mais l'affirmation de ce principe voyait son application limitée puisque le même article précisait que « les communes y pourvoient dans la mesure de leurs moyens et selon les besoins de leurs habitants » (http://www.alterhistory.altervista.org/Documenti/testiGET.php?titolotesto=Casati). C'est le décret royal du 22 janvier 1925 qui supprime ce second alinéa de la loi de 1859 et généralise donc la gratuité de cet enseignement (GOY, H., *Le texte unique des lois sur l'instruction élémentaire, op. cit.*, p. 70). En France, voir l'article 1 de la loi du 16 juin 1881 qui établit la gratuité absolue de l'enseignement primaire dans les écoles publiques (*Duvergier*, t. 81, 1881, p. 205). En Belgique, voir l'article 24 de la loi du 1914 décrétant l'instruction obligatoire et apportant des modifications à la loi organique de l'enseignement primaire. Cet article pose le principe de la gratuité de l'instruction primaire qui comprend également la gratuité de la fourniture des objets classiques pour les enfants dont les parents paient un certain niveau d'impôt déterminé dans cet article (*Pasinomie*, 1914, p. 157)

[1708] En Angleterre, l'article 61 de l'Education act du 3 août 1944 étend la gratuité à l'enseignement secondaire sauf pour les écoles dites indépendantes (*public school* et *endowed grammar schools*).

« méritants » des classes populaires d'accéder à ce degré d'enseignement[1709]. Si ce principe de gratuité de l'enseignement public obligatoire est totalement admis comme en témoigne l'article 14 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne[1710], notons que le processus de sa généralisation n'a pas été sans controverses (Voir titre 2, chapitre 1).

Textes normatifs consacrant la gratuité scolaire



*EGB : enseignement général de base (*Educación General Básica*)

De l'exemption partielle à la gratuité totale, la mobilisation de financements publics de plus en plus importants s'est avérée nécessaire. En effet, comme en témoigne l'exemple italien, il ne suffit pas d'affirmer le principe de la gratuité pour que cette dernière devienne effective. Consacrée par le législateur dès 1859, sa concrétisation s'est étalée sur une longue période en fonction des législations qui « ont précisé les obligations des communes et mis à la

[1709] Voir par exemple en Belgique la loi du 15 octobre 1921 relative aux mieux doués qui oblige à créer un fonds destiné, selon l'article 3, « à procurer aux enfants de condition peu aisée et de mérite exceptionnel les moyens de poursuivre leurs études après l'école primaire ». L'article 4 précise quels sont les enfants considérés comme peu aisés (parents ou tuteurs ouvriers, gens de journée, commis et employés de rang subalterne, ou encore toute personne dont le taux d'imposition ne dépasse pas un certain seuil) (*Pasinomie*, 1921, p. 712).

[1710] L'article 14 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose dans son premier alinéa que « toute personne a droit à l'éducation, ainsi qu'à l'accès à la formation professionnelle et continue » et dans son deuxième alinéa que « Ce droit comporte la faculté de suivre gratuitement l'enseignement obligatoire ». Le troisième alinéa consacre, comme déjà évoqué, la liberté de créer des établissements. Dans le cadre des écoles privées, les rétributions scolaires existent toujours même si, bien souvent, les subventions publiques permettent d'en diminuer le montant.

charge de l'État les frais d'enseignement primaire dans les communes pauvres »[1711]. Même si les temporalités ont été différentes, ce processus de mise en place progressive se retrouve dans tous les pays de l'étude. Partout, les financements ont été à la fois de provenance locale et étatique même si la combinaison des deux a été variable selon les lieux et les époques. Concernant les financements locaux, ils ont généralement été autorisés par des lois. En Suède par exemple, une loi du 13 mars 1846 a décidé d'affecter à l'instruction populaire la moitié d'une taxe personnelle déjà existante (*personliga skyddsaf giften*) [1712]. Perçue par les agents du gouvernement, elle était ensuite redistribuée par l'autorité paroissiale en fonction des besoins. En cas d'insuffisance, les paroisses étaient autorisées à prélever un supplément sur chaque habitant[1713]. En France, c'est la technique des centimes additionnels qui a été adoptée. Elle a été autorisée par la loi Guizot du 18 juin 1833 et reprise par la loi Falloux du 15 mars 1850. Ces loi prévoyaient « qu'en cas d'insuffisance des revenus ordinaires » pour financer les dépenses d'enseignement primaire, le conseil municipal pourvoit à ces dernières en votant une imposition spéciale qui ne doit pas « excéder trois centimes additionnels au principal des quatre contributions directes »[1714]. Augmentés d'un centime par la loi du 19 juillet 1875[1715], les quatre centimes spéciaux seront rendus obligatoires pour toutes les communes par la loi du 16 juin 1881 qui établit la gratuité absolue de l'enseignement primaire[1716]. Soulignons qu'à partir de 1890, ces huit centimes (les quatre communaux et les quatre départementaux) ont été perçus au profit de l'État[1717]. En contrepartie, c'est ce dernier qui a pris en charge le traitement principal des instituteurs. En Espagne, la loi du 9 septembre 1857 imposait

[1711] GOY, H., *Le texte unique des lois sur l'instruction élémentaire*, *op. cit.,* p. 73.
[1712] HIPPEAU, C., *L'instruction publique dans les États du nord, op. cit.*, p. 73. Célestin Hippeau précise que cette taxe devait être payée par tous les habitants de la suède, depuis l'âge de 18 ans jusqu'à 60 ans. Elle était de 40 öres pour les hommes et de 20 öres pour les femmes. Il n'y avait d'exemption que pour les soldats enrôlés dans l'armée et les pauvres. Le montant de cette taxe s'élevait en 1866 à 632 603 *rixdalers* (885 644 francs)
[1713] *Ibid.*Ce supplément était compris entre 6 à 18 öres.
[1714] Article 13 de la loi du 28 juin 1833 sur l'instruction primaire (*Duvergier*, t. 33, 1842, p. 195) et article 40 de la loi du 15 mars 1850 sur l'enseignement (*Duvergier*, t. 50, 1859, p. 84). Les quatre contributions directes, dites les quatre vieilles, sont la contribution foncière, la contribution personnelle et mobilière, la patente et la contribution des portes fenêtres. Ces mêmes articles précisaient que l'imposition votée par les conseils municipaux devait être autorisée chaque année par la loi de finance. Lorsque l'imposition des communes était insuffisante, ils autorisaient les départements à intervenir financièrement et permettaient aux conseils généraux de voter une imposition spéciale n'excédant pas deux centimes au principal des quatre vieilles si nécessaire. Cette contribution départementale a été augmentée d'un centime par l'article 14 de la loi du 10 avril 1861. Par ailleurs, l'article 8 de la loi du 10 avril 1867 sur l'enseignement primaire autorisait les communes, qui décideraient d'entretenir une ou plusieurs écoles gratuites à percevoir une imposition extraordinaire qui ne doit pas excéder, elle non plus, quatre centimes additionnels au principal des quatre contributions directes ((*Duvergier*, t. 67, 1867, pp. 80-81).
[1715] L'article 7 de la loi du 19 juillet 1875 relative au traitement des instituteurs et institutrices primaires prévoit que pour faire face aux dépenses résultant de l'augmentation des traitements du corps enseignant primaire, cette imposition est augmentée « d'un quatrième centime communal et d'un quatrième centime départemental additionnels au principal des quatre contributions directes (*Duvergier,* A. 75, 1875, p. 300).
[1716] Article 2 de la loi du 16 juin 1881 qui établit la gratuité absolue de l'enseignement primaire dans les écoles publiques (*Duvergier*, t. 81, 1881, p. 205). Des possibilités d'exonération de tout ou partie de ces quatre centimes sont prévues par la loi à condition que les communes concernées puissent faire face aux dépenses à partir de leurs ressources ordinaires et extraordinaires (articles 2 et 3). Ces quatre centimes spéciaux pour le service de l'enseignement sont également obligatoires pour les départements qui ont, eux aussi, des possibilités d'exonérations dans les mêmes conditions (art 4).
[1717] LEVASSEUR, E., *L'enseignement primaire dans les pays civilisés*, *op. cit.*, p. 5.

seulement aux villages d'inclure dans leur budget les dépenses pour faire face à leurs obligations en matière d'enseignement primaire[1718]. Une obligation similaire s'imposait aux provinces qui devaient prévoir dans leur budget les recettes nécessaires pour couvrir une part des dépenses des établissements publics secondaires[1719]. Pour prendre un dernier exemple, en Angleterre, la loi a également permis aux autorités locales en charge de l'enseignement de percevoir des taxes. L'*Education Act* de 1870 autorisait cette perception uniquement en cas de déficit du fond scolaire du *school board*[1720]. Si les taxes locales (*local rates*) déjà existantes étaient insuffisantes, l'autorité compétente (*rating authority*) pouvait les augmenter dans les limites fixées par le Parlement[1721]. La loi de 1902 autorise, en sus, la perception de taxes par les autorités locales (bourgs, comtés, districts urbains) pour financer l'enseignement « autre que primaire » et plus spécifiquement l'enseignement secondaire et technique[1722]. Les conseils de ces autorités locales devaient obtenir l'autorisation du *local government board* pour prélever une contribution plus élevée. Si, dans tous les pays, les ressources locales ont été mobilisées, on peut constater que les marges de manœuvre des autorités territoriales sont différentes en fonction du degré d'autonomie financière et décisionnelle consacré.

Toujours est-il, que partout le financement s'est avéré insuffisant et que partout des financements étatiques ont dû être mobilisés. Les enjeux concernaient, en effet, plusieurs questions majeures : la généralisation de l'accès des élèves à l'instruction, la formation du corps enseignant, le paiement des salaires et des retraites, ou encore la disparité de situation financière entre les communes. Cela explique que les lois concernant l'éducation prévoyaient toutes des subventions étatiques. Tel est en France, le cas des lois de 1833, 1850, 1867 ou encore 1881 qui autorisaient l'État à verser des subventions en cas d'insuffisance des ressources communales et départementales[1723]. En Espagne, la loi Moyano de 1857 prévoyait

[1718] Article 97 de la loi fondamentale sur l'éducation du 9 septembre 1857.
[1719] Article 118. Cette inscription au budget devait tenir compte des revenus des instituts et des droits payés par les élèves.
[1720] Les autorités scolaires (*School board*s) sont créées par cette loi de 1870 qui leur confie la gestion du fond scolaire puisqu'elles sont en charge de la distribution de ces sommes aux écoles publiques élémentaires. Ce fond est composé des ressources particulières (dons, legs etc.), des rétributions scolaires, des sommes allouées par le Parlement ou levées par voie d'emprunt ainsi que celles perçues de quelques manière que ce soit par l'autorité scolaire (Article 53 de l'*Elementary education Act* de 1870). Jean Bruyas précise le régime financier en place en Angleterre avant l'adoption de la loi de 1870. Il repose sur trois sources de revenues : « 29 % des dépenses environ étaient couvertes par les souscriptions privées, 33 % par les rétributions scolaires, 38 % par les subventions d'État » (BRUYAS, J., *Le régime légal de l'enseignement, op. cit.*, p. 65).
[1721] Article 54 de l'*Elementary education Act* de 1870. La section II de l'*Elementary Act* de 1897 accroît cette subvention au profit des districts pauvres (c'est-à-dire les district où la taxe locale ne dépasse pas un montant déterminé). En 1900, cela représentait une charge de 5,2 millions de francs pour l'État (BRUYAS, J., *op. cit.,* p. 77).
[1722] Articles 2-1 et 3 de *Education Act* du 18 décembre 1902. L'article 11 de l'*Education Act* du 28 août 1907 permettait aux autorités locales d'établir un système de bourses locales et de places gratuites pour les écoles secondaires. Selon Jean Bruyas, leur proportion pouvait s'élever à 25 % des élèves fréquentant les écoles (BRUYAS, J., *op. cit.*, p. 123).
[1723] Article 13 al 4 de la loi du 28 juin 1833, article 40 al 4 de la loi du 15 mars 1850, article 8 al 2 de la loi du 10 avril 1867 et article 5 de la loi du 16 juin 1881 qui établit la gratuité absolue de l'enseignement primaire dans les écoles publiques (*Duvergier*, t. 81, 1881, p. 215).

un montant minimum d'un million de *reales* annuel inscrit au budget général de l'État[1724]. Il devait être distribué par le gouvernement de manière équitable aux villages qui ne sont pas en mesure de faire face à leurs dépenses obligatoires en matière d'éducation primaire. En Angleterre, la plupart des lois organisant l'instruction primaire ont également prévu des subventions étatiques[1725]. Fondées sur l'assiduité des élèves, le développement de la gratuité ou encore le nombre d'enfants ayant obtenu le certificat de compétences, leur montant n'a cessé d'augmenter. Des subventions spéciales pour les communes pauvres ne percevant pas de taxes locales suffisantes ont également été prévues notamment par la loi de 1902[1726]. Elle organisait donc une forme de péréquation en faveur de ces communes. Des fonds ont également été institués pour financer l'enseignement complémentaire ou secondaire[1727]. Pour prendre un dernier exemple, en Suède également, l'État est intervenu pour prendre « une grande partie des dépenses à sa charge, notamment les frais généraux de l'école de base et la totalité des traitements de ses professeurs »[1728]. En moyenne, l'État participait à hauteur de 64 % de ces dépenses. Là aussi, il intervenait davantage dans les municipalités dont les impôts locaux étaient insuffisants[1729].

Le financement public n'est pas intervenu uniquement pour permettre le fonctionnement des services gratuits. On peut constater qu'il a caractérisé pratiquement tous les services publics.

2. Un financement public compensant des obligations

Qu'il s'agisse des transports publics, de l'eau et de l'assainissement ou encore de l'éducation payante, le financement public apparaît comme une règle générale soit, comme déjà évoqué, en ce qui concerne l'investissement dans l'établissement du service, soit en ce qui concerne son exploitation. Même s'ils prennent des formes diversifiées, que leur

[1724] Article 97 de la loi fondamentale sur l'éducation du 9 septembre 1857 (http://personal.us.es/alporu/historia/ley_moyano_texto.htm). Une obligation similaire s'imposait aux provinces qui devaient prévoir dans leur budget les recettes nécessaires pour couvrir une part des dépenses des établissements publics d'enseignement secondaire

[1725] Article 97 de l'*Elementary education Act* de 1870 ; article 19 de l'*Elementary education Act* du 15 août 1876 ; article 2 de l'*Elementary education act* de 1891 ; article 10 de *l'Education Act* de 1902.

[1726] Art 10-1-b de de *Education Act* du 18 décembre 1902. Cette possibilité de subventions additionnelles concernaient également les écoles volontaires.

[1727] L'*Elementary education Act* de 1876 prévoit par exemple que des fonds provenant de subventions votées par le parlement seraient destinés à payer, pendant trois années, la rétribution scolaire à des enfants qui ont obtenu des certificats de compétences et d'assiduité avant l'âge de onze ans. Cela leur permettait donc de continuer l'école jusqu'à 14 ans.

[1728] RICHARD, S., *École nouvelle, société nouvelle*, *op. cit.*, p. 67. Voir également HIPPEAU, C., *L'instruction publique dans les États du nord, op. cit.*, pp. 74-75.

[1729] *Ibid.*, p. 67.

proportion est différente selon les secteurs et les périodes, les financements publics ont pour conséquence que l'ensemble des utilisateurs ne paie pas l'intégralité des coûts de gestion du service. Le différentiel supporté par les contribuables est plus ou moins important. Il peut relever des autorités locales et/ou nationales. Il permet une redistribution tant sociale que géographique qui est l'un des principaux moyens de concrétiser le principe d'égalité d'accès au service.

Ces mécanismes de péréquation se rencontrent bien évidemment dans le domaine de l'éducation. Victor Cousin, dans son étude sur l'Allemagne, note, en effet, que pour entretenir des écoles dans chaque commune, salubres, avec des salles suffisamment grandes, un matériel adapté, un bon traitement pour le maître, il faut des « fonds considérables »[1730]. C'est pourquoi, dès cette époque[1731], pour les écoles qui ont des fonds particuliers provenant de fondations, elles ont le droit, en cas d'insuffisance, à des subventions des villes et des sociétés pour les écoles de campagnes[1732]. Quant au département, il peut venir aider une ville ou un village qui « ne peut soutenir par ses propres ressources à l'enseignement inférieur dont elle a besoin »[1733]. Si les moyens financiers existants étaient insuffisants, « les fonds rigoureusement nécessaires » étaient mis « à la charge des pères de famille » qui ne pouvaient refuser de payer l'augmentation de la contribution (*Beiträge*)[1734]. Tant les contributions que la rétribution étaient « obligatoires au même titre et avec les mêmes privilèges que les impositions générales de l'État »[1735]. Même avec le développement des écoles publiques, l'enseignement privé continuait d'être subventionné. A Berlin, par exemple, s'il y avait 31 écoles publiques en 1864, la « commune donnait des subsides à 37 écoles privées pour recevoir des enfants »[1736]. Notons néanmoins que, dans le domaine de l'éducation, si les financements publics ont incontestablement servi au paiement des exemptions pour les enfants des milieux populaires et à soutenir les communes pauvres, ils ont également constitué (et constitue encore) un moyen de permettre aux écoles privées de continuer à exister sans que leur accès

[1730] COUSIN, V., *De l'instruction publique en Allemagne*, *op. cit.*, t. 3, 1841, pp. 68-69.
[1731] Notons toutefois que l'article 33 du titre XII de la seconde partie du code général prussien de 1794 disposait déjà que « l'entretien des bâtiments de l'école et de la maison du maître doit encore, comme charge commune, concerner indistinctement tous les habitants qui sont du ressort de cette école » (*Code général des États prussiens*, Paris, Imprimerie de la République, t. 2, an X (1802), p. 475).
[1732] *Ibid.*, p. 69.
[1733] *Ibid.*Victor Cousin précise que si une réparation ne peut être effectuée en raison de la pauvreté des habitants ou parce que les charges sont déjà trop élevées, une demande de secours peut être faite sur les fonds départementaux (*Ibid.*, p. 70).
[1734] *Ibid.*Les pères de famille ne peuvent invoquer le fait que « les écoles de [leur] paroisse ou de [leur] confession sont en bon état, parce qu'il s'agit de pourvoir à l'enseignement général de la commune et que toutes les écoles sont ouvertes à tous et peuvent également profiter à chacun » (*Ibid.*).
[1735] *Ibid.*, p. 72.
[1736] HIPPEAU, C., *L'instruction publique en Allemagne*, *op. cit.*, p. 140.

ne soit réservé à une infime minorité d'enfants ayant des parents particulièrement aisés ce qui de fait réduirait considérablement le nombre de ces écoles. Cette question a été un enjeu particulièrement fort dans nombre de pays[1737].

Le domaine des transports publics est un autre exemple de secteur où les financements publics ont été particulièrement importants. Ce financement public se justifie par le caractère incontournable d'un accès de masse aux transports urbains et régionaux pour les déplacements domicile-travail, mais également pour la vitalité des activités commerciales et culturelles. Ainsi, les territoires doivent être largement maillés de réseaux de transports qui impliquent beaucoup d'entretien et des améliorations constantes des équipements et des matériels. Ce maillage territorial implique des péréquations entre territoires afin de rendre possible l'existence de dessertes particulièrement déficitaires sans accroître de manière dissuasive le prix payé par les usagers concernés[1738]. Quant à la massification de l'usage des transports collectifs, elle implique des tarifs bas et uniformes comme le développement de tarifs sociaux (familles nombreuses, scolaires et étudiants, personnes âgées ou handicapées ou encore chômeurs) qui, par définition, sont inférieurs aux tarifs de référence. La question du montant des tarifs est particulièrement importante comme en témoigne l'exemple anglais. En effet, une augmentation trop élevée des tarifs conduit à une baisse de la fréquentation préjudiciable aux opérateurs, à la collectivité et, bien sûr, aux utilisateurs. En l'espèce, à la fin des années 1980, de fortes hausses de tarifs allant de 25 à 30 % en deux ans ont entrainé une baisse de 16 % de la fréquentation[1739]. Plus généralement, avec Émile Mérenne, on peut affirmer qu'« en matière de transports publics, il s'avère impensable de faire supporter la totalité des dépenses par les seuls usagers pour des raisons principalement sociales, les plus

[1737] À titre d'illustration, en Angleterre, si avec l'*Education Act* de 1870, les subventions étaient réservées aux « écoles élémentaires publiques » qui respectaient le principe de « neutralité religieuse » (art 7), cette distinction est supprimée par l'*Elementary education Act* du 15 août 1876 qui autorise donc les « écoles volontaires » à recevoir des subventions (art 19). En 1895, les écoles libres, avec 2,5 millions d'élèves, reçoivent 3,3 millions de livres en subventions directes et contributions pour le paiement de la rétribution scolaire des enfants pauvres. De leur côté, les écoles neutres comptent 1,9 millions d'élèves et perçoivent 3 millions de livres. Pour les écoles libres, les souscriptions volontaires n'atteignent que le quart des subventions étatiques (836.428 livres en 1895) (GIRAUD, E., « Note sous la loi du 8 avril 1897 accordant aux écoles élémentaires libres une subvention sur les fonds du Trésor et l'exemption de taxes locales », *Annuaire de législation étrangère*, A. 27, 1898, pp. 11-12). L'article 1er de la loi du 8 avril 1897 prévoit des subventions spécifiques de 5 schellings par élève pour les écoles volontaires auxquelles s'ajoutera des exemptions de terrains et des bâtiments des taxes locales (section III). Cette somme sert à déterminer la somme globale de la subvention puisqu'elle n'est pas distribuée mécaniquement à raison de 5 shillings par élève. Cette somme est répartie par les soins et sous la responsabilité de l'*Education Department* (art 2). En 1897, cette subvention a représenté une dépense de 615 000 livres soit 15,5 millions de francs (*Ibid.*, p. 10). En 1902, cette subvention annuelle spéciale s'élevait encore à 15 millions de francs tandis que le montant des souscriptions volontaires était de 20 millions de francs » (BRUYAS, J., *Le régime légal de l'enseignement, op. cit.*, p. 76).

[1738] Voir notamment CROZET, Y., « Transport ferroviaire et service public », *in* GRARD, L., VANDAMME, J., et VAN DER MENSBRUGGHE, F. (dir), *Vers un service public européen*, Paris, Aspe-Europe, 1996, p. 272 ; BRISSON, J.-F., « Les redevances ferroviaires », *in* VIDELIN, J.-C., *Les mutations de l'activité ferroviaire. op. cit.*, p. 67.

[1739] QUIN, C., HOUÉE, M., MÉYÈRE, A., *Le financement des transports collectifs urbains dans les pays développés*, *op. cit.*, p. 88.

démunis composant une part importante des utilisateurs potentiels de ces transports publics »[1740]. C'est pourquoi « les systèmes de transports urbains de la plupart des villes des pays industriels et des pays en développement connaissent des difficultés financières car les recettes tirées de la vente des billets et des abonnements sont insuffisantes pour couvrir les frais de fonctionnement »[1741]. Le résultat est que les recettes des réseaux sont souvent dissociées des coûts réels d'investissement et d'exploitation du réseau.

Ce subventionnement des transports existait déjà au XIX^e^ siècle. Pour ne citer qu'un exemple, la loi française du 11 juin 1880 relative aux chemins de fer d'intérêt local et aux tramways prévoyait la possibilité pour l'État de s'engager à subvenir, en partie, aux insuffisances du produit brut pour couvrir les dépenses d'exploitation ainsi que 5 % par an du capital de premier établissement à condition que le département et la commune y contribue également[1742]. Si, au XX^e^ siècle, les transports publics ont pu être négligés pendant quelques décennies du fait de l'essor de l'automobile, ils ont connu une nouvelle dynamique à partir des années 1970 en relation avec la congestion des agglomérations puis au tournant du millénaire, en lien avec la préoccupation écologique. Or, comme l'expliquent Claude Quin, Michel Houée et Alain Méyère, dans leur étude comparative réalisée sur quinze pays d'Europe en 1990, si le pourcentage des subventions est généralement resté inférieur à 20 % au cours des années 1960, il a « augmenté sensiblement au cours de la décennie suivante pour s'échelonner entre 20 et 80 % selon les pays et les villes au début des années quatre-vingt »[1743]. A titre d'illustration, en Suède, « les subventions municipales s'élèv[ai]ent à 64 % à Stockholm, 56 % à Göteborg et 52 % à Malmö »[1744]. En France, la part de financement public des entreprises de transports collectifs représentait en 1987, 36,4 % en Ile-de-France et

[1740] MÉRENNE, E., *Géographie des transports. Contraintes et enjeux*, *op. cit.*, p. 216. Par exemple, à Paris, le choix politique a été de maintenir les tarifs à un bas niveau. Ainsi, en 1968, « les subventions à la R.A.T.P ont atteint pour les seuls réseaux existants, 631 000 000 de francs, dont 70 % en provenance de l'État et 30 % des collectivités locales » (GÉRONDEAU, Ch., *Les transports urbains*, *op. cit.*, p. 25). En 2014, le concours public du STIF (qui concerne aussi la SNCF puisqu'il est en charge des transports en Ile-de-France) s'élève à 1,8 millions d'euros, soit 19,2 % du financement du fonctionnement des transports en communs en Ile-de-France, sachant que les recettes tarifaires ne représentent que 29,7 %, le reste étant financé par le versement transport qui est une taxe acquittée par les entreprises et les organismes publics ou privés de plus de 9 salariés (39,1 %), le remboursement des titres de transport par les employeurs (9,3 %) et les recettes de publicité ou de contraventions (2,7 %) (STIF, *Rapport d'activité 2014,* p. 4).

[1741] MÉRENNE, E., *op. cit.*, p. 130.

[1742] Article 13 de la loi du 11 juin 1880 relative aux chemins de fer d'intérêt local et aux tramways. Les articles 14 à 16 viennent préciser les modalités de cette subvention et les conditions à remplir (*Duvergier*, t. 80, 1880, p. 230).

[1743] QUIN, C., HOUÉE, M., MÉYÈRE, A., *Le financement des transports collectifs urbains dans les pays développés, op. cit.*, p. 85.

[1744] *Ibid.*, p. 30. Les auteurs précisent que la participation des usagers est « d'environ 33 % à Stockholm, de 32 % à Göteborg, et de 43 % à Malmö ». Le reliquat est financé par d'autres ressources commerciales (publicité, service occasionnels, assistance-conseil).

52,8 % en Nord-Pas-de-Calais[1745]. En Espagne, à la même période, le réseau de Barcelone était financé à hauteur de 36 % par les autorités publiques et celui de Madrid à 48 %[1746]. Avec le processus de libéralisation, le financement public ne disparaît pas comme en témoigne l'exemple anglais qui est l'un des précurseurs en matière de dérégulation des transports publics. En effet, en 1987-1988, premières années de la dérégulation, les compensations tarifaires représentaient, dans la part totale des dépenses, 32 %, le soutien aux services « socialement nécessaires » 16 % et le soutien aux services ferroviaires 19 % »[1747].

Dans le domaine de l'eau, des subventions sont également accordées même si elles concernent généralement davantage les investissements (notamment pour les communes rurales ou pauvres) que les coûts d'exploitation. Mais, elles interviennent notamment pour établir des tarifs sociaux afin de permettre aux catégories les plus pauvres de la population d'avoir un accès à cette ressource si essentielle[1748].

Outre leur rôle de redistribution, la légitimité de ces financements est qu'ils interviennent en contrepartie d'obligations définies par les autorités publiques qui ne concernent pas uniquement les tarifs sociaux. On peut évoquer également les obligations de dessertes obligatoires, le maintien d'établissements scolaires ou encore l'imposition de normes de qualité et de sécurité du service[1749]. Au fil du temps et des exigences nouvelles de la société, ces obligations ont eu tendance à s'amplifier notamment concernant ce dernier type de normes. Ces nouvelles obligations ont entrainé de nouvelles compensations financières[1750].

[1745] *Ibid.*, p. 113. Concernant l'Ile-de-France, le financement de l'État était de 24,1 % et celui des collectivités territoriales de 12,3 %, la plus grande part étant à l'époque financée par les communes et les départements. Concernant le Nord-Pas-De-Calais, il était respectivement de 12,6 % et 40,2 %.

[1746] *Ibid.*, pp. 195-196. Concernant Barcelone, la municipalité versait 6 % et la généralité de Catalogne ainsi que l'État 30 %.

[1747] *Ibid.*, pp. 215 et s. Ces chiffres correspondent à six des sept *Passengers Transport authorities* (PTA) pour lesquelles les données étaient disponibles. Notons avec Richard Darbéra, que, pour Londres et les 6 aires métropolitaines anglaises, « la subvention d'équilibre a représenté 47 % du revenu des services d'autobus londoniens » au moment de son apogée en 1984, et à la veille du démantèlement de London Transport. Elle a disparu complètement en 1996 (DARBÉRA, R., « L'expérience anglaise de dérégulation des transports par autobus », *les Cahiers Scientifiques du Transport*, n° 46, 2004, pp. 37-38).

[1748] Dans le domaine de l'eau, un fond social visant à aider au paiement des factures des plus défavorisées est souvent institué (HAUMONT, F., ORIANNE, St., « Le droit à l'assainissement en région wallonne », *in* SMETS, H., *L'accès à l'assainissement, un droit fondamenta*l, Paris, Éd. Johanet, 2010, p. 133.

[1749] Pour s'en tenir à quelques exemples, on peut citer le cas de l'Angleterre en matière d'éducation. Dès le milieu du XIXe siècle, le comité spécial du Conseil privé créé en 1839 et constituant une première ébauche d'un ministère de l'éducation était chargé de l'administration des sommes votées annuellement par la Chambre des communes. Il a imposé un certain nombre d'obligations pour toutes les écoles recevant des subventions comme le fait que les instituteurs ne sortant pas de l'école normale soit titulaire d'un certificat d'aptitude ou encore en s'octroyant le droit d'« intervenir dans la rédaction des actes de fondation – *trust deeds* – qui déterminaient les conditions de fonctionnement des écoles » (BRUYAS, J., *Le régime légal de l'enseignement, op. cit.*, pp. 52-53, 55).

[1750] En France, par exemple, l'article 18 ter de la Convention du 31 août 1937 mise à jour en 1970 entre la SNCF et l'État dispose que « toute obligation qui serait imposée par l'État à la Société nationale, soit d'assurer certains services ou fournir certaines prestations dans des conditions ou à des prix qu'elle considérerait comme non conformes à son intérêt commercial, soit de créer ou maintenir des moyens en excèdent de ceux qu'elle estimerait nécessaires aux besoins de l'exploitation de l'ensemble de son réseau, donnera lieu au versement, par l'État, à la Société Nationale, des sommes destinés à la couvrir des

Le résultat a été un accroissement de la dépense publique qui, dans le même temps a accru la maîtrise publique à l'égard de ces services. L'ampleur de ce phénomène a conduit, au cours de la seconde moitié du XX^{e} siècle, à l'élaboration de la notion juridique d'« obligations de service public ». Issue de la littérature de l'économie des transports, elle a été initialement employée, en France, par les « techniciens des secteurs en réseaux formés à l'approche économique qui l'utilisaient afin d'identifier les sujétions spécifiques ou le régime juridique applicable à leur activité de "service public" »[1751]. Elle renvoie donc aux « mécanismes anciens de compensations financières des charges de service public »[1752]. Cette expression va commencer à se diffuser, au début des années 1960, dans le vocable normatif européen avant d'être reprise explicitement dans le premier règlement transport de 1969[1753].

La possibilité de compenser financièrement des obligations de service public est toujours la règle[1754]. Néanmoins, cette compensation doit respecter les conditions fixées par la jurisprudence Altmark[1755], et précisées ensuite notamment dans une communication de la Commission européenne dédiée[1756], pour ne pas être considérée comme une aide d'État et être

charges nettes supplémentaires. La société Nationale ne pourra être astreinte aux obligations prévues à l'alinéa qui précède qu'autant que le montant de la charge à compenser aura été évalué et que les crédits correspondants auront été inscrits, compte tenu de cette évaluation, au budget du département ministériel intéressé ». A l'alinéa 4 de ce même article, prévoit que « si des collectivités ou organismes publics qui en font la demande, la Société nationale passera avec ces collectivités ou organismes des conventions qui détermineront les conditions dans lesquelles la Société nationale acceptera, contre rémunération, de prendre des engagements de même nature que les obligations prévues au premier alinéa du présent article ». Des obligations de compensation sont également prévues pour les services que l'État a décidé de maintenir dans des conditions d'exploitation déficitaires (art 18 quater al 2) (Convention du 31 août 1937 mise à jour, *in* MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, *Textes de base sur la SNCF*, Paris, service des affaires économiques et internationales, 1971, p. 83). Pour prendre un autre exemple, voir l'article 3 § 2 4° de la loi belge du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques qui concerne les subventions étatiques destinées à couvrir les charges qui découlent pour l'entreprise publique de ses tâches de service public.

[1751] ZIANI, S., *Service public et obligations de service public*, Strasbourg, Université de Strasbourg, 2014, p. 143.

[1752] *Ibid.*, p. 149.

[1753] *Ibid.,* pp. 153-154.

[1754] Notons que dès le Traité de Rome de 1957, il est prévu une possibilité de déroger aux règles du traité dans le cas où elles feraient « échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière » impartie aux entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général.

[1755] CJUE 24 juillet 2003, *Altmark Trans GmbH*, aff. C-280/00 : des subventions publiques visant à permettre l'exploitation de services réguliers de transports urbains, suburbains ou régionaux ne tombent pas sous le coup de la prohibition des aides d'État lorsque les quatre conditions suivantes sont réunies : (i) l'entreprise bénéficiaire a été effectivement chargée de l'exécution d'obligations de service public clairement définies ; (ii) les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation de ces obligations de service public ont été préalablement établis de manière objective et transparente ; (iii) la compensation ne dépense pas ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations ; (iv) lorsque le choix de l'entreprise n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public [ou de concession, comme précisé ultérieurement par les institutions européennes], le niveau de la compensation a été déterminé sur la base d'une analyse des coûts supportés par une entreprise moyenne bien gérée et adéquatement équipée en moyens de transport afin de pouvoir satisfaire auxdites exigences de service public, en tenant compte des recettes et du bénéfice raisonnable sus-évoqués.

[1756] Communication de la Commission relative à l'encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public (2012/C 8/03).

ainsi compatible avec les règles du traité[1757]. Dans la logique communautaire, les autorités publiques doivent prouver que les avantages financiers directs ou indirects consentis à un exploitant de service d'intérêt économique général doivent strictement servir à compenser des obligations clairement précisées et permettant d'assurer les missions particulières qui leur ont été imparties. Pour la réalisation de ces obligations, les autorités publiques peuvent fixer des indicateurs de performance qui viennent conditionner le montant des financements[1758]. Ils sont censés évaluer la qualité de service et le respect du contrat. Pour prendre un exemple, on peut citer celui des transports de voyageurs pour lesquels la Commission européenne rappelle, dans son règlement n° 1370/2007, que des compensations de service public peuvent être nécessaires dans ce secteur « afin que les entreprises chargées d'assurer un service public fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions ». Ces compensations doivent ainsi « être attribuées pour assurer la prestation de services qui sont des services d'intérêt économique général au sens du traité » et « ne sauraient dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable »[1759]. Ces compensations doivent être prévues dans le cadre d'un contrat de service public[1760]. Notons que dès le traité de Rome, les aides répondant « aux besoins de la coordination des transports » ou correspondant « au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public » étaient considérées comme compatible avec les règles du Traité[1761].

Le nombre de décisions et de textes existants en la matière montre l'importance de cette question eu égard au rôle joué par les financements publics dans l'effectivité de l'accès à des

[1757] Selon l'article 92 du Traité de Rome, les aides accordées par les États qui « faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions » sont incompatibles avec le marché commun dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres.
[1758] Les anglais ont développé cette pratique, dans les années 1990, dans le domaine des transports par autobus. Le calcul de la rémunération dépendait de la mesure de certains paramètres comme la régularité, la ponctualité ou encore les services non assurés en cas de pannes ou de grèves (DARBÉRA, R., « L'expérience anglaise de dérégulation des transports par autobus », *op. cit.*, p. 34).
[1759] Considérant n° 34 du Règlement n° 1370/2007 du Parlement européen et du conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil (*JOUE*, L 315, 3 décembre 2007, p. 5). L'article 3 § 2, qui prévoit que la fixation de tarifs maximaux relève de la détermination d'obligations de service public, précise que « l'autorité compétente octroie aux opérateurs de services publics une compensation pour l'incidence financière nette, positive ou négative, sur les coûts et les recettes occasionnés par le respect des obligations tarifaires établies au travers de règles générales, de manière à éviter toute surcompensation, et ce nonobstant le droit qu'ont les autorités compétentes d'intégrer des obligations de service public fixant des tarifs maximaux dans les contrats de service public ». Le § 3 autorise l'exclusion du champ d'application de ce règlement les « compensations financières accordées pour les obligations de service public qui établissent des tarifs maximaux pour les élèves, les étudiants, les apprentis et les personnes à mobilité réduite ».
[1760] Article 3 § 1 du Règlement n° 1370/2007 (*Ibid.*, p. 7). Les règles applicables pour calculer le montant des compensations liées à des contrats de service public sont précisées en annexe de ce règlement (*Ibid.*, p. 12).
[1761] Article 77 du Traité de Rome devenu article 73 du TCE puis article 93 du TFUE.

services de qualité. Dans une logique d'ouverture à la concurrence, cette question est devenue un point nodal des débats concernant le fonctionnement des services publics car elle montre la tension existant entre cette logique et les impératifs politiques répondant aux enjeux sociaux et sociétaux ainsi qu'au développement des territoires.

On constate donc que pour tous les services publics, les autorités publiques définissent au moins en partie le contenu du service en posant des conditions à même de répondre aux besoins et de garantir l'intérêt général. Elles fixent, notamment, des modalités en termes d'allocation de la part du service rémunéré par les tarifs et celle financée par la collectivité pour des motifs d'égalité, de cohésion sociale et de continuité territoriale qui impliquent le financement d'un service même non rentable. Garantes de l'intérêt général, les autorités publiques assurent également la primauté des intérêts publics par le contrôle qu'elles exercent sur l'exploitation des services publics.

Section II - Une exploitation contrôlée

Parce qu'ils répondent à des besoins fondamentaux concernant l'ensemble de la population (ou en tout cas une grande partie d'entre elle) ; parce qu'ils doivent s'assurer que les conditions dans lesquelles est assuré le service respectent les obligations de continuité, d'égalité, de qualité et d'adaptabilité ; parce qu'ils doivent vérifier également que les règles de sécurité et d'éthique sont respectées ; parce que l'argent public est mobilisé ; les pouvoirs publics mettent partout en œuvre un contrôle de l'exploitation du service. Le contrôle des autorités publiques est systématiquement cité dans les travaux relatifs aux services publics. Mais il n'y est pas forcément développé tant il peut prendre des formes différentes et complexes dont il est impossible de faire la synthèse ici. Il s'agit donc plus modestement d'illustrer quelques-uns des grands traits de ce contrôle qui se traduit notamment par des moyens de surveillance (§ 1) et des moyens de contrainte ou d'incitation qui en sont le corollaire indispensable (§ 2).

§ 1 - Les moyens de surveillance

Les autorités publiques se sont dotées d'outils leur permettant de suivre l'exécution du service et de veiller à ce qu'elle se déroule selon les normes qui l'encadrent. Ce suivi implique des contrôles spécifiques qui diffèrent, bien évidemment, en fonction de la nature de l'activité et qu'il n'est pas possible d'examiner en détail ici. Dans tous les cas, il nécessite de se doter de moyens d'information (A) et d'inspection (B).

A. Les moyens d'information

L'information concernant les données essentielles qui caractérisent la mise en œuvre du service joue un rôle stratégique pour les autorités publiques. En effet, sans données sur les conditions techniques, administratives et financières du fonctionnement des services, il serait impossible de vérifier la conformité de ces derniers aux engagements pris au moment où est accordée l'autorisation d'exploiter. L'information est obtenue grâce à l'obligation faite aux exploitants, qu'ils soient publics ou privés, de fournir à intervalle régulier des éléments objectifs et des rapports permettant de décrire l'activité (1). Les plaintes ou réclamations des usagers constituent également une source d'information précieuse pour les autorités publiques (2).

1. La fourniture de données aux autorités publiques

Concernant les services publics relevant directement de la responsabilité d'administrations, les parlements disposent de divers moyens leur permettant d'obtenir les informations nécessaires à l'exercice de leurs prérogatives en matière de surveillance et de contrôle de l'activité. Celles-ci s'exercent notamment au travers de l'exploitation des données relatives à l'exécution du budget en particulier en examinant l'utilisation des crédits des différents ministères ou des autorités locales[1762]. Mais, la panoplie est beaucoup plus vaste. Elle s'étend des questions au gouvernement (ou interpellations) jusqu'aux éventuelles commissions d'enquête en passant par des rapports d'information ou encore par des auditions

[1762] À titre d'illustration, en matière d'éducation en Belgique, la loi impose que soit « annexé à la proposition du budget un tableau détaillé de l'emploi des fonds alloués, pour l'instruction primaire, tant par l'État que par les provinces et communes, pendant le dernier exercice dont les comptes sont arrêtés » (art 8 al 10 de la loi du 15 septembre 1895 portant modification à la loi organique de l'instruction primaire du 20 septembre 1884 (*Annuaire de législation étrangère*, A 25, 1896, p. 462)..

de personnes responsables[1763]. Ce contrôle peut avoir une efficacité qui varie selon les pays en fonction des moyens concrets, notamment de sanction, dont les parlementaires disposent.

Concernant les services publics mis en œuvre par des entreprises, il est souvent précisé dans les actes autorisant l'exploitation du service que des rapports d'activité ainsi que des états comptables doivent être remis périodiquement – souvent annuellement – à l'autorité publique qui, généralement, lui a accordé l'autorisation d'exploiter. Dans les faits, cette obligation de produire des rapports constitue la base du contrôle effectué par cette dernière. Elle est le moyen d'apprécier les conditions d'exécution du service public. Elle existe dans l'ensemble des pays de l'étude et quels que soient les modes de gestion : concessions[1764], affermages[1765] ou encore régies[1766]. De surcroît, l'autorité publique se réserve, le plus souvent,

[1763] Notons que dans les États fédérés comme l'Allemagne, le contrôle parlementaire s'effectue tant au niveau des parlements des länder que du parlement fédéral (*Bundestag*) ; C'est le cas notamment en matière de police où les ministres de l'intérieur sont plus spécifiquement l'objet du contrôle en tant qu'autorité suprême dans la hiérarchie de la police (SOMMERMANN, K.-P., « Administration et police en Allemagne », *op. cit.*, p. 35). Pour une présentation du contrôle du Parlement en France sur les concessions des services publics nationaux, voir BERNHEIM, P., *Le contrôle des services publics gérés par les personnes privées*, *op. cit.*, pp. 128 et s. En Belgique, l'article 47 de la loi du 1er juillet 1879 portant révision de la loi du 23 septembre 1842 sur l'instruction primaire disposait que « tous les trois ans, un rapport sur l'état de l'instruction primaire est présenté par le gouvernement à la législature » (*Annuaire de législation étrangère*, A. 9, 1880, p. 497).

[1764] En France, dans le domaine de la distribution d'eau, l'article 3 du décret impérial du 14 décembre 1853 autorisant la création de la Compagnie générale des eaux dispose que « la société sera tenue de remettre, tous les six mois, un extrait de son état de situation au ministre de l'agriculture, du commerce et des travaux publics, au préfet de police, à la chambre de commerce et au greffe du tribunal de commerce de Paris » (*Duvergier*, t. 54, 1854, p. 36). Un siècle plus tard, le cahier des charges type pour les concessions de distribution d'eau impose à l'exploitant de fournir chaque année au maire, « un compte-rendu statistique de son exploitation comportant notamment l'état des recettes et des dépenses » ainsi que les différentes données précisées dans les cahiers des charges (voir article 42 du cahier des charges type pour la concession d'une distribution publique d'eau potable approuvé par le décret n°47-1554 du 13 août 1947, *JORF*, 21 août 1947, p. 8256). Cette pratique est toujours actuelle comme en témoigne l'article 52 de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession. En effet, pour tout contrat de concession, « le concessionnaire produit chaque année un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution du contrat de concession et une analyse de la qualité des ouvrages ou des services » (*JORF*, 30 janvier 2016, texte n° 66). Cette obligation de fournir tout document existe également dans le domaine des transports collectifs. Pour ne prendre qu'un seul exemple, l'article 19 de la loi du 11 juin 1880 relative aux chemins de fer d'intérêt local et aux tramways rend obligatoire la remise, tous les trois mois, d'un compte-rendu détaillé des résultats de l'exploitation (dépenses d'établissement et d'exploitation et recettes brutes) (*Duvergier*, t. 80, 1880, p. 231). En Angleterre, Alfred Picard note par exemple que les compagnies de chemins de fer anglaises devaient adresser annuellement au *Board of Trade* l'état du trafic et la situation financière conformément aux Actes des 14 août 1871 et du 5 aout 1873. Elles devaient notamment préciser le montant du capital autorisé et du capital réalisé en fin d'exercice en indiquant le taux d'intérêts, la longueur des lignes exploitées et le nombre de voyageurs de chaque classe, les dépenses d'exploitation et l'état du matériel ; ou encore les cas d'inobservation des instructions de sécurité données par les inspecteurs (PICARD, A., *Traité des chemins de fer*, *op. cit.*, t. 3, p. 190). Dans le domaine de la distribution d'eau, les entrepreneurs sont tenus d'envoyer gratuitement, chaque année, un relevé du solde des recettes et des dépenses au *clerk of the peace* du comté (art 83 du *Waterworks clauses act* de 1847).

[1765] En France, les dispositions en matière de production de rapport annuel pour les fermiers sont les mêmes que pour les concessionnaires (article 40 du cahier des charges type pour l'exploitation par affermage d'un service de distribution publique d'eau potable approuvé par le décret n° 51-859 du 6 juillet 1951, *JORF*, 8 juillet 1951, p. 7250).

[1766] La loi italienne du 29 mars 1903 sur l'exploitation directe des services publics par les communes dispose dans son article 17 que les bilans des entreprises en régie doivent être votés par le conseil communal et approuvés par le conseil administratif provincial (*Junta provinciale administrativa*) et que leurs comptes annuels sont soumis, par leur conseil d'administration, avec un rapport détaillé à l'approbation du conseil municipal afin que tous les électeurs puissent en prendre connaissance. Par ailleurs, selon l'article 18, toutes les délibérations et actes de toute nature doivent, au fur et à mesure, être communiqués au sous-préfet qui peut en suspendre l'exécution en cas de violation des lois et des règlements qu'ils soient généraux ou spéciaux (*Sulla municipalizzazione dei pubblici servizi : Legge 29 marzo 1903*, *op. cit.*, pp. 6-7).

le droit de se faire communiquer à tout moment, les documents et renseignements lui permettant d'apprécier la conformité du service aux obligations des exploitants[1767].

Il est important de noter que ces modalités de surveillance de l'exploitation du service comportent des limites. Ces dernières tiennent notamment à la technicité souvent très forte des rapports d'activités. Face à elles, la compétence des autorités publiques est inégale. Le problème est souvent difficile à résoudre pour des collectivités locales qui ne bénéficient pas toujours, en leur sein, des qualifications nécessaires ou d'un budget leur permettant d'externaliser de manière satisfaisante les aspects en particulier techniques de ce contrôle[1768]. Il l'est moins lorsque l'autorité publique est celle de l'État ou d'entités locales rompues à l'exercice du contrôle de l'exécution des concessions tels que d'importants syndicats intercommunaux. Les limites peuvent être liées également à la difficulté de s'assurer que toutes les informations nécessaires ont été fournies. En effet, le respect des procédures et des modèles de rapport d'activité ne peut offrir la garantie absolue qu'aucune donnée sensible ou problématique n'a pu être omise voire dissimulée.

À côté de cette fourniture de données, les autorités publiques peuvent obtenir des informations sur l'exploitation des services par le biais de leurs utilisateurs.

2. Les plaintes et réclamations des utilisateurs

Lorsqu'ils estiment que le service rendu n'est pas satisfaisant, et encore plus, quand ils en sont mécontents, les usagers se manifestent de différentes manières. Réclamations verbales ou écrites, plaintes formalisées, usage de la pétition ou encore des voies de recours gracieuses ou contentieuses, leur expression est l'un des indicateurs importants à la disposition des autorités publiques. La fréquence, la nature, et le degré de gravité de ces réclamations permettent à ces dernières de déceler d'éventuels dysfonctionnements, des manquements aux cahiers des charges, voire des pratiques dangereuses pour la sécurité des usagers.

[1767] En Allemagne par exemple, la Direction des chemins de fer de l'Empire instituée par la loi du 27 juin 1873, « est autorisée, dans les limites de sa compétence, à exiger des administrations de chemins de fer tous renseignements sur leur organisation et leurs règlements, ou, si elle le juge à propos, à s'en instruire par voie d'enquête directe et à prendre dans ce but toutes mesures nécessaires » (art 4 al 2 de la loi du 27 juin 1873 instituant une direction des chemins de fer de l'Empire, *Annuaire de législation étrangère*, A 3, 1874, p. 120). Pour prendre un autre exemple dans un autre domaine, en Angleterre l'article 28 de *Education act* de 1918 prévoit l'obligation, pour les personnes responsables d'une école non subventionnée, de fournir au *Board of education*, quand ce dernier le requiert, tous les renseignements prescrits dans les règlements.

[1768] En France, la pratique est fréquente dans les concessions que le titulaire s'acquitte vis-à-vis de la collectivité concédante d'une redevance de contrôle, qui permettra à cette dernière de pourvoir au coût interne et externe du contrôle.

Différentes voies de résolution des problèmes existent. Elles sont, pour une part, internes aux entreprises ou administrations en charge des services publics. Des services des réclamations d'hier aux médiateurs internes d'aujourd'hui, les entreprises se sont de longue date dotées des outils nécessaires pour traiter ces doléances. Dans les administrations, les recours hiérarchiques sont une pratique bien établie. C'est par exemple l'un des modes de contrôle des fonctionnaires de police ou de l'éducation nationale. Les particuliers peuvent se plaindre de leurs comportements éventuels aux échelons supérieurs de l'institution[1769].

Mais quand les réclamations ne peuvent trouver de solution dans le cadre de ces recours internes, elles peuvent faire l'objet de recours externes en demandant par exemple l'intervention des autorités de tutelle, en s'adressant aux médiateurs, régulateurs ou encore défenseurs des droits institués[1770] et bien sûr par le biais des recours juridictionnels. Notons également, que, dans certains pays, les particuliers ont la possibilité d'initier un contrôle parlementaire par voie de pétition. C'est par exemple le cas en Allemagne en matière de police[1771].

Pour exercer leur surveillance, les autorités ne bénéficient pas uniquement de différentes manières d'obtenir des informations. Elles disposent également de moyens leur permettant d'inspecter les différents services.

B. Les moyens d'inspection

Il est bien sûr impossible de décrire les services d'inspection mis en place pour les différents services publics. Ce que l'on peut relever, c'est que cette tâche implique de constituer des services et de recruter des personnels spécialement dédiés à cette tâche (1). Des pouvoirs doivent leur être confiés pour pouvoir exercer leur mission (2).

[1769] Voir dans le dossier « Administration et police en Europe » de l'*Annuaire européen d'administration publique* de 1998, les paragraphes concernant la question du contrôle des autorités et activités de police.

[1770] En Angleterre, par exemple, pour répondre aux plaintes des particuliers et pour éviter des procès longs et coûteux à l'issu incertaine, le Parlement a institué, par le *Regulation of Railways Act* du 21 juillet 1873, la Commission des chemins de fer. Elle est investie d'attributions tout à la fois judiciaires et administratives. Les pouvoirs de cette commission sont étendus. Ils peuvent procéder à des enquêtes et des visites, entendre toute personne ou encore se faire communiquer tout document nécessaire. Les décisions et ordres de cette commission sont assimilés à ceux des Cours supérieures. Si ses pouvoirs sont importants, la commission ne peut les exercer que si elle est saisie « par une plainte émanée, soit d'une personne lésée, soit d'une personne déléguée par le Board of Trade, soit d'une Administration publique ou d'un Comité » (Voir les articles 25 et 26 du *Regulation of Railways Act* du 21 juillet 1873 (http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/36-37/48/contents).

[1771] SOMMERMANN, K.-P., « Administration et police en Allemagne », *op. cit.,* p. 35.

1. Des personnels dédiés à l'inspection

Dans les différentes activités de service public et dans tous les pays de l'étude le développement des fonctions d'inspection a conduit au fil du temps au recrutement de personnels dédiés à cette activité. Cette dernière est évidemment diversifiée car le contrôle doit s'exercer dans de multiples domaines qui concernent aussi bien la comptabilité, la gestion, la sécurité des installations et du service ou encore le respect des actes encadrant l'exploitation afin de vérifier que le service rendu est conforme aux exigences des autorités publiques.

Concernant les forces de police, soulignons juste que, dans l'ensemble des pays, une administration d'inspection générale a été instituée afin notamment de procéder à des investigations suite, par exemple, à des recours pour dénoncer des abus ou des actes répréhensibles qu'elles auraient pu commettre[1772].

Dans le domaine de l'éducation, les lois qui l'organisent prévoient, dans tous les pays, que des inspecteurs nommés par l'autorité publique (le plus souvent par le ministère responsable des questions de l'enseignement) sont chargés de réaliser le contrôle des établissements[1773]. Progressivement laïcisée dans l'ensemble des pays de l'étude (cf infra),

[1772] Voir notamment l'*Annuaire européen d'administration publique*, vol. 21, 1998, qui consacre ce numéro à l'administration de la police en Europe. Pour un exemple récent de loi organisant une telle inspection, voir la loi belge du 15 mai 2007 sur l'Inspection générale et portant des dispositions diverses relatives au statut de certains membres des services de police (*MB*, 15 juin 2007).

[1773] En Belgique, la surveillance des écoles, organisée par l'article 3 de la loi organique du 23 septembre 1842 relative à l'instruction primaire, est assurée par l'autorité communale et par des inspecteurs cantonaux nommés et révoqués par le gouvernement sur l'avis de la députation provinciale et par les inspecteurs provinciaux nommés et révoqués par le roi (*Pasinomie*, t. XIII, Année 1842, Bruxelles 1860, p. 464). Voir également le titre II de la loi du 1er juillet 1879 portant révision de la loi du 23 septembre 1842 sur l'instruction primaire (*Annuaire de législation étrangère*, A. 9, 1880, pp. 490 et s.) En Italie, dès 1859, la loi Casati qui organise l'enseignement prévoit la nomination, par le Roi, d'inspecteurs pour tous les niveaux d'enseignement (supérieur, secondaire, technique, primaire et les écoles normales) y compris pour les écoles secondaires régies par les corporations religieuses. Notons qu'à cette inspection générale, s'ajoute celle des conseils provinciaux à qui la loi confie le rôle de faire observer les lois et règlements dans les écoles et instituts de leur circonscription. Cette inspection provinciale ne concerne pas les écoles secondaires régies par les corporations religieuses (Articles 17, 261 et 41 de la loi Casati n° 3725 du 13 novembre 1859). En Espagne, le gouvernement exerce, également selon l'article 294 de la loi Moyano du 9 septembre 1857 un droit d'inspection et de surveillance des établissements d'enseignement publics et privés. En Prusse, l'*Allgemeines Landrecht* de 1794 (Code général pour les États prussiens) prévoyait déjà que les écoles et maisons d'éducation privées étaient soumises à l'inspection du magistrat en charge de la surveillance du régime des écoles dans la circonscription (Partie II, titre XII, articles 3 et 4, p. 471). Victor Cousin, rédacteur en 1841 d'un rapport sur l'instruction publique en Allemagne, nous apprend que la régence (préfet) et en dernier ressort le ministre de l'instruction publique détiennent un pouvoir d'inspection des écoles primaires s'exerçant en sus de celle des ecclésiastiques qui devaient en référer à ces autorités publiques (COUSIN, V., *Rapport sur l'état de l'instruction publique, op. cit.*, t. 1, 1841, pp. 62-63). La constitution prussienne du 31 janvier 1850 consacre cette tutelle du gouvernement en disposant, dans son article 23, que « tous les établissements publics ou privés et les maisons d'éducation sont soumis à la surveillance des autorités désignées par le gouvernement » (DARESTE, F.R., DARESTE, P., (trad., annotateurs), *Les constitutions modernes*, Paris, A. Challamel, t. 1, 1910, p. 208). La loi prussienne du 11 mars 1872 sur la surveillance des établissements d'instruction et d'éducation renforce le pouvoir de l'État en faisant dépendre l'inspection des écoles de ce dernier. L'article 1 dispose en effet que « la surveillance de tous les établissements publics ou privés d'instruction ou d'éducation appartient à l'État ». L'article 2

l'inspection a vu, au fil du temps, croître ses effectifs pour répondre aux missions qui lui étaient confiées. En France, par exemple, à côté du contrôle exercé par le maire, va être créé, en 1835, dans chaque département, un poste d'inspecteur spécial de l'instruction primaire, nommé par le ministre de l'instruction publique[1774]. En charge de l'inspection des écoles élémentaires mais également des écoles primaires supérieures, des écoles normales, des salles d'asile et des écoles d'adultes[1775], il est vite apparu que ces inspecteurs spéciaux ne pouvaient assumer seuls l'ensemble de leurs missions. Ainsi, deux ans plus tard, des sous-inspecteurs leur sont adjoints[1776]. Ces moyens humains vont encore se développer au cours du XIX^{e} siècle comme en témoigne l'énumération des corps spécialisés d'inspection dans l'article 9 de la loi du 30 octobre 1886 sur l'organisation de l'enseignement primaire : inspecteurs généraux de l'instruction publique, recteurs et inspecteurs d'académie, inspecteurs de l'enseignement primaire, membres du conseil départemental désignés à cet effet par le maire et les délégués cantonaux ou encore médecins inspecteurs communaux ou départementaux[1777]. Cette même loi témoigne également de la professionnalisation de cette fonction puisque son article 10 dispose que « nul ne peut être nommé inspecteur primaire, s'il n'est pourvu du certificat d'aptitude à l'inspection obtenue dans les conditions déterminées par les règlements délibérés en conseil supérieur ». Pour prendre un autre exemple de la nécessité d'augmenter les effectifs d'inspection, on peut citer la loi belge du 1er juillet 1879 qui autorise le gouvernement à déterminer le nombre des inspecteurs cantonaux par circonscription « de manière que chacun d'eux puisse visiter, au moins deux fois l'an, les écoles de son canton scolaire »[1778]. Il en est allé de même avec la loi du 15 juin 1881 sur l'enseignement moyen qui accroît le nombre des inspecteurs pour cet enseignement et autorise le gouvernement belge « à

précise que toute « nomination des inspecteurs scolaires locaux ou d'arrondissement […] appartient à l'État seul » et plus spécifiquement au ministre des affaires ecclésiastiques, de l'instruction et des affaires médicales (*Annuaire de législation étrangère*, A. 2, 1873, p. 202). Ce contrôle par l'État va se généraliser dans l'ensemble des États allemands comme en témoigne l'article 7 (1) de la loi fondamentale de 1949 (http://archiv.jura.uni-saarland.de/BIJUS/grundgesetz/). En Suède, une ordonnance du 21 mars 1862 organise le conseil scolaire en charge de l'inspection des écoles privées et de la surveillance de l'éducation à domicile. Il est composé du pasteur et d'au moins quatre membres nommés par l'assemblée provinciale. Ce conseil a également le pouvoir de nommer un inspecteur spécial. A côté de cette inspection du conseil scolaire, « il existe un corps d'inspecteurs nommés pour cinq ans et relevant du ministre des cultes et de l'instruction publique, qui se partagent les districts » dont les attributions ont été déterminées par une circulaire et une instruction du 24 novembre 1876 (DARESTE, P., « Notice sur les lois scolaires du 20 janvier 1882 », *Annuaire de législation étrangère*, A 12, 1883, pp. 828, 830-831).

[1774] Articles 1 et 3 de l'ordonnance du 26 février 1835 qui crée dans chaque département un inspecteur spécial de l'instruction primaire (*Duvergier*, t. 35, Année 35, 1836, p. 75). Françoise Mayeur précise que l'existence de l'inspecteur départemental remontait […] au décret de 1808 portant organisation de l'Université, mais [que] faute d'attributions précises et de crédits, leur existence avait été plutôt effacée » (MAYEUR, F., *Histoire de l'enseignement et de l'éducation (1789-1930)*, *op. cit.*, t. 3, p. 345).

[1775] Article 2 de l'ordonnance du 26 février 1835.

[1776] MAYEUR, F., *Histoire de l'enseignement et de l'éducation, op. cit.*, t. 3, p. 345.

[1777] *Duvergier*, t. 86, 1886, p. 382.

[1778] Article 15 de la loi du 1er juillet 1879 portant révision de la loi du 23 septembre 1842 sur l'instruction primaire organisent les différents niveaux d'inspection. Notons qu'à côté de ces inspecteurs cantonaux encadrés par des inspecteurs principaux, il existe des inspecteurs communaux nommés par le conseil municipal (art 17) et des comités scolaires nommés soit par le conseil municipal soit par le ministre de l'instruction publique plus spécifiquement en charge de veiller à l'assiduité scolaire (art 18 à 23) (*Annuaire de législation étrangère*, A. 9, 1880, pp. 490 et s.).

organiser des inspections spéciales pour les langues modernes, les arts accessoires et les ouvrages manuels dans les écoles de filles[1779].

Il faut néanmoins constater qu'en Angleterre le processus de mise en place de l'inspection par les autorités publiques a pris une forme particulière. En effet, elle s'est développée par le biais des subventions qui ont commencé à être distribuées dans les années 1830. Les établissements qui en bénéficiaient étaient soumis à l'inspection. Mais, du fait de leurs vives résistances, les deux principales sociétés en charge du développement de l'instruction (*British and foreign school society* et *National society for education of the poor*) ont obtenu le droit d'approuver le nom des inspecteurs[1780]. Avec la loi de 1870, les écoles dirigées par le *School board* et les écoles volontaires (*Volontary school*) qui remplissaient les conditions exigées (comme la « neutralité religieuse ») pour obtenir une subvention étaient soumises au contrôle des « inspecteurs de sa majesté » (*Her Majesty's inspectors*)[1781]. C'est l'*Education act* de 1902 qui va généraliser l'inspection des écoles primaires qu'elles soient ou non à la charge (*provided*) exclusive des autorités locales d'éducation qui ont remplacé les *school boards* là où ils existaient et qui sont en charge de cette fonction[1782]. L'extension du contrôle de l'enseignement secondaire est également passée par l'attribution de subventions qui se sont particulièrement développées après l'adoption du *Technical Instruction Act* de 1889[1783]. Avec la création du *Board of education* en 1898, une inspection pour l'ensemble des établissements d'enseignement secondaire est également prévue mais elle est facultative (« *inspect any school supplying secondary education and desiring to be so inspected* »)[1784]. Dans l'esprit de ses promoteurs, la majorité des écoles allait la solliciter car elle serait le gage d'une bonne qualité de l'enseignement puisque l'objectif était « de vérifier le caractère de

[1779] Art 12 de la loi du 15 juin 1881 apportant des modifications à la loi du 1er juin 1850 sur l'enseignement moyen (*Annuaire de législation étrangère*, A 11, 1882, p. 423).
[1780] BRUYAS, J., *Le régime légal de l'enseignement, op. cit.*, p. 53.
[1781] Article 7-3 de l'*Elementary education act* de 1870
[1782] Art 7 b) de l'*Education act* de 1902. Les *not provided school* sont les écoles volontaires dont l'autorité locale ne contribue qu'à une partie des frais d'entretiens (bâtiments restant à la charge des fondateurs). Elles ont néanmoins l'obligation de se soumettre au pouvoir d'inspection de l'autorité locale d'éducation qui est dans la plupart des cas les conseils de comté ou de comté-bourg.
[1783] BRUYAS, J., *Le régime légal de l'enseignement, op. cit.*, p. 88. Destinées à faciliter la construction et l'équipement des écoles techniques, ces subventions ont permis de financer, grâce à une interprétation large de l'enseignement technique, des écoles qui enseignaient la plupart des matières considérées comme des enseignements secondaires à l'exception de l'enseignement classique proprement dit c'est-à-dire l'enseignement scientifique et artistique, les langues vivantes, l'enseignement commercial et agricole. Notons qu'à côté de ces écoles subventionnées, un contrôle des grammar schools établis par des fondations charitables a été assuré par la *Charity Commission* créée en 1853 par le *Charitable Trusts Act.* Cette Commission, composée de quatre membres, était chargée de « contrôler les comptes de gestion des Fondations charitables et de rédiger des nouveaux projets de statut qui seraient soumis au Parlement ». Ce contrôle a été renforcé par l'*Endowed Schools Act* de 1869 qui a créé une Commission des écoles dotées pour venir en aide à la *Charity Commission* (*Ibid.*, pp. 86-87).
[1784] Article 3 du *Board of education Act* du 9 août 1899. Avec *l'Education act* de 1918, l'inspection est toujours facultative, mais le *Board of Education* doit l'effectuer gratuitement si un directeur d'établissement non soumis à l'obligation d'inspection le demande (Article 27 Education act de 1918 http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/8-9/39/contents).

l'enseignement de l'école et la nature des dispositions prises pour l'éducation et la santé des élèves »[1785]. Plus généralement, la condition de se soumettre à l'inspection va souvent constituer une condition pour pouvoir recevoir des subventions[1786]. Notons qu'en Angleterre, depuis les lois de 1992 et surtout 1996, « le programme d'inspection des établissements scolaires – correspondant en France aux inspections académiques – est géré par *contracting out* : les inspections sont désormais effectuées, dans la plupart des cas, par des équipes d'inspecteurs relevant d'entreprises privées et qui postulent pour l'obtention de contrats d'inspection. Ces équipes sont choisies sur un critère de rentabilité – *value for money* – par le régulateur – *Office for standards in Education (OFSTED*). Ces inspecteurs qui ne sont pas des fonctionnaires, voient leur travail évalué par l'Ofsted qui peut les licencier »[1787]. Il s'agit donc d'une forte spécificité par rapport aux autres pays.

Dans le domaine ferroviaire, les impératifs d'inspection et de contrôle ont également conduit à la création d'inspecteurs spécialisés dont les effectifs se sont eux aussi étoffés au fil du temps et du développement des infrastructures et des services. Les modalités de l'inspection sont très diverses comme en témoigne leur présentation dans les textes législatifs et réglementaires[1788]. Pour simplifier, il est possible de distinguer les services d'inspection

[1785] BRUYAS, J., *Le régime légal de l'enseignement, op. cit.*, p. 96.

[1786] À titre d'illustration voir l'article 38 de la loi belge du 1er juillet 1879 portant révision de la loi du 23 septembre 1842 sur l'instruction primaire qui dispose qu'« aucune école ne peut obtenir ou conserver un subside ou une allocation quelconque de la commune, de la province ou de l'État, si l'autorité qui la dirige ne la soumet au régime de surveillance et d'inspection établi par la loi » (*Annuaire de législation étrangère*, A. 9, 1880, p. 495).

[1787] VILLAIN-COURRIER, A.-E., *Contribution générale à l'étude de l'éthique du* ***service public*** *en droit anglais et français comparé*, Paris, Dalloz, 2004, p. 119.

[1788] En France par exemple, les articles 51 à 57 de l'ordonnance du 15 novembre 1846 mentionne les différents corps d'inspection ainsi que leur champ d'intervention : commissaires royaux (application des tarifs et transport), ingénieurs et agents des ponts et chaussées (voie et ouvrages d'art), ingénieurs des mines et « gardes mines » (matériel roulant), commissaires spéciaux de police et leurs agents (marche et stationnement des trains, admission du public dans les gares) (*Duvergier,* t. 46, 1846, pp. 421 et s.). De multiples textes normatifs, résumés par Alfred Picard, sont venus par la suite renforcer et rendre plus cohérent ce dispositif (PICARD, A., *Traité des chemins de fer*, *op. cit.*, t. 3, pp. 151 et s.). En Italie, l'article 287 de la loi n° 2248 du 20 mars 1865 sur les travaux publics distingue les commissaires techniques (surveillance de l'entretien des équipements fixes et mobiles) et les commissaires administratifs (application des tarifs et des conventions conclues par les concessionnaires) (http://web.tiscali.it/cassaedilesassari/legge%202248_1865.htm). Le décret du 31 octobre 1873 vient préciser le rôle des inspecteurs techniques et administratifs ainsi que des commissions techniques et administratives permanentes. Les inspecteurs techniques sont chargés de contrôler le matériel fixe et roulant tandis que les inspecteurs administratifs surveillent la gestion économique et commerciale La commission technique étudiait toutes les questions relatives au matériel et la commission administrative était chargée de l'étude des horaires de trains, des tarifs et des questions de trafic (voir PICARD, A., *op. cit.*, t. 3, pp. 210-211). En Espagne, l'article 41 de la loi générale des chemins de fer du 3 juin 1855 reconnaît au gouvernement un pouvoir de surveillance générale du bon état du service des chemins de fer et de leur équilibre de gestion qui doit être détaillé dans les actes de concession. Ce pouvoir est davantage détaillé dans l'article 20 de la loi du 23 novembre 1877 sur les chemins de fer. Exercé sous l'autorité du Ministre du commerce et des travaux publics, il est, là encore, divisé en deux branches l'une technique et l'autre administrative dont les différentes attributions sont décrites dans la loi (voir BRAVO MOLTÓ, E., *Legislación de ferrocarriles*, *op. cit.*, pp. 29, 41 et 49 et PICARD, A., *op. cit.*, t. 3, p. 214). En Belgique, la surveillance de la voie et le contrôle de l'exploitation des chemins de fer concédés sont effectués par des ingénieurs rattachés à une direction centrale (PICARD, A., *op. cit.*, t. 3, pp. 214-215). En Allemagne, le pouvoir de surveillance de l'État est consacré par les articles 43 de la Constitution fédérale de la Confédération de l'Allemagne du Nord du 24 juin 1867 et de la Constitution impériale de 1871. La loi du 27 juin 1873 va instituer une direction des chemins de fer de l'Empire. Cette administration centrale a notamment la charge d'exercer ce pouvoir de surveillance y compris sur les chemins de fer appartenant à des particuliers (art 5). A cette fin, la loi autorise la création du

visant les questions techniques et ceux s'intéressant aux problématiques liées à la gestion même si les frontières peuvent être fluctuantes selon les pays. Le domaine technique concerne tous les contrôles relatifs aux infrastructures (voies, passages à niveaux, gares et stations, signalisation etc.), aux matériels roulants ou encore au mouvement des trains et à leur régularité. La gestion a trait notamment au respect des obligations définies par les actes encadrant les exploitations et notamment à l'application des tarifs, à l'encaissement des recettes, à la nature des dépenses, aux équilibres comptables ou encore à l'étude du trafic. Évidemment, les dispositifs de contrôle des États sur les compagnies ferroviaires ont évolué au cours du temps. Il serait irréaliste de tenter ici de rendre compte de ces évolutions pour chacun des pays[1789] et cela n'apporterait pas grand-chose à la démonstration. En revanche, l'objectif de ce titre étant de mettre en avant les constantes, il est intéressant de souligner que la directive 2004/49/CE du 29 avril 2004 concernant la sécurité des chemins de fer communautaires impose à tous les États membres de créer une autorité de sécurité et un organisme chargé des enquêtes sur les incidents et accidents. Conformément à l'article 16-1, cette autorité de sécurité – autorité qui « peut être le ministère chargé des questions de transports » – « doit être indépendante des entreprises ferroviaires, des gestionnaires de l'infrastructure, des demandeurs de certification et des entités adjudicatrices »[1790]. C'est dans ce cadre juridique que la France a créé, par le décret du 28 mars 2006, l'Établissement public de sécurité ferroviaire placé sous la tutelle du ministre chargé des transports[1791]. La législation européenne illustre ainsi le fait que le contexte de libéralisation des chemins de fer implique en tout état de cause le maintien d'un contrôle public notamment en matière de sécurité et donc la nécessité d'avoir des services d'inspection. Quand ce contrôle est effectué par une autorité de régulation, on peut estimer que cela reste un contrôle public puisque les membres de cette autorité sont désignés par les pouvoirs publics.

---

nombre des commissaires des chemins de fer en fonction des besoins (*Annuaire de législation étrangère*, A. 3, 1874, pp. 118 et s.).

[1789] Pour la France par exemple, lorsque la SNCF sera constituée en 1937, elle sera placée, selon l'article 42 de son cahier des charges, sous le contrôle et la surveillance d'administration du point de vue technique et financier (Art 42 du cahier des charges des lignes exploitées par la SNCF adopté par le décret du 31 décembre 1937 (*JORF*, 7 janvier 1938, p. 361). Viendront préciser les principes d'organisation de ce contrôle, le décret du 11 décembre 1940 portant organisation du contrôle de l'État sur les chemins de fer et les transports par route et par eau dans la Métropole (*JORF*, 2 janvier 1941), celui du 22 mars 1942 portant règlement d'administration publique sur la police, la sûreté et l'exploitation des voies ferrées d'intérêt général et d'intérêt local (*JORF,* 23 août 1942) ; et celui du 26 juillet 1949 modifiant les conditions d'exercice du contrôle financier de l'État sur les chemins de fer et les transports par route et par eau (*JORF*, 27 juillet 1949) (http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/I-2--Decrets-2.pdf).

[1790] Article 16-1 de la directive 2004/49/CE du 29 avril 2004 concernant la sécurité des chemins de fer communautaires et modifiant la directive 95/18/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires, ainsi que la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure (*JOUE*, 30 avril 2004, L 164, p. 78).

[1791] Décret n°2006-369 du 28 mars 2006 relatif aux missions et au statut de l'Établissement public de sécurité ferroviaire (*JORF*, 29 mars 2006)

Dans le domaine de l'assainissement, de multiples organes de contrôle ont également été instaurés. Pour ne prendre qu'un exemple, en Angleterre, le *Public health* de 1875 – qui est une loi venant codifier les différentes législations dans ce secteur[1792] – précise que les autorités urbaines et rurales devront désigner des personnes aptes à remplir les fonctions d'agent médical de la santé (*medical officer of health*), de surveillants (*surveyor*), d'inspecteur des nuisances (*inspector of nuisances*), de greffier (*clerk*) et de trésorier (*treasurer*)[1793]. Cette diversité de fonctions illustre l'ampleur du champ des contrôles qui se sont progressivement développés et qui permettent à chacun de surveiller l'exploitation des services de distribution d'eau et d'assainissement.

Des corps d'inspection se sont donc progressivement formés. Encore fallait-il qu'ils aient les pouvoirs nécessaires pour leur permettre d'exercer une inspection efficace.

2. Des personnels disposant de pouvoirs pour exercer leur mission

Dans tous les pays de l'étude, les inspecteurs disposent de pouvoirs comparables afin de contrôler que les décisions et actes des opérateurs concernés sont conformes à la réglementation.

Dans le domaine de l'éducation, cette surveillance se traduit le plus souvent par un droit de visite et d'évaluation portant sur des domaines assez similaires : qualité de l'enseignement laïc, état et propreté des locaux, hygiène ou encore assiduité. A titre d'illustration, le code général prussien de 1794 prévoyait déjà dans son article 9 que « toutes les écoles et maisons publiques d'éducation sont sous la surveillance de l'État, et doivent se soumettre à son examen et à ses visites dans tous les temps »[1794]. L'inspecteur avait « le droit et l'obligation de prendre connaissance de la manière dont les enfants sont traités et nourris, dont on pourvoit à leur éducation physique et morale, et dont on leur donne l'instruction

[1792] Cette loi concerne un champ très vaste d'activités. A côté des services de distribution d'eau et d'assainissement qui rentrent dans le cadre de notre étude, sont également concernés le balayage et la vidange des rues, les fosses et amas de matières nuisibles, la réglementation des caves habitées et des garnis, celle des établissements dangereux, incommodes ou insalubres, celle des denrées et viandes malsaines, la question des maladies contagieuses et des hôpitaux et les moyens préventifs, les morgues, marchés, abattoirs ou encore la réglementation des rues, des constructions, de l'éclairage etc.
[1793] Articles 189 et 190 du *Public Health* de 1875. Les articles 191 à 196 viennent préciser les fonctions, conditions de recrutement et de rémunération, incompatibilités etc. de ces différents agents.
[1794] Article 9 titre XII, 2nde partie du *Code général des États prussiens*, Paris, Imprimerie de la République, t. 2, an X (1802), p. 472.

nécessaire »[1795]. En Italie, la loi Casati de 1859 prévoit également un droit de visite des écoles et instituts publics et privés par les inspecteurs généraux afin de veiller au développement de l'éducation et à l'application des instructions du Ministre[1796]. De leur côté, les inspecteurs des conseils provinciaux pouvaient, quand ils l'estimaient nécessaire, procéder à des visites extraordinaires[1797]. En cas d'urgence, ils avaient le pouvoir de suspendre temporairement le fonctionnement d'une école en raison de graves troubles[1798]. En France, les surveillants spéciaux mis en place par l'ordonnance de 1816 devaient, de leur côté, visiter une fois par mois l'école afin d'assister à l'enseignement pour en rendre compte ensuite au comité cantonal[1799]. Le rôle de ce comité est de veiller « au maintien de l'ordre, des mœurs, de l'enseignement religieux, à l'observation des règlements et à la réforme des abus dans toutes les écoles du canton »[1800]. Avec la loi Guizot de 1833, le comité communal exercera une surveillance de la salubrité des écoles, du maintien de la discipline ou encore du fait que l'enseignement est donné gratuitement aux enfants pauvres[1801]. En étendant l'inspection aux écoles privées, la loi Falloux de 1850 opère néanmoins une distinction[1802]. En effet, l'inspection des écoles publiques doit s'exercer conformément aux règlements délibérés par le conseil supérieur de l'instruction publique tandis que celle visant les écoles libres porte essentiellement « sur la moralité, l'hygiène et la salubrité ». En pratique cela signifie, qu'en matière d'enseignement, elle se contente de vérifier qu'il n'est « pas contraire à la morale, à la constitution et aux lois »[1803]. La loi du 28 mars 1882, qui a consacré l'obligation scolaire de six à treize ans[1804] et qui cherche notamment à lutter contre l'absentéisme scolaire, impose aux directeurs d'écoles privées les mêmes obligations qu'à ceux des écoles publiques en matière d'assiduité[1805]. Comme on le voit, une importance particulière est généralement

[1795] Article 4.
[1796] Articles 17, 18 et 21 de la loi n° 3725 Casati du 13 novembre 1859. L'article 244 de la loi de 1859 précise que cette inspection concerne tous les instituts quelle que soit leur dénomination, leur dépendance vis-à-vis des autorités publiques ou encore qu'ils donnent tout ou partie de l'enseignement secondaire.
[1797] Article 41. Le conseil provincial est composé du surintendant royal qui préside, de l'inspecteur royal, du doyen (ou doyens) de l'école secondaire (ou lycées), du directeur (ou administrateurs) de l'école secondaire (ou lycées), du directeur de l'Institut des écoles techniques, de deux membres choisis par la députation provinciale dans la pluralité des suffrages, de deux membres choisis par la municipalité du chef lieu à la pluralité des votes (art 39).
[1798] *Ibid.*
[1799] Article 9 de l'ordonnance du 29 février 1816.
[1800] Article 7.
[1801] Article 21 al 1 à 4 de la loi du 28 juin 1833 sur l'instruction primaire (*Duvergier*, t. 33, 1842, pp. 197-198).
[1802] Article 18 de loi du 15 mars 1850 sur l'enseignement (*Duvergier*, t. 50, 1859, pp. 69-70). Cette inspection est exercée « 1°) par les inspecteurs généraux et supérieurs, 2°) par les recteurs et les inspecteurs d'académie, 3° par les inspecteurs de l'enseignement primaire, 4°, par les délégués cantonaux, le maire et le curé, le pasteur ou le délégué du consistoire israélite en ce qui concerne l'enseignement primaire.
[1803] Article 21.
[1804] Article 4 de la loi du 28 mars 1882 sur l'enseignement primaire obligatoire (*Duvergier*, t. 82, 1882, p. 83).
[1805] Les directeurs d'école sont en effet tenus de tenir un registre d'appel constatant pour chaque classe les absences qu'ils doivent adresser, chaque mois, au maire et à l'inspecteur primaire, sous peine de de recevoir un avertissement voire même une suspension pouvant aller jusqu'à trois mois en cas de récidive. (Articles 10 et 11 de de la loi du 28 mars 1882 sur l'enseignement primaire obligatoire (*Duvergier*, t. 82, 1882, pp. 88-89). La loi du 30 octobre 1886 sur l'organisation de

accordée à la morale. Cela montre qu'au-delà des connaissances considérées comme nécessaires, l'un des objectifs de l'enseignement est de transmettre aux enfants des valeurs correspondantes aux principes considérés comme fondamentaux par ceux qui gouvernent.

Le droit de visite des inspecteurs existe dans tous les autres services publics. Pour les chemins de fer[1806], par exemple, il s'agit de contrôler tant les installations fixes que les matériels roulants, le respect des tarifs et des règlements d'admission des voyageurs ou encore la situation administrative et financière des compagnies. À ces fins, notamment en cas d'accident, les inspecteurs peuvent faire comparaître les agents des compagnies, leur demander tous les renseignements utiles et se faire communiquer tous les documents dont ils ont besoin. Ces pouvoirs de visite et d'enquête sont toujours actuels comme en témoigne l'article 17-2 de la directive 2004/49/CE du 29 avril 2004 concernant la sécurité des chemins de fer communautaires qui dispose que les inspecteurs ont « accès à tous les documents appropriés ainsi qu'aux locaux, installations et équipements des gestionnaires de l'infrastructure et des entreprises ferroviaires »[1807]. Le pouvoir de visite est très généralement assorti d'un pouvoir de proposition ou d'injonction visant à l'amélioration ou à la remise en conformité du service ou des installations.

S'ils existent dans tous les services publics, ces pouvoirs d'inspection ne constituent pas, en soi, une spécificité. En effet, dans l'ensemble des activités commerciales, les autorités publiques se sont vu progressivement accorder de telles prérogatives notamment en ce qui concerne le respect de la législation du travail, des réglementations fiscales ou administratives, des normes sanitaires, de sécurité ou encore environnementales. Mais l'inspection dans le domaine des services publics va plus loin en portant également sur l'organisation et le fonctionnement des services l'inspection. De surcroît, certains moyens répressifs dont disposent les pouvoirs publics constituent une particularité forte des services publics. Ils leur permettent d'exercer une maîtrise publique sur l'exploitation des services.

---

l'enseignement primaire prévoit que les écoles privées sont toujours l'objet d'une inspection concernant la moralité l'hygiène et la salubrité. Et concernant l'enseignement proprement dit, il doit là aussi ne pas être contraire « à la morale, à la Constitution et aux lois ». L'article 35 de cette même loi précise d'ailleurs que « les directeurs et directrices écoles primaires privées sont entièrement libres dans le choix des méthodes, des programmes et des livres, réserve faite pour les livres qui auront été interdits par le conseil supérieur de l'instruction publique » (Articles 9 et 35, *Duvergier*, t. 86, 1886, pp. 382, 400).

[1806] En Angleterre, par exemple voir l'article V du *Regulation of Railways Act* du 10 août 1840 (http://www.railwaysarchive.co.uk/documents/HMG_Act_Reg1840.pdf) qui prévoit la possibilité pour le *Board of trade* (ministère du commerce) de désigner des inspecteurs pour visiter les lignes et installations et lui faire rapport. Pour la France, voir l'article 51 de l'ordonnance du 15 novembre 1846 portant règlement sur la police, la sûreté et l'exploitation des chemins de fer (*Duvergier,* t. 46, 1846, p. 421). En Italie, voir l'article 287 de la loi n° 2248 du 20 mars 1865 sur les travaux publics (http://web.tiscali.it/cassaedilesassari/legge%202248_1865.htm).

[1807] Article 17-2.

§ 2 - Les moyens de reprise en main

Les lois ou contrats encadrant les services publics contiennent généralement des dispositions prévoyant des pénalités financières sous forme d'amendes ou de compensations versées aux utilisateurs ou aux autorités publiques[1808]. Bien évidemment, comme tout un chacun, les dirigeants et agents des services publics peuvent être passibles des tribunaux si leur responsabilité civile ou pénale est engagée que ce soit en cas de malversations financières, d'accidents, de mauvais traitements ou de traitements discriminatoires et plus généralement de violations des textes en vigueur. Ces différentes mesures répressives, qui constituent autant de moyens de faire comprendre que telle ou telle conduite doit cesser, ne se distinguent pas fondamentalement de ce que l'on rencontre dans l'ensemble des activités économiques ou commerciales. Pour cette raison, il ne semble pas utile de s'étendre sur ces questions.

En revanche, il est important de s'arrêter sur les dispositions permettant aux autorités publiques de retirer partiellement ou totalement les habilitations d'exploitation du service ou des pouvoirs d'encadrement de ce dernier. Ces mesures constituent en effet des moyens importants de maîtrise publique permettant d'assurer la continuité et la bonne exécution du service. Elles touchent tout autant les exploitants des services qui peuvent en particulier voir leur concession suspendue, voire déchue, ou rachetée (A) que les autorités en charge de leur organisation auxquelles peuvent se substituer les autorités de tutelles (B).

A. Les moyens à l'encontre des exploitants du service

Quand ils sont établis par des concessionnaires, les actes les autorisant à exploiter le service prévoit le plus souvent le retour à l'autorité compétente de l'ensemble des ouvrages et infrastructures nécessaires à l'issue d'un délai déterminé. Les autorités publiques ont néanmoins des moyens d'agir avant la fin de l'expiration de la concession. Elles peuvent exécuter le service par substitution ou engager des procédures de déchéance.

Quand ils estiment que les conditions de mise en œuvre du service contreviennent aux obligations définies par la réglementation ou par les actes encadrant sa création et/ou sa

[1808] À titre d'illustration, voir, pour l'Angleterre, les articles 43, 54, 64, 82 du *Waterworks clauses act* du 23 avril 1847 http://www.irishstatutebook.ie/eli/1847/act/17/enacted/en/prin

gestion, les autorités publiques disposent de moyens gradués de contrainte pour y remédier. Au-delà des mises en demeure de respecter les obligations légales ou contractuelles accompagnées ou non d'une pénalité, elles ont le pouvoir de mettre en œuvre, pour reprendre une expression d'Otto Mayer, « l'exécution par substitution »[1809] et peuvent aller jusqu'à la déchéance des concessions dans des circonstances particulièrement graves. Ces pouvoirs sont définis généralement par les lois ou contrats établissant ou encadrant les activités de service public déléguées. Au regard du champ d'étude de cette thèse, ils concernent tant les chemins de fer que la distribution d'eau et l'éducation privée.

La substitution provisoire de l'autorité organisatrice, ou d'un tiers qu'elle désigne, à l'exploitant du service – encore dite en France « mise en régie » du service – peut se révéler nécessaire en cas de manquement grave ou répété de l'exploitant à ses obligations, en phase de travaux ou d'exploitation du service. Elle se manifeste par le fait que l'autorité publique est autorisée à prendre toutes les mesures provisoires nécessaires pour que le service continue de fonctionner dans cette période transitoire et qu'il soit effectué selon les exigences de l'autorité publique. Ces opérations sont le plus souvent effectuées aux frais de l'exploitant défaillant. Ce pouvoir de contrainte par substitution peut être prévu de manière générale par la loi comme en matière de chemin de fer en Espagne[1810] ou en Italie[1811]. Il est le plus souvent inscrit également dans les cahiers des charges comme par exemple en France s'agissant des chemins de fer d'intérêt local[1812] ou encore de distribution d'eau[1813]. Il peut exister également dans le domaine de l'éducation comme en Angleterre où l'*Education Act* de 1902 prévoit que, si les directeurs des écoles non entretenues par les autorités locales d'éducation ne se conforment pas aux conditions qu'elles fixent pour tout ce qui concerne l'enseignement laïc,

[1809] MAYER, O., *Le droit administratif allemand*, *op. cit.*, t. 4, p. 174.

[1810] Les articles 39 de la loi de 1855 et 53 de la loi de 1877 autorisent le gouvernement espagnol à prendre les dispositions nécessaires pour que le service soit provisoirement assuré aux frais du concessionnaire. Un délai lui est accordé pour éviter qu'à son terme, il soit déchu de sa concession (BRAVO MOLTÓ, E., *Legislación de ferrocarriles*, *op. cit.*, pp. 29 et 49.

[1811] En Italie, l'article 255 de la loi n° 2248 du 20 mars 1865 sur les travaux publics prévoit que lorsque l'exploitation de tout ou partie de la ligne est interrompu sans que le concessionnaire n'y remédie immédiatement ou s'il y a de graves et répétées irrégularités, l'administration supérieure peut prendre, aux frais et aux risques du concessionnaire, les mesures nécessaires pour assurer provisoirement le rétablissement, la régularité et la sécurité du service public. Elle fixera un délai au terme duquel le concessionnaire doit avoir rétabli définitivement le service. Si à l'expiration de ce délai, le concessionnaire n'a pas satisfait à toute les injonctions qui lui ont été faites sans pouvoir se prévaloir des cas de force majeure, il sera déchu de sa concession. Par ailleurs, il est également prévu que si les commissaires techniques estiment que les conditions d'exploitation des réseaux ferroviaires ne sont pas conformes « aux règles de l'art » (*buone regole dell'arte*), ils peuvent suspendre la poursuite de l'exploitation jusqu'à sa mise en conformité. (art 287 al 3).

[1812] Voir à titre d'illustration l'article 39 du cahier des charges type pour la concession des chemins de fer d'intérêt local approuvé par le décret n° 11 264 du 6 août 1881 qui dispose que « si l'exploitation du chemin de fer vient à être interrompue en totalité ou en partie, le préfet prendra immédiatement, aux frais et risques du concessionnaire, les mesures nécessaires pour assurer provisoirement le service » (*Bulletin des lois*, 2e semestre, 1881, p. 968).

[1813] Voir à titre d'exemple l'article 38 al 2 du cahier des charges types pour les concessions de distribution publique d'eau approuvé par le décret n° 47-1554 du 13 août 1947 qui dispose qu'au cas où « l'hygiène ou la sécurité publique viennent à être compromises, le maire prendra aux frais et risques du concessionnaire les mesures provisoires nécessaires pour prévenir tout danger » (*JORF*, 21 août 1947, p. 8256).

elles peuvent mettre leurs ordres à exécution comme si elles étaient elles-mêmes le corps des directeurs[1814].

Dans les cas plus graves, lorsque la dégradation de la situation est jugée particulièrement préjudiciable par l'autorité publique, que les mises en demeure ne sont pas suivies d'effet ou encore que l'exécution par substitution n'a pas eu le résultat escompté, l'exploitant peut se voir retirer son droit à exploiter le service. Tel est l'objet de la procédure de déchéance de la concession généralement prévue par les lois et les cahiers des charges en cas de faute d'une particulière gravité. Ce type de clauses est très fréquent dans le domaine des chemins de fer notamment dans les pays où une loi générale organise leur développement. Dans la loi prussienne du 3 novembre 1838 par exemple, l'article 47 dispose qu'« en cas d'inexécution de l'une ou de l'autre des conditions générales ou spéciales, et lorsqu'une sommation donnée à l'effet de remplir les conditions dans un dernier délai d'au moins trois mois est demeurée sans résultat, la société est déchue de sa concession et il est procédé à la vente publique, pour compte de la société, du chemin de fer, de tous les moyens de transport et des dépendances »[1815]. Pour développer un autre exemple[1816], en Espagne, la loi générale sur les chemins de fer du 3 juin 1855 complétée par celle du 23 novembre 1877 autorise également le recours à la déchéance de la concession pour deux raisons : en amont de l'exploitation si les travaux n'ont pas démarré ou ne sont pas terminés dans les délais prévus (art 22) ; en aval, si le service de la ligne est interrompu totalement ou partiellement par faute de l'entreprise (art 23)[1817]. Dans le premier cas, le gouvernement peut accorder un délai supplémentaire à l'issue duquel la concession expire si les travaux ne sont pas achevés[1818]. Dans le second cas, la concession est considérée comme caduque si, dans un délai de six mois, après l'adoption des mesures provisoires, l'exploitant ne peut justifier qu'il dispose des

[1814] Article 7-a de l'*Education act* de 1902.
[1815] § 47 de la loi du 3 novembre 1838, *Revue étrangère et française de législation et d'économique politique*, t. 6, 1839, p. 582.
[1816] On pourrait également citer pour la France, les articles 37 à 39 du cahier des charges type pour la concession des chemins de fer d'intérêt local approuvé par le décret n° 11 264 du 6 août 1881 (*Bulletin des lois*, 2e semestre, 1881, pp. 967-968). Voir également la présentation d'Alfred Picard qui précise la procédure et les obligations à respecter tout en donnant des exemples de déchéance (PICARD, A., *Traité des chemins de fer*, *op. cit.*, t. 2, pp. 609-628). L'article 7 de la loi du 11 juin 1880 relative aux chemins de fer d'intérêt local et aux tramways impose que les cahiers des charges prévoient « les cas dans lesquels l'inexécution des conditions de la concession peut entrainer la déchéance du concessionnaire ainsi que les mesures à prendre à l'égard du concessionnaire déchu ». Elle est dans tous les cas prononcée par le ministre des travaux publics, sauf recours au Conseil d'État par la voie contentieuse (*Duvergier*, t. 80, 1880, p. 229). En Belgique, l'article 10 de la loi du 9 juillet 1875 relative aux tramways prévoit par exemple que le gouvernement peut, en cas d'infraction grave aux clauses et conditions de l'acte de concession, en prononcer la révocation par arrêté royal (*Annuaire de législation étrangère*, 1875, p. 642).
[1817] BRAVO MOLTÓ, E., *Legislación de ferrocarriles*, *op. cit.*, p. 26. Notons que la loi du 23 novembre 1877 ajoute une condition autorisant la déchéance, celle de la dissolution ou de la déclaration en faillite de la compagnie concessionnaire par résolution administrative ou judicaire. Ce cas supplémentaire semble destiné à protéger les intérêts des actionnaires, obligataires et créanciers vu qu'il prévoit que le ministre du développement (*Fomento*) confie l'exploitation de la ligne concernée à un conseil dans lequel ils seront représentés (article 36-3°, *Ibid.*p. 45).
[1818] Voir articles 22 de la loi de 1855 et 36-1° de la loi de 1877.

ressources suffisantes pour continuer l'exploitation[1819]. En cas de déchéance, une procédure de mise en adjudication est prévue[1820].

Il en va de même dans le domaine de la distribution d'eau. Cette possibilité est généralement insérée dans les clauses des contrats attribuant le service. En France par exemple, on rencontre ce type de clauses dès les premiers contrats attribuant une distribution d'eau[1821]. Elles sont la norme comme en témoigne le cahier des charges type adopté en 1947 qui précise les motifs pouvant conduire à la déchéance : non respect des délais de mise en service et des conditions fixées par le cahier des charges, incapacité à assurer l'hygiène et la sécurité de l'exploitation, interruption de cette dernière pendant plus d'une certaine durée ou pour un nombre déterminé d'abonnés[1822]. Des dispositions comparables se rencontrent dans les autres pays de l'étude. En Belgique comme l'explique André Buttgenbach, des clauses sont insérées dans les contrats de concession afin d'autoriser la ville, en cas d'interruption totale ou partielle du service, à prendre toutes les mesures aux frais du concessionnaire pour assurer la continuation du service. À l'issue d'une période de trois mois, le concessionnaire peut être déchu de sa concession avec « confiscation de tout son matériel » s'il n'est pas en mesure d'assurer ses obligations[1823]. En France, le régime des « biens de retour » permet à la collectivité concédante de s'assurer du retour en principe gratuit en fin de contrat des ouvrages établis par le concessionnaire et indispensables à l'exploitation du service public, que le contrat prenne fin à son terme ou de manière anticipée.

Les procédures de déchéance des habilitations d'exercice peuvent également concerner l'éducation comme en témoigne la loi de Saxe de 1873 qui prévoit que « si les prescriptions

[1819] Articles 39 de la loi de 1855 et 53 de la loi de 1877.
[1820] Articles 25 à 29 de la loi de 1855 et articles 38 à 42 de la loi de 1877. Ces dispositions prévoient les cas où la première adjudication ou mise aux enchères n'aboutit pas. Il peut y en avoir deux autres avant que, dans la loi de 1855, l'État ne soit tenu de continuer l'exploitation en demandant aux Cortes d'adopter la loi nécessaire (art 29) et dans celle de 1877, il se saisisse de la concession sans que le concessionnaire n'ait le droit à une indemnisation (art 42). On rencontre des procédures similaires en France, comme en matière de chemins de fer d'intérêt local (cf cahiers des charges approuvé par le décret n° 11 264 du 6 août 1881 précité).
[1821] Pour l'attribution de la distribution d'eau de Paris, dont la forme juridique est une régie intéressée, l'article 26 du traité conclu, le 11 juillet 1860, entre la ville de Paris et la Compagnie générale des eaux et approuvé par le décret du 22 octobre 1860 dispose qu'« en cas d'inexécution totale ou partielle des clauses du présent traité, la déchéance pure et simple de la régie intéressée pourra être encourue par la compagnie » (*Duvergier*, t. 60, 1860, p. 535). Notons que dès l'autorisation de la société anonyme Compagnie générale des eaux, le décret prévoyait qu'elle pourrait « être révoquée en cas de violation ou de non-exécution des statuts approuvés, sans préjudice des droits des tiers »v (Art 2 du Décret impérial du 14 décembre 1853 portant autorisation de la société anonyme formée à Paris sous la dénomination de Compagnie générale des eaux, *Duvergier*, t. 54, 1854, p. 36).
[1822] Article 38 du Décret n° 47-1554 du 13 août 1947 concessions de distribution publique d'eau potable approbation d'un cahier des charges type (*JORF,* 21 août 1947 p. 8256). L'article 39 fixe la procédure à appliquer en cas de déchéance.
[1823] BUTTGENBACH, A., *Théorie générale des modes de gestion des services publics en Belgique*, *op. cit.*, p. 82.

légales sont systématiquement violées, l'autorisation peut être retirée et la fermeture ordonnée »[1824].

Des moyens de reprise en main par les autorités publiques sont également prévus pour les services exploités en régie. En effet, ce mode de gestion implique le plus souvent la création d'une institution en charge de l'exploitation du service par l'autorité organisatrice (cf infra). Or, cette dernière détient des pouvoirs à son encontre comme celui de suspendre des décisions qui contreviendraient au droit en vigueur ou encore celui de dissoudre le conseil d'administration de l'institution concernée. En Italie, par exemple, l'article 18 alinéa 3 de la loi du 29 mars 1903 sur l'exploitation directe des services par les communes autorise le sous-préfet à suspendre l'exécution des délibérations qui violent les lois, les règlements généraux ou encore le règlement spécial des entreprises[1825]. Quant à l'article 19, il prévoit que le conseil d'administration du service spécial qui a été institué pour gérer un service public « peut être dissous d'office par délibération motivée du conseil communal approuvée par le conseil administratif provincial »[1826]. Au regard des conséquences d'une telle décision, la délibération sur la dissolution ne peut intervenir que sur demande écrite et motivée du préfet ou d'un tiers au moins des membres du conseil municipal[1827]. Elle doit être approuvée à la majorité des deux tiers[1828]. De son côté, le préfet détient également un droit de dissolution sur avis conforme du conseil provincial dans certaines hypothèses comme le fait que la majorité des deux tiers n'a pas été obtenue au conseil municipal ou que le conseil d'administration ne peut fonctionner en raison de l'abstention systématique de ses membres[1829]. En cas de dissolution, le conseil municipal doit nommer un nouveau conseil d'administration dans le délai d'un mois. Dans l'intervalle, les attributions de ce dernier sont exercées par la municipalité elle-même si la dissolution est l'œuvre du Conseil municipal et par un commissaire envoyé par le Préfet si elle est prononcée par ce dernier[1830]. Ainsi un pouvoir de substitution temporaire est entre les mains soit de la commune, soit du Préfet pour permettre d'assurer la continuité du service en attendant qu'une nouvelle équipe soit nommée. Par ailleurs, le Préfet a aussi un pouvoir d'ordonner une enquête s'il constate que le service est en déficit ou qu'il fonctionne avec de graves et persistantes irrégularités[1831]. Les résultats sont

[1824] Article 15 de la loi sur l'instruction primaire du 26 avril 1873, *Annuaire de législation étrangère*, 1873, p. 170.
[1825] *Sulla municipalizzazione dei pubblici servizi: Legge 29 marzo 1903*, Milan, Societa editrice libraria, 1907, p. 7.
[1826] Article 19 al 1 de la loi du 29 mars 1903 (*Ibid.*).
[1827] Article 19 al 2.
[1828] Article 19 al 3.
[1829] Article 19 al 4.
[1830] Article 19 al 5 et 6.
[1831] Article 20 al 1.

envoyés à la commission royale. Si elle estime qu'il est nécessaire de procéder à la liquidation de l'entreprise, le Préfet doit prendre le décret requis[1832]. Dans l'hypothèse où la situation n'impose pas une telle issue, il est néanmoins possible, après audition du conseil administratif provincial et sur avis conforme de la commission royale de prescrire les réformes à apporter au fonctionnement de l'entreprise[1833].

Les procédures de substitution temporaire et plus encore les procédures de déchéance des habilitations d'exercice constituent de puissants moyens de pression dans les mains des autorités publiques afin que la continuité de ces activités fondamentales comme leur bon fonctionnement soient assurés. Étant particulièrement attentatoires aux intérêts des exploitants, de leurs créanciers comme à ceux de leurs actionnaires, obligataires ou donateurs quand ils existent, des conditions visant à les encadrer sont prévues. Des voies de recours sont, bien sûr, organisées. Il existe également des dispositions prévoyant des indemnisations versées généralement par celui qui reprend l'exploitation et dont les conditions de l'organisation de la reprise sont également explicitées[1834].

Notons que des clauses de rachat ont souvent été prévues. Elles constituent un pouvoir unilatéral de mettre fin au contrat. Elles ont pu être utilisée comme une révocation avec indemnité.

Des dysfonctionnements graves peuvent également incomber aux autorités publiques en charge de l'organisation du service. Dans tous les pays de l'étude, des procédures sont prévues afin que les autorités publiques d'échelon supérieur ou les autorités de tutelle aient la latitude de décider de dispositions permettant de faire face à ces situations.

B. Les moyens à l'encontre de l'autorité organisatrice

Les procédures qui peuvent être utilisées à l'encontre de la défaillance des autorités chargées d'organiser le service – qui peut aussi être l'exploitante du service – relève d'une logique similaire à celle de la substitution temporaire déjà évoquée.

[1832] Article 20 al 2.
[1833] Article 20 al 4.
[1834] Voir pour l'Allemagne, MAYER, O., *Le droit administratif allemand*, *op. cit.*, t. 4, pp. 180-181.

Par exemple en Angleterre, l'article 299 du *Public health* de 1875 fournit, au *Local government Board* saisi d'une plainte, un outil de contrainte à l'encontre des autorités locales en charge d'organiser le service de distribution d'eau et des égouts[1835]. Lorsque celle-ci n'a pas pourvu son district des installations nécessaires, n'a pas entretenu celles existantes ou a, par cette négligence, mis en danger la santé des habitants alors qu'il aurait été possible de prendre les mesures nécessaires à un coût « raisonnable », le *Local government Board*, peut, après enquête, ordonner à l'autorité locale d'accomplir ses obligations dans un délai fixé. Faute de quoi, l'exécution de ces dernières peut être imposée par une décision de justice (*writ of mandamus*) ou bien le *Local government Board* peut nommer des personnes procédant aux actes qui incombaient aux autorités locales à leurs frais. Ces nouvelles personnes nommées seront investies de tous les pouvoirs de l'autorité locale sauf celui de lever des taxes.

On rencontre une logique similaire en France. L'article 9 de la loi relative à la protection de la santé publique du 15 février 1902[1836] prévoit que la défaillance de la commune dans l'organisation des services de distribution d'eau et d'assainissement peut être constatée si, pendant trois années consécutives, le nombre des décès y a dépassé le taux de mortalité moyen du pays. Dans ce cas, une enquête doit être ordonnée par le Préfet. Si elle établit que des travaux sont nécessaires faute d'eau potable de bonne qualité, distribuée en quantité suffisante ou parce que les eaux usées restent stagnantes, une procédure est mise en place par celui-ci. Elle peut conduire à l'obligation par la commune d'effectuer les travaux voire à la publication d'un décret rendu en conseil des ministres les ordonnant. Cependant, pour les mettre à la charge de la commune, le parlement doit intervenir puisqu'une loi est nécessaire.

Ce procédé existe également dans le domaine de l'éducation. En Angleterre, si le département de l'éducation (*Education Department*), après enquête, estime que le *school board* ne remplit pas ses fonctions, ce dernier est déclaré en défaut (*to be in default*). L'autorité centrale peut révoquer les membres du *school board* et en nommer de nouveaux qui exerceront leurs fonctions tant qu'elle en décidera ainsi. Quand elle estimera que tout ce qui était nécessaire pour remédier au manquement a été effectué, elle pourra décider qu'une nouvelle élection ait lieu pour nommer les membres du *school board*[1837]. Dans l'*Elementary act* de 1902, des dispositions concernant les manquements des autorités locales d'éducation, venues remplacer les *school boards,* ont également été adoptées. Ces autorités doivent remplir

[1835] Texte disponible à cette adresse : http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/38-39/55/contents.
[1836] *JORF*, 19 février 1902, p. 1174.
[1837] Article s 16, 18 al 3 et 63 de l'*Elementary education Act* de 1870

tous les devoirs établis par l'ensemble des actes concernant l'éducation adoptés depuis 1870 ainsi que prévoir les aménagements supplémentaires nécessaires. Si le *Board of education* estime qu'elles ne remplissent par leurs obligations, il peut, après une enquête publique, prendre toutes les mesures qu'il estime nécessaires et appropriées pour les y contraindre. Ces mesures peuvent être renforcées par une décision de justice (*any such order may be enforced by mandamus*)[1838]. De son côté, l'article 44-5 de l'*Education act* de 1918 ajoute qu'une autorité locale qui faillit dans le cadre de l'exercice de ses fonctions ou qui ne respecte pas les conditions d'octroi des subventions peut se les voir réduire. Le *Board* doit néanmoins faire un rapport au Parlement.

En Italie, quand ses injonctions ne sont pas suivies d'effet, le conseil scolaire de la province[1839] présidé par le préfet peut, selon l'article 12 de la loi sur l'obligation de l'instruction élémentaire du 15 juillet 1877, informer la députation provinciale, qui devra prendre les mesures utiles pour que les communes récalcitrantes se conforment à la loi dans le plus bref délai possible et qui les invitera à fixer, dans leur budget, les fonds nécessaires. Lorsque les communes se refuseront à obtempérer, et toutes les fois que l'économie de leur budget pourra être conservée en détournant les fonds destinés aux dépenses facultatives et en augmentant les revenus dans les formes prescrites par la loi, la même députation provinciale devra fixer d'office les budgets nécessaires à la place des communes[1840].

En France aussi on trouve des dispositions permettant ces mécanismes de substitution. Par exemple, l'article 15 de loi du 1er juin 1878 sur la construction des maisons d'école donne le pouvoir de se substituer à la commune par arrêté préfectoral après avis conforme du conseil général si elle refuse de procéder à la construction[1841]. Par ailleurs, des dispositions d'ordre général permettent au préfet, après mise en demeure au maire restée sans résultat, de prendre « toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques »[1842]. Le préfet a ainsi un pouvoir d'intervention sur un champ extrêmement étendu sans que des textes spécifiques soient nécessaires.

Pour prendre un dernier exemple, en Belgique, l'article 4 de la loi du 10 juin 1937 sur l'organisation complète de l'enseignement officiel prévoit la possibilité pour le ministre de l'instruction de confier à un commissaire spécial l'exécution de toutes les mesures nécessaires

[1838] Article 16 de l'*Education Act* de 1902.
[1839] Ce conseil scolaire « se réunit deux fois par mois et remplit, pour les affaires scolaires, les mêmes fonctions que la députation permanente pour les affaires administratives ». Voir l'explication de Maurice Pujos sous la loi sur l'obligation de l'instruction élémentaire du 15 juillet 1877 (*Annuaire de législation étrangère,* A. 7, 1878, p. 407, nbp 1).
[1840] Loi sur l'obligation de l'instruction élémentaire du 15 juillet 1877 (traduction de Maurice Pujos), *Annuaire de législation étrangère,* A. 7, 1878, pp. 407-408. Voir également le titre V de la loi Casati n° 3725 du 13 novembre 1856.
[1841] *Duvergier*, t. 78, 1878, p. 331. Le paiement des frais s'effectue soit par prélèvement sur les ressources disponibles de la commune, soit par des subventions du département ou de l'État, soit enfin par un emprunt contracté à la caisse spéciale.
[1842] Article 99 loi 5 avril 1884 (JO, 6 avril 1884, p. 1863).

au respect des règles fixées par cette loi en c'est-à-dire de négligence de la commune en matière d'installation convenable tant pour les locaux que du mobilier et du matériel didactique ou encore en matière de bon entretien, de chauffage et d'hygiène[1843].

[1843] *Pasinomie*, 1937, p. 140.

Conclusion du Chapitre II

Une maîtrise publique de l'exploitation des services publics existent dans tous les pays. Elle est d'autant plus forte si le service est géré directement par une autorité publique. Cette maîtrise permet d'imposer et de contrôler que l'exécution du service public se fait conformément aux objectifs initialement poursuivis et aux règles fixées. Les obligations de sécurité, de continuité, d'égalité d'accès, de qualité et d'adaptabilité conditionnent l'exploitation. Ces obligations imposées à l'exploitant concernent les relations avec le public et le bon fonctionnement du service. Elles sont souvent coûteuses. Elles ont pu être compensées par des financements publics. Le droit de l'Union européenne, s'il autorise les compensations d'obligation de service public, est venu les réglementer afin de préciser dans quel cas elles sont compatibles avec les Traités.

La maîtrise publique concerne également les tarifs qui doivent être homologués par les autorités publiques notamment en ce qui concerne leurs tarifs maxima. Ils peuvent même être parfois fixés directement par les autorités publiques (ex. des transports urbains). Pour rendre l'accès au service abordable au plus grand nombre, les utilisateurs ne paient, bien souvent, pas l'intégralité de son coût ; le reste étant financé par le contribuable. Les services publics permettent ainsi aux autorités publiques de mettre en œuvre des mécanismes de redistribution. Ces dernières peuvent également décider d'instaurer la gratuité d'un service (police, éducation obligatoire publique).

Afin d'exercer sa maîtrise, l'autorité publique s'est réservée la possibilité de vérifier le respect des conditions qu'elle a édictées, permettant ainsi de contrôler et surveiller l'exploitation du service. Elle dispose pour cela de ressources d'information, y compris des plaintes et réclamations du public, de moyens d'inspection, et de possibilités de reprise en main, dont la plus radicale est la déchéance.

La maîtrise publique de l'exploitation, à toutes ses étapes, constitue donc une constante même si son degrè évoluera. Elle confére aux autorités publiques un important pouvoir de direction des services publics.

Conclusion Titre I

En matière de services publics, la maîtrise publique est donc importante.

Elle est présente avant même que les mondes d'objets ne soient constitués puisque l'établissement d'un service public doit être autorisé. La procédure d'habilitation peut être plus ou moins libérale. Elle l'est lorsque le régime d'agrément est mobilisé mais les conditions de délivrance peuvent être strictes. Elle l'est moins pour les concessions dont les actes d'atttributions fixent les conditions d'établissement. Lorsque le service est établi par une autorité publique, la maîtrise publique est par définition la plus importante.

Elle s'étend à l'exploitation du service. En imposant des obligations envers le public (garanties de sécurité, continuité, égalité d'accès, qualité, adaptabilité), les autorités publiques conditionnent la gestion du service. Quand le service est payant, elles ont généralement un pouvoir sur la détermination des tarifs. L'homologation leur donne un droit de regard et des possibilités de négocier. La fixation directe des tarifs leur permet d'exercer une plein maîtrise publique.

Tant l'établissement que l'exploitation de services nécessitent bien souvent des financements publics. Ces derniers sont indispensables quand les autorités publiques ont déclaré la gratuité de l'accès au service. Mais ils concernent également les services tarifiés afin que leur prix reste abordable et de compenser les obligations que les autorités publiques imposent quand elles viennent déséquilibrer l'équilibre du contrat. Les services publics jouent ainsi un rôle dans la répartition des richesses.

Les constantes de la maîtrise publique existantes dans les différents pays sont telles qu'elles ne se limitent pas à de simples similitudes, mais peuvent s'assimiler à des composantes d'un concept commun de service public. Pour le penser dans sa complexité et son devenir, il convient d'étudier maintenant les variantes dans ce processus de construction des services publics. Il s'agit principalement du degré d'acceptabilité de la fourniture directe de service par les autorités publiques et l'effectivité de la concurrence dans les services

publics. Ces deux dimensions sont sujettes à controverses depuis l'origine. Elles ont évolué en fonction des époques plus que des pays.

Titre II - Les variantes de l'encadrement juridique

Les législateurs sont partout intervenus pour encadrer tant l'établissement que l'exploitation des services publics. Dans des régimes représentatifs, qu'il s'agisse au départ du suffrage censitaire puis, par la suite, du suffrage universel, ces législateurs sont élus à la suite de campagnes électorales où s'affrontent différentes forces politiques. Elles sont diverses à avoir, à un moment ou un autre, exercé le pouvoir dans les différents pays. Or, libéraux, sociaux démocrates, démocrates chrétiens, conservateurs, centristes ou encore interventionnistes de droite et de gauche ne rejettent totalement, ni le principe de l'intervention publique, ni celui de la concurrence et de la liberté de l'initiative privée. En fonction des périodes, les controverses vont plutôt se dérouler sur le terrain de la place respective à accorder à l'un et à l'autre. Ainsi, au gré des majorités, cette place de l'intervention publique et de la concurrence va évoluer. Au-delà des fluctuations de majorité, on peut relever, depuis le XIX^{e} siècle trois grandes périodes que nous abordons comme des idéaux-types : la période libérale, la période sociale et la période néolibérale. Dans chacune d'entre elles, la conception de l'interventionnisme public, qu'il s'agisse du degré de cette dernière ou de ses modalités, a des répercussions sur l'amplitude de la concurrence dans les activités de service public.

La période « libérale » caractérise, au moins un temps, le XIX^{e} siècle. S'inscrivant en réaction aux pouvoirs monarchiques et à leur volonté absolutiste, elle est marquée, comme son nom l'indique, par les principes du libéralisme. L'Homme est pensé comme un être rationnel, doté d'une volonté autonome, et possédant ès qualité des droits individuels naturels, inaliénables et imprescriptibles que sont notamment la liberté et la propriété privée. Dans cette approche, l'amélioration générale de la société n'est possible qu'en laissant chacun poursuivre son intérêt et contracter d'égal à égal avec les autres. C'est ainsi que pourra émerger un ordre qui s'autorégulera de façon spontanée. Cette autorégulation étant considérée comme plus efficace qu'un ordre géré par des organisations rigides et par l'État. Ce dernier ne doit plus chercher à intervenir pour améliorer les conditions de vie. Cette intervention pourrait, au contraire, aggraver les problèmes à résoudre. Afin de garantir la propriété et la stabilité de l'ordre social, l'État doit exercer ses pouvoirs de police en accordant les autorisations nécessaires, en élaborant une réglementation et en utilisant ses pouvoirs de contrainte. Il est

également légitime à intervenir pour casser les anciennes formes d'organisation des métiers entravant la concurrence ainsi que pour soutenir et encourager l'initiative privée soit par un apport financier, soit en prenant en charge ce qui n'est pas rentable. Cette conception a imprégné les développements des services publics au XIX^{e} siècle. En effet, si au cours de ce siècle, les forces de police se constituent dans l'ensemble des pays sous la responsabilité des autorités publiques, l'initiative privée est largement prédominante en matière de chemins de fer, de distribution d'eau à domicile et d'éducation même si, dans ce dernier secteur, l'intervention croissante des autorités publiques date de cette époque. De fait, l'initiative privée est à l'origine du développement de ces activités et l'intervention étatique se résume, bien souvent, initialement à l'utilisation de son pouvoir de police et donc de réglementation et de contrôle ainsi qu'à un pouvoir de contrainte notamment en ce qui concerne les expropriations nécessaires à leur réalisation. Ces pouvoirs permettent néanmoins aux autorités publiques de développer une maîtrise de l'établissement des services et de leur exploitation, comme expliqué dans le titre précédent.

La grande dépression des années 1873-1876 va marquer, comme l'explique Eric J. Hobsbawm, « le point de départ d'une ère nouvelle tant au point de vue historique et politique qu'au point de vue économique. […] Elle mina et détruisit les bases apparemment si solides du libéralisme du milieu du XIX^{e} siècle. La période qui va de la fin des années 1840 au milieu des années 1870 se révéla n'être pas tant le modèle de croissance économique, de développement politique, de progrès intellectuel et d'épanouissement culturel qu'on croyait généralement à l'époque »[1844]. Ce modèle, promis à durer indéfiniment, tout en s'améliorant sans cesse, apparaît plutôt comme un intermède d'un genre particulier, dont les réalisations demeurent impressionnantes[1845]. Mais, les crises financières et économiques récurrentes, l'insuffisance de l'initiative privée pour répondre aux besoins du plus grand nombre, la démocratisation des sociétés et la montée des aspirations relatives à l'accès de tous à des services répondant à des besoins considérés comme fondamentaux, les mouvements sociaux et ouvriers, les ententes, oligopoles et concentration des pouvoirs dans les mains de quelques grands « trusts », constituent tout autant de raisons qui vont expliquer et justifier l'accroissement de l'interventionnisme public. Par ailleurs, avec le développement des théories solidaristes, les individus vont être appréhendés comme des êtres concrets et socialisés. Une nouvelle conception des rapports sociaux s'instaure qui implique de « limiter

[1844] HOBSBAWM, E. J., *L'ère du capital (1848-1875)*, Paris, Pluriel, (traduit par E. Diacon), 2013, p. 74.
[1845] *Ibid.*

les excès de puissance sociale » et d'agir en faveur des classes populaires. Progressivement, l'idée que l'initiative privée est la voie la plus efficace pour assurer la gestion des services publics va être remise en cause. Parallèlement, l'idée que l'interventionnisme public devait prendre le relais s'est peu à peu imposée et a donné naissance à l'État social plus communément qualifié d'« État providence »[1846]. Seul l'État est considéré comme pouvant prendre en compte les « exigences de la conscience sociale » et utiliser la « force gouvernante » pour généraliser l'accès aux services publics. La Première Guerre mondiale, la crise de 1929, puis les immenses besoins de reconstruction après la Seconde Guerre mondiale, couplés avec l'affrontement entre les blocs idéologiques et géopolitiques, vont venir parachever cette légitimation largement partagée par différentes forces politiques. Ainsi, l'époque sociale est marquée par le mouvement de municipalisation, comme par le développement des grands services publics en réseaux sous monopole public. C'est l'aboutissement du processus qui a conduit au plein déploiement de l'« État social » au sein duquel la concurrence a pris une place de moins en moins importante, quand elle n'a pas tout simplement disparue, dans les activités qualifiées de services publics.

Ce consensus a commencé à se fissurer au tournant des années 1970 et 1980, avec le développement d'un nouveau contexte qualifié de néolibéral. Rompant avec la tradition du libéralisme de la concurrence « naturelle », les néolibéraux, comme l'explique Michel Foucault, estiment que « la concurrence comme logique économique essentielle n'apparaîtra et ne produira ses effets que sous un certain nombre de conditions qui auront été soigneusement et artificiellement aménagées. La concurrence, c'est donc un objectif historique de l'art gouvernemental, ce n'est pas une donnée de nature à respecter »[1847]. Dans cette optique, les gouvernants doivent chercher « à intervenir sur [la] société pour que les mécanismes concurrentiels, à chaque instant et en chaque point de l'épaisseur sociale, puissent jouer le rôle de régulateur »[1848]. Ils doivent donc développer les mécanismes juridiques et institutionnels permettant de développer la logique du marché, afin de « façonner politiquement des rapports économiques et sociaux régis par la concurrence »[1849]. Dans la

[1846] Nous utilisons le terme d'État social en écho aux appellations des autres périodes. Notons que les anglais ont développé le concept de *Welfare State* (Rapport beveridge de 1942). Dans cette conception, le rôle de l'État est également d'assurer à chacun un minimum vital, des soins médicaux de qualité, des secours aux indigents et un enseignement plus démocratique. En Allemagne, la loi fondamentale constitutionnalise le principe d'État social (art 20). La cour constitutionnelle interprétant cette disposition affirme qu'elle « fonde l'obligation de l'État de pourvoir à un ordre social juste » (BVerfGE, 59, 231 [263] I, cité par AUTEXIER, C., *Introduction au droit public allemand,* Paris, PUF, 1997, p. 108).
[1847] FOUCAULT, M., *Naissance de la biopolitique*, Paris, Seuil-Gallimard, 2004, p. 124.
[1848] *Ibid.,* p. 151.
[1849] DARDOT, P., LAVAL, Ch., *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La découverte, 2010, p. 152.

version ordolibérale, « l'*Ordnungspolitik »* vise également, « avant tout, par une législation économique appropriée, à déterminer un "cadre" stable dans lequel pourra se dérouler de façon optimale un "processus" économique fondé sur la libre concurrence et la coordination des "plans" des agents économiques par le mécanisme des prix. En conséquence, elle fait de la souveraineté du consommateur et de la concurrence libre et non faussée les principes fondamentaux de toute "constitution économique" »[1850]. Dans cette optique, l'interventionnisme public ne se limitant pas à la détermination de ce cadre juridique est de plus en plus décrié. C'est pourquoi en matière de services publics l'État devrait, dans l'idéal, se borner à fixer le cadre permettant à la concurrence de se déployer et organiser la régulation. Ainsi, il ne s'agit pas tant d'un repli de l'État, que d'un redéploiement de son rôle dans une organisation au sein de laquelle la concurrence prend une place prédominante. Cependant, le fait que les services publics satisfassent des besoins fondamentaux, qu'ils aient fait l'objet d'un consensus politique et social dans la période antérieure et qu'ils fassent partie des « valeurs communes de l'Union » expliquent que la transformation en cours rencontre de fortes résistances. La logique concurrentielle qui tend à se généraliser connaît en effet encore des limites et des exceptions. Elle est confrontée à un certain nombre de contraintes qui en restreint la généralisation. Cela témoigne du fait que les périodes ne sont pas aussi tranchées que ne le laisse présager cette reconstruction idéal-typique et que l'on retrouve des caractéristiques de telle ou telle période dans les autres périodes.

Les périodes « libérale », « sociale » et « néolibérale » constituent trois époques où la tension entre concurrence et interventionnisme public dans la fourniture de services prend des formes différentes qui entrainent des conséquences sur la manière dont sont gérés les services publics. Tant le degré et les modalités de la fourniture directe de services par des autorités publiques (Chapitre I) que l'effectivité des principes de concurrence (Chapitre II) vont évoluer au cours de ces périodes.

[1850] *Ibid.*, p. 195.

Chapitre I - Une acceptation variable de la fourniture publique de services

Pendant une longue partie de la période étudiée, les autorités publiques vont intervenir directement pour fournir les différents types de services considérés comme des services publics. Cette prise en charge directe ne va pas aller sans controverses. Ces dernières vont porter plus spécifiquement sur les activités présentant un caractère d'« industrie commerciale »[1851]. Les industries commerciales peuvent être définies comme des activités qui exploitent et transforment des sources d'énergie et des richesses du sol dans le but de vendre un produit ou un service afin de réaliser un profit. Tel peut être le cas par exemple des chemins de fer, de la distribution d'eau, de la fourniture d'électricité ou de gaz ou encore des télécommunications. L'intervention publique directe est contestée au nom du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, mais aussi parce qu'elle porte atteinte à la concurrence.

Concernant les activités qui ne sont pas industrielles et qui ne présentent pas de caractère commercial, l'intervention publique directe a été beaucoup plus consensuelle, même si elle a aussi soulevé des conflits. Mais ces conflits sont d'une autre nature. Ils portent davantage sur la question de savoir, pour reprendre la terminologie de Maurice Hauriou, quelle est la « force en présence qui domine les autres » et qui « détermine donc la structure et la direction de l'ensemble »[1852]. Pour les services assurant la sécurité publique, les forces en présence sont le pouvoir central et les pouvoirs locaux. Si le pouvoir central a fini par dominer, cela n'a pas empêché l'existence de polices municipales. Dans tous les cas, cette fonction relève toujours d'autorités publiques. Concernant les services d'éducation, le conflit le plus important est celui qui a opposé les autorités publiques (étatiques et locales) et religieuses. Or, il va de soi aujourd'hui, même si cette évidence commence à être à son tour contestée, que les forces qui doivent « dominer » sont les autorités publiques et que l'autorité centrale a un rôle à jouer dans la détermination des structures et de la direction que doit prendre l'institution scolaire. Notons que, si l'intervention publique directe n'est plus contestée dans ce secteur, les formes que doivent prendre l'organisation instituée sont, elles, de plus en plus discutées et réformées. Cela conduit à des transformations en profondeur dans le fonctionnement de l'institution scolaire, que nous avons déjà abordées dans la première

[1851] HAURIOU, M., *Principes de droit public*, *op. cit.*, p. 575.
[1852] *Ibid.*, p. 134.

partie et que nous étudierons de nouveau dans le prochain titre, en nous intéressant à la tendance actuelle cherchant à implanter des mécanismes de marché dans ce domaine également.

La légitimité de l'intervention publique directe varie donc en fonction du type de services fournis. Dans les trois périodes, elle est consensuelle, certes à des degrés variables, pour les activités non commerciales comme les services de police ou d'éducation primaire et secondaire (section I). Cette légitimité est par contre contestée pour les services ayant le caractère d'industrie commerciale. L'intensité de cette contestation et donc le degré d'acceptation varient en fonction des périodes (section II).

Section I - Une acceptation consensuelle pour les services non commerciaux

Il est admis aujourd'hui que le service public des forces de police a pour mission d'assurer la sécurité et l'ordre public et qu'il exerce en conséquence une fonction régalienne. La commission européenne, par exemple, note en ce sens, dans sa communication de 1996, que la sécurité, la justice, la diplomatie, l'état civil sont des « fonctions dites "régaliennes" qui relèvent de l'exercice de la puissance publique »[1853]. Or, il est aussi admis aujourd'hui que ces services régaliens sont considérés comme des services non commerciaux, au sens où ils ne poursuivent pas de but lucratif[1854]. Ces présupposés semblent moins partagés en matière d'éducation. Néanmoins, si on met de côté le parascolaire et si on s'intéresse uniquement à l'éducation obligatoire, force est de constater que l'approche visant à poursuivre un but lucratif a été, et est encore, largement critiquée et rejetée. De surcroît, ce n'est pas l'approche commerciale en tant que telle qui a prévalu dans ce secteur qui relevait dans le passé d'un monopole religieux. Ces raisons nous conduisent à qualifier ce service de « non commercial », même si cette catégorisation peut être contestée.

Toujours est-il que, dans les deux cas, la justification de l'intervention directe des autorités publiques pour fournir ces services bénéficie d'un consensus. Concernant les forces de police, le rôle des autorités publiques dans la fourniture de ce service est déjà largement consensuel au XIX^{e,} même s'il n'est pas exclusif. Notamment dans les villes, il est en effet

[1853] *Les Services d'intérêt général en Europe*, COM(96) 443 final, 11 septembre 1996, p. 5.
[1854] Rappelons que nous n'étudions pas les services privés de sécurité. Rappelons également que tant en matière militaire qu'en matière de police, la tendance à l'externalisation de certaines activités conduit à introduire des logiques marchandes là où elles n'existaient pas.

fréquent que les citadins participent encore à titre bénévole à la fonction de police, mais généralement sous le contrôle d'une autorité locale. Le processus de division du travail sur ces questions n'est donc pas achevé. Au-delà de la question de cet achèvement, ce qui s'affirme pleinement au XIX^{e} siècle, c'est le consensus selon lequel les forces de police relèvent avant tout d'une gestion centralisée même s'il peut exister des polices municipales et si les maires ont des pouvoirs de police. Dans tous les cas, il est admis de manière consensuelle que des autorités publiques soient exclusivement en charge de la sécurité et l'ordre public[1855] (§ 1). Concernant l'éducation, la légitimité pour les autorités publiques étatiques et locales d'intervenir massivement dans la fourniture des services d'enseignement primaire et secondaire résulte d'un accord collectif construit au cours du XIX^{e} siècle (§ 2).

§ 1 - Un consensus existant au XIX^{e} siècle pour la gestion étatique des forces de police

Le caractère régalien des services de police justifie que l'État central soit aujourd'hui considéré comme légitime à intervenir directement dans leur mise en œuvre. Cette justification, peu questionnée, est généralement associée au processus de construction des États modernes, au cours duquel l'affirmation du pouvoir monarchique a conduit à une monopolisation de la violence légitime, puis à une institutionnalisation graduelle des services de la sécurité intérieure. Or, cette conception n'est pas toujours été reçue comme allant de soi. Les fonctions de police ont pu être exercées par des organisations pré-modernes dans les mains d'autorités publiques territoriales. C'est pourquoi la centralisation de cette fonction par le pouvoir central a été contestée et combattue par les pouvoirs territoriaux qui ne souhaitaient pas perdre le contrôle de leur police. Cette lutte a souvent conduit à une coexistence de services de police nationaux et locaux. Néanmoins, tous les pays de l'étude ont connu un processus de centralisation et l'idée que la responsabilité de fonction régalienne relève du pouvoir de l'État central [1856] est partout consensuelle, comme en témoigne sa constitutionnalisation dans certains États (A). De leur côté, les théories économiques reconnaissent aussi la légitimité de l'intervention de l'État en matière de sécurité, ce qui vient renforcer une croyance tenue pour évidente, même si elle pourrait être examinée au regard d'une réalité plus complexe (B).

[1855] Notons le fait que la fonction militaire relevant de la compétence du pouvoir central est consensuelle depuis longtemps au XIX^{e} siècle. C'est cette fonction qui a été d'abord l'objet du « processus de monopolisation de la violence légitime » à une époque où les fonctions policières et judiciaires étaient largement confondues et où ce que nous entendons par service de police n'existait pas.

[1856] Notons que dans les États fédéraux, ce sont souvent les États fédérés qui sont responsables de ces missions. Mais l'État fédéral conserve toujours des compétences.

A. Un consensus autour de la fonction régalienne souvent constitutionnalisé

Comme nous l'avons montré dans la première partie, la sécurité a été à la fois la cause et la justification de l'existence de l'institution étatique. La fonction de l'État central était dans le passé de s'occuper essentiellement de la « sécurité extérieure ». Elle était donc considérée comme essentiellement militaire et cette dimension imprégnera longtemps l'institutionnalisation de services de police et leur prise de contrôle par les autorités étatiques. Quant à la fonction policière, le processus qui conduira à son « autonomisation » vis-à-vis de la fonction judiciaire sera long. Des polices pré-modernes, constituées souvent de bénévoles, vont se développer à partir du XVI^{e} siècle dans les villes. Avec la montée en puissance progressive des États modernes et la transformation des modes de contrôle social liée notamment à l'urbanisation, ces forces de police d'ancien type vont finir par être supplantées par des corps d'agents professionnalisés et hiérarchisés. Ainsi peut-on constater, avec Jean-Claude Monet, que « le déclin des autonomies locales en matière policière et, du même coup, le contrôle de plus en plus étroit des pouvoirs politiques centraux sur la police caractérisent les XIX^{e} et XX^{e} siècles »[1857]. Comme déjà souligné, cette prise de pouvoir par l'État central est d'abord passée par le développement, notamment dans les campagnes, de polices militarisées (type gendarmerie), soumises, par principe, à ses orientations. Elle est également passée par un contrôle accru sur les polices urbaines, voire par leur intégration dans une police étatisée. Dans certains pays de l'étude, la constitutionnalisation de ce processus historique a conduit à légitimer le contrôle des pouvoirs de police par l'État. Cela témoigne de la construction d'un consensus autour de cette conception régalienne.

En France, la constitution de 1791[1858] est un marqueur intéressant de cette évolution. Elle atteste de la lente spécialisation des fonctions policières, comme de la lente division du travail concernant ces fonctions. En effet, la force publique « instituée pour défendre l'État contre les ennemis du dehors, et assurer au dedans le maintien de l'ordre et de l'exécution des lois » (art 1) est composée à la fois « de l'armée de terre et de mer, de la troupe spécialement destinée au service de l'intérieur, et subsidiairement des citoyens actifs, et de leurs enfants en état de porter les armes, inscrits sur le rôle de la garde nationale » (art 2). Si une distinction existe entre forces armées pour la défense extérieure et troupes pour la sécurité intérieure, le vocabulaire reste militaire. Notons aussi que la « fonction de police » est détachée de la

[1857] MONET, J.-C., *Polices et sociétés en Europe*, *op. cit.*, p. 50.
[1858] Texte disponible à cette adresse : http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1791.5082.html

fonction judiciaire. Par ailleurs, si ces articles illustrent le développement de corps spécialisés pour assurer ces fonctions, il subsiste un corps de citoyens composant les gardes nationales. Néanmoins, ces derniers, qui sont « appelés au service de la force publique » (art 3), ne peuvent « jamais se former ni agir comme gardes nationales, qu'en vertu d'une réquisition ou d'une autorisation légale » (art 4). Leur contrôle étatique est ainsi assuré [1859].

Quand elle est constitutionnalisée, la fonction de police, corollaire de la fonction de défense, est attribuée au pouvoir exécutif, et plus spécifiquement au chef de l'État, par exemple en la personne d'un Roi[1860]. En Espagne, l'article 170 de la Constitution de Cadix du 19 mars 1812[1861] repris par l'article 45 de la Constitution du 18 juin 1837[1862] dispose que « la puissance de faire exécuter les lois réside exclusivement dans le Roi, et son autorité s'étend à tout ce qui conduit à la conservation de l'ordre public à l'intérieur, et à la sûreté de l'État à l'extérieur, conformément à la Constitution et aux lois ».

De son côté, l'article 66 de la Constitution fédérale de la Confédération de l'Allemagne du Nord du 24 juin 1867,[1863] reprise par la Constitution de l'Empire de 1871[1864], confère aux princes ou aux sénats membres de la Confédération le « droit non seulement d'employer dans des buts de police leurs propres troupes, mais aussi de requérir d'autres troupes de l'armée fédérale en garnison dans leur pays ». Ainsi, le pouvoir de police est dans les mains des princes de chaque État membre (ou dans les mains du Sénat dans les villes libres)[1865], même s'ils peuvent faire appel aux forces fédérales en cas de nécessité.

Quand ce pouvoir régalien en matière de police n'est pas explicitement évoqué, les « forces publiques » peuvent néanmoins être mentionnées dans une constitution et le recours à la loi pour les organiser se trouve ainsi juridiquement consacré. En Belgique, la Constitution de 1831 fait de la gendarmerie une des composantes de la force publique et renvoie à une loi

[1859] En Belgique également, la constitution de 1831 reconnaît, à côté de la gendarmerie, l'existence d'une garde civique composée de citoyens. Elle sera démantelée en 1920.
[1860] En Suède, l'Acte d'Union et de Sûreté du 21 février 1789, qui rétablit l'autorité royale après l'« ère de liberté » qu'avait consacrée la Constitution de 1720, reconnaît « un Roi héréditaire, qui a tous pouvoirs pour gouverner, maintenir, protéger et défendre l'État ; […] faire régner et maintenir la loi et le droit ». Quant à l'article 14 de la Constitution du 6 juin 1809, il dispose que « le Roi a le commandement suprême des forces de terre et de mer du royaume ». Cet article témoigne ici aussi d'une conception encore militaire de questions liées au maintien de l'ordre.
[1861] Texte disponible à cette adresse : http://juspoliticum.com/uploads/pdf/Co_Cadix_bilingue_corrigee-2-0-2.pdf.
[1862] Texte disponible à cette adresse : http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1837.pdf.
[1863] Texte disponible à cette adresse : http://mjp.univ-perp.fr/constit/de1867.htm.
[1864] Texte disponible à cette adresse : http://mjp.univ-perp.fr/constit/de1871.htm.
[1865] La constitution de l'Allemagne résulte initialement d'une confédération d'États et de « villes libres ». Si dans l'Acte du 8 juin 1815 pour la Constitution fédérative de l'Allemagne, quatre villes libres sont concernées (Hambourg, Lubeck et Brème, Frankfort) (art 4), il n'en reste plus que trois dans la Constitution de l'Empire germanique du 16 avril 1871, Frankfort ayant été rattachée à la Prusse (art 6).

pour déterminer son organisation et ses attributions. Comme nous l'avons souligné plus haut, cette loi ne sera adoptée que le 2 décembre 1957[1866]. En Italie, ce sont les bases des milices communales qui, selon le statut albertin de 1848, progressivement étendu à l'ensemble de l'Italie, doivent être fixées par la loi.

Dans tous les cas, comme également montré précédemment, les législateurs sont intervenus pour créer et organiser les différentes forces de police. La prise de contrôle progressive par l'État central n'empêche pas l'existence de polices municipales comme en témoigne le dernier exemple italien. Qu'elles soient étatiques ou locales sous contrôle du pouvoir central, les forces de police sont sous la responsabilité des autorités publiques. Un large consensus existe aujourd'hui pour considérer que ces forces constituent le moyen de mettre en œuvre leurs pouvoirs de puissance publique, qu'elles sont seules légitimes à exercer. Bien sûr, dans des États démocratiques, cette légitimité est conditionnée par le fait que les forces soient au service de la collectivité. L'exemple espagnol, dernier pays de l'étude à avoir connu une dictature, témoigne de l'importance de cette dimension. En effet, l'article 104 de la Constitution de 1978 dispose que « les forces et corps de sécurité, placés sous l'autorité du gouvernement, ont pour mission de protéger le libre exercice des droits et des libertés et de garantir la sécurité des citoyens »[1867].

Cette légitimité des autorités publiques, et plus spécifiquement de l'État central, à exercer les fonctions de police n'est guère questionnée aujourd'hui au point de paraître, on l'a souligné, comme « naturelle ». Ainsi, même dans les courants de la pensée économique soucieux de réduire le rôle de l'État, son rôle dans ce domaine est considéré comme légitime.

[1866] Voir le dernier paragraphe du chapitre I du titre I de la seconde partie concernant l'établissement des forces de police.

[1867] Notons que ce souci que la force publique soit déployée au service de tous et pas de ceux qui la contrôlent est une avancée de la philosophie des lumières. Il est présent dès l'article 12 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen qui dispose que « la garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée ». Bien sûr, entre les principes et la pratique, l'écart peut être important. Le fait que la police soit au service des citoyens est un enjeu toujours actuel comme en témoigne l'exposé des motifs de la loi belge, loi sur la fonction de police du 5 août 1992 qui affirme que la « notion d'ordre public ne doit cependant pas seulement être comprise comme situation d'absence de menaces et de troubles à la tranquillité publique, la sécurité et la salubrité publique. Elle doit également s'entendre comme un état qui permet l'exercice des droits individuels et le développement démocratique de la société, dans le respect des exigences de l'intérêt général. » (Doc. parl., Chambre, projet de loi sur la fonction de police, exposé des motifs, séance du 4 juin 1991, doc 1637/1, 90/91, p. 6 cité par VANDENHOUTE, Th., *La Réforme des polices en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 16.). C'est cet enjeu qui légitime l'approche des forces de police en tant que service public.

B. Un consensus rarement contesté par les théories économiques

Dans l'histoire de la pensée économique, les courants favorables à une intervention de l'État limitée à ses fonctions régaliennes considèrent que les fonctions de police en sont partie intégrante. En garantissant la sécurité des personnes et des biens et en contenant les troubles à l'ordre public, il est possible de maintenir la stabilité de l'ordre social et de favoriser ainsi le « bien-être » de la société et le développement de l'activité économique. L'État est légitime à intervenir dans les activités de police entendues « au sens strict de la préservation des dangers »[1868] et de l'empêchement des désordres ou, quand ceux-ci sont déjà survenus, à la responsabilité d'y mettre un terme[1869].

Cette conception s'inscrit en réaction à la conception très extensive de la notion de police dans les États absolutistes. Elle était notamment étendue « au maintien de l'ordre moral mais aussi matériel »[1870], ce qui impliquait « de coordonner, voire de diriger les comportements économiques des "sujets" »[1871] et d'édicter des règlements, s'étendant « sans

[1868] STOLLEIS, M., *Histoire du droit public en Allemagne*, *op. cit.,* p. 583. En France, au cours du débat consacré à l'article de la Déclaration des droits de l'Homme de 1789 relatif à la liberté religieuse, Mirabeau donne une définition de la police qui illustre la transformation de sa signification : « ce qui est de la police, c'est d'empêcher que personne ne trouble l'ordre et la tranquillité publique. Voilà pourquoi elle veille dans vos rues, dans vos places, autour de vos maisons, autour de vos temples ; mais elle ne se mêle point de régler ce que vous y faites : tout son pouvoir consiste à empêcher que ce que vous y faites ne nuise à vos concitoyens » (*Archives parlementaires*, Paris, P. Dupont, 1ère série, T. VIII, 1875, p. 477 (http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k495230). Ainsi, la tâche de la police devient, en quelque sorte, essentiellement « négative » : empêcher les troubles à l'ordre public et empêcher que quiconque porte atteinte à la sécurité des personnes et de leurs biens.

[1869] En Allemagne, la notion de *Polizei* va également prendre un sens restreint. *L'Allgemeines Landrecht für preussischen Staaten* (ALR) de 1794, c'est-à-dire le code général prussien, consacre un titre aux « droits et obligations de l'État en général » dans lequel il sépare les fonctions de police *stricto sensu* de celles qui visent à améliorer la condition de la population en les présentant dans deux paragraphes différents. En effet, le § 2 du titre XIII de la seconde partie dispose que « la principale obligation du chef de l'État est de maintenir la tranquillité et la sécurité tant au-dehors que dans l'intérieur, et de protéger chaque individu contre la violence et les troubles » ; tandis que le § 3 dispose qu'« il appartient au même de donner ses soins aux établissements destinés à procurer aux habitants les moyens et les occasions de cultiver leurs moyens et leurs talents, et de les employer à l'avancement de leurs affaires ». Surtout, dans le titre XVII relatif aux « droits et devoirs de l'État concernant la protection particulière qu'il doit à ses sujets », les missions assignées à la police sont précisées : elles consistent à « prendre les mesures convenables au maintien de la tranquillité et sûreté publique et du bon ordre, et propres à détourner les dangers qui menacent ou la société en général ou quelques-uns de ses membres individuellement » (§ 10) (*Code général pour les Etats prussiens* (traduction par les membres du bureau de Législation étrangère), Paris, Imprimerie de la République, T. 2, an X, pp. 487-597). Cette délimitation des missions témoigne de l'évolution des conceptions et de la volonté de cantonner les pouvoirs de police. Mais, selon Paolo Napoli, tout au long du XIXe siècle, il existe une « résistance à l'abandon de la fonction traditionnelle et massive de *Wohlfahrtpflege*, création active du bien-être moral et matériel de la communauté. En effet, c'est seulement en 1882 que la jurisprudence, par un arrêt du *Preußische Oberverwaltungsgericht* du 14 juin 1882, connu sous le nom de *Kreusberg-Urteil*, sanctionne la limitation introduite par l'ALR : elle restreint les tâches de la police à la protection contre les dangers et à la garantie de l'ordre et de la sûreté publics, alors que la possibilité d'adopter des mesures en matière de *Wohlfahrtpflege* en est exclue en principe » (NAPOLI, P., « "Police" et "Polizei" : deux notions à l'âge libéral », *in* BEAUD, O., WACHSMANN, P., *La Science juridique française et la Science juridique allemande de 1870 à 1918*, Strasbourg, PUS, 1997, p. 84). Ce n'est donc que dans les années 1880 que « la Polizei achève son parcours de modernisation. Elle abandonne les propos envahissants liés à la promotion du bien-être et s'affirme définitivement comme l'institution qui monopolise la force interne de la souveraineté étatique » (NAPOLI, P., *Naissance de la police moderne*, *op. cit.*, p. 285).

[1870] LABORIER, P., « « La "bonne police". Sciences camérales et pouvoirs absolutistes dans les États allemands », *op. cit.*, p. 15.

[1871] GARNIER, G., « Savoirs policiers et savoirs économiques en Allemagne (milieu du XVIIIe siècle-début du XIXe siècle », *in* BERLIÈRE, J.-M., DENYS, C., KALIFA, D., MILLIOT, V. (dir.), *Métiers de police*, *op. cit.,* p. 239.

distinction de classe à chaque détail de la vie privée et publique »[1872]. Le courant du libéralisme économique va soutenir l'idée que l'État ne doit plus assurer le bonheur commun, mais garantir les droits des individus (sécurité, liberté, propriété), libres de trouver eux-mêmes les conditions de leur bien-être et de poursuivre leurs intérêts particuliers. En conséquence, la notion de police va progressivement être circonscrite pour devenir « une action précise et subsidiaire de l'État libéral »[1873], c'est-à-dire une activité spécifique de l'administration publique. Adam Smith affirmait déjà que les devoirs de l'État consistent notamment « à défendre la société de tout acte de violence ou d'invasion de la part des autres sociétés indépendantes »[1874] et à « protéger, autant qu'il est possible, chaque membre de la société contre l'injustice ou l'oppression de tout autre membre, ou bien le devoir d'établir une administration exacte de la justice »[1875]. Si dans cette citation, les fonctions de la police et de la justice ne sont pas encore complètement distinguées, elle souligne clairement la responsabilité de l'État dans la fonction de protection des membres de la société qui renvoie aujourd'hui aux pouvoirs de police. Plus d'un siècle plus tard, Paul Leroy-Beaulieu affirme que « la première fonction de l'État, c'est de garantir la sécurité : la sécurité collective de la nation, la sécurité particulière de l'individu et de ses droits »[1876].

La théorie des biens collectifs, systématisée par Paul Samuelson (chef de file de l'école dite de la synthèse néoclassique) dans les années 1950, vient également justifier l'intervention publique en matière de police. Selon cette théorie, ces biens présentent des caractéristiques spécifiques[1877] : ils ne peuvent faire l'objet d'une appropriation individuelle ; tout le monde

[1872] NAPOLI, P., *Naissance de la police moderne, op. cit.*, p. 254. Michael Stolleis confirme cette analyse et la précise en explicitant le contenu des ordonnances de police : « Elles visaient à la conservation de "la discipline et de la décence chrétienne" (ordonnances vestimentaires, proscription du luxe, mesures réprimant les blasphèmes et jurons), réglementaient le mariage et la tutelle, le travail, l'artisanat, le marché avec ses emplacements fixes, les prix et les poids, interdisaient certaines sortes de contrats, définissaient des règles pénales à l'encontre des falsificateurs de marchandises, des fraudeurs, des diseurs de bonne aventure et des jongleurs, veillaient à ce que les paysans repartent de la ville après le marché, essayaient de freiner l'abus d'alcool et exhortaient aux bonnes mœurs, à la fréquentation de l'Église et du catéchisme. Les règlements de construction, de protection contre l'incendie et d'hygiène, la protection des fontaines et l'enlèvement des ordures étaient d'une grande importance pour la coexistence urbaine. À cela s'ajoutaient des règlements de police sanitaire concernant les sages-femmes, les bains publics, les chirurgiens et dentistes et, pour finir, le grand ensemble des règles mi-charitables, mi-répressives, régissant les conditions des mendiants et vagabonds ». Ainsi, à la fin du XVIII[e] siècle, malgré la méfiance croissante du courant libéral, l'autonomisation de l'appareil judiciaire et une conception plus étroite du concept de police, « le champ d'action de la *policey* restait encore si large […] que l'on pouvait comprendre sous ce mot presque toute "politique intérieure" sur le plan administratif », STOLLEIS, M., *Histoire du droit public en Allemagne.*, *op. cit.*, p. 560.

[1873] GLEIZAL, J.-J., JOURNES, C., MONTAIN-DOMENACH, J., *La Police : le cas des démocraties occidentales*, *op. cit.*, p. 18.

[1874] SMITH, A., *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations* (1776), Chicoutimi, classiques des sciences sociales, édition électronique réalisée à partir de la traduction de Germain Garnier en 1881, t. IV, http://classiques.uqac.ca/classiques/Smith_adam/richesse_des_nations/livre_4/richesse_nations_L4.html, p. 210.

[1875] *Ibid.*

[1876] LEROY-BEAULIEU, P., *L'État moderne et ses fonctions*, Paris, Guillaumin et compagnie, 3[e] éd., 1900, p. 98.

[1877] Pour une présentation de cette théorie, voir notamment BIALÈS, C., BIALÈS, M., LEURION, R., RIVAUD, J.-L., *Dictionnaire d'économie et des faits économiques et sociaux contemporains*, Paris, Foucher, 1999, p. 57 ; LÉVÊQUE, F., *Économie de la réglementation*, Paris, La Découverte, 2004, p. 78 ; BALME, R., « Biens collectifs », in BOUSSAGUET, L.,

doit pouvoir en bénéficier ; et leur coût doit être supporté par la collectivité. Ils sont donc opposés aux biens « privés » pour lesquels la « production est progressive ou divisible, et leur consommation introduit une rivalité entre consommateurs »[1878]. S'il est souvent noté que les exemples de biens collectifs « purs » sont rares, la défense, la police et la justice sont généralement citées à côté des phares et de l'éclairage public. Cette théorie peut être contestée[1879], mais son existence comme sa popularité témoignent d'une acceptation de la prise en charge publique des fonctions de police.

De leur côté, les néolibéraux sont également favorables à cette prise en charge directe. Pour ne prendre qu'un exemple, on peut citer Friedrich Hayek qui reconnaît, comme « fonctions légitimes du gouvernement », « le maintien de l'autorité de la loi et la défense contre les ennemis extérieurs »[1880]. S'appuyant également sur l'idée de biens collectifs, il soutient que dans certains cas, « il est soit techniquement impossible, soit d'un coût prohibitif, de réserver certains services à des particuliers ; de sorte que ces services ne peuvent être qu'offerts à tous indistinctement (ou du moins seront produits à moindre coût et plus commodément s'ils sont offerts à tous). A cette dernière catégorie, appartiennent non seulement la protection contre la violence, mais aussi contre les épidémies, les forces naturelles telles l'inondation ou l'avalanche »[1881].

Ainsi, le consensus social autour du caractère public des fonctions de police se double-t-il d'un consensus des théoriciens de l'économie, y compris de ceux qui cherchent à réduire les interventions de l'État. La fourniture directe par les autorités publiques ne fera pas l'objet d'un tel acquiescement collectif pour les autres services publics étudiés. Néanmoins, en ce qui concerne l'éducation obligatoire, la légitimité de cette intervention publique directe se construira progressivement au cours du XIX^{e} siècle, au point qu'elle paraît aujourd'hui, elle-aussi, comme « naturelle ».

JACQUOT, S., RAVINET, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de sciences po, 4^{e} éd., 2014, p. 107 ; GÉNÉREUX, J., *Introduction à l'économie*, Paris, Seuil, 3^{e} éd., 2001, p. 91, etc.

[1878] Ces deux propriétés sont « nécessaires au fonctionnement du marché, c'est-à-dire à l'ajustement mutuel entre l'offre et la demande par l'intermédiaire des prix » (BALME, R., « Biens collectifs », *in* BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S., RAVINET, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de sciences po, 4^{e} éd., 2014, p. 107).

[1879] Pour une approche critique de cette théorie, voir notamment ROCHÉ, S., « Sécurité publique, marché, État. Vers la métropolisation de la sécurité », *Le Débat*, n° 115, 2001/3, § 16 et s.

[1880] HAYEK, F. A., *Droit, législation et liberté*, Paris, PUF, 2007, pp. 687-688.

[1881] *Ibid.*

§ 2 - Un consensus construit au XIX^e^ quant à la gestion publique de l'éducation obligatoire

Étudier le développement de l'intervention publique dans la fourniture du service de l'enseignement au XIX^e^ siècle conduit à s'intéresser au processus de sécularisation progressive qui s'est accéléré à cette époque. Il a été une condition nécessaire pour que la gestion de ce service par des autorités publiques puisse se développer (A). Mais, au-delà de ce constat premier, la « coalition de cause » qui s'est construite autour de l'idée qu'il faut généraliser, à tous les enfants, l'accès à un enseignement de qualité (dans un premier temps primaire) a poussé à l'intervention publique directe qui apparaissait comme étant seule capable de réaliser un tel objectif (B).

A. Une sécularisation progressive préalable

En Europe, l'éducation a d'abord été un monopole des Églises. Or, « chaque pays a connu, à une période plus ou moins reculée de son histoire, une phase de sécularisation aboutissant à la prise en charge par les pouvoirs publics de services collectifs jadis assurés par les autorités cléricales, au premier plan desquels figure l'école »[1882]. Résultant d'un combat politique, cette sécularisation marque la fin du monopole de l'enseignement par les ecclésiastiques (1) comme celle en matière d'inspection (2). Elle a conduit également à une laïcisation progressive du contenu des enseignements (3).

1. La fin du monopole de l'enseignement par les ecclésiastiques

Dans tous les pays de l'étude, l'enseignement était initialement assuré par les autorités religieuses. Souvent organisée par les Églises dominantes de chaque pays (Église anglicane en Angleterre, Églises protestantes en Allemagne et en Suède, Église catholique en France, Espagne et Italie)[1883], l'école constituait un enjeu stratégique en raison de son rôle dans la socialisation et la « moralisation » des individus. Le monopole du clergé existait, presque partout, de « concert avec les élites rurales, ou à leur service »[1884]. Il a concerné tant les écoles réservées aux classes favorisées, notamment pour former des clercs sachant lire, écrire et

[1882] FIALAIRE, J., *L'École en Europe*, *op. cit.*, p. 20.
[1883] Voir notamment MIALERET, G., VIAL, J., *Histoire mondiale de l'éducation (1515-1815)*, Paris, PUF, t. 2, 1981, 421 p. Rappelons que l'éducation était majoritairement donnée dans le cadre des familles.
[1884] SWAAN (DE), A., *Sous l'aile protectrice de l'État*, *op. cit.*, p. 113.

parler latin, que les premiers accès à l'enseignement pour les enfants du peuple. Pour ces derniers, l'instruction se résumait généralement à un simple apprentissage de la lecture et de l'écriture. Comme déjà évoqué dans la première partie, ce premier apprentissage a été plus précoce dans les pays à dominante protestante, « parce que les fidèles y étaient incités à étudier la Bible dans la traduction vernaculaire »[1885].

Progressivement, l'idée que les autorités ont des responsabilités en matière d'enseignement va s'imposer, comme en témoignent le développement d'autorités scolaires locales et surtout l'intervention des législateurs pour organiser le système éducatif. La question du rôle des ecclésiastiques dans l'enseignement, comme dans le contrôle des institutions scolaires, va être un enjeu de luttes dans la plupart des pays. Leurs réponses vont notamment évoluer au gré des majorités conservatrices ou progressistes.

Dans ce processus, la formation des enseignants a joué un rôle capital, tant pour affirmer la compétence des autorités publiques que pour se doter d'un corps d'agents suffisamment nombreux et qualifiés. Le développement d'écoles normales sous la responsabilité des autorités publiques en témoigne. Leur création a généralement été prévue par des lois. Pour ne prendre que quelques exemples, en France, l'article 11 de la loi Guizot de 1833 obligeait les départements à entretenir une école normale primaire, soit seuls, soit en réunion avec un ou plusieurs départements voisins[1886]. En Belgique, l'article 35 de la loi du 23 septembre 1842 prévoit que les écoles normales soient établies par le gouvernement (une dans les provinces flamandes, l'autre dans les provinces wallonnes)[1887]. En revanche, en Angleterre, la formation des maîtres est encore, au début du XX^{e} siècle, largement « entre les mains d'organisations confessionnelles [qui] pouvaient refuser l'admission des élèves en raison de leurs croyances religieuses »[1888]. En permettant aux autorités locales d'éducation d'ouvrir les écoles pour l'enseignement autre que primaire, l'*Education Act* de 1902 constitue

[1885] *Ibid.*, p. 80. Albert de Swaan précise que « c'est la rivalité entre religions qui fut une force motrice dans la propagation de l'éducation. Partout où une Église établie, liée à l'aristocratie terrienne et soutenue par l'État régnait sur l'éducation, la scolarisation des ouvriers et des pauvres stagnait, comme par exemple à la fin du XVII^{e} siècle en Angleterre, en France, en Italie et en Espagne. Mais là où les religions luttaient entre elles pour rallier le plus de fidèles et pour obtenir le soutien des autorités civiles, les écoles s'amélioraient, surtout en Nouvelle-Angleterre et aux Pays-Bas, et en partie en Prusse où Frédéric II n'était jamais sûr que *Sie doch nicht katholisch werden*, que le peuple ne deviendrait pas catholique s'il n'insistait par sur la catéchisation luthérienne » (*Ibid.*, pp. 79-80).

[1886] Article 11 de la loi du 28 juin 1833 sur l'instruction primaire (*Duvergier*, t. 33, 1842, pp. 194-195).

[1887] Article 35 de la loi organique du 23 septembre 1842 relative à l'instruction primaire (*Pasinomie*, t. XIII, Année 1842, Bruxelles 1860, p. 467). L'article 44 de la loi du 1er juillet 1879 portant révision de la loi du 23 septembre 1842 sur l'instruction primaire renvoie à un arrêté royal pour régler « l'organisation des écoles normales, la direction et la surveillance de celles-ci par le gouvernement » et ajoute que « le gouvernement nomme et révoque les inspecteurs des écoles normales de même que les directeurs, professeurs et instituteurs de ces établissements » (*Annuaire de législation étrangère*, A. 9, 1880, p. 496).

[1888] BRUYAS, J., *Le Régime légal de l'enseignement*, *op. cit.*, p. 122.

un fondement légal au développement de leurs propres écoles normales, pratiquant « la neutralité religieuse ». Selon Vernon Mallinson, il en existait vingt-huit à la veille de la Seconde Guerre mondiale [1889]. Parallèlement, les écoles normales confessionnelles continuaient d'exister. Cherchant à amplifier le processus de laïcisation sans remettre en cause le régime existant, les libéraux au pouvoir ont voulu régler par la voie administrative ce qu'ils avaient échoué à imposer par la voie législative. C'est ainsi qu'en 1907 un règlement du *Board* interdit dorénavant aux écoles normales bénéficiant de subventions de refuser l'accès à leur formation pour des raisons religieuses[1890]. Cette mesure fit l'objet d'un conflit avec l'Église anglicane qui obtint « que la clause de liberté des opinions religieuses fût limitée à la proportion de 50% des candidats admis »[1891]. Ce dernier exemple illustre les résistances qui ont ponctué le processus de laïcisation.

La sécularisation de l'enseignement est également passée par la prise en main des fonctions d'inspection par les autorités publiques.

2. La fin du monopole de l'inspection des écoles par les ecclésiastiques

L'inspection des établissements scolaires était initialement attribuée aux ecclésiastiques, comme l'illustre un règlement scolaire prussien de 1763 qui confiait « aux pasteurs et aux curés » l'inspection des écoles de leur commune[1892]. Les Églises avaient un intérêt à conserver ce pouvoir « pour s'assurer que [leur] message spirituel y était propagé »[1893].

Progressivement, les autorités publiques vont prendre le contrôle de cette inspection en mettant en place, en phase intermédiaire, une inspection mixte. Celle-ci a pu être « paritaire » au départ. Ainsi, en France, si l'on met de côté la tentative révolutionnaire de laïcisation de

[1889] MALLINSON, V., « L'Éducation en Grande-Bretagne et ses colonies », *op. cit.*, p. 171. Vernon Malllinson précise qu'« à partir de 1890, le gouvernement encourage les universités et les collèges universitaires à ouvrir des facultés de pédagogie, pour permettre à des normaliens doués de préparer une licence, tout en suivant des cours pédagogiques. L'enseignement y était gratuit, moyennant une promesse d'enseigner par la suite, ou dans une école secondaire ou dans le système élémentaire » qui comprend également les cours complémentaires. En 1902, il y avait déjà dix-sept de ces facultés (*Ibid.*).
[1890] BRUYAS, J., *op.cit.,* p. 122.
[1891] *Ibid.,* sp. 123.
[1892] H. du Buit précise que le règlement disposait expressément que « la surveillance et l'inspection de l'éducation de la jeunesse constituent l'un des devoirs les plus honorables et les plus importants de la prêtrise » (BUIT (du), H., « Notes sous la loi du 11 mars 1872 concernant la surveillance des établissements d'éducation et d'instruction », *Annuaire de législation étrangère*, A. 2, 1873, p. 201).
[1893] *Ibid.*

l'enseignement[1894], la monarchie met en place, par l'ordonnance du 29 février 1816, des comités « gratuits et de charité » pour surveiller l'instruction primaire. Les surveillants spéciaux en charge de cette mission sont le curé de la paroisse (ou le pasteur quand il existe une école protestante) et le maire de la commune[1895]. Notons néanmoins que, comme le précise Françoise Mayeur, beaucoup de ces comités n'ont eu « qu'une existence formelle », certains ne se réunissant même pas[1896]. On retrouve également une forme de « parité » en Belgique. Dans ce pays, la loi de 1842 confie, d'un côté, la surveillance des écoles à l'autorité communale et à des inspecteurs cantonaux nommés et révoqués par le gouvernement sur l'avis de la députation provinciale, ainsi qu'à des inspecteurs provinciaux nommés et révoqués par le roi[1897]. D'un autre côté, les ecclésiastiques (ministres des cultes et délégués du chef du culte) conservent un rôle important. Ils sont chargés de la surveillance de l'enseignement de la religion et de la morale. La loi leur accorde également « en tout temps le droit d'inspecter l'école »[1898]. Quant à la Prusse, au milieu du XIX^{e} siècle, le pouvoir d'inspection appartient aux autorités ecclésiastiques, néanmoins placées sous la tutelle de la régence (préfet), qui détient également un pouvoir d'inspection, et du ministre de l'instruction publique en dernier ressort[1899]. Le contrôle public commence donc déjà à s'affermir.

Ce contrôle se renforce encore avec la place de plus en plus minoritaire reconnue aux autorités ecclésiastiques dans les instances chargées de l'inspection. Tel est le cas en France où la loi Guizot du 28 juin 1833 confie l'inspection des écoles à un comité local de surveillance composé du maire qui le préside, du curé ou pasteur et de plusieurs notables désignés par le comité d'arrondissement[1900]. Avec la loi Falloux, pourtant souvent présentée comme favorable à l'Église, les autorités religieuses deviennent nettement minoritaires au

[1894] L'article 1er de l'arrêté du directoire du 17 pluviôse an VI concernant la surveillance des écoles particulières, maisons d'éducation et pensionnats (5 février 1798) place l'ensemble des écoles « sous la surveillance spéciale des administrations municipales de chaque canton ». Les administrations municipales doivent transmettre leurs procès verbaux aux administrations centrales des départements qui en rendent compte au ministre de l'Intérieur (art 3) (*Duvergier*, 2^{e} éd., t. 10, 1835, p. 190). La loi sur l'instruction publique du 1er mai 1802 (11 floréal an X) plaçait, quant à elle, les écoles secondaires (qui se distinguent des lycées), qu'elles soient d'initiative communale ou privée, sous le contrôle des préfets (art 8) (*Duvergier*, 2^{e} éd., t. 13, 1836, p. 175).

[1895] Article 8 de l'ordonnance du 29 février 1816 portant qu'il sera formé dans chaque canton, un comité gratuit et de charité pour surveiller et encourager l'instruction primaire (*Duvergier*, t. 20, 2e éd., 1837, p. 247).

[1896] MAYEUR, F., *Histoire de l'enseignement et de l'éducation (1789-1930)*, *op. cit.*, p. 342.

[1897] Article 7 de la loi organique du 23 septembre 1842 relative à l'instruction primaire (*Pasinomie*, t. XIII, Année 1842, Bruxelles 1860, p. 464).

[1898] Article 7 alinéas 2 et 3 (*Ibid.*). Selon M. Demazure, « les membres du clergé catholique ne paraissent pas avoir usé avec toute la modération désirable des facilités considérables qui leur étaient ainsi accordées ; et comme, d'autre part, ils sont, en Belgique, activement et ouvertement mêlés aux luttes politiques, c'est dans cet ordre d'idées autant et plus que dans le désir d'assurer à certains principes une satisfaction théorique, qu'il faut chercher les causes du mouvement révisionniste » (Notice sur la loi du 1er juillet 1879 portant révision de la loi du 23 septembre 1842 sur l'instruction primaire (*Annuaire de législation étrangère*, A. 9, 1880, p. 486).

[1899] COUSIN, V., *De l'instruction publique en Allemagne*, *op. cit.,* t. 3, pp. 62-63.

[1900] Article 17 de la loi du 28 juin 1833 sur l'instruction primaire (*Duvergier*, t. 33, 1842, p. 197).

sein des instances chargées du contrôle[1901]. Il en va de même en Saxe où, avec la loi du 26 avril 1873, l'autorité scolaire chargée de cette surveillance est composée de conseillers municipaux, de représentants des instituteurs et des directeurs des écoles ainsi que du curé ou du pasteur[1902].

In fine, les États prennent le contrôle exclusif de cette inspection. Ce principe est affirmé en Espagne dès 1857, puisque la loi Moyano confie au gouvernement le droit d'inspection et de surveillance des établissements d'enseignement public et privé[1903]. Il en va sensiblement de même en Italie où la loi Casati de 1859 organise l'enseignement et prévoit la nomination, par le Roi, d'inspecteurs pour tous les niveaux d'enseignement (supérieur, secondaire, technique, primaire et les écoles normales), y compris pour les écoles secondaires régies par les corporations religieuses[1904]. Une loi prussienne du 11 mars 1872 concernant la surveillance des établissements d'éducation confie également à l'État « la surveillance des établissements publics ou privés d'instruction ou d'éducation »[1905]. C'est pourquoi « toutes les autorités et fonctionnaires investis de cette surveillance agissent comme mandataires de l'État »[1906]. En France, le monopole de l'État en matière d'inspection est clairement affirmé sous la III^e^ République. La loi du 28 mars 1882, qui rend l'enseignement primaire obligatoire, met un terme définitif au droit de regard des représentants des cultes sur l'enseignement en abrogeant les dispositions de la loi Falloux correspondantes[1907]. Ainsi l'inspection des écoles publiques et privées relève de corps spécialisés qui se sont développés au cours du XIX^e^ siècle et qui sont énumérés à l'article 9 de la loi du 30 octobre 1886 sur l'organisation de l'enseignement primaire[1908].

[1901] Article 18 de loi du 15 mars 1850 sur l'enseignement (*Duvergier*, t. 50, 1859, pp. 69-70). Cette inspection est exercée « 1°) par les inspecteurs généraux et supérieurs, 2°) par les recteurs et les inspecteurs d'académie, 3°) par les inspecteurs de l'enseignement primaire, 4°) par les délégués cantonaux, le maire et le curé, le pasteur ou le délégué du consistoire israélite en ce qui concerne l'enseignement primaire.

[1902] Article 25 de la loi sur l'instruction primaire du 26 avril 1873, *Annuaire de législation étrangère*, 1873, p. 178. Notons que les conseillers municipaux sont élus par les membres du conseil municipal pour trois ans et que les instituteurs et directeurs des écoles sont élus par leurs pairs pour la même durée (art 26).

[1903] Article 294 de loi Moyano du 9 septembre 1857 (http://personal.us.es/alporu/historia/ley_moyano_texto.htm).

[1904] Articles 17 et 261 de la loi Casati n° 3725 du 13 novembre 1859. http://www.edscuola.it/archivio/norme/leggi/casati.html. Notons qu'à cette inspection générale, s'ajoute celle des conseils provinciaux à qui la loi confie le rôle de faire observer les lois et règlements dans les écoles et instituts de leur circonscription. Cette inspection provinciale ne concerne pas les écoles secondaires régies par les corporations religieuses (art 41).

[1905] Article 1 de la loi prussienne du 11 mars 1872 concernant la surveillance des établissements d'éducation et d'instruction (*Annuaire de législation étrangère*, A. 2, 1873, p. 202). L'article 7 de la loi fondamentale de 1949 consacre ce principe du contrôle de l'État sur l'ensemble de l'enseignement scolaire.

[1906] *Ibid.*

[1907] En effet, l'article 3 de la loi du 28 mars 1882 qui rend l'enseignement primaire obligatoire abroge les articles 18 et 44 de la loi d 15 mars 1850 (*Duvergier*, t. 82, 1882, p. 82).

[1908] Article 9 de la loi du 30 octobre 1886 sur l'organisation de l'enseignement primaire (*Duvergier*, t. 86, 1886, p. 382). L'inspection est exercée par les inspecteurs généraux de l'instruction publique, par les recteurs et les inspecteurs d'académie, par les inspecteurs de l'enseignement primaire, par les membres du conseil département désignés à cet effet, par le maire et les délégués cantonaux, par les médecins inspecteurs communaux ou départementaux. L'article 10 dispose quant à lui que

La tendance générale est donc le contrôle par l'État de l'enseignement primaire et secondaire, qu'il soit public ou privé. Cela n'empêchera pas la poursuite d'une inspection par les autorités religieuses des matières religieuses. Dans certains pays, comme l'Espagne, l'Église peut aujourd'hui conserver des pouvoirs d'inspection plus importants. Une tendance se dessine également concernant la laïcisation du contenu des enseignements.

3. La laïcisation progressive du contenu de l'enseignement

Dans la mesure où l'instruction était dans les mains des ecclésiastiques, il est logique que son contenu ait d'abord été fondé sur la religion. L'ordonnance française du 29 février 1816 témoigne de cette réalité en confiant à la commission de l'instruction publique le soin de veiller « à ce que dans toutes les écoles, l'instruction primaire soit fondée sur la religion, le respect des lois, et l'amour dû au souverain »[1909].

Le mouvement vers la laïcisation de l'enseignement se manifeste d'abord par une certaine reconnaissance de la diversité religieuse. Dans un contexte où la croyance religieuse a une place prépondérante, celle-ci se traduit par l'autorisation donnée aux pères de famille de ne pas envoyer, s'ils le souhaitent, leurs enfants suivre les cours de catéchisme ou les cérémonies religieuses qui ne sont pas de leur culte. Fréquemment prévue par les lois[1910], cette possibilité passe par le fait que les enseignements religieux sont donnés soit avant, soit après l'heure des classes. Elle témoigne d'un début de séparation entre enseignement « laïc » et enseignement religieux même si le premier va rester très longtemps imprégné par la morale chrétienne. La laïcisation du contenu de l'enseignement va évoluer avec le recul de l'influence des cultes dans les sociétés européennes et les revendications des « libres penseurs ».

« nul ne peut être nommé inspecteur primaire, s'il n'est pourvu du certificat d'aptitude à l'inspection obtenue dans les conditions déterminées par les règlements délibérés en conseil supérieur ».

[1909] Article 30 de l'ordonnance du 29 février 1816 portant qu'il sera formé dans chaque canton un comité gratuit et de charité pour surveiller et encourager l'instruction primaire (*Duvergier*, t. 20, 2e éd., 1837, pp. 248-250).

[1910] En Prusse, cette évolution est présente dès 1794 puisque l'article 11 du titre XII de la seconde partie du code général des États prussiens dispose que « les enfants qui, d'après les lois de l'État, doivent être élevés dans une communion différente de celle professée dans l'école publique, ne peuvent être contraints d'assister aux instructions religieuses qui s'y donnent ». Il en ira de même avec la loi prussienne de 1819 (COUSIN, V., *De l'instruction publique en Allemagne*, *op. cit.,* t. 3, p. 76). En Angleterre, l'article 7 de *l'Education Act* de 1870 interdit, dans les « écoles publiques élémentaires », de conditionner l'admission des enfants au fait d'assister à une cérémonie religieuse ou à une instruction religieuse. Cette interdiction est étendue par la loi de 1902 à l'enseignement autre qu'élémentaire dans les établissements subventionnés ou entretenus par l'autorité locale d'éducation (art 4-2).

Ce processus de laïcisation n'est pas linéaire comme en témoigne un certain nombre de pays. En France, par exemple, si la loi Guizot du 18 juin 1833 sur l'instruction primaire impose de consulter les pères de famille concernant la participation de leurs enfants à l'instruction religieuse tout en citant « l'instruction morale et religieuse » en premier dans les objets de l'instruction primaire[1911], cette possibilité n'est plus prévue par la loi Falloux du 15 mars 1850[1912]. C'est la loi du 28 mars 1882 qui laïcise le contenu de l'enseignement en supprimant l'instruction religieuse des programmes du primaire pour la remplacer par l'enseignement civique[1913].

En Belgique, où l'on a pu parler de guerre scolaire, l'article 6 de la loi organique du 23 septembre 1842 autorisait « les enfants qui n'appartiennent pas à la communion religieuse en majorité dans l'école » à être dispensés d'assister à l'enseignement obligatoire de la religion et de la morale[1914]. L'article 5 de la loi de 1879 va plus loin dans le processus de laïcisation en retirant cet enseignement de l'énumération des différentes matières qui constituent l'instruction primaire (art 5) et en imposant à l'instituteur de s'abstenir « de toute attaque contre les croyances religieuses des familles dont les enfants lui sont confiés » (art 7)[1915]. Mais, seize ans plus tard, la loi du 15 septembre 1895 reviendra sur cette avancée en disposant dans son article 4 alinéa 1 que « l'instruction primaire comprend nécessairement l'enseignement de la religion et de la morale »[1916]. Cependant, la possibilité d'en dispenser les enfants pour les parents qui en font la demande expresse existe toujours (al 5). La loi du 29 mai 1959, considérée comme la loi ayant établi une « paix scolaire »[1917], obligera les écoles publiques à « offrir le libre choix du cours de religion (catholique, protestante, israélite, musulmane) ou de morale laïque »[1918].

On rencontre une évolution similaire en Italie et en Espagne, mais dans un contexte particulier puisque les deux pays ont connu une période de gouvernement fasciste. En Italie, la loi Casati du 13 novembre 1859 place, également, au premier rang de l'enseignement

[1911] Articles 1 et 3 (*Duvergier*, T. 33, 1842, p. 192).
[1912] *Duvergier*, t. 50, 1859, p. 73-74.
[1913] Article 1 de la loi du 28 mars 1882 sur l'enseignement primaire obligatoire (*Duvergier*, t. 82, 1882, pp. 74-81) A côté de l'instruction morale et civique, doivent être enseignés la lecture et l'écriture ; la langue et les éléments de la littérature française ; la géographie et l'histoire, particulièrement celles de la France ; quelques notions usuelles de droit et d'économie politique ; les éléments des sciences naturelles physiques et mathématiques ; leurs applications à l'agriculture, à l'hygiène, aux arts industriels, des travaux manuels et utilisation des outils des principaux métiers ; les éléments du dessin, du modelage et de la musique ; la gymnastique ; ainsi que, pour les garçons, les exercices militaires et pour les filles, les travaux à l'aiguille.
[1914] *Pasinomie*, t. XIII, Année 1842, Bruxelles 1860, p. 463.
[1915] *Ibid.*, pp. 487-488.
[1916] *Annuaire de législation étrangère*, A 25, 1896, p. 459.
[1917] FIALAIRE, J., *L'École en Europe*, *op. cit.*, p. 43. Cette loi met en effet un terme à « une intense querelle scolaire entre partisans de l'enseignement privé et tenants de l'enseignement public. La charge du maintien de la "paix scolaire" consiste à préserver par différents moyens l'équilibre entre les deux formes d'enseignement ».
[1918] Article 8 de la loi du 29 mai 1959, loi dite du Pacte scolaire, modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement (MB, 19 juin 1959) (http://www.gallilex.cfwb.be/document/pdf/05108_037.pdf).

élémentaire, l'instruction religieuse[1919] qui est aussi l'une des disciplines de l'enseignement secondaire classique[1920], mais reconnaît aux élèves non catholiques la possibilité d'être exemptés de suivre l'instruction religieuse[1921]. La loi du 15 juillet 1877 ne mentionne plus l'instruction religieuse dans les matières qui constituent le socle de l'enseignement obligatoire[1922]. A sa place, les élèves doivent apprendre les bases des droits de l'homme et du citoyen, dernier stade de la laïcisation de l'enseignement. Cependant, comme le note Henry Goy, si cette loi marque une intention de laïcisation du législateur, la loi Casati n'ayant pas été abrogée, certains ont pu « soutenir que les communes étaient encore obligées de donner l'enseignement religieux aux enfants dont les parents en faisaient la demande »[1923]. De son côté, Maurice Pujos souligne que la commission de la Chambre des députés en charge de ce projet a déclaré « expressément que les communes auront l'absolue liberté de la maintenir, ou non, dans leurs écoles » tout en précisant que cet enseignement devait être distinct des autres cours et suivis par ceux qui le souhaitent[1924]. Avec l'avènement du fascisme, la réforme Gentile de 1923 replace « l'enseignement de la doctrine chrétienne sous la forme reçue dans la tradition catholique » comme « base et couronnement des études à l'école primaire »[1925]. Si une exemption est prévue, c'est « lorsque les parents déclarent avoir l'intention d'y pourvoir personnellement »[1926]. Après la Seconde Guerre mondiale, la Constitution de 1947 consacre la séparation de l'Église et de l'État[1927], mais n'intègre pas de références à la question de l'enseignement religieux alors même qu'elle avait été discutée au cours des travaux de

[1919] Article 315 de la loi n° 3725 du 13 novembre 1859 (http://www.sintesidialettica.it/pedagogia/documenti/legge_casati.pdf).
Au cours du grade inférieur de l'enseignement élémentaire, les élèves doivent apprendre, à côté de l'instruction religieuse, la lecture, l'écriture, l'arithmétique élémentaire, la langue italienne, des connaissances de base sur le système métrique. Au cours du grade supérieur de l'enseignement élémentaire, ils doivent également étudier les règles de composition, la calligraphie, la comptabilité, la géographie élémentaire, l'exposition des faits les plus remarquables de l'histoire nationale, la connaissance des sciences physiques et naturelles principalement applicables aux utilisations ordinaires de la vie.
[1920] Article 193.
[1921] Article 222.
[1922] Article 2 de la loi sur l'obligation de l'instruction élémentaire du 15 juillet 1977 fixe les matières enseignées aux enfants de six à neuf ans : les premières notions des devoirs de l'homme et du citoyen, la lecture, l'écriture, les éléments de la langue italienne, l'arithmétique et le système métrique (*Annuaire de législation étrangère,* A. 7, 1878, p. 404).
[1923] GOY, H., *Le Texte unique des lois sur l'instruction élémentaire op. cit.*, p. 59. Il précisait d'ailleurs que les règlements successifs de 1888 (art 4) et de 1895 (art 5) ont organisé cet enseignement. Une décision du Conseil d'État (2 mai 1904) l'a néanmoins placé en dehors des heures régulières de classe.
[1924] PUJOS, M., « Notice sur la loi sur l'obligation de l'instruction élémentaire du 15 juillet 1977, *Annuaire de législation étrangère,* A. 7, 1878, p. 404, nbp. 1.
[1925] Article 3 du décret royal n° 2185 du 1er octobre 1923 (GOY, H., *Le Texte unique des lois sur l'instruction élémentaire*, *op. cit.*, pp. 54, 56).
[1926] *Ibid.*
[1927] Notons que dans le même temps les accords de Latran conclus entre Mussolini et le pape, intégrés dans la Constitution de 1947, viennent encadrer les rapports entre l'Église et l'État et limiter cette séparation. Guy Haarscher explique que « ce n'est qu'en 1971 que la Cour constitutionnelle donna la priorité aux normes constitutionnelles sur les normes concordataires » ; question qui sera définitivement résolue par le Concordat de 1984 (HAARSCHER, G., *La Laïcité*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 5e éd., 2011).

l'assemblée constituante[1928]. C'est le concordat de 1984 qui introduit « un changement de taille » en prévoyant que les familles devaient demander non plus l'exemption mais expressément l'enseignement de la religion[1929], mais en perpétuant la tradition de financement sur fonds publics de l'enseignement de la religion catholique[1930].

Une évolution comparable existe en Espagne marquée par le franquisme. L'article 48 de la Constitution de 1931 affirme que l'enseignement doit être laïc tout en reconnaissant « aux Églises, et sous le contrôle de l'État, le droit d'enseigner leurs doctrines dans leurs propres établissements ». Mais la loi du 17 juillet 1945 sur l'éducation primaire restaure les principes catholiques dans l'enseignement primaire[1931]. Avec la fin de la dictature, la Constitution de 1978 va consacrer la laïcisation des enseignements. Selon l'article 27 alinéa 2, le but de l'éducation est « le plein développement de la personnalité humaine dans le respect des principes démocratiques de coexistence ainsi que des droits et des libertés fondamentaux ». Le rôle de l'État en matière religieuse se résume à garantir « le droit des parents de donner à leurs enfants une formation religieuse et morale en accord avec leurs propres convictions ».

Ces évolutions contrastées sont le signe que la laïcisation de l'enseignement touche à des débats de fond concernant la conception du monde et de la société ainsi qu'aux rapports qu'entretiennent les Églises et les États. Cela dit, même si l'influence religieuse est plus ou moins marquée selon les pays, le processus de laïcisation s'est développé partout. L'enseignement religieux est désormais clairement séparé des autres enseignements et le contenu de l'enseignement laïc est fondé sur les acquis de la connaissance scientifique.

[1928] En effet, Michel Ostenc rappelle que la problématique de l'enseignement religieux a été examinée par l'assemblée constituante et plusieurs amendements ont été proposés. Celui d'Aldo Moro, démocrate chrétien, prévoyait que cet enseignement serait « facultatif et dispensé sous la forme reçue de la tradition catholique » tandis que celui de Concetto Marchesi, communiste, « demande la suppression de cette discipline à l'école publique ». Quant à Lelio Basso, socialiste, il critiquait l'introduction d'un article mentionnant la tradition catholique dans l'enseignement (OSTENC, M., « L'Histoire de l'éducation en Italie. Bulletin critique », *Histoire de l'éducation*, n° 1, 1994, p. 29).

[1929] MENOZZI, D., « Les Métamorphoses du religieux dans l'Italie républicaine », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 100 2008/4, § 23. L'heure confessionnelle de religion catholique n'était donc plus obligatoire et était considérée non plus « comme catéchèse scolaire, mais comme approche culturelle du phénomène religieux et plus spécialement du catholicisme » (GIORDA, M. C., « L'Enseignement de la religion/des religions dans l'école italienne. Un débat ouvert », Conférence donnée lors du colloque international « From Religious Diversity to Religious Pluralism. What is at stake? » à l'université de Padoue, Italie, les 15-16 février 2012, *Institut européen en sciences des religions*, 2013. http://www.iesr.ephe.sorbonne.fr/index6972.html).

[1930] PAZZAGLIA, L., « La Dimension constitutionnelle de l'éducation en Italie du Statuto Albertino de 1848 à la Constitution républicaine de 1948 », *Histoire de l'éducation*, n° 134, 2012, § 16.

[1931] Voir notamment l'exposé des motifs qui affirme que la République de 1931 a cherché à « déraciner le sentiment chrétien » et que l'objet de la présente loi est de « reconnaître comme principe premier et essentiel la religion » (*BOE*, n° 199, 18 juillet 1945, p. 386). Quant à l'article 5, il dispose que l'enseignement primaire est fondé sur la foi catholique consubstantielle à la tradition scolaire espagnole conformément au principe du dogme catholique et aux dispositions du droit canon ».

Avec Jacques Fialaire, on peut affirmer que « la phase de sécularisation de l'enseignement est aujourd'hui partout achevée. Le signe le plus visible est sans conteste l'existence, dans tous les États, de réseaux d'établissements scolaires fondés et subventionnés par les collectivités publiques, à tous les niveaux d'enseignement »[1932]. C'est donc aux pouvoirs publics de déterminer les principes fondamentaux de l'enseignement comme d'en contrôler l'application. Au-delà de ce constat, il convient d'examiner les arguments qui ont permis de légitimer cette prise de pouvoir par les autorités publiques.

B. Une intervention publique apparaissant comme indispensable

Une « coalition de causes » s'est construite autour de l'idée que les autorités publiques devaient intervenir directement dans l'établissement et la gestion des services de l'éducation. Elle s'est notamment appuyée sur le constat avéré de l'insuffisance de l'initiative privée pour assurer un enseignement de qualité tant du point de vue de son contenu que des conditions dans lesquelles il est dispensé (1). Elle a été également portée par une volonté sociale, politique mais également économique de généraliser l'accès à un certain degré d'éducation pour tous les enfants (2). Or, face aux défaillances manifestes de l'initiative privée, seules les autorités publiques semblaient être en mesure de réaliser un tel objectif.

1. Un constat répandu de l'insuffisance de l'initiative privée

À partir du XVIII[e] siècle, un important réseau d'écoles primaires se développe en Europe à l'initiative de congrégations religieuses, de la bourgeoisie des villes, des œuvres caritatives sous la surveillance de l'Église[1933]. Or, force est de constater que l'enseignement dispensé est souvent médiocre, comme en témoignent les multiples travaux de l'époque dont voici quelques illustrations.

En Angleterre, des enquêtes menées par diverses commissions parlementaires, révèlent en effet les abus dans l'instruction et soulèvent l'indignation[1934]. Celle de 1803, par exemple, constate que le clergé, qui exerçait un quasi monopole en matière d'instruction, avait négligé l'enseignement populaire. Célestin Hippeau note que « les écoles étaient mal tenues,

[1932] FIALAIRE, J., *L'École en Europe*, *op. cit.*, pp. 43-44.
[1933] Voir par exemple, ANDRIEU, J., (rapp.), *L'Espace éducatif européen*, *op. cit.*, p. 71.
[1934] DULCK, J., *L'Enseignement en Grande-Bretagne*, *op. cit.*, p. 50.

l'enseignement y était presque nul »[1935]. Les rapports annuels permettent donc d'attirer régulièrement l'attention du public sur l'état de misère de l'instruction populaire[1936]. Comme l'indique Abram de Swaan, « l'éducation restait l'affaire des sociétés et ce volontarisme impliquait en pratique des tarifs élevés qui excluaient les enfants pauvres de toute éducation autre que rudimentaire, condamnaient les enfants d'ouvriers à des écoles inférieures et fournissaient une éducation adéquate à ceux qui pouvaient en payer le prix »[1937].

En France, l'enquête de M. Guizot, ministre de l'Instruction publique, réalisée en 1833 dévoile « l'état lamentable dans lequel se trouvaient alors les écoles »[1938]. Dans certaines régions, « il n'y avait qu'une seule école pour treize, quinze, vingt-cinq communes »[1939]. Il n'était pas rare que les enfants soient entassés dans une classe dont l'hygiène était mise en cause et qui était également bien souvent le lieu de vie de l'instituteur et de sa famille[1940]. Il s'est avéré que « plusieurs instituteurs ne savaient ni lire ni écrire : leurs écoles, dit l'inspecteur, n'était [donc] qu'un gardiennage »[1941]. La majorité des instituteurs ne possédaient au demeurant qu'une faible instruction[1942]. Par ailleurs, les rétributions des instituteurs étant trop faibles, il était fréquent qu'ils exercent un autre métier, y compris dans leur classe en présence des élèves. Sans compter le fait que « sur presque tous les points de la France, l'école n'est pas fréquentée plus de trois mois »[1943] ; le reste du temps les enfants s'adonnent aux divers travaux des champs[1944] ou de l'industrie[1945]. Avec Paul Lorain, on peut noter, en guise de résumé, qu'avant la loi de 1833, « tout était à faire dans l'instruction primaire : et, depuis les bâtiments jusqu'aux maîtres, depuis le goût de l'étude qu'il fallait faire germer au sein de l'ignorance, jusqu'aux livres qui devaient aider à la détruire, c'était tout un monde à créer »[1946]. Si des initiatives se sont développées en ce sens, « tous ces essais, même les plus heureux, influaient peu sur le sort de l'instruction primaire en France »[1947]. Et l'auteur de poursuivre que « quelques écoles étaient fondées, encouragées, aidées, mais sans ensemble, et les résultats de l'inspection prouveraient au besoin le peu de succès qu'avaient

[1935] HIPPEAU, C., *L'Instruction publique en Angleterre*, *op. cit.*, p. 19.
[1936] SWAAN, A., *Sous l'aile protectrice de l'État*, *op. cit.*, p. 142.
[1937] *Ibid.*p. 143.
[1938] HIPPEAU, C., *op. cit.*, p. 32. Pour cette enquête, quatre cent quatre-vingt-dix inspecteurs ont été chargés de visiter toutes les écoles de France.
[1939] *Ibid.*, p. 32.
[1940] LORAIN, P., *Tableau de l'instruction primaire en France*, Paris, Hachette, 1837, pp. 2-5.
[1941] HIPPEAU, C., *op.cit.,* p. 32.
[1942] LORAIN, P., *op.cit.*, pp. 57-59. Évoquant les exigences de la loi de 1833 en matière d'instruction qui impose que soit enseigné « l'instruction morale et religieuse, la lecture, l'écriture, les éléments de la langue française et du calcul, le système légal des poids et mesures », P. Lorain affirme que « les maîtres trouvés en possession d'écoles n'avaient pas même acquis la plupart ce degré d'instruction si modeste » (*Ibid.*, p. 57).
[1943] *Ibid.*, p. 20.
[1944] *Ibid.*, pp. 20-23.
[1945] *Ibid.*, p. 32.
[1946] *Ibid.*, p. 119.
[1947] *Ibid.*

eu jusqu'alors toutes les tentatives »[1948]. Quant à l'enseignement secondaire, s'il était de meilleure qualité que l'enseignement primaire pour les garçons, il était peu développé pour les filles « tant les écoles fondées par l'industrie privée ou par les congrégations religieuses étaient peu nombreuses ; elles n'étaient pas réparties selon les besoins, puisqu'elles n'avaient pas été instituées selon une vue d'ensemble ; elles ne donnaient qu'une instruction très élémentaire à laquelle on ajoutait parfois les arts d'agrément »[1949]. Bien souvent, « l'enseignement n'était pas donné, ou il l'était dans des conditions telles qu'il eût mieux valu le supprimer »[1950].

En Belgique, Louis-Joseph Dehaut, dans son étude sur l'état de l'instruction dans ce pays publié en 1838, notait que « l'instruction est réellement au rabais ; elle y est même devenue un objet de spéculation »[1951]. Il poursuivait en expliquant que l'enseignement est médiocre soit parce qu'il est rudimentaire, soit parce que les méthodes comme celles de l'enseignement mutuel sont mal comprises et donc mal appliquées, soit encore parce que les « précepteurs improvisés de l'enfance » enseignent un savoir qu'ils n'ont pas[1952]. Le résultat est que « chacun enseigne […] ce qu'il veut et choisit la méthode qu'il lui plaît ; c'est une véritable anarchie intellectuelle »[1953].

Concernant l'Allemagne, on peut évoquer le grand-duché de Bade où, malgré ses encouragements envers les écoles primaires, les efforts du gouvernement « étaient frappés d'impuissance »[1954]. Le rapporteur de la loi votée le 6 juin 1864 par la chambre des députés affirmait que l'enseignement primaire « végétait dans une humiliante médiocrité »[1955] car « les écoles primaires était entièrement soumises au clergé, n'avaient été traitées que comme des écoles élémentaires de religion et non comme des écoles publiques destinées à instruire le peuple et à former des citoyens »[1956].

Par ailleurs, partout s'est manifestée la nécessité de mise en cohérence du système éducatif. En effet, avec l'allongement de la durée de la scolarité obligatoire, le besoin s'est fait sentir d'organiser les rapports entre les différents niveaux d'éducation ainsi qu'entre les

---

[1948] *Ibid.*
[1949] SÉE, C., *Lycées et collèges de jeunes filles*, Paris, L. Cerf, 3e éd., 1888, p. 2.
[1950] *Ibid.*
[1951] DEHAUT, L. J., *De l'état actuel de l'instruction publique mais surtout de l'enseignement supérieur en Belgique*, Bruxelles, Leroux, 1838, p. 45.
[1952] *Ibid.,* p. 46.
[1953] *Ibid.*, p. 46.
[1954] HIPPEAU, C., *L'Instruction publique en Allemagne*, *op.cit.,* p. 29.
[1955] Cité par HIPPEAU, C., *op. cit.*, p. 29.
[1956] *Ibid.*, pp. 29-30. D'après le plan d'étude, sur huit ou douze heures de leçons par semaine, l'enseignement religieux en prenait plus de la moitié (*Ibid.*, p. 30).

différentes filières[1957]. Cette mission a été considérée comme relevant des responsabilités de l'autorité publique qui avait seule les moyens de se doter d'une vue d'ensemble.

Médiocrité de l'enseignement et des instituteurs, surcharge des classes souvent vétustes, fortes inégalités en fonction des territoires, les campagnes étant moins bien dotées que les villes, déficience de l'approche charitable et problèmes de coordination sont autant de faits qui témoignent de l'insuffisance de l'initiative privée pour parvenir à généraliser l'accès à une éducation de qualité pour tous sur une période de plus en plus longue. Ils ont constitué un puissant facteur de légitimation de l'intervention publique directe massive dans la fourniture et l'organisation des services d'éducation ainsi que dans la formation des instituteurs.

2. La volonté de généraliser un accès à un enseignement de qualité

Avec la prise de conscience progressive des conséquences problématiques du déficit de scolarisation d'une partie importante des enfants, la volonté de généraliser à tous l'accès à un enseignement primaire ne se résumant pas à des bases de lecture, d'écriture et de calcul, devient peu à peu consensuelle. Dans la seconde moitié du XIX^{e} siècle, l'intervention des autorités publiques est apparue comme indispensable pour lever les principaux obstacles à cette généralisation : construire les écoles nécessaires, former un nombre suffisant de professeurs et mettre en place les conditions pour que tous les enfants soient scolarisés à temps plein pendant quelques années[1958]. L'imposition de l'obligation scolaire et l'extension de la gratuité sont apparues comme nécessaires à la réalisation de cette dernière condition.

[1957] En Angleterre, cette organisation a été plus longue à se mettre en place, les Anglais souhaitant ne pas remettre en cause brutalement des intérêts acquis. Le résultat est qu'à la fin du XIX^{e} siècle « de nombreuses critiques s'étaient élevées contre ce régime, ou plutôt cette absence de régime, de diversité d'autorités, de taxes et d'écoles sans lien entre elles. Aucune corrélation n'existait entre les différents degrés d'instruction. Les écoles élémentaires ne se préoccupaient en aucune façon de préparer leurs élèves aux écoles plus hautes dont elles ignoraient les programmes. Les écoles techniques, par exemple, se plaignaient que beaucoup de jeunes gens qu'elles recevaient chaque année étaient si insuffisamment préparés qu'ils étaient incapables de suivre les cours, et qu'il était nécessaire de leur enseigner des éléments qu'ils auraient dû apprendre ailleurs. La confusion était partout. Les *school boards,* poussés par le désir de remplir des lacunes, s'occupaient de l'enseignement secondaire pour lequel ils n'étaient pas faits, les conseils de comté obligeaient les écoles de grammaire à donner l'enseignement technique, et cela avait pour résultat d'abaisser le niveau de l'enseignement secondaire ». L'*Education Act* de 1902 cherchant à pallier ces problèmes, instituera une autorité locale unique d'éducation qui se voit attribuer, en lien avec le *Board of Education* créé en 1899, un rôle de coordination générale de toutes les formes d'éducation (art 1) (GIRAUD, E., « Notice sur la loi du 18 décembre 1902 relative à l'éducation », *Annuaire de législation étrangère,* A 32, 1903, pp. 43-44).

[1958] En Angleterre, par exemple, dernier pays de l'étude à consacrer la nécessité de l'intervention publique, dès 1803, l'enquête sus-évoquée révélait que les écoles « étaient si peu fréquentées, qu'elles ne comptaient qu'un élève sur 1,700 habitants. Sur 2 200 000 enfants qui auraient dû suivre l'école, 900 000 seulement y étaient admis ». Or, soixante-dix ans plus tard, à la veille de l'adoption du premier *Education Act* datant de 1870, la situation s'était peu améliorée. Le rapport de M. Foster, secrétaire du département de l'éducation, a établi « que dans de grandes villes telles que Liverpool, Leeds, Birmingham, Manchester, un tiers des enfants était condamné par la famille elle-même à croupir dans l'ignorance ; qu'à Liverpool par exemple, sur 80 000 enfants de 5 à 12 ans, 20 000 ne fréquentent aucune école ; et 20 000 autres étaient envoyés à une école où ils recevaient une éducation qu'il vaudrait mieux ne pas recevoir » (HIPPEAU, C., *L'Instruction publique en Angleterre*, *op. cit.*, 35).

Les résultats positifs de la mise en pratique de ces principes dans les pays qui en ont fait l'expérience viendront lever les dernières résistances notamment des Anglais. Mais les oppositions furent longtemps nombreuses notamment vis-à-vis de la gratuité.

On retrouve les principaux arguments de ses partisans ou opposants dans les débats parlementaires qui ont conduit à l'adoption de la loi anglaise de 1891 qui visait à développer des écoles gratuites[1959].

Chez les opposants, quatre types d'arguments ont été mis en avant. Le premier considérait comme dangereux de ne pas laisser l'instruction des enfants à l'initiative des parents. A l'évidence, il allait bien au-delà de la seule question de la gratuité et marquait une réticence vis-à-vis de la notion même d'école publique. Le deuxième était fondé sur le postulat qu'on prend mieux soin de ce qui coûte que de ce qui est gratuit. Partant de l'idée que ce qui est gratuit perd de sa valeur, il mettait donc en avant les risques d'un enseignement dévalorisé pour les enfants dont les parents payaient jusqu'à présent ainsi qu'une faible assiduité des enfants des classes pauvres ayant le droit à l'exemption. Le troisième était lié à la préoccupation de ne pas augmenter le budget de la collectivité et donc la part de l'argent mis en commun sous forme d'impôts. Les plus conservateurs estimaient que l'on mettait les doigts dans un engrenage financier : ne faudrait-il pas alors « en arriver à nourrir et à vêtir ceux que l'on force les parents à envoyer aux écoles » [1960]. Cela était considéré comme du « pire socialisme »[1961]. Enfin, s'exprimait la crainte que l'enseignement public gratuit mette en danger l'existence des écoles privées du fait d'une concurrence déloyale.

Les arguments favorables à la gratuité l'ont finalement emporté. On peut les résumer ainsi. Tout d'abord, l'expérience a, là aussi, montré dans plusieurs pays son caractère bénéfique qui a conduit à accroître le nombre des élèves ainsi que leur assiduité et leur temps de présence[1962]. Le développement de ces expériences a souvent été fondé sur l'idée que la gratuité doit être le corollaire de l'obligation scolaire. En effet, il est difficile d'imposer des

[1959] Alcide Darras dans sa note présentant la loi du 5 août 1891 a exposé les différents arguments des partisans et opposants à la gratuité (DARRAS, A. « Notice sur la loi du 5 août 1891 prescrivant de nouvelles dispositions sur l'enseignement gratuit dans les écoles publiques élémentaires d'Angleterre et du Pays de Galles, *Annuaire de législation étrangère*, A 21, 1892, p. 66). On retrouve également l'exposé de ces arguments dans LEVASSEUR, E., *L'Enseignement primaire dans les pays civilisés*, *op. cit.*, t. I, p. 550.

[1960] DARRAS, A., *op. cit.*, p. 66.

[1961] *Ibid.*

[1962] Alcide Darras rappelle qu'au moment de la discussion de la loi de 1891 de nombreux pays voisins de l'Angleterre ont déjà consacré le principe de la gratuité qui a révélé ses effets bénéfiques. Il cite l'exemple de Berlin où quinze ans après l'établissement de la gratuité de l'instruction, le nombre d'écoles a triplé et celui des élèves quadruplé. Il évoque également les expériences d'école gratuites instituées à Birmingham et Manchester qui ont conduit à accroître sensiblement le nombre total des élèves (*Ibid.*, p. 67-68).

sanctions effectives au manquement à cette obligation dès lors que les parents peuvent invoquer leur pauvreté pour expliquer leur réticence à envoyer leurs enfants à l'école. Ensuite, la gratuité pour les usagers ne signifie pas l'absence de paiement puisque elle est financée par l'impôt. Ainsi, comme le rappelle Alcide Darras, « les parents, au lieu d'être obligés de payer, comme à l'heure actuelle, les rétributions scolaires dans un nombre restreint d'années et à un moment où ils sont d'autre part surchargés de dépenses pour élever et nourrir leurs enfants, pourront échelonner sur toute leur vie le paiement des frais mis à leur charge »[1963]. En outre, il a également pu être avancé que cette gratuité constituait une forme de compensation pour les parents des milieux populaires qui, en envoyant leurs enfants à l'école, se trouvaient privés des salaires que ces derniers auraient pu gagner s'ils avaient travaillé. Cet argument sera souvent réitéré avec l'augmentation de la durée de l'obligation scolaire. Il reste toujours actuel dans les pays pauvres, voire dans des pays qui connaissent un « boom économique » mais dont la société est très polarisée. Par ailleurs, l'intérêt du pays, de l'économie et *in fine* de l'État ont été invoqués. Le développement de l'instruction étant bénéfique à l'ensemble de la société, cela justifie qu'il soit mis à la charge des budgets publics. Enfin, l'argument de la concurrence déloyale a été contredit par le fait que l'argent public est venu (et vient toujours) soutenir les écoles privées.

La concrétisation de cette généralisation de l'accès à l'éducation a nécessité d'importants investissements financiers et donc une forte augmentation des dépenses publiques. Le retard de pays comme l'Italie mais surtout de l'Espagne résulte bien souvent d'un déficit chronique de financements publics.

Ainsi, l'obligation scolaire, l'utilisation de fonds publics pour généraliser la gratuité et construire des écoles, la compétence obligatoire des autorités locales constituent autant d'indices de la construction d'un consensus autour de la responsabilité des autorités publiques en matière d'éducation dès le XIX^{e} siècle.

Cette intervention se concrétise par une répartition des responsabilités entre l'État et les collectivités locales variables selon les pays et les époques. Sans entrer dans le détail de cette répartition des compétences, on peut rappeler la typologie proposée par Nathalie Mons qui

[1963] *Ibid.*, p. 68.

distingue quatre modèles[1964]. Le premier est le modèle de « l'État centralisé » où le ministère de l'Éducation et une administration déconcentrée définissent les règles de fonctionnement dans tous les domaines (pédagogie, gestion du personnel, finances, etc.)[1965]. Le deuxième est le modèle de « collaboration État central-pouvoir local » dans lequel l'État central reste présent (définition des disciplines obligatoires, gestion des ressources humaines) mais « les autorités locales et les écoles se voient reconnaître des pouvoirs décisionnels dans tous les domaines » (définition des activités pédagogiques, financement et administration des écoles etc.)[1966]. Le troisième est le modèle des « États décentralisateurs-volontaires » qui s'est développé dans les années 1990, dans lequel l'intervention de l'État central se limite à la régulation (fixation d'objectifs ou de programmes obligatoires minimaux, élaboration des tests nationaux, détermination des salaires des enseignants) et au contrôle du système éducatif tandis que l'ensemble des tâches de gestion est délégué aux acteurs locaux, souvent aux écoles qui bénéficient d'une large autonomie (programmes détaillés, gestion des ressources humaines, parfois détermination d'une partie des salaires des enseignants)[1967]. Le dernier est le modèle des États fédéraux où traditionnellement la responsabilité des systèmes éducatifs est confiée aux États fédérés (définition des programmes, des certifications, des règles de recrutement, de l'administration financière) tandis que la gestion est effectuée par le biais d'autorités locales qu'ils contrôlent[1968]. Avec la fédéralisation de la Belgique suite à la révision de la Constitution de 1988, ce pays appartient dorénavant à ce dernier modèle[1969].

[1964] MONS, N., « Politiques de décentralisation en éducation : diversité internationale, légitimations théoriques et justifications empiriques », *Revue française de pédagogie*, n° 1, 2004, pp. 45-47.
[1965] Elle cite comme exemple la France, le Japon, le Portugal ou le Luxembourg.
[1966] Elle cite comme exemple les pays nordiques et certains États de l'Est (Pologne, République Tchèque, etc.).
[1967] Elle cite comme exemple la Hongrie, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni ou l'Espagne.
[1968] Elle cite comme exemple le Canada, les États-Unis, le Brésil ou l'Allemagne. Elle explique que, dans les années 1990, ces systèmes ont connu un mouvement de centralisation en même temps que des compétences nouvelles ont été transférées aux écoles. Concernant la tendance à la centralisation, elle est passée dans des États comme les États-Unis et le Brésil par l'imposition de standards nationaux de plus en plus contraignants, tandis qu'en Allemagne, en Suisse ou au Canada, elle s'est manifesté par des initiatives de coopération entre les États fédérés en matière de création de programmes ou encore de reconnaissance des diplômes (*Ibid.,* p. 47.). Notons néanmoins qu'en Allemagne, cette « multi-centralité » est ancienne. C'est de cette manière que le système éducatif présente un certain degré d'uniformité dans sa structure, ses contenus et ses diplômes. En effet, cette uniformité provient rarement de réglementations générales de l'État fédéral mais le plus souvent d'accords passés entre les administrations des onze États, qui disposent à cet effet d'un organisme spécifique de coordination, la Conférence permanente des ministres de l'Éducation (*Ständige Konferenz der Kultusminister, KMK*) » (MAX-PLANCK INSTITUT, *Traditions et transformations: le système d'éducation en République fédérale d'Allemagne*, Paris, Économica, 1991, p. 12).
[1969] En Belgique, la fédéralisation du pays, à la suite de la révision de la Constitution en 1988, a eu un impact sur l'organisation de l'enseignement. Les compétences en matière d'éducation ont été transférées aux trois Communautés. Le conseil et le ministre de l'Éducation de la Communauté ont le pouvoir d'organiser et de gérer l'enseignement et de développer une politique en matière d'éducation. Le pouvoir fédéral conserve néanmoins des compétences en matière « de fixation du début et de la fin de la scolarité obligatoire ainsi que pour les conditions minimales pour la délivrance des diplômes et le régime des pensions du personnel » (DESMAREZ, P. (dir.), *Working paper scolarisation et niveau d'instruction*, Bruxelles, Direction générale Statistique et Information économique, 2006, p. 8).

En tout état de cause, les États soit centraux, soit fédérés conservent tous un seuil minimal de compétences afin de préserver une cohérence nationale (niveau d'exigence des programmes, examens, etc.), de garantir la liberté de l'enseignement, de veiller au respect des principes d'obligation et de gratuité. Ils se sont également réservé un pouvoir de contrôle. Notons que partout les activités publiques d'éducation se sont bureaucratisées, ce qui explique la tendance à un usage de plus en plus abondant de normes infra-législatives adoptées par des autorités disposant du pouvoir réglementaire[1970] ; les lois fixant les normes obligatoires de portée générale (obligations et garanties fondamentales de l'éducation).

Dès le XIX^e^ siècle, l'intervention publique directe pour gérer les services publics des forces de police et d'éducation est donc considérée comme légitime et s'est fortement développée. Néanmoins, si la gestion directe des services de police par les autorités publiques notamment étatiques relève encore aujourd'hui de l'évidence, elle peut être contestée pour les services d'éducation, notamment par des économistes néolibéraux. Pour ne prendre qu'un exemple, Friedrich Hayek, à l'instar d'Adam Smith deux siècles plus tôt[1971], défend le principe de l'obligation scolaire[1972]. Il reconnaît que le processus de généralisation de l'enseignement a été grandement facilité par l'intervention de l'État notamment dans la construction d'écoles. Mais si cette intervention a été utile, cela ne doit pas impliquer nécessairement que ces établissements soient encore gérés par l'État[1973]. Selon lui, il faudrait instaurer des mécanismes développant la concurrence (voir *infra*) et l'intervention directe de l'État devrait se limiter au financement et à la gestion des écoles « dans les communes isolées où le nombre des enfants est trop faible (et le coût moyen de l'éducation trop élevé) pour que s'installent des écoles privées »[1974]. Son intervention directe dans le maintien d'écoles est donc légitimée par la carence de l'initiative privée face à des activités non rentables. On

[1970] FIALAIRE, J., *L'École en Europe*, *op. cit.*, p. 26.
[1971] Dans « la Richesse des Nations », Adam Smith soutient l'importance pour tous de recevoir un minimum d'enseignement afin de pouvoir déployer et exercer ses facultés au service notamment des grandes affaires du pays. Or il note que « l'éducation de la foule du peuple, dans une société civilisée et commerçante, exige peut-être davantage les soins de l'État que celle des gens mieux nés et qui sont dans l'aisance ». Afin de permettre l'acquisition des « parties les plus essentielles de l'éducation, lire, écrire et compter », l'État peut imposer à la masse du peuple « l'obligation de les acquérir ». Il peut notamment obliger « chaque homme à subir un examen ou une épreuve sur ces articles avant de pouvoir obtenir la maîtrise dans une corporation, ou la permission d'exercer aucun métier ou commerce dans un village ou dans une ville incorporée ». Il estime également que « l'État peut faciliter l'acquisition de ces connaissances en établissant dans chaque paroisse ou district une petite école où les enfants soient instruits » (SMITH, A., *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations* (1776), *op. cit.*, t. 5, pp. 72-73).
[1972] Friedrich Hayek rappelle que « dans la société contemporaine la justification d'un minimum obligatoire d'éducation est double. Il y a l'argument général selon lequel chaque individu sera exposé à moins de risques et recevra davantage de ses concitoyens si ceux-ci partagent avec lui un certains fonds de connaissances et de convictions. Dans un pays à institutions démocratiques, il y a en outre la considération importante que la démocratie ne peut fonctionner, sauf dans les plus petites collectivités locales, avec une population en grande partie illettrée » (HAYEK, F., *La Constitution de la liberté* (traduit de l'anglais par Raoul Audouin et Jacques Garello), Paris, Litec, 1994, pp. 375-376).
[1973] *Ibid.*, p. 379.
[1974] *Ibid.*

retrouve l'un des arguments qui justifie l'intervention publique directe dans les services ayant un caractère commercial même pour ceux qui, en principe, y sont hostiles.

Section II - Une acceptation controversée pour les services commerciaux

C'est dans le domaine des activités ayant un caractère « d'industrie commerciale » que l'intervention publique est la plus sujette à controverses. S'il est admis, à toutes les époques, que les autorités publiques peuvent intervenir, d'une part, pour réglementer les activités en poursuivant des objectifs de sécurité, de salubrité, de santé publique ou plus généralement d'utilité publique et, d'autre part, pour utiliser leur pouvoir de contrainte notamment en mobilisant le mécanisme de l'expropriation moyennant indemnités, leur intervention dans la gestion de ces services est discutée et contestée par de nombreux acteurs. Il en va de même de leur fourniture directe de services.

Dans la période « libérale », si une intervention publique est acceptée, c'est, à titre subsidiaire, pour venir en soutien à l'initiative privée sans ce que cela n'implique d'intervention dans la gestion. Une telle intervention peut être admissible uniquement dans les cas manifestes de carence de l'initiative privée (§ 1). Les insuffisances de cette dernière et des mécanismes du marché entraîneront, néanmoins, une évolution des conceptions au point qu'il devient fréquent que les autorités publiques exploitent directement des services dans la période « sociale » (§ 2). La période « néolibérale » est hybride, puisque nombre de modalités de gestion directe qui se sont développées au cours de la période « sociale » continuent d'exister alors même que l'État est sommé de se transformer pour intégrer davantage les logiques du marché (§ 3).

§ 1 - L'époque « libérale » : l'intervention publique subsidiaire

L'une des caractéristiques de l'époque « libérale », que l'on retrouve à l'époque « néolibérale » selon des modalités différentes[1975], est le présupposé selon lequel l'initiative privée et les mécanismes du marché sont considérés comme plus efficaces que l'initiative et la

[1975] Dans la version « néolibérale », comme nous le verrons dans le prochain chapitre, l'État doit intervenir pour organiser juridiquement les conditions de la concurrence afin de permettre une meilleure allocation des ressources comme une meilleure fourniture des services. Ainsi, l'ordre permettant l'autorégulation est construit dans la version néolibérale alors qu'il est considéré comme « spontané » dans la version libérale. C'est l'une des raisons qui expliquent que l'on ne peut parler d'intervention publique subsidiaire à l'époque « néolibérale ».

gestion publiques pour réguler l'ordre des choses et permettre l'amélioration de l'offre et de la qualité des services[1976]. Dans la version « libérale », il faut donc laisser émerger un ordre spontané qui sera bien plus profitable qu'un ordre sur lequel l'État a la mainmise[1977]. Mis à part le pouvoir de police des autorités publiques[1978], l'interventionnisme dans les activités commerciales est accepté pour apporter, dans certains cas, un concours financier, mais ce concours ne doit pas impliquer d'emprise publique sur la gestion (A). La fourniture directe de service n'est tolérée que pour pallier les défaillances du secteur privé (B). Notons néanmoins que des activités comme le nettoiement des rues et des marchés ou l'évacuation du domaine public des eaux usées et des eaux de pluie étaient souvent, depuis longtemps, des services fournis par les autorités publiques. Mais étant financés par l'impôt, on peut estimer qu'ils ne relèvent pas d'activités commerciales.

A. Une acceptation du concours financier public conditionnée

Les libéraux admettent que, dans des circonstances particulières, l'État puisse intervenir pour soutenir certaines activités. En témoigne l'affirmation de Paul Leroy-Beaulieu, selon lequel « l'État enfin, dans une mesure très variable, suivant les temps, les lieux, peut prêter un concours accessoire, secondaire, au développement des œuvres diverses qui composent la civilisation et qui émanent de l'initiative individuelle ou des groupements libres d'individus »[1979]. Ce concours accessoire passe notamment par un soutien financier des autorités publiques quand elles sont sollicitées par les personnes privées (1). Dans la période « libérale », les autorités publiques ont imposé un certain nombre d'obligations qui avaient de fait des impacts sur la gestion mais n'impliquaient pas une emprise sur cette dernière. Elles devaient néanmoins les financer afin de garantir l'équilibre financier des contrats (2).

[1976] Dans sa communication de 1996, la commission soutient, par exemple, que « la création d'un grand marché et l'introduction d'une plus grande concurrence permettent aux services d'intérêt économique général de faire face à ces mutations et d'en tirer parti en améliorant l'offre et la qualité et en baissant les prix ». Elle ajoute que « les forces du marché permettent [en effet] une meilleure allocation des ressources et une efficacité accrue dans la fourniture des services, au bénéfice notamment du consommateur qui en retire une meilleure qualité à meilleur prix (*Les Services d'intérêt général en Europe*, COM(96) 443 final, 11 septembre 1996, pp. 4-5).

[1977] Les propos de Leroy-Beaulieu à propos du chemin de fer illustrent cette conception. En effet, s'il estime que l'État ne doit pas se dessaisir de « son droit supérieur de contrôle » qui implique qu'il se réserve « une certaine juridiction élevée pour empêcher les coalitions, les brusques changement de tarifs, comme il s'en produit aux États-Unis d'Amérique, les inégalités de traitement imposées aux producteurs qui se trouvent dans des conditions similaires », « il n'en doit user qu'avec discrétion : une intervention intrusive et minutieuse de sa part dans le régime des voies ferrées offre bien plus d'inconvénients que d'avantages » (LEROY-BEAULIEU, P., *L'État moderne et ses fonctions*, *op. cit.*, p. 209).

[1978] L'utilisation par les autorités publiques de leur pouvoir réglementaire et de contrainte pour permettre que l'exécution des travaux et l'exploitation du service ne portent pas atteinte à la sécurité publique et à la libre circulation n'est pas contestée qu elles que soient les périodes.

[1979] LEROY-BEAULIEU, P., *op. cit.*, 1900, p. 97.

1. Un concours financier public acceptable en cas de sollicitation par les personnes privées

Dans la perspective libérale qui sous-tendait les débuts du développement des réseaux ferroviaires et de distribution d'eau, les pouvoirs publics ne devaient pas intervenir dans la gestion des services ayant un caractère commercial. Ces services devaient fonctionner comme des entreprises privées. Le plus souvent, l'entrepreneur des travaux avait ensuite la qualité d'exploitant de l'activité. L'exploitation devait ainsi permettre d'amortir les investissements tout en dégageant un profit permettant de rémunérer le service et le capital investi. La durée généralement assez longue des concessions au XIX^{e} siècle faisait partie de l'équilibre financier. Dans les prémisses du développement de ces services, les capitaux ont de fait été essentiellement privés. Ce constat s'explique aussi par l'insuffisance des moyens financiers publics à cette époque. Néanmoins, il est rapidement apparu, comme explicité dans le précédent titre, que le concours financier public était nécessaire. Il a donc été sollicité par les entreprises privées dans une logique somme toute pragmatique puisque sa justification reposait sur des circonstances particulières.

Dans le domaine du ferroviaire, par exemple, si les premières concessions ont pu être accordées sans financements publics[1980], nombreux sont les pays où, face aux réalités financières, l'appel à un tel concours s'est vite avéré indispensable. L'importance de ce dernier dépendait « des dépenses de premier investissement, [de] l'activité de circulation, [des] ressources industrielles et commerciales, [du] degré d'initiative de l'esprit d'association, [de] la situation du marché des capitaux, [de] l'autorité plus ou moins grande que le gouvernement veut se ménager sur l'administration des voies ferrées, enfin de la durée des concessions »[1981]. Ainsi, lorsque le terrain présente des difficultés particulières nécessitant l'affectation de sommes considérables pour établir les chemins de fer[1982], lorsque le trafic

[1980] Tel était le cas de toutes premières concessions anglaises et françaises de chemins de fer comme précédemment évoqué. En Bavière, la première ligne allemande qui reliait Nuremberg à Fürth (1835) a été construite et exploitée en concession. L'État acheta deux actions qui ne lui ouvraient même pas la possibilité de voter, puisque le minimum requis était de cinq. Autant dire que le concours était symbolique (DEFFARGES, A., « Le Chemin de fer, moteur de l'unification allemande ? », *op. cit.*, p. 177). Même en Prusse, « l'intervention de l'État dans les chemins de fer fut plus tardive qu'on ne le suppose généralement. L'administration prussienne ne disposait pas des ressources politiques pour rassembler les capitaux nécessaires et promouvoir le développement ferroviaire. Si prompte à appuyer d'autres branches, elle échoua à soutenir le secteur le plus dynamique de la révolution industrielle et laissa dans un premier temps la construction des chemins de fer entièrement aux mains d'entrepreneurs privés » (*Ibid.*, p. 183).

[1981] PICARD, A., *Traité des chemins de fer*, *op. cit.*, t. 2, p. 416.

[1982] C'était par exemple le cas en France où au regard des distances et des conditions naturelles, « les chemins de fer ne pouvaient être construits et exploités qu'à des coûts bien supérieurs à ceux de l'Angleterre voisine ». C'est ce qui explique que la comparaison entre les deux pays est peu pertinente (CARON, F., *Histoire des chemins de fer en France (1740-1883)*, *op. cit.*, p. 96.

attendu est faible car non alimenté par les grands courants commerciaux[1983] ou encore lorsque les capitaux sont rares[1984], le concours public se justifie afin de pouvoir dégager les capitaux nécessaires et leur assurer une rémunération suffisante.

Dans tous les cas, il était considéré, par beaucoup et notamment par les compagnies, que les modalités de ce concours ne devaient pas accroître de manière démesurée le pouvoir des autorités publiques dans les gestions. C'est pourquoi le système de la garantie d'intérêt a été particulièrement utilisé en France et dans les autres pays de l'étude à l'exception de l'Angleterre (voir *supra*)[1985]. Il avait la préférence des banquiers[1986] puisqu'il était censé ne pas impliquer d'ingérence de l'État dans la gestion des compagnies. Il visait, comme son nom l'indique, à garantir une rentabilité minimale aux investisseurs dont les taux variaient en général entre 3 et 5 %. Il permettait de diminuer les risques en les reportant, au moins en partie, sur les fonds publics. Conformément à la perspective libérale, l'objectif était de stimuler l'initiative privée et d'inciter à l'investissement, notamment des épargnants, dans un secteur dont les rendements futurs étaient incertains mais dont le développement paraissait de plus en plus important. Dans leur principe, les garanties d'intérêt peuvent sembler conformes aux présupposées libéraux puisqu'elles ne sont censées intervenir qu'à titre occasionnel et transitoire pour surmonter une difficulté économique. Dans les faits, elles témoignent de l'importance du concours financier de l'État pour établir les réseaux nationaux sur l'ensemble du territoire, spécialement dans des zones peu ou moins rentables. Si les États n'avaient pas, à eux seuls, les moyens d'établir un tel service, il en allait de même pour les compagnies. À l'exception de l'Angleterre, les réseaux se sont donc développés grâce à un partenariat financier public/privé.

[1983] C'est la problématique qui a sous-tendu le développement des réseaux secondaires ou d'intérêt local.

[1984] La rareté des capitaux a été une problématique forte en Espagne ou en Italie, c'est pourquoi ces pays ont eu recours aux capitaux étrangers et plus spécifiquement anglais et français. En Espagne par exemple, « la loi générale des Chemins de Fer du 3 juin 1855 qui porte à 99 ans la durée des concessions, libère les importations de matériel ferroviaire et permet aux constructeurs de lignes de bénéficier de subventions de l'État qui par ailleurs garantit un intérêt minimal aux actionnaires. Les sociétés concessionnaires se multiplient alors, liées soit au capital étranger, surtout français, soit aux banques espagnoles. Le réseau s'allonge rapidement pour atteindre 4836 kilomètres en 1866. Il est, à cette date, le troisième d'Europe. Mais, par la suite, les troubles politiques, les déceptions causées par la faible rentabilité des lignes dans un pays dont l'économie progresse peu, ralentissent considérablement la construction, qui se poursuit interminablement. […] À la veille de la guerre civile, le réseau reste inachevé. Des lignes directes entre Madrid et certaines villes ou régions d'Espagne restent à faire » (DAUMAS, M., « L'Évolution des chemins de fer espagnols et de leur rôle dans les transports nationaux », *op. cit.*, p. 20).

[1985] Notons qu'en France, par exemple, une commission extraparlementaire de 1839 préconisa comme mode de concours de l'État « sous certaines conditions, le prêt, l'achat d'actions, la garantie d'intérêt » tout en écartant le recours à la subvention et en reconnaissant la possibilité pour l'État d'établir des chemins de fer quand ils ont un intérêt politique spécifique ou qu'ils concernent le transport international (BEZANÇON, X., *Les Services publics en France : de la Révolution à la Première Guerre mondiale*, *op. cit.*, p. 234).

[1986] CARON, F., *op. cit.*, p. 140.

Notons qu'en Angleterre, des objectifs similaires ont, néanmoins, été poursuivis par le biais de prêts qui pouvaient être accordés avant que la totalité des souscriptions des actionnaires ne soit versée. Il s'agissait donc de « relever les compagnies embarrassées, mais encore [d']activer et développer le marché de celles qui vont bien »[1987]. Mais « ces avances ne donn[ai]ent point au gouvernement le droit de s'immiscer, en quoi que ce soit, dans la gestion intérieure des compagnies, ni dans la direction de leurs travaux »[1988].

Au regard de l'importance des capitaux nécessaires, de la faible rentabilité de ce secteur, des crises financières qui ont jalonné la seconde moitié du XIX^e^ siècle (voir dernier chapitre), le concours public s'est étendu à des financements directs (subventions, prises en charge de la construction de l'infrastructure). L'objectif de ces interventions restait néanmoins de venir soutenir l'initiative privée afin de permettre la satisfaction de besoins considérés comme étant d'intérêt général. C'est donc la logique d'encouragement qui prévalait.

Il en ira de même en matière de santé et de salubrité à destination des classes populaires. Pour ne prendre qu'un exemple, la loi belge du 18 avril 1848 « met à la disposition du gouvernement une allocation d'un million de francs pour l'encouragement des travaux d'assainissement, spécialement dans les quartiers habités par la classe ouvrière »[1989]. Il s'est néanmoins avéré que le concours public pour encourager les travaux et soutenir les investissements n'était pas suffisant, ce qui justifiera entre autres le développement du mouvement de municipalisation commun à l'ensemble des pays de l'étude (voir *infra*).

La France fait figure d'exception dans ce mouvement au regard de la temporalité de sa mise en œuvre. La concession étant toujours la norme au début du XX^e^ siècle, la gestion privée va être secouée par « un phénomène inconnu au XIX^e^ siècle : l'inflation, dont la montée irrépressible pendant la Première Guerre mondiale va bouleverser les équilibres économiques et remettre en cause le processus de la délégation »[1990]. Les contrats étant « tous, peu ou prou, liés au prix de l'énergie du charbon », l'absorption d'un « coefficient multiplicateur de plus de 200 sur une composante de prix aussi sensible relevait de

[1987] GUILLAUME, A., *De la législation des railroutes*, *op. cit.*p. 49. Achille Guillaume précise que « des avances ont été faites aux compagnies de Liverpool à Manchester, de Dublin à Kingstown, de Londres à Birmingham, etc., avant que les appels de fonds n'aient été faits en totalité aux actionnaires ».
[1988] *Ibid.*, p. 49.
[1989] FRIOUX, S., FOURNIER, P., CHAUVEAU, S., *Hygiène et santé en Europe, op. cit.*, p. 67.
[1990] BEZANÇON, X., *2000 ans d'histoire du partenariat public-privé*, Paris, Presses de l'École nationale des Ponts et Chaussées, 2004, p. 229.

l'impossible »[1991]. Le concours financier public était donc nécessaire. C'est pour apporter une réponse à ce besoin de financement que le conseil d'État a développé la théorie de l'imprévision qui permet de rétablir l'équilibre financier du contrat. Les concessionnaires ont, par exemple, obtenu « l'indemnisation intégrale de l'augmentation du charbon dont le prix avait été multiplié par 205… »[1992]. Cette indemnisation intégrale a été considérée par beaucoup comme excessive. Après quatre années de guerre et le coût considérable de la reconstruction, des élus locaux ont refusé ce système et demandé l'autorisation de fonctionner en régie. Comme l'exprime Xavier Bezançon, ce sont « les conséquences mal vécues des jurisprudences du Conseil d'État sur l'imprévision qui, au moins dans un premier temps, avaient mis à la charge des communes le poids du contentieux financier de la Première Guerre mondiale, [qui] aboutirent au décret-loi du 28 décembre 1926 » reconnaissant « la régie et l'économie mixte comme modes de gestion naturels et concurrents de la délégation pour les services publics industriels. Il n'est pas faux de considérer qu'il s'agissait d'une "révolution" »[1993] (voir *infra*).

Tout au long de la période « libérale », les autorités publiques ont imposé un certain nombre d'obligations aux concessionnaires. Ces dernières pouvant porter atteinte à l'équilibre du contrat, il a été considéré comme légitime, et même nécessaire, qu'elles soient financées sur fonds publics.

2. Un concours public financier nécessaire pour compenser les obligations imposées aux concessionnaires

Dès le XIX^e^ siècle, les autorités publiques ont imposé un certain nombre d'obligations aux concessionnaires. Il y avait, d'une part, les obligations concernant les « services publics ». À cette époque, cela renvoyait aux services destinés à l'usage de la collectivité (fontaines, nettoiement des rues, etc.). Les autorités publiques payaient alors un service mis à la disposition de la population et qu'elles imposaient aux concessionnaires de fournir. D'autre part, les autorités publiques ont également imposé des obligations concernant le « service privé » fourni aux particuliers ; le financement public permettant, dans ce cas, de préserver l'équilibre des contrats quand ces obligations entraînaient des baisses de ressources considérées comme trop substantielles.

[1991] *Ibid.*, p. 240.
[1992] *Ibid.*
[1993] *Ibid.*p. 241.

Concernant les « services publics » dans le domaine ferroviaire, les postes[1994] et les armées[1995] pouvaient bénéficier des chemins de fer selon les conditions fixées dans les lois ou actes de concession. Ils avaient le droit d'utiliser des wagons ou d'affréter leur propre matériel selon les besoins. Les cas de guerre pouvaient être prévus. Dans ce cas-là, l'exploitation devait être mise au service des armées[1996]. Les chemins de fer ou leur domaine pouvaient également être utilisés pour installer des équipements nécessaires aux télégraphes[1997]. En raison notamment de la participation financière des autorités publiques, il pouvait être exigé une fourniture gratuite de ces services[1998]. Mais, il semble que, le plus souvent, leur tarification était prévue dans les actes qui accordent l'autorisation d'exploiter.

En matière de distribution d'eau, il était souvent imposé à l'exploitant de fournir, en tout temps, une quantité d'eau suffisante pour le nettoiement des rues, des marchés ou des égouts, la lutte contre les incendies ou encore l'alimentation des fontaines, bains ou lavoirs publics[1999]. Dans ce domaine, quand l'autorité publique s'engageait à se fournir chez le concessionnaire, cela pouvait s'apparenter à une subvention et un moyen d'encouragement. En effet, en s'engageant à être les premiers abonnés, elle fiabilisait le projet et le concessionnaire avait des revenus garantis.

Concernant les « services particuliers », comme déjà explicité, les autorités publiques pouvaient compenser financièrement des obligations qu'elles imposaient aux

[1994] Pour prendre l'exemple belge, l'article 19 du modèle de cahier des charges belges de 1837 prévoit que « le gouvernement pourra organiser le service de la poste aux lettres avec son propre matériel » ou exiger que soit mis à sa disposition une voiture » (NOTHOMB, « Chemins de fer concédés », *op. cit.*, p. 423). En matière de tramways, l'article 6 de la loi belge du 9 juillet 1875 précisait que les actes de concession devait stipuler « les obligations que le gouvernement juge utile d'imposer aux concessionnaires dans l'intérêt de certains services publics, tels que la poste et le télégraphe (*Annuaire de législation étrangère*, 1875, p. 641).

[1995] L'article 20 du modèle de cahier des charges belges de 1837 impose au concessionnaire de mettre à la disposition du gouvernement, moyennant une tarification, son matériel d'exploitation s'il avait besoin de transporter des troupes ou du matériel militaire (NOTHOMB, *op. cit.*, p. 423). Articles 279 à 281 de la loi italienne Loi n° 2248 du 20 mars 1865 sur les travaux publics.

[1996] Article 22 dernier alinéa du cahier des charges des lignes exploitées par la SNCF adopté par le décret du 31 décembre 1937 (*JORF*, 7 janvier 1938, p. 359).

[1997] Article 226 de la loi italienne Loi n° 2248 du 20 mars 1865 sur les travaux publics http://web.tiscali.it/cassaedilesassari/legge%202248_1865.htm

[1998] Le § 36 de la loi prussienne de 1838 réaffirme le droit pour l'administration des postes de profiter des chemins de fer. L'exploitation doit autant que possible répondre aux besoins de cette administration et assurer des transports gratuitement pour cette dernière. En Espagne, l'article 33 de la loi générale sur les chemins de fer du 3 juin 1855 renvoie au cahier des charges la détermination des services gratuits que la compagnie doit fournir, des tarifs spéciaux pour les services publics et les heures que le gouvernement fixe pour les services de la poste. L'article 47 de la loi de 1977 précise que la conduite du courrier ordinaire est gratuite pour l'État (BRAVO MOLTÓ, E., *Legislación de ferrocarriles*, *op. cit.,* pp. 28, 47).

[1999] En Angleterre, l'article 27 du *Waterworks Clauses Act* du 23 avril 1847 impose aux exploitants de fournir en tout temps (sauf pendant les périodes de gel, sécheresse inhabituelle ou tout autre accident inévitable) un approvisionnement suffisant d'eau pour le nettoyage des égouts et des canalisations, pour le nettoiement et l'arrosage des rues mais aussi les pompes, les bains ou lavoirs publics. Des bouches d'incendie doivent également être reliées aux canalisations (http://www.irishstatutebook.ie/eli/1844/act/85/enacted/en/print-).

concessionnaires. Il pouvait s'agir d'obligations nouvelles qui pouvaient être indemnisées si elles rompaient, en quelque sorte, l'équilibre du contrat. Mais cela pouvait également concerner un soutien à l'établissement et à l'exploitation pour des services non rentables que les autorités publiques imposaient quand même d'assurer. Ce type de soutien financier public a particulièrement concerné les transports collectifs et plus spécifiquement les transports d'intérêt local et les transports urbains[2000]. Cette nécessité du financement public a résulté « des conditions mêmes dans lesquelles doivent être établies ces petites lignes qui servent d'affluents aux grands réseaux, contribuent au développement de la richesse publique, mais n'ont pas habituellement un trafic propre suffisant pour permettre de rémunérer le capital de premier établissement, ni même parfois de couvrir les dépenses d'exploitation »[2001].

Ce dernier type de financement public justifiera une emprise croissante des autorités publiques sur les gestions malgré les critiques et oppositions. Il constitue également un premier exemple de la « carence » de l'initiative pour satisfaire des besoins considérés d'utilité publique mais non suffisamment rentables. Cette problématique de l'insuffisance de la rentabilité traverse en fait les différents types de carence de l'initiative privée.

B. Une acceptation de l'intervention publique en cas de carence de l'initiative privée

Il existe un consensus évolutif autour de l'idée qu'en pratique l'initiative individuelle ne peut pas tout. Ainsi, l'approche en terme de « carence » du secteur privé, si elle ouvre un champ d'intervention à l'initiative publique, en limite néanmoins la portée puisque cette dernière ne peut s'exercer que dans ce cas. On peut dégager deux grands types de carence du secteur privé : lorsqu'il ne s'organise pas pour offrir un service qui ne serait donc pas assuré sans l'intervention publique (1) et lorsque l'offre de service exclut une partie de la population alors que l'intérêt public commande qu'elle soit généralisée (2). Dans les deux cas, c'est la question de la rentabilité du service qui est en jeu. En effet, une entreprise privée doit dégager des bénéfices pour parvenir à amortir le capital investi et financer l'exploitation. Or, en

[2000] La confrontation entre les objectifs fixés par l'État et les intérêts financiers des entreprises de chemin de fer a conduit à « un compromis organique sous la forme de montages financiers relevant tous de l'économie mixte, où dominera le régime de la concession à des compagnies privées soumises à un cahier des charges imposé par l'État : alors que l'État peut déployer son schéma hiérarchisé de lignes, des plus vitales aux très secondaires, les compagnies chargées de leur construction puis de leur exploitation négocieront des garanties financières accrues au fur et à mesure de ce déploiement » (RIBEILL, G., « D'un siècle à l'autre, *Railway-mania*, TGV-mania… La répétition d'un "modèle ferroviaire français" ? », *in* LAMARD, P., STOSKOPF, N. (dir.), *Transports, territoires et société, op. cit.*, pp. 116-117).

[2001] VASSEUR, L., Les *Chemins de fer d'intérêt local, tramways et services publics automobiles*, *op. cit.,* p. 9.

matière de services publics, il est fréquent que cette condition ne soit pas remplie. Cette réalité constituera un puissant facteur de légitimation de l'intervention publique directe.

1. L'absence de personnes privées voulant établir ou exploiter le service

Dans une perspective libérale, l'intervention publique se justifie quand il n'y a pas de personnes privées prêtes à mettre en place le service.

En Prusse, par exemple, si l'État a pu participer à la construction de lignes de chemin de fer aux frais du Trésor, à partir de 1857, la Chambre n'autorisait une telle intervention que « lorsqu'il y avait impossibilité de les concéder même avec garantie d'intérêt ou lorsqu'elles étaient enclavées dans le réseau d'État et en formaient une dépendance naturelle »[2002]. Cet exemple illustre une volonté de limiter l'intervention de l'État à des situations de carence, même si la seconde autorisation montre que les situations ne sont jamais aussi claires que ne laissent présager les théories.

Pour prendre un exemple d'une législation qui prévoit, elle-même, le recours aux autorités publiques en cas de carence du secteur privé, on peut citer la loi espagnole de 1855 relative aux chemins de fer. En effet, cherchant à développer un réseau qui avait pris du retard au regard des autres pays, des dispositions spécifiques ont été adoptées pour les cas où la ligne n'était pas achevée dans les délais[2003]. Elles prévoyaient le recours à trois adjudications successives avec, à chaque fois, une baisse du prix de la ligne par rapport à l'estimation donnée par les ingénieurs[2004]. Ce n'est qu'à l'issue de cette procédure sans repreneur que la concession pouvait faire retour à l'État, qui était autorisé à la terminer en se conformant à la loi sans que le concessionnaire primitif ne puisse réclamer la moindre indemnité[2005].

Plus généralement, on peut estimer que la prise en charge d'au moins une partie des frais de l'établissement des réseaux secondaires ou d'intérêt local par les autorités publiques répond également à une logique de carence de l'initiative privée. Comme le note A. Brière à propos de la France, au moment où elles ont été établies, le gouvernement pensait « qu'après

[2002] PICARD, *Traité des chemins de fer*, *op. cit.*, t. 1, p. 668.
[2003] Art 22 de la loi de 1855 et article 36 de la loi de 1877.
[2004] Art 27 de la loi de 1855 et art 39 de la loi de 1877.
[2005] Art 42 de la loi de 1877. La loi de 1855 prévoyait que si la concession n'était pas adjugée dans les trois enchères, l'œuvre serait continuée au compte de l'État sans que ne soit évoquée l'impossibilité pour le concessionnaire de demander une indemnité (art 29).

une période de perte qui pouvait durer une quarantaine d'années, on verrait le trafic se développer assez pour que ces lignes secondaires elles-mêmes donnassent aux capitaux un intérêt rémunérateur »[2006]. Or, « aucun capitaliste n'aurait consenti à courir cette aventure de faire une opération à si longue échéance ; l'État seul en était capable »[2007]. Les compagnies ont néanmoins été disposées à la conciliation en raison de leur crainte de voir des lignes secondaires concurrencer les grandes artères[2008]. L'établissement de ces lignes à l'initiative des autorités publiques a donc été souvent le résultat d'une sorte de partenariat public/privé qui a justifié une emprise croissante sur la gestion.

Il a pu arriver que les autorités publiques ne trouvent pas de personnes privées prêtes à exploiter le service alors même qu'il avait été établi par ces premières. C'est par exemple le cas de la ville de Huddersfield qui « avait été autorisée en 1880, par une disposition de son "*Improvement Act*", à construire un réseau de tramways »[2009]. Mais ne trouvant aucune compagnie voulant se charger de l'exploiter, elle sollicita l'autorisation de le faire elle-même. Même si elle ne se conformait pas à la règle suivie jusqu'à cette date, sa demande fut reçue favorablement par le Parlement qui adopta le *Huddersfield Corporation Act* de 1882 lançant ainsi « le signal de la municipalisation des tramways en Angleterre »[2010]. Dès 1889, « Liverpool demanda la même autorisation. Vinrent ensuite le London County Council, Blackpool, Newcastle-on-Tyne, Newport, qui en 1892 déposèrent des *bills* dans la même intention »[2011]. Ces nombreuses demandes conduisirent le président du *Board of Trade* à constituer un comité afin d'étudier cette question. Or, « il fut décidé de ne point donner à l'*Act* de 1870 une interprétation trop restrictive »[2012] afin de permettre le développement de ces services qui devenaient si essentiels aux urbains.

La carence de l'initiative privée s'explique le plus souvent par le fait qu'un concessionnaire est motivé par la recherche d'un bénéfice lui permettant de distribuer des dividendes et d'amortir son capital à l'échéance prévue par le contrat. Ces motivations passent pour lui avant la recherche de l'intérêt général[2013]. Ce phénomène a été porteur de

[2006] BRIÈRE, A., « Les Tarifs de chemins de fer », *op. cit.*, p. 189.
[2007] *Ibid.*
[2008] *Ibid.*, p. 190.
[2009] MONTET, E., *Étude sur le socialisme municipal*, Paris, Rousseau, 1901, p. 65.
[2010] BOUVIER, E., *L'Exploitation collective des services publics. Les Régies municipales*, Paris, O. Doin et fils, 1910, p. 67.
[2011] MONTET, E., *op.cit.,* p 65.
[2012] *Ibid.*
[2013] Pour des réflexions portant sur ce sujet, voir notamment BOUVIER, E., *L'Exploitation collective des services publics. op. cit.*, pp. 96 et 130 ou encore DIMOCK, M. E., « Nouvelles Formes d'entreprises des services publics » (traduit par André

conséquences particulièrement préjudiciables pour les quartiers populaires qui ont des impacts sur l'ensemble de la collectivité, notamment en matière de santé publique.

2. Une carence particulièrement importante dans les quartiers populaires

Dans les milieux urbains, que ce soit en matière de transports ou d'adduction d'eau et d'assainissement, ce sont les quartiers les plus riches qui étaient bien desservis tandis que les quartiers populaires pouvaient être totalement dépourvus de réseaux. À la différence des lieux de résidences où habitaient les personnes aisées[2014], leur population n'avait ni les ressources économiques suffisantes, ni l'impact politique nécessaire pour mettre en place les différents services urbains qui se développaient. Or cette réalité a posé des problèmes particulièrement importants en matière de santé publique puisque l'un des traits caractéristiques des grandes villes est l'apparition de quartiers sinistrés laissés à l'abandon où se cumulaient la pauvreté, l'insalubrité, l'entassement de populations ou encore les activités déplaisantes[2015].

La prise de conscience de l'interdépendance entre les habitants d'une ville ou d'une agglomération face aux dangers sanitaires a mis en exergue le fait que « tous ont intérêt à concourir à l'amélioration de la santé publique »[2016]. Ainsi, le problème des « effets externes » s'est posé de manière particulièrement aiguë aux habitants des villes. En effet, « si un foyer ne se raccorde pas au système d'égouts, ses ordures pouvaient devenir une nuisance pour le quartier. Si un propriétaire refusait de payer le ramassage des détritus, le trottoir se salissait pour tout le monde. Enfin, si quelques habitants refusaient l'eau courante, les voisins n'en bénéficiaient pas moins, mais s'inquiétaient pour la santé des réfractaires et les risques de contagion »[2017]. Dans ces conditions, il est devenu de plus en plus évident que « s'il est un

Gros), in *Introduction à l'étude du droit comparé : recueil d'études en l'honneur d'Édouard Lambert*, Paris, Recueil Sirey, LGDJ, t. 2, 1938, p. 400.

[2014] Abram de Swaan rappelle en effet qu'avec les dégradations des conditions de vie urbaine au XIX e siècle, ceux qui pouvaient se le permettre ont quitté les zones habitées par les pauvres pour aller s'installer dans des zones résidentielles. Alors que la tendance était plutôt à la ségrégation verticale dans les immeubles, cette combinaison de stratégies individuelles a conduit à une forme « de ségrégation spatiale collective » c'est-à-dire à une « séparation des différentes classes sociales en zones résidentielles distinctes ». La transformation globale des villes a donc été marquée par « le passage de l'homogénéité spatiale et de l'hétérogénéité sociale à la différenciation spatiale en zones socialement plus homogènes, en "communautés de quartier" ». En effet, la mise en place des réseaux urbains d'assainissement nécessitait un apport en capital considérable. Or, si pour des raisons économiques et techniques, il était impossible d'exclure ceux qui refusaient les services proposés et se comportaient en « passagers clandestins », « les bases financières du projet s'effondraient : les non-souscripteurs profitaient des installations aux dépens de ceux qui avaient investi ». La ségrégation spatiale fournissait donc « involontairement la solution à ce problème, en séparant les contribuables des resquilleurs » (SWAAN, A., *Sous l'aile protectrice de l'État*, *op. cit.*, pp. 173-174, 186.

[2015] *Ibid.*, p. 173.

[2016] BECHMANN, G., *Salubrité urbaine, op. cit.*, p. 11.

[2017] SWAAN, A., *Sous l'aile protectrice de l'Éta*t, *op. cit.*, p. 187.

devoir qui s'impose avant tout aux autorités chargées de la direction des affaires municipales, c'est celui de veiller constamment à l'observation des lois de l'hygiène, de faire respecter partout et toujours les règles de salubrité, d'assurer et de perfectionner sans cesse ce grand service public »[2018]. Pour atteindre cet objectif, l'intervention des autorités publiques locales était nécessaire car elles étaient seules à même de permettre la généralisation des services urbains à l'ensemble des quartiers de la ville[2019]. Cette importance de la sécurité sanitaire explique que c'est dans ces secteurs que l'intervention publique a été la plus précoce.

À la fin du XIX^e^ siècle, l'idée d'étendre à la population qui n'en avait pas les moyens des services et avantages jusqu'alors réservés à une minorité fortunée s'est répandue au-delà des services sanitaires. Comme l'affirmait Joseph Chamberlain, « alors que l'homme riche peut avoir son jardin, ses livres, ses tableaux, son éclairage et l'eau nécessaires grâce à ses seules ressources, qu'il possède chevaux, voitures pour le transporter où il le désire et qu'il est assuré des secours de la science s'il devient malade, l'homme pauvre ou de condition moyenne devrait vivre sans tous ces besoins de l'existence si l'activité coopérative de toute la communauté ne mettait cela à sa disposition »[2020]. Mais la réalisation d'un tel effort impliquait un interventionnisme direct des autorités publiques allant bien au-delà de l'action subsidiaire. En effet, « l'État et les municipalités, constatant sinon l'impuissance au moins les lenteurs funestes de l'initiative privée, ont voulu faire servir leur pouvoir au soulagement des misères humaines. De quelque façon qu'on juge cette intervention, elle constitue actuellement un phénomène universel contre l'expansion duquel on essayerait vainement de lutter »[2021]. Elle témoigne d'un changement de paradigme et de l'avènement de la période « sociale ».

Relevons que, dans ce mouvement, les résistances semblent avoir été, en France, plus longues à être dépassées même si des régies ont été développées dès le XIX^e^ notamment en

[2018] BECHMANN, G., *Salubrité urbaine*, *op.cit.,* p. 11.

[2019] Les villes, comme Hambourg, qui avaient ignoré les travaux de Koch et des bactériologistes et n'étaient donc par intervenues pour développer les réseaux d'eau et d'assainissement à l'ensemble de la population, seront sévèrement touchées par l'épidémie de choléra des années 1890. Comme le raconte Robert Woods, « les grands marchands qui dominaient la politique locale habitaient fort à l'écart des logements miséreux de la vieille ville près du port où vivaient les classes laborieuses et étaient indifférents à leurs besoins ». De surcroît, en dépit des précédentes épidémies de choléra ou de variole, rien n'avait été prévu pour faire face à ce type d'événement. Avec l'arrivée de l'épidémie, la première réaction, en août 1892, « fut de dissimuler l'apparition de cas de choléra asiatique de façon à éviter que le Bureau impérial de Santé n'impose la quarantaine et par là ne bloque tout commerce » ; ce qui aggrava encore la situation. (WOODS, R., « La Santé publique en milieu urbain (XIX^e^-XX^e^ siècles) », *op. cit.*, p. 188). La ville de Hambourg sera par la suite encline à effectuer les dépenses nécessaires en matière d'assainissement. Elle sera même « la première ville du continent à adopter l'incinération des ordures ». Elle effectuera également des expériences d'épuration biologique et développera des filtres qui deviendront une référence (FRIOUX, S., *Les Réseaux de la modernité, op. cit.*, pp. 264, 549).

[2020] CHAMBERLAIN, J., « Municipal Government, Past, Present and Future », *New Review*, 1894, cité par MONTET, E., *Étude sur le socialisme municipal*, *op. cit.*, p. 7.

[2021] PETIT, L., « L'Extension du domaine industriel des communes » (1), *Revue politique et parlementaire*, n° 138, 1905, p. 481.

matière de distribution d'eau et d'assainissement. Comme le rappelle Xavier Bezançon, « rejetée par son caractère antithétique avec les lois libérales révolutionnaires, qui fondent la primauté de l'entreprise individuelle sur toute autre forme d'entreprise, la gestion en régie est en permanence prohibée, déconseillée, voire autorisée par l'État dans des cas très spécifiques »[2022]. Le Conseil d'État, imposant un respect strict des principes du décret d'Allarde du 2-17 mars 1791 sur la liberté du commerce et de l'industrie, n'admettait l'intervention des communes dans le domaine économique que si un texte législatif les y autorisait ou si l'industrie privée se trouvait soit par nature, soit à raison de circonstances « exceptionnelles » ou « extraordinaires » dans l'impossibilité de pourvoir aux besoins[2023]. Quand il était saisi pour avis d'un projet de loi visant à autoriser une ville à acheter l'établissement d'un service, comme le service des vidanges à Lille en 1900, afin de l'exploiter directement, le Conseil d'État relevant la nature industrielle et commerciale d'une telle activité estimait qu'elle ne rentrait pas, en principe, dans l'attribution des conseils municipaux et que les municipalités ne réunissaient pas « les qualités spéciales de vigilance et d'habilité commerciale »[2024]. Soutenant que « le système de régie directe, appliqué à un service public de vidanges, ne pourrait s'expliquer que s'il était démontré qu'il était pratiquement impossible d'assurer par tout autre moyen l'évacuation des matières usées dans des conditions conformes aux règles de l'hygiène », il émet l'avis de ne pas adopter le projet de loi estimant « qu'il ne résulte pas des renseignements joints au dossier que les vidanges ne puissent être utilement effectuées dans la ville de Lille par l'industrie privée »[2025]. Le Conseil d'État a assoupli sa jurisprudence après la Première Guerre mondiale et « les arrêts rendus entre 1920 et 1930 admettaient plus fréquemment l'existence d'une situation particulière de nature à justifier l'intervention des collectivités publiques »[2026]. Dans son fameux arrêt du 30 mai 1930 *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers*, il ne faisait plus référence à la carence et admettait que les conseils municipaux érigent des entreprises ayant un caractère commercial en services publics communaux si « en raison de circonstances particulières de temps et de lieu, un intérêt public justifie leur intervention en cette matière »[2027]. Entre temps, suite aux importantes difficultés économiques des concessions déjà évoquées qui étaient dues

[2022] BEZANÇON, X., *Les Services publics en France : de la Révolution à la Première Guerre mondiale*, *op. cit.*, p. 39.
[2023] Voir observations sous CE, 30 mai 1930, Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers, *GAJA*, Paris, Dalloz, 12e éd., 1999, p. 277.
[2024] Un projet de loi visait « à approuver la délibération du conseil municipal de Lille qui avait pris l'engagement de payer, en seize années, au sieur Geoffroy la somme de 800 000 francs, représentant une partie de l'acquisition des terrains, du matériel et de l'exploitation de l'entreprise dite : " Les vidanges lilloises " ». La ville se proposait d'exploiter directement ce service après l'avoir acheté. Le ministre de l'Intérieur a saisi le Conseil d'État de ce projet de loi (*Revue d'administration générale*, 1900, I, p. 433).
[2025] Avis du Conseil d'État des 1er et 15 mars 1900 (*Revue d'administration générale*, 1900, I, pp. 434-435).
[2026] Voir observations sous CE, 30 mai 1930, Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers, *GAJA*, *op. cit.*, p. 277.
[2027] CE, Sect. 30 mai 1930, Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers, *Rec.* 583.

à la guerre de 14-18, le décret-loi relatif aux régies municipales du 28 décembre 1926 conférait au mouvement de municipalisation un fondement légal. Ainsi, « les années 1930 vont voir se développer les régies administratives et dès la fin de la Seconde Guerre, la loi du 30 juillet 1947 favorisera les résiliations des concessions. Le mode de gestion normal du service, qui était la délégation avant 1926, devint clairement la régie dans l'après-guerre »[2028] ; la France rejoignant ainsi un mouvement européen et entrant pleinement dans l'époque « sociale ».

Les différentes carences de l'initiative privée sont apparues comme nuisant de plus en plus à l'intérêt de la collectivité et de chacun de ses membres. Elles justifieront une intervention publique directe qui a été considérée comme la seule à même de les combler. Ces évolutions conduisent à un changement de paradigme en ce sens que cette intervention directe, qui ne devait être que subsidiaire dans la période « libérale » va devenir ordinaire dans la période « sociale ».

§ 2 - L'époque « sociale » : l'intervention publique ordinaire

À l'époque « sociale », la légitimité de l'intervention publique directe de la puissance publique dans la gestion des différents services publics sera largement admise à l'exception de quelques courants minoritaires qui continuent à en contester le principe (A). Si c'est la régie qui constitue le symbole de ce mouvement, force est de constater que les modalités de l'intervention publique directe ont pris bien d'autres formes (B).

A. Une intervention publique directe largement admise

Dans la période sociale, on assiste à un double mouvement d'intervention publique directe dont l'ampleur n'est pas réalisée dans les mêmes temporalités. La tendance à la municipalisation des services à caractère commercial débute dès la fin du XIX^{e} siècle et devient un fait social majeur dès le premier quart du XX^{e} siècle (1). La tendance à la nationalisation des services débute elle-aussi au XIX^{e} siècle mais c'est dans la période de l'entre-deux-guerres qu'elle va particulièrement se développer. Après la Seconde Guerre mondiale, il y aura un consensus dépassant les clivages partisans sur le fait que l'État doit

[2028] BEZANÇON, X., *2000 ans d'histoire du partenariat public-privé*, *op. cit.*, p. 243.

prendre en charge les grands services publics nationaux (2). Dans les deux cas, les justifications de l'intervention publique directe vont être nombreuses.

1. Les justifications de la tendance à la « municipalisation » des services publics locaux

À partir de la seconde moitié du XIX^e^ siècle, une tendance à la municipalisation des services publics locaux, souvent désignée également par l'expression de « socialisme municipal »[2029], se développe. Comme l'explique Eugène Montet, cette « expression vague […] sert à désigner la tendance qui porte les autorités communales à se charger de services qui ne leur incombent pas directement ; à augmenter leur domaine d'action aux dépens de l'initiative individuelle ; à confier à l'administration municipale des fonctions dont, jusqu'ici, elle avait été tenue écartée »[2030]. S'inscrivant en réaction vis-à-vis de la doctrine individualiste, « elle cherche seulement à employer la puissance publique pour remédier à divers résultats du fonctionnement libre des forces individuelles que d'ailleurs elle ne cherche nullement à supprimer »[2031]. Ce mouvement, initié par l'Angleterre, s'est beaucoup développé en Europe. Dans le domaine de l'eau par exemple, « en Grande-Bretagne, 60 % des entreprises étaient entre les mains des communes dans les années 1870 et ce chiffre passa à 80 % en 1914 ; la plupart des entreprises privées qui demeurèrent distribuaient seulement de petites quantités d'eau »[2032]. En Allemagne, en 1908, « 38 des 41 grandes villes ayant une population de 100 000 habitants et plus avaient municipalisé les réseaux d'eau tandis qu'en Suède, en 1909, les 81 stations de pompage étaient exploitées par les municipalités » et les réseaux de distribution d'eau étaient détenus à 100 % par des entreprises sous propriété

[2029] Comme le rappellent Francis Concato et Pierre Largesse, l'expression de socialisme municipal est chargée d'ambiguïté qui concerne, d'une part, les pratiques qu'elle recouvre puisque certains y englobent « l'assistance, l'immixtion des élus locaux dans les rapports entre le capital et le travail et enfin la création d'entreprises municipales » alors que pour d'autres elle se résume à l'exploitation de services économiques par les municipalités. L'ambiguïté est, d'autre part, liée à la référence idéologique qui sous-tend ce développement (CONCATO, F., LARGESE, P., « La Politique sociale de Charles Mouchel à Elbeuf de 1894 à 1911. Solidarisme ou socialisme municipal », *in* PETIT, J.-G., MAREC, Y. (dir.), *Le Social dans la ville en France et en Europe (1750-1914)*, Paris, éd. de l'Atelier, 1996, p. 151). Sur la question de la référence idéologique Lucien Petit soulignait par exemple que « depuis quelques années a surgi une nouvelle source de dépenses quasi indéfinies. Bien des hommes se sont sentis gagnés par cette pitié des faibles et des déshérités qui constitue le cœur même, la patrie vivante du socialisme ; par le désir d'une plus grande justice qu'on retrouve au fond de tous les systèmes dont les différentes sectes l'habillent, et sous toutes les utopies qu'elles bâtissent ; par cette aspiration vers un avenir meilleur, qui faisait dire à Sir William Harcourt, un des leaders du parti libéral anglais : "*We are all socialists now*", nous sommes tous socialistes aujourd'hui » (PETIT, L., « L'Extension du domaine industriel des communes » (1), *op. cit.*, p. 481). De son côté, Émile Montet notait que malgré sa dénomination, elle ne vise pas à aller « jusqu'au socialisme pur, au communisme ou au collectivisme, dont elle est au contraire l'adversaire » (MONTET, E., *Étude sur le socialisme municipal*, *op. cit.,* p. 5).
[2030] MONTET, E., *Étude sur le socialisme municipal*, *op.cit.*, p. 4.
[2031] *Ibid.*, p. 5.
[2032] MILLWARD, R., « La Distribution de l'eau dans les villes en Grande-Bretagne aux XIX^e^ et XX^e^ siècles », *op. cit.*, p. 118.

municipale[2033]. En Italie, ce chiffre s'élève à 90 %[2034]. En Belgique, les réseaux d'eau ont été municipalisés à Bruxelles en 1853, à Liège en 1867 et à Gand en 1881[2035]. Même en France, « pays de la concession », mis à part Paris qui était détenue par la Compagnie générale des eaux depuis 1857, les systèmes municipaux se sont multipliés « rapidement à partir du milieu du siècle et en 1913 les trois quarts des communes étaient maîtresses de leurs propres systèmes »[2036]. Finalement, c'est l'Espagne qui présente une forme de spécificité puisque seuls 5 % des réseaux de distribution d'eau sont gérés, au début du XX^{e} siècle, par des entreprises municipales[2037]. Mais la gestion des réseaux d'eau passera dans une grande proportion sous la dépendance des communes[2038]. Les transports en commun urbains, même si le processus a été plus lent, ont également connu un mouvement de municipalisation[2039]. Les raisons justifiant un tel développement en Europe sont nombreuses. Elles sont liées aux difficultés contentieuses entre les villes et les concessionnaires (a), à la nécessité de répondre à de nouveaux besoins dans des villes en plein développement (b) ainsi qu'au souci de socialiser les profits (c).

a. Les difficultés contentieuses entre les villes et les concessionnaires.

On peut d'abord évoquer l'argument de la « fréquence des difficultés entre les villes et les compagnies ou particuliers concessionnaires de services publics »[2040] dont les traces se retrouvent dans l'existence de procès qui, semble-t-il, ont été nombreux. Émile Bouvier en relève quelques-uns. Il explique, par exemple, que « Bruxelles et Schazebeek se sont

[2033] *Ibid.*, pp. 118-119 (voir notamment le tableau 1 sur les formes de propriété en Europe dans la distribution d'eau et du gaz).
[2034] *Ibid.*, p. 119.
[2035] BOUVIER, E., *L'Exploitation collective des services publics, op. cit.*, 1910, p. 20. Émile Bouvier précise que l'immense majorité des petites localités (environ 900 au moment où il écrit) a également municipalisé les services d'eau.
[2036] MILLWARD, R., *op. cit.*, p. 119. Emile Bouvier relève de son côté que la ville de Grenoble a été l'une des premières à exploiter le service de distribution d'eau : « Les travaux d'établissement ont commencé en 1852 ; le fonctionnement a commencé en 1855 avec 31 abonnés. D'après un relevé fait en 1892, sur 438 villes françaises de plus de 5000 habitants pourvues d'un service d'eau, 284 avaient recours à l'exploitation directe, et 154 seulement, soit 35 pour cent, étaient desservies par des compagnies ou des particuliers. Depuis cette époque le nombre de villes qui ont leur eau municipale s'est beaucoup augmenté » (BOUVIER, E*., op. cit.*, p. 20).
[2037] MILLWARD, R., *op. cit.*, p. 119.
[2038] DROUET, D., « Les Réseaux d'eau et d'assainissement », *in* LE DUC, M. (dir.), *Services publics de réseau et Europe,* Paris, La Documentation française, 1995, p. 167.
[2039] En Angleterre, Londres exploite depuis 1894 une partie de ses réseaux de tramways, ainsi que le service de la navigation sur la Tamise. « En 1905, il y avait, dans tout le Royaume-Uni, 174 entreprises municipales, avec 1395 milles de lignes, contre 146 compagnies privées, avec 721 miles ; au 31 mars 1906, il y avait 195 réseaux municipaux et seulement 140 réseaux privés, dont 104 en exploitation ». En Allemagne, « il existait, en 1908, 43 réseaux de tramways ou petits chemins de fer municipaux, notamment à Brême, Cologne […] ; Francfort-sur-le-Main, […] ; Dresde, Düsseldorf, Mayence, Metz, Münich », etc. Dans 15 de ces 43 villes allemandes il existait, à côté des tramways municipaux, des tramways exploités par des compagnies (BOUVIER, E., *L'Exploitation collective des services publics*, *op.cit.,* pp. 27-29). Pour l'Angleterre, voir également PAUL-DUBOIS, « le Socialisme municipal en Angleterre », *Revue des deux mondes,* 1er mars 1908, p. 139.
[2040] BOUVIER, E., *op. cit.*, p. 91.

trouvées, à certains moments, dans des situations inextricables par suite de procès contre leurs concessionnaires »[2041]. Il rappelle aussi que la lutte opposant la ville de Londres aux compagnies distribuant l'eau a duré de 1851 à 1904 »[2042]. À Liverpool, le concessionnaire s'est opposé à ce que la ville annexe des communes voisines pour coordonner les services et améliorer le plan des réseaux car il ne voulait pas que les lignes suburbaines qu'elles exploitaient soient transformées en lignes urbaines impliquant une baisse de tarif[2043]. Concernant la France, il souligne que « partout l'interprétation des cahiers des charges est une source intarissable de procès »[2044] conduisant le Conseil d'État à statuer sur « les droits respectifs des villes et des concessionnaires ou à réprimer les prétentions exagérées de ceux-ci »[2045]. La difficulté pour les villes, y compris les capitales comme Paris, à traiter d'égal à égal avec les grandes compagnies, explique le recours à l'association pour se défendre. Vingt-huit communes du département de la Seine ont par exemple formé, en 1892, l'Union des communes de la banlieue de Paris afin « d'établir la situation de chaque commune vis-à-vis de la Compagnie générale des eaux et d'engager contre elle une action collective devant la juridiction compétente en vue de la suppression des abus »[2046].

Une autre cause historique du mouvement de municipalisation réside dans l'absence d'intérêt ou de la difficulté pour les concessionnaires à adapter les services aux améliorations techniques[2047]. A Paris, par exemple, « la Compagnie générale des omnibus a transformé en autobus d'anciens omnibus, utilisant ainsi de vieilles caisses de voitures au lieu de faire construire des "poids lourds". Les conséquences ont été pitoyables : défaut de stabilité des voitures, trépidations gênantes pour les voyageurs, arrêts fréquents des voitures, etc. »[2048].

[2041] *Ibid.*
[2042] *Ibid.*, pp. 91-92.
[2043] *Ibid.*, p. 104.
[2044] *Ibid.*, p. 94.
[2045] *Ibid.*, p. 93. . Il prend plusieurs exemples comme celui où un concessionnaire « prétend imposer, par sa seule volonté, un minimum de consommation à chaque abonné » ; celui où il s'attribue « sous un prétexte quelconque, un privilège et presque le monopole des travaux communaux » ; ou encore celui où il « persiste à donner un éclairage défectueux et à n'avoir que des approvisionnements insuffisants ». Il cite également les célèbres démêlés de la ville de Paris qui voulait établir une distribution électrique avec la Compagnie parisienne du gaz : « Les auteurs et les hommes politiques de toute opinion ont signalé souvent les "admirables tours de main", les "procès scandaleux" par lesquels la Compagnie a traîné la ville devant les tribunaux pendant des années » et d'ajouter que « l'antagonisme entre le conseil municipal de Paris et la Compagnie générale des omnibus a été d'un égal intérêt ». Il notait néanmoins « pour parler en toute justice, que les villes, elles aussi, abusent de leurs contrats, ce qui est tout aussi blâmable » (*Ibid.*, pp. 92, 94).
[2046] *Ibid.*, pp. 101-102. Ce type de regroupement a existé également pour la distribution de gaz. Un décret du 31 décembre 1903 autorisait cinquante-cinq communes des départements de la Seine et de Seine-et-Oise (rejointes ensuite par six autres communes) à se constituer en syndicat « à l'effet de poursuivre et de contrôler l'exécution des clauses des traités passés entre chacune d'elles et les concessionnaires pour la distribution du gaz » (*Ibid.*).
[2047] ORTEGA, L., « Services publics et usagers des services dans l'Union européenne », *in Études en l'honneur de Gérard Timsit*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 482.
[2048] BOUVIER, E., *L'Exploitation collective des services publics*, *op. cit.*, pp. 297-298.

Pour Émile Bouvier, le mouvement de municipalisation est « une réaction contre le système de la concession ». Il cite à l'appui de ses propos un de ses contemporains qui soutient que les abus de toute espèce des concessionnaires « ont plus fait pour l'exploitation directe que tous les plaidoyers en sa faveur »[2049]. Les nouveaux besoins des villes en pleine expansion viendront également justifier l'intervention publique directe des municipalités

b. La nécessité de répondre à de nouveaux besoins dans des villes en plein développement

Le développement des villes a entraîné un processus d'étalement urbain qui impliquait l'établissement de réseaux à l'échelle de l'agglomération pour permettre la mobilité ou encore améliorer les conditions de santé publique. L'insuffisance du capital privé pour réaliser de tels projets comme les insuffisances dans la qualité des services déjà établis explique que « presque partout en Europe ce sont les municipalités qui ont assumé directement la généralisation des services urbains » à la suite de fréquentes plaintes de la part du public[2050]. L'expérience tant technique qu'administrative qu'elles avaient acquise, couplée aux moyens financiers qu'elles pouvaient mobiliser, facilitaient cette prise en charge directe.

En matière de distribution d'eau, par exemple, pour faciliter la massification des raccordements « que les entreprises privées n'arrivaient guère à faire », les municipalités ont été de plus en plus nombreuses à remettre en cause, parfois avant même la fin des contrats, les concessions et « n'ont pas hésité à financer les investissements par les impôts locaux, par le recours aux caisses d'épargne naissantes (qui prêtaient à des taux très intéressants), et grâce aux subventions d'État »[2051]. Cette « reprise en main publique de réseaux mal entretenus par le secteur privé s'est faite dans le cadre de la montée du mouvement de réforme sociale : on pensait à juste titre que la gestion publique permettait […] d'étendre les réseaux, donc l'hygiène, aux quartiers ouvriers, et donc de limiter les risques d'épidémies (pour l'ensemble de la population) tout en réalisant des économies d'échelle et en abaissant le prix de revient de l'eau »[2052]. En matière d'hygiène et de santé publique, les efforts des municipalités ont été

[2049] BREES, E., « L'Orientation nouvelle des régies municipales », *Revue économique internationale,* mars 1907. Cité par BOUVIER, E., *op. cit.*, p. 95.
[2050] BARRAQUÉ, B., « Les Politiques de l'eau en Europe », *op. cit.*, p. 261.
[2051] BARRAQUÉ, B., « Eau (et gaz) à tous les étages », *op. cit.,* p. 6.
[2052] BARRAQUÉ, B., « Les Politiques de l'eau en Europe », *op. cit.*, pp. 261-262. Bernard Barraqué explique en effet que les investisseurs n'avaient souvent pas « de qualification pour entretenir et renouveler les dispositifs initiaux, et ils tendaient à les faire fonctionner tels quels, jusqu'à la panne» (*Ibid.*). Il précise dans un autre article que « dans tous les cas, la qualité du

considérables. Pour reprendre l'exemple anglais, « grands travaux de voirie et de canalisation, vastes opérations immobilières, bains publics, lavoirs municipaux, dépôts de lait stérilisé pour les nourrissons, sans parler de somptueux hôpitaux et sanatoria, les grandes cités britanniques ont dans tout cet ordre d'idées donné l'exemple aux villes continentales, et sans s'arrêter à critiquer les détails ou le mode de fonctionnement de plusieurs de ces grands services de salubrité, on doit reconnaître que, s'il s'agit ici de socialisme, c'est, du moins, du plus heureux et du mieux entendu des socialismes »[2053].

c. Le souci de socialiser les profits

Cet argument concerne particulièrement les services de distribution d'eau qui dégageaient souvent d'importants bénéfices. A Londres, par exemple, « en 1897, les huit compagnies ont respectivement distribué comme dividendes, 6, 7, 7 ½, 7 ¾, 10 ½ et 12. Ces taux sont infiniment plus rémunérateurs pour les capitalistes que ceux des Consolidés »[2054]. Les *Water Companies londonniennes* étaient d'ailleurs impopulaires « en raison de l'élévation de leurs tarifs et des conventions draconiennes qu'elles imposent à leurs abonnés »[2055]. Cette méfiance, si ce n'est le rejet, des compagnies et des trusts mais également des « maîtres du "capital", [de] la "finance", [de] ce qu'un ministre français appelait un jour "le monde du dividende" » ou encore de « ce qu'un ministre anglais, M. Birrell, K. C., appelait dans un discours à Colchester, en 1902, la "spéculation…" »[2056], était largement partagée. L'idée selon laquelle « les profits des entreprises lucratives sont considérés comme devant aller à la collectivité, au lieu de rester entre les mains d'un nombre restreint de personnes »[2057] s'est répandue. Lucien Petit notait, d'ailleurs, que « si toutes les villes qui ont municipalisé les services publics persistent ainsi à en assurer l'exploitation, si leur nombre grandit même, et de plus en plus vite, alors qu'il leur est facile à elles d'avoir chez leurs voisines des renseignements certains sur les résultats de leurs entreprises, c'est à n'en pas douter que l'affaire est bonne, et donne des bénéfices »[2058]. Ces derniers ont pu être utilisés pour baisser

service était insuffisante, et la disparité du service selon les endroits conduisait à des accusations, de la part du public, de manquements à l'objectif de *welfare local* imaginé d'abord en Angleterre, et vite envié sur le continent » (BARRAQUÉ, B., « Eau (et gaz) à tous les étages : comment les Européens l'ont eue, et comment le Tiers Monde pourrait l'avoir ? », Présentation au séminaire de l'Institut du développement durable et des relations internationales, 14 janvier 2005, p. 6).

[2053] PAUL-DUBOIS, « Le Socialisme municipal en Angleterre », *op. cit.*, p. 153.

[2054] LAMBELIN, R., « Le Service des eaux à Londres », *op. cit.*, p. 899.

[2055] *Ibid.*

[2056] PAUL-DUBOIS, L., *op.cit.,* , p. 137 (et nbp 2).

[2057] BOUVIER, E., *L'Exploitation collective des services publics*, *op.cit.,* p. 90.

[2058] PETIT, L., « L'Extension du domaine industriel des communes », *op. cit.*, pp. 483-484. ; PAUL-DUBOIS, *op.cit.*, p. 141. Louis Paul-Dubois donne des exemples de réalisation de bénéfices par les municipalités : « Glasgow a fait en 1905-1906 un

les tarifs[2059], réduire les impôts urbains[2060] ou encore être affectés « à des dépenses d'intérêt général, services sanitaires, création de parcs, de musées, de bibliothèques »[2061]. Ces expériences permettaient de remettre en cause l'idée selon laquelle la gestion publique était inefficace et trop dispendieuse[2062]. En retour, ce mouvement de municipalisation a pu conduire des compagnies à baisser leur tarif par crainte de se voir racheter par les municipalités[2063].

N'exploitant pas ces services dans une optique exclusivement commerciale, les municipalités menaient une politique sociale qui, en sus de l'extension des réseaux ou de la baisse des tarifs, visait à améliorer les conditions de vie du plus grand nombre, le niveau de confort ou de qualité du service mais aussi les conditions de travail du personnel[2064].

---

bénéfice net de 12 552 livres sterling sur son service des eaux. Sur l'exploitation du gaz, Manchester réalise depuis vingt ans un profit annuel de 60 à 65 000 livres sterling. Sur l'électricité, Manchester gagne net depuis six ans de 4 à 10 000 livres sterling par an ; en 1904-1905, Liverpool a encaissé net 16 934 livres sterling et Birmingham 10 789 livres sterling ; au 31 mars 1904, 116 villes accusaient sur ce même service électrique un profit de 419 984 livres sterling. Sur les tramways, Glasgow a mis de côté 25 000 livres sterling en 1905. Et Liverpool de même. Dans l'ensemble, suivant un rapport officiel du *Local Government Board,* les bénéfices annuels moyens réalisés par les villes anglaises sur leurs entreprises industrielles ou commerciales, de 1898 à 1902, auraient atteint, déduction faite des pertes, la somme nette de 360 867 livres sterling, le capital engagé n'étant d'ailleurs pas inférieur à 100 139 462 livres sterling, ce qui ne représenterait en somme qu'un profit moyen de moins d'un demi pour 100 ». Il note, d'un autre côté, que « dans les trois dernières années, Manchester a perdu sur son service des eaux de 16 à 27 000 livres sterling par an, Birmingham de 80 à 91 000. De 1893 à 1904, Glasgow a vu neuf fois ses comptes du service électrique se solder en déficit. Les tramways de Huddersfield coûtent à la municipalité de 4 à 10 000 livres sterling net par an. On a relevé qu'en 1904-1905, sur 378 exploitations municipales d'eau, 252 étaient en pertes ; sur 177 exploitations municipales de gaz, 40 ; sur 189 exploitations électriques, 64, et sur 58 exploitations de tramways, 13 » (*Ibid.*, pp. 141-143).

[2059] Émile Bouvier relève que « des enquêtes et des statistiques nombreuses ont démontré *la loi de la réduction générale des prix par la municipalisation* ». Il cite ensuite des exemples en Angleterre comme la baisse de 50 % du prix de vente après la mise en régie de l'eau et du gaz à Glasgow ou plus généralement le fait que les régies anglaises sont arrivées à fournir l'eau, le gaz, l'électricité et les moyens de transport avec un rabais de 20 % par rapport aux compagnies. Il note également qu'en Allemagne, le phénomène d'abaissement des tarifs est bien connu (BOUVIER, E., *op. cit.*, pp. 122-125).

[2060] Pour l'Angleterre, Louise Paul-Dubois citait le tableau officieux inséré dans le *Municipal Yearbook* de 1902 qui estimait les réductions d'impôt « dans 24 villes-types, [à] des chiffres proportionnels variant de 1 penny à 1 shilling et demi par livre sterling de revenu imposable, l'impôt lui-même variant d'ailleurs de 4 à 7 shillings par livre » (PAUL-DUBOIS, L., *op. cit.*, p. 142).

[2061] *Ibid.*, p. 142.

[2062] À titre d'illustration, Jules Dupuis, économiste français, pouvait expliquer au milieu du XIX[e] siècle que « lorsque la distribution est municipale, elle se fait très largement et abondamment. Par des intentions philanthropiques plus ou moins éclairées, les villes abandonnent les revenus qu'elles pourraient tirer du service rendu, établissent des fontaines, et sous divers prétextes délivrent des concessions gratuites. L'entretien des ouvrages, dirigé par des personnes qui ont peu d'intérêt à en réduire les dépenses, est plus coûteux, et comme en définitive il faut que tout se paye, on est obligé d'établir, de maintenir ou d'augmenter des impôts qui diminuent nécessairement la consommation d'autres objets nécessaires à la vie. Il est clair qu'une ville dont la distribution coûte annuellement 200 mille francs, et qui n'en tire que 100 mille, est obligée de demander 100 mille francs de plus à son octroi que si la distribution avait été laissée à l'industrie privée. Ainsi, les habitants auront plus d'eau, mais ils consommeront moins de viande, de vin, de bois, etc. Si on s'adresse à l'industrie particulière en lui laissant l'entreprise à ses risques et périls, il est clair qu'elle fixera le prix de l'eau, non pas d'après ce qu'elle coûte, mais de manière à avoir le plus grand bénéfice possible, attendu qu'elle jouira d'un monopole de fait, sinon de droit » (DUPUIT, J., « L'Eau », *in* COQUELIN, Ch., GUILLAUMIN, G.-U. (dir.), *Dictionnaire de l'économie politique*, Paris, Librairie de Guillaumin, t. 1, 1852, p. 630).

[2063] BOUVIER, E., *L'Exploitation collective des services publics, op.cit.*, p. 128.

[2064] *Ibid.*, p. 155.

2. Les justifications de la tendance à la « nationalisation » des services publics nationaux

Concernant les services en réseaux s'étendant à l'échelle nationale, on assiste également au cours du XIX^e^ siècle à un début de tendance à la nationalisation de services. Au regard de notre champ d'étude, ce mouvement concerne les chemins de fer. Si comme déjà évoqué, des pays comme la Belgique ont développé dès les débuts du ferroviaire des réseaux établis et exploités par l'État[2065], c'est à la fin du XIX^e^ siècle que les États commencent à racheter des lignes aux sociétés concessionnaires[2066]. Les raisons d'une prise en main généralement progressive des réseaux par l'État sont multiples. Elles vont des difficultés financières des compagnies à la volonté d'uniformiser les tarifs pour les voyageurs et de garantir la régularité du transport en passant par la volonté politique d'éviter l'intervention d'autres États dans la gestion du trafic et de faire cesser l'exploitation de lignes par des sociétés étrangères ou encore des exigences stratégiques impliquant l'interopérabilité entre les réseaux notamment pour des causes militaires et le fait pour l'État de pouvoir maîtriser les réseaux sur l'ensemble du territoire[2067]. Elles s'expliquent également par la nécessité d'avoir une vue d'ensemble des réseaux[2068] ou encore par l'intérêt de l'État « à avoir lui-même entre les mains au moins une partie essentielle des installations nécessaires à la satisfaction des besoins vitaux de la

[2065] Voir la loi du 1^er^ mai 1834 qui ordonne l'établissement d'un système de chemin de fer en Belgique (*Pasinomie*, 1834, pp. 102-103). Nothomb expliquait à propos de cette loi qu'elle « est en quelque sorte une loi de monopole, qui attribue au gouvernement la propriété des grandes communications par les chemins de fer et qui, par cela même, met des limites aux concessions privées ; ces concessions ne sont plus possibles que partiellement et à des conditions qui devront être telles que les consommateurs qui se serviront des chemins de fer ne se trouvent pas dans une position trop avantageuse ». Initialement, l'exploitation par le gouvernement devait être transitoire, le temps que l'expérience enseigne sur les dépenses et les produits liés à ce nouveau mode de transport. L'intention des parlementaires était de concéder l'exploitation des chemins de fer à des particuliers par voie d'adjudication publique. Cette période d'expérimentation avait pour objectif « d'examiner à fond si l'intérêt même du trésor, la sûreté des voyageurs, la régularité du service, la nécessité d'entretenir et de renouveler au besoin les railways, les locomotives et les voitures, les inconvénients et même les dangers qui résulteraient de la moindre négligence, la multiplicité de rapports et d'intérêts que le gouvernement se verrait obligé d'avoir avec les concessionnaires, ne feront pas à la législature un devoir de maintenir indéfiniment le mode d'exploitation actuellement en vigueur » (NOTHOMB, « Chemin de fer national », *op. cit.*, p. 377). La Belgique connaîtra, par la suite, un régime mixte avec le développement de lignes concédées. L'État belge sera le premier pays européen à prendre possession du réseau à partir de 1870 (MÉRENNE, E., *Géographie des transports, op. cit.*, p. 97). Pour un autre exemple de construction et d'exploitation d'un réseau de chemins de fer par l'État, voir la loi, déjà mentionnée, sur les chemins de fer dans les États sardes du 13 février 1845 (*Revue étrangère de législation et d'économie politique*, t. 2, 1845, p. 411).

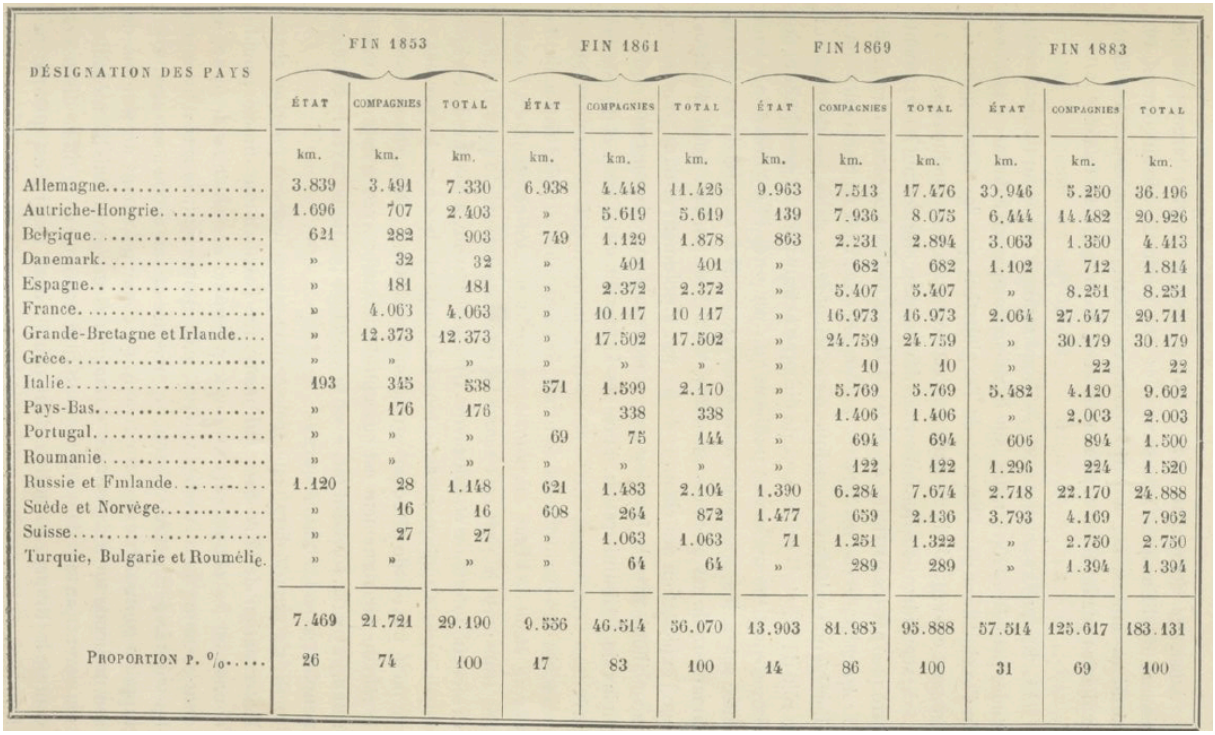
[2066] Les autorisations de rachat étaient généralement prévues dans les actes accordant les concessions, voire même dans les lois comme la loi prussienne du 3 novembre 1838. En Angleterre, cette possibilité n'est prévue que par l'*Act* du Parlement du 9 août 1844

[2067] MÉRENNE, E., *Géographie des transports, op. cit.*, p. 205.

[2068] Alfred Picard expliquait par exemple : « « Il est indispensable qu'en prenant les mesures propres au développement progressif au réseau, les pouvoirs publics aient des vues d'ensemble bien arrêtées et un programme général ; qu'ils procèdent, au moins périodiquement, à un inventaire de l'outillage national et des organes à ajouter ; qu'ils mesurent l'étendue de l'effort à demander au pays pendant un certain nombre d'années. C'est le seul moyen pour eux de procéder avec ordre et méthode, de ne point marcher à l'aventure, d'aménager sagement les travaux, de les proportionner aux besoins et aux ressources financières de la nation, de tirer des travaux le maximum d'effet utile, de sauvegarder les intérêts nationaux et de respecter les principes de la justice distributive » (PICARD, A., *Traité des chemins de fer*, *op. cit.*, t. 2, p. 10).

population (*Daseinsvorsorge*), car celles-ci présentent une importance capitale pour un aménagement convenable de la société »[2069].

Part des réseaux concédés et des réseaux d'États (1853-1883)



DÉSIGNATION DES PAYS	FIN 1853			FIN 1861			FIN 1869			FIN 1883		
	ÉTAT	COMPAGNIES	TOTAL	ÉTAT	COMPAGNIES	TOTAL	ÉTAT	COMPAGNIES	TOTAL	ÉTAT	COMPAGNIES	TOTAL
	km.	km.	km.	km.	km.	km.	km.	km.	km.	km.	km.	km.
Allemagne	3.839	3.491	7.330	6.938	4.448	11.426	9.963	7.513	17.476	30.946	5.250	36.196
Autriche-Hongrie	1.696	707	2.403	»	5.619	5.619	139	7.936	8.075	6.444	14.482	20.926
Belgique	621	282	903	749	1.129	1.878	863	2.231	2.894	3.063	1.350	4.413
Danemark	»	32	32	»	401	401	»	682	682	1.102	712	1.814
Espagne	»	181	181	»	2.372	2.372	»	5.407	5.407	»	8.251	8.251
France	»	4.063	4.063	»	10.117	10.117	»	16.973	16.973	2.064	27.647	29.711
Grande-Bretagne et Irlande	»	12.373	12.373	»	17.502	17.502	»	24.759	24.759	»	30.479	30.479
Grèce	»	»	»	»	»	»	»	10	10	»	22	22
Italie	193	345	538	571	1.599	2.170	»	5.769	5.769	5.482	4.120	9.602
Pays-Bas	»	176	176	»	338	338	»	1.406	1.406	»	2.003	2.003
Portugal	»	»	»	69	75	144	»	694	694	606	894	1.500
Roumanie	»	»	»	»	»	»	»	122	122	1.296	224	1.520
Russie et Finlande	1.120	28	1.148	621	1.483	2.104	1.390	6.284	7.674	2.718	22.170	24.888
Suède et Norvège	»	16	16	608	264	872	1.477	659	2.136	3.793	4.169	7.962
Suisse	»	27	27	»	1.063	1.063	71	1.251	1.322	»	2.750	2.750
Turquie, Bulgarie et Roumélie	»	»	»	»	64	64	»	289	289	»	1.394	1.394
	7.469	21.721	29.190	9.556	46.514	56.070	13.903	81.985	95.888	57.514	125.617	183.131
PROPORTION P. %	26	74	100	17	83	100	14	86	100	31	69	100

Source : Alfred Picard, *Traité des chemins de fer*, *op. cit.,* t. 1, p. 709.

En Italie, Alfred Picard rappelle par exemple que « ce sont les difficultés de la division de l'ancienne Compagnie du Sud de l'Autriche, des Lombards-Vénitiens et de l'Italie centrale, les remaniements à apporter au réseau après la consécration de l'unité italienne, les préoccupations nationales et le secret désir de se soustraire aux compagnies étrangères, enfin l'impossibilité d'arrêter rapidement les bases d'un nouveau régime, qui ont poussé plus tard l'État à racheter et à exploiter provisoirement des chemins de fer d'un développement relativement considérable »[2070]. L'idée était ensuite d'affermer les lignes afin qu'elles restent « entre les mains de l'industrie privée »[2071] tout en réservant à l'État la propriété du réseau. Ce fut par exemple le cas des lignes calabro-siciliennes qui ont été affermées par une loi du 30 décembre 1871 « à la "Société italienne des chemins de fer de l'Italie méridionale", pour une

[2069] FORSTHOFF, E., *Traité de droit administratif allemand* (1966), *op. cit.*, p. 738.
[2070] PICARD, A., *Traité des chemins de fer*, *op. cit.*, t. 1, p. 706.
[2071] *Ibid.*, pp. 706-707.

période de quinze années »[2072]. Ce fut également le cas pour le réseau romain. Après l'occupation de Rome, le Roi a voulu « réaliser dans le réseau romain des améliorations qui devaient entraîner des charges nouvelles pour la Société »[2073] qui connaissait déjà des difficultés financières liées notamment à une baisse des recettes par rapport aux prévisions. L'entente ayant été impossible, c'est la voie du rachat qui a été choisie[2074] avant que la loi du 27 avril 1885 répartisse finalement « les chemins de fer romains entre les deux sociétés fermières de l'Adriatique et de la Méditerranée »[2075]. À la fin du XIX[e] siècle, une grave crise des transports suite à une chute catastrophique des investissements secoua le pays qui connaissait déjà une dépression depuis la fin des années 1880[2076]. Couplée avec les fréquentes mobilisations des cheminots, « l'idée de nationaliser le réseau gagna progressivement du terrain »[2077]. La loi n° 137 du 22 avril 1905 consacra cette solution en créant l'administration des chemins de fer de l'État[2078].

En France aussi, l'État doit racheter à partir de 1878 des petites compagnies en déconfiture, voire même l'ensemble du réseau de l'Ouest en 1908 en raison « de l'accumulation d'une dette dont le remboursement devint de plus en plus problématique »[2079]. Par la suite, la Première Guerre mondiale aura d'importantes conséquences sur les sociétés concessionnaires. Pour tenter de régler leurs difficultés, un fonds commun sera mis en place, en 1921, destiné à assurer la péréquation des excédents entre les réseaux, l'État s'engageant à couvrir les déficits antérieurs des compagnies ne bénéficiant plus de la garantie d'intérêt et renonçant, pour les autres, aux avances qu'il avait faites pendant la guerre au titre de cette garantie[2080]. Cette initiative fut un échec financier. Les chemins de fer ont continué à

[2072] *Ibid.*, Les recettes étaient perçues pour le compte de l'État ; les dépenses étaient à sa charge ; la société recevait 4 % du produit brut kilomètre jusqu'à 10 000 fr, 3 % de 5000 fr suivants et 2 % du surplus ». Le nombre et les horaires des trains comme les tarifs étaient déterminés par le gouvernement.
[2073] *Ibid.*, p. 703.
[2074] Les conditions négociées de ce rachat « furent stipulés dans une convention du 17 novembre 1873 (avec acte additionnel du 21 novembre 1877) ; le gouvernement prenait à sa charge tout le passif de la Compagnie et lui donnait des titres de rente consolidée en échange de ses actions ». Présentée à plusieurs reprises, cette « convention fut enfin approuvée par une loi du 29 juin 1880 ». « La rente accordée aux actionnaires était de 7 fr 50, 10 fr et 23 fr 10, suivant les catégories de titres » (PICARD, A., *Traité des chemins de fer*, *op. cit.*, t. 1, pp. 703-704).
[2075] *Ibid.*, p. 704.
[2076] MERGER, M., « Les Chemins de fer italiens : leur construction et leurs effets amont (1860-1915) », *Histoire, économie et société*, n° 11-1, 1992, p. 114.
[2077] *Ibid.*
[2078] L'Article 1[er] de la loi n° 137 du 22 avril 1905 approuvant les dispositions relatives à l'exploitation par l'État des chemins de fer qui n'ont pas été concédés à des sociétés privées énumère toutes les lignes faisant partie du réseau étatique (*GU,* n° 95, 22 avril 1905, p. 1745). En 1905, « la longueur totale des voies ferrées s'élevait à 16 267 kilomètre, dont 13 212 kilomètre exploités par l'État et 3 055 kilomètre par des sociétés privées de petite ou moyenne importance » (BOGGIO, P., *Les Chemins de fer italiens sous le régime fasciste*, Nancy, Université de Nancy, 1936, pp. 10-11).
[2079] CARON, F., *Histoire des chemins de fer en France (1883-1937)*, *op. cit.*, p. 23.
[2080] *Ibid.*, pp. 694-696. Pour une présentation d'ensemble de cette convention de 1921, voir *Ibid.*, pp. 685-702.

accumuler des déficits considérables qui s'aggraveront encore avec les conséquences de la crise de 1929[2081] conduisant ainsi à l'inévitable nationalisation de 1937.

Pour prendre un dernier exemple, en Espagne, si les encouragements à l'initiative privée prévue par la loi de 1855 conduisent à démultiplier les sociétés concessionnaires et que le réseau s'allonge rapidement dans la décennie qui suit, « par la suite, les troubles politiques, les déceptions causées par la faible rentabilité des lignes dans un pays dont l'économie progresse peu, ralentissent considérablement la construction, qui se poursuit interminablement. […] À la veille de la guerre civile, le réseau reste inachevé. Des lignes directes entre Madrid et certaines villes ou régions d'Espagne restent à faire »[2082]. Par ailleurs, les compagnies concessionnaires sont « des organismes agonisants, au déficit chronique, incapables de faire face à la modernisation nécessaire du réseau »[2083]. Avec les destructions liées à la Seconde Guerre mondiale, la situation s'aggrave conduisant l'État à nationaliser les chemins de fer espagnols avec la loi du 24 janvier 1941 en créant la *Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles* (R.E.N.F.E)[2084].

À la sortie de la Seconde Guerre mondiale, l'ensemble des réseaux ferrés des pays de l'étude appartenait à des entreprises nationales qui les exploitaient en monopole[2085]. Avec la

[2081] Entre 1921 et 1925, les déficits cumulés s'élèvent à 5,3 milliards de francs. De 1926 à 1929, les excédents cumulés atteignent 1,4 milliard de francs. Par la suite, la moyenne annuelle des déficits, de 1930 à 1936, fut de 2,9 milliards de francs. Les déficits cumulés de 1930 à 1934 atteignaient 19 milliards ». Il faudrait « ajouter à ces chiffres les charges de capital qu'assumait le budget de l'État, soit parce qu'il couvrait, en principe à titre provisoire, le déficit du fonds commun en lui accordant des avances du Trésor ou en prenant à son compte les intérêts et les amortissements des emprunts émis par les réseaux pour combler ces déficits, soit parce que l'État prenait en charge ces annuités de manière définitive ». En prenant en compte ces charges, le déficit des années 1930 à 1934 passe à 25 milliards de francs (*Ibid.*, p. 710).

[2082] DAUMAS, M., « L'Evolution des chemins de fer espagnols », *op. cit.*, p. 20.

[2083] *Ibid.*, p. 21.

[2084] Loi de base d'organisation des transports ferroviaires et des transports par route du 24 janvier 1941 (*BOE*, n° 28, 28 janvier 1941, pp. 634 et s.). L'article 1er disposait que toutes les concessions expireront le 1er février 1941 et seront rachetées par l'État selon les modalités prévues par la loi. Le réseau national des chemins de fer espagnol (R.E.N.F.E) créé par l'article 8 était en charge de l'exploitation.

[2085] En Allemagne, la Constitution fédérale de la Confédération de l'Allemagne du Nord de 1867 dont les dispositions ont été reprises par la Constitution impériale de 1871 autorisait l'établissement, en vertu d'une loi fédérale pour le compte de la fédération puis de l'Empire, « des chemins de fer qui sont jugés nécessaires dans l'intérêt de la défense du territoire fédéral ou des communications générales ». Une loi du 27 juin 1873 institua une direction des chemins de fer de l'Empire (*Annuaire de législation étrangère*, A. 3, 1874, p. 118). Le programme de nationalisation a été complété, à partir de 1879, par les nombreuses lois de rachat (*Annuaire de législation étrangère*, 1879, p. 195) puis par les deux lois du 18 mai 1903 dont l'une visait cinq nouveaux chemins de fer privés et l'autre le chemin de fer du Sud de la Prusse-Orientale (*Annuaire de législation étrangère*, A 33, 1904, p. 130). En Suède, l'État exploitait, en 1883, environ 3800 kilomètres sur 6400 kilomètres de réseau. Cette exploitation directe « s'explique par l'isolement de la Suède et par les conditions très onéreuses que devait nécessairement faire l'industrie privée, surtout à l'origine de la construction du réseau » (PICARD, A., *Traité des chemins de fer*, *op. cit.*, t. 1, p. 708). Les chemins de fer de l'État continueront à absorber les compagnies particulières, notamment entre 1936 et 1956 (CARALP, R., « Compte rendu du livre D'Arne Sjoberg, les Chemins de fer dans la vie sociale espagnole », *Revue de géographie de Lyon,* n° 4 ? 1957, p. 356). En Angleterre, le *Transport Act* de 1947 crée la *British Transport Commission* (commission britannique des transports) qui a pour pouvoir de transporter des passagers et des marchandises par voie ferrée, route et voies d'eau intérieures. Comme le note Kenneth O. Morgan, « en application d'une décision d'avant-guerre qui interdisait toute confiscation directe, les actionnaires privés, notamment ceux des chemins de fer, se virent accorder des indemnisations très généreuses » (MORGAN, K. O., « La Politique de nationalisation en Grande-Bretagne », *Le Mouvement social*, n ° 134, 1986, p. 43).

remise en cause des principes du libéralisme économique suite notamment aux nombreuses crises financières et économiques ainsi que l'adhésion croissante aux théories keynésiennes, nombre de constitutions d'après-guerre prévoient la possibilité de « nationaliser » ou « collectiviser » des services considérés comme essentiels[2086]. Cette constitutionnalisation, même si les interprétations ont pu être divergentes[2087], témoigne de l'évolution des mentalités et de la légitimité, désormais acquise, de l'intervention directe des autorités publiques dans la production de service à caractère commercial et de l'exclusion de la concurrence de secteurs entiers afin de favoriser le bien-être et le dynamisme social[2088]. Ainsi, les nationalisations font l'objet d'un large consensus. Elles « reposent sur la conviction qu'une réorganisation de certains secteurs par l'État est nécessaire si l'on veut éviter le chômage et lutter contre les gaspillages et les abus auxquels conduisent les intérêts privés »[2089]. La guerre aura encore

[2086] L'alinéa 9 du Préambule de la Constitution de 1946 qui fait partie du « bloc de constitutionnalité de la Constitution de 1958 : « 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. » Cette disposition faisait écho à la revendication du Conseil national de la résistance de faire « retour à la nation des grands moyens de production monopolisés ». L'article 43 de la Constitution italienne de 1947 : « Dans des buts d'utilité générale, la loi peut réserver originairement ou transférer, par l'expropriation et sous réserve d'indemnisation, à l'État, à des établissements publics ou à des communautés de travailleurs ou d'usagers, des entreprises ou des catégories d'entreprises déterminées qui concernent des services publics essentiels ou des sources d'énergie ou des situations de monopole et qui ont un caractère d'intérêt général prééminent ». L'article 15 de la Loi fondamentale allemande de 1949 : « Le sol, les ressources naturelles et les moyens de production peuvent être placés, aux fins de socialisation, sous un régime de propriété collective ou d'autres formes de gestion collective par une loi qui fixe le mode et la mesure de l'indemnisation. » L'article 128 de la Constitution espagnole de 1978 : « 1. Toutes les ressources du pays, dans les diverses formes et quels qu'en soient les détenteurs, sont soumises à l'intérêt général. 2. On reconnaît l'initiative publique dans l'activité économique. Une loi pourra réserver au secteur public des ressources ou des services essentiels, spécialement en cas de monopole, et elle pourra de même décider le contrôle d'entreprises, quand l'intérêt général l'exige. »

[2087] Pour ne prendre que deux exemples expliqués par Frank Moderne, on peut commencer par celui de l'Italie où la polémique porta sur les conséquences à tirer de la notion de « services publics essentiels » : « Le service public transféré à l'État pouvait-il être géré en concession, selon les règles du droit privé, ou devait-il être pris en charge directement par l'administration ? » Si « certains ont plaidé en faveur de la possibilité d'une gestion indirecte, d'autres estimaient que seule une gestion directe par une personne publique devait être envisagée. » La jurisprudence constitutionnelle n'a pas entériné cette seconde approche. Quant à l'Espagne, les divergences d'interprétation ont concerné l'autorisation faite au législateur de « réserver au secteur public des services essentiels ». Pour certains, cette disposition n'affectait pas la possibilité de choisir entre gestion directe ou indirecte et il n'était pas possible de réserver au secteur public des services publics non essentiels car cela exclurait l'initiative privée en matière économique sans que ce soit prévu par la constitution. Pour d'autres, cette réserve impliquait non seulement la maîtrise publique du service (*publicatio*) mais aussi sa gestion publique directe ; en revanche rien n'interdirait l'attribution au secteur public de services non essentiels pourvu que leur gestion puisse être offerte aux opérateurs privés (par exemple sous forme de concession) (MODERNE, F., « Analyse comparative des notions de service public dans les États membres », *op. cit.*, pp. 41, 54). Dans les deux cas, l'enjeu de la controverse portait sur la place de la libre entreprise privée dans des modèles économiques fondés sur la participation active de l'administration à la vie économique.

[2088] ORTEGA, L., « Services publics et usagers des services dans l'Union européenne », *op. cit.*, pp. 466-467. Luis Ortega rappelle que « l'État, spécialement après la Seconde Guerre mondiale, déploie un ensemble très vaste de recours au bénéfice des citoyens, obtenant ainsi d'importants résultats au plan du bien-être et du dynamisme social, grâce à un retrait du Marché correspondant à presque la moitié du produit intérieur brut ».

[2089] PROST, A., « Les Nationalisations en Europe occidentale au sortir de la Seconde Guerre mondiale », *Le Mouvement social*, n ° 134, 1986, p. 4. Bien sûr, consensus n'implique pas l'unanimité. Les ordolibéraux comme Ludwig Erhard, qui sera chancelier de la République fédérale d'Allemagne de 1963 à 1966, étaient hostiles aux nationalisations. Mais les partis conservateurs européens ont accompagné ce mouvement soit en ne le remettant pas en cause quand ils étaient au pouvoir soit en créant eux-mêmes des entreprises publiques comme, par exemple, la création en 1926 par le gouvernement conservateur britannique « du *Central Electricity Board*, chargé de mettre en place un réseau électrique national et la distribution d'électricité sur l'ensemble du territoire national » (Voir notamment MARCOU, G., « De l'idée de service public au service d'intérêt général », *op. cit.*, p. 384). En France aussi, on a assisté à une « véritable mutation idéologique et culturelle, qui dépasse la poussée à gauche des années 1944-1946 et se traduit par le ralliement – pour plus de trois décennies – à la constitution d'un secteur économique public renforcée dans les rangs d'une partie de la droite, des gaullistes et de la

« renforcé cette conviction en lui fournissant deux arguments supplémentaires »[2090] : les États ont prouvé leur capacité « à répartir la pénurie et à diriger efficacement la production » ; et les capitaux privés ne peuvent, de toute manière, pas suffire pour réaliser l'effort colossal de reconstruction notamment dans les secteurs où les investissements nécessaires sont particulièrement lourds (mines et l'hydroélectricité)[2091]. S'inspirant davantage d'idées générales que d'une doctrine précise, les nationalisations « traduisent une défiance envers l'initiative privée et une confiance envers la capacité régulatrice et organisatrice de l'État »[2092]. Cette extension du secteur public est à mettre en relation avec le développement de l'« État providence » « dont l'ambition était à la fois de maîtriser la croissance économique, de permettre à tous de bénéficier de la prospérité et de protéger chacun contre les aléas de l'existence »[2093]. Ainsi, « le service public a bel et bien servi de terrain privilégié de rencontre au réformisme (au sens plein) économique et social du moment »[2094]. Cette réflexion faite à propos de la France peut être étendue à l'ensemble des pays. Ce credo ne commencera à être sérieusement remis en cause qu'à partir des années 1980.

B. Les modalités variées de la fourniture directe de service

Cette fourniture publique ne s'est pas résumée à la mise en place de régies *stricto sensu*. Ce n'est d'ailleurs pas la modalité principale mobilisée. Les pays européens ont développé une panoplie d'entreprises publiques en charge d'exploiter les services publics qu'ils soient nationaux ou locaux (1). La propriété publique donne des pouvoirs importants aux autorités qui en sont propriétaires (2).

1. Des institutions publiques diverses en charge de l'exploitation

Les réseaux ferrés nationaux ont été dotés, pour la plupart, de statuts très variables selon les pays et les époques : entreprises publiques à capitaux d'État comme en Espagne, sociétés d'économie mixte comme en Belgique et en France, opérateur public en Angleterre,

démocratie chrétienne mais aussi de l'extrême gauche cégétiste et communiste » (MARGAIRAZ, M., DARD, O., « Le Service public, l'économie, la république (1780-1960), *Revue d'histoire moderne contemporaine*, n° 52-3, 2005, p. 9).
[2090] *Ibid.*
[2091] *Ibid.*
[2092] *Ibid.*
[2093] MARCOU, G., « De l'idée de service public au service d'intérêt général », *op. cit.,* p. 384.
[2094] MARGAIRAZ, M., DARD, O., « Le Service public, l'économie, la république (1780-1960), *op. cit.*, p. 9.

administration d'État comme en Allemagne ou encore simple service ministériel comme en Italie[2095].

La diversité est également la règle dans le mouvement de nationalisation. À côté des régies intéressées[2096], affermages[2097], ou encore concessions qui consistaient à déléguer l'exploitation de services publics locaux à des entreprises privées avec une intervention et un contrôle publics plus ou moins forts, les autorités locales ont recouru à divers types d'arrangements organisationnels, seules ou avec d'autres autorités locales.

La régie directe entendue au sens de service n'ayant ni autonomie comptable, ni personnalité juridique par rapport à la municipalité n'est pas la forme la plus répandue même si elle est généralement possible dans l'ensemble des pays[2098]. Il en va de même de la régie sans personnalité juridique mais ayant une autonomie au plan comptable[2099]. Les autorités locales ont plus généralement opté pour des entreprises municipales à statut privé (SA ou SARL) mais à participation majoritairement publique. Le recours aux entreprises municipales s'explique par le fait qu'elles permettent une gestion plus souple qu'un service administratif tout en favorisant les possibilités de financement. Elles peuvent, par exemple, donner en garantie les biens qu'elles possèdent en propre pour obtenir des crédits. L'autonomie de gestion est également un moyen de soustraire ces entreprises de l'influence des querelles partisanes qui peuvent exister au sein des conseils municipaux.

En Italie, la loi n° 142 de 1903 a privilégié pour les services industriels et commerciaux la constitution d'« une entreprise spéciale distincte de l'administration ordinaire de la commune, ayant un budget et des comptes séparés » mais dont les capitaux sont

[2095] MÉRENNE, E., *Géographie des transports, op. cit.*, p. 165.
[2096] En France, la distribution d'eau a été mise en régie intéressée en 1860. La ville avait la charge des travaux, était maîtresse des tarifs et supportait les risques du service tandis que la Compagnie générale des eaux de Paris recevait une rétribution en pourcentage déterminé de la recette brute (*Duvergier*, t. 60, 1860, p. 533). La Compagnie générale des omnibus était exploitée en concession depuis 1855 avant qu'elle ne soit transformée en régie intéressée après la Seconde Guerre mondiale (MARGAIRAZ, M., « Les Services publics économiques entre experts, praticiens et gouvernants », *op. cit.,* p. 139).
[2097] Par exemple, la ville de Liège a affermé le réseau des tramways, à partir du 1er janvier 1905, à la Société des tramways liégeois. Cette formule se rapprochait beaucoup de la régie intéressée puisque la ville fournissait tout le matériel nécessaire à l'exploitation (voies ferrées, câbles électriques aériens, voitures, remises, etc.) à la société qui était en charge de l'entretien et de la réfection de toutes les installations et devait reverser à la ville 35 % des recettes brutes définies dans le cahier des charges, pour le réseau urbain, et de 5 % des recettes brutes totales des autres lignes exploitées par la Société (BOUVIER, E., *L'Exploitation collective des services publics, op.cit.,* , p. 423).
[2098] En Allemagne par exemple, en matière de distribution d'eau et d'assainissement, existent les *Regiebetrieb* qui sont des services assurés par la commune avec son personnel propre, sans autonomie comptable ni personnalité juridique (DROUET, D., « Les Réseaux d'eau et d'assainissement », *op. cit.*, p. 164). En Italie, la loi n° 142 de 1903 prévoit également le recours à la régie directe mais la réservait aux services de minime importance et excluait son recours pour les services ayant un caractère industriel prédominant (Article 16 de la loi du 29 mars 1903 sur l'exploitation directe des services par les communes (*GU*, n° 78, 3 aprile 1903, p. 1381 et *La Réforme sociale*, n° 49, 1913, p. 68).
[2099] Pour reprendre l'exemple de l'Allemagne, les *Eigenbetrieb* permettent une autonomisation du service au plan comptable mais n'ont pas de personnalité juridique distincte de la commune (*Ibid.*, p. 164).

majoritairement publics[2100]. En Suède, les transports par autobus, métro, tramway et métro léger de Stockholm sont gérés par une société anonyme (*AB Storstockholms Lokaltrafik*) propriété de l'autorité de transport qui est le Conseil régional de Stockholm[2101]. Il en va de même dans la ville de Göteborg dont le réseau est exploité par une société qui lui appartient, la *Göteborg Transit Authority*[2102].

En Allemagne aussi, l'administration, et notamment les communes, ont détaché « de l'administration leurs entreprises de transports, de distribution d'eau, de gaz et d'électricité et leurs autres entreprises » pour les « transformer en sociétés par actions ou en sociétés à responsabilité limitée » de statut privé mais à capitaux municipaux[2103]. C'est à Königsberg, en Prusse, qu'une SARL a été créée pour la première fois pour les usines municipales de gaz. Cette SARL fut absorbée par une autre SARL « Usines et tramways de Königsberg »[2104]. « De nombreuses autres villes, notamment Berlin, suivirent »[2105]. La spécificité de l'Allemagne est l'intégration transversale des services publics urbains[2106]. En effet, « beaucoup de villes ont réuni la distribution d'eau, celles du gaz et de l'électricité, et mêmes les transports urbains, et parfois le téléphone et le vidéocâble, dans une entreprise municipale transversale, appelée *Stadtwerk* [atelier municipal ou entreprise de ville] ou *Querverbund* [terme signifiant « liaison transversale »] »[2107]. L'avantage de cette formule est qu'elle permet des péréquations entre services et notamment entre les déficits des transports publics et les bénéfices des autres services. Elle permet également « de lisser dans le temps les très lourds investissements des réseaux, de payer moins d'impôts tout en empruntant plus facilement sur le marché bancaire. Cette structure est le signe de l'autonomie municipale et, de surcroît, les villes vont payer une redevance annuelle à leur propre entreprise municipale, jusqu'à 10 % du chiffre d'affaires, pour alimenter le budget général, gage de la souveraineté économique

[2100] Article 1 de la loi de 1903 (*La Réforme sociale*, n° 49, 1913, p. 67). L'article 2 précisait néanmoins que s'il s'agissait « de services de peu d'importance et de telle nature qu'ils puissent être réunis sans inconvénients, on pourra constituer une seule entreprise pour l'exploitation de plusieurs d'entre eux ». Pour une présentation de ces entreprises voir notamment SABBIONI, P., « Le Service public et l'État de droit en Italie », *in* MARCOU, G, MODERNE, F. (dir.), *L'Idée de service public dans le droit des États de l'Union européenne*, *op. cit.*, pp. 297-298.

[2101] QUIN, C., HOUÉE, M., MÉYÈRE, A., *Le Financement des transports collectifs urbains, op. cit.*, p. 29.

[2102] *Ibid.*, p. 30.

[2103] FORSTHOFF, E., *Traité de droit administratif allemand*, *op. cit.*, p. 742. Voir aussi KRAEMER, A., JAEGER, F., « Allemagne », *in* BARRAQUÉ, B. (dir.), *Les Politiques de l'eau en Europe*, *op. cit.*, pp. 22-23.

[2104] FORSTHOFF, E., *op. cit.*, p. 742 (nbp 176).

[2105] *Ibid.*, p. 742 (nbp 176). Emile Bouvier note par exemple que les tramways électriques de Berlin étaient gérés par une société par actions dont les actions étaient entre les mains de la ville (BOUVIER, E., *L'Exploitation collective des services publics, op.cit.*, 1910, p. 29).

[2106] On rencontre également en Italie des rapprochements entre la gestion de l'eau et du gaz (KRAEMER, A., JAEGER, F., « L'Allemagne », *op. cit.*, p. 24).

[2107] *Ibid.*, pp. 22-23. Notons qu'avant que les services de distribution d'eau ne fusionnent avec les services du gaz notamment, ils avaient été confiés à des « *Wasserwerke* », sortes d'établissements publics ou régies autonomes. Notons également qu'« une seule société privée, *Gelsenwasser AG*, en Rhénanie du Nord-Westphalie, est devenue un distributeur d'eau important, desservant l'industrie et les villes de la Ruhr » (*Ibid.*, pp. 23-24).

locale »[2108]. Elle permet enfin d'intégrer transversalement les différents réseaux : par exemple, « la production combinée d'électricité et de chaleur, et l'utilisation de celle-ci dans les réseaux de chauffage urbain »[2109].

Les associations de collectivités locales sont également nombreuses. Elles permettent de gérer des services publics au niveau des agglomérations pour les zones urbaines ou de regrouper des petites communes dans les zones rurales. Elles permettent également de mutualiser les compétences et les moyens financiers et de faire ainsi des économies d'échelle comme de limiter les frais de premier établissement et d'exploitation (réduction du personnel, unité de comptabilité, de surveillance, etc.). Ces associations sont anciennes. La Compagnie intercommunale des eaux de l'agglomération bruxelloise, fondée en 1891, est une société coopérative de communes associées qui en sont les actionnaires[2110]. Elle « distribue l'eau en gros aux communes associées et en vend même à d'autres communes »[2111]. En Allemagne, les *Zweckverband*, syndicats de communes à vocation de service public unique et gérés de façon autonome, ont également été institués[2112]. Pour prendre un dernier exemple, en Angleterre, les *Joint Boards* sont des sortes de syndicats de communes qui permettent aux villes de s'associer pour les distributions de gaz, d'eau et parfois pour les tramways. A titre d'illustration, « le *Dervey Valley Water Scheme* approvisionne d'eau les grandes cités de Derby, Leicester, Nottingham et Sheffield. Onze villages du district d'Evesham se sont groupés pour établir sur leur territoire une distribution d'eau. Blackpool exploite l'eau en commun avec trois localités voisines »[2113].

On rencontre également des associations entre autorités locales et l'État central pour l'organisation et l'exploitation de services[2114]. En Angleterre, par exemple, des *Passenger Transport Authorities* (PTA) ont été créées à la fin des années 1960 dans six grandes

[2108] *Ibid.*, pp. 22-23.
[2109] *Ibid.*, pp. 24-25.
[2110] BOUVIER, E., *L'Exploitation collective des services publics*, *op.cit.,* 1910, p. 43
[2111] *Ibid.*
[2112] KRAEMER, A., JAEGER, F., « Allemagne », *op.cit.*, p. 23.
[2113] BOUVIER, E., *L'Exploitation collective des services publics*, *op.cit.*, 1910, p. 44.
[2114] Bien sûr ce type de coopération existe depuis longtemps en matière d'infrastructures comme déjà explicité dans le premier titre de cette partie. Pour prendre un exemple au XX[e] siècle, on peut citer, en Belgique, la création de l'Office national pour l'achèvement de la Jonction Nord-Midi en 1935 qui « compte parmi ses cadres dirigeants des personnalités issues des élites politiques tant de la Ville que de l'État et représentant les principales tendances politiques ». Cet Office est en charge de la construction des tunnels ferroviaires souterrains à Bruxelles qui seront terminés en 1952. Avec l'achèvement de la jonction, il sera supprimé en 1959 et laissera la place, en 1962, à un service spécial des études (SSE) dépendant de l'administration du ministère des Communications chargé de la Promotion des transports urbains et de la Sociétés des transports intercommunaux de Bruxelles (STIB) « chargé d'étudier et de mettre en chantier un projet de métro pour Bruxelles et doté de moyens humains, techniques et financiers impressionnants » (LANNOY, P., TELLIER, C., « Les Voies du sous-sol. Configurations sociotechniques et évolutions historiques des infrastructures souterraines de transport ferré à Bruxelles », *in* LAMARD, P., STOSKOPF, N. (dir.), *Transports, territoires et société, op. cit.*, p. 32).

agglomérations[2115]. Financées conjointement par les collectivités locales et l'État, ces autorités étaient en charge de la planification et de la coordination des services de transports collectifs et donc de la détermination des politiques à suivre et des budgets à y consacrer. Elles assuraient l'exploitation des services d'autobus et l'offre de transports ferrés par l'intermédiaire des *Passenger Transport Executives* (PTE) en charge de mettre en œuvre la politique arrêtée par les PTA[2116].

Le fait que les autorités publiques soient propriétaires de ces institutions leur confère d'importants pouvoirs notamment de maîtrise.

2. Les pouvoirs liés à la propriété publique

Au-delà des pouvoirs en matière de fixation des obligations, de surveillance ou encore d'inspection qui sont communs à l'ensemble des services publics qu'ils soient gérés par des personnes privées ou publiques, leur exploitation directe par des institutions ou entreprises à capitaux publics confèrent aux autorités publiques des moyens plus importants de maîtrise. Cette maîtrise publique passe notamment par le pouvoir d'être représenté dans les organes délibératifs et de nommer les dirigeants exécutifs qui constitue l'un des moyens d'orienter les prises de décisions. Le fait que les capitaux soient publics donne bien évidemment aux autorités publiques un droit de vote en tant qu'actionnaires.

Le pouvoir de nomination est une prérogative très ancienne. Il favorise la maîtrise publique en ce sens qu'il permet de désigner, à des fonctions clés, des personnes mandatées par les autorités publiques pour gérer les services publics, déterminer leurs orientations ou encore vérifier que les règles établies ou les lignes directrices fixées sont respectées. Au-delà de leurs compétences, les personnes ainsi désignées sont, en règle générale, choisies parce qu'elles jouissent de la confiance des autorités qui les nomment. Par l'intermédiaire de ces personnes nominées, les autorités publiques ont ainsi une sorte de « correspondant » au sein de l'institution qui peut leur transmettre des informations, condition essentielle pour pouvoir exercer un contrôle. Elles ont également un moyen d'exercer une influence plus ou moins

[2115] DARBÉRA, R., « L'Expérience anglaise de dérégulation des transports par autobus », *op. cit.*, p. 28.
[2116] *Ibid.*

déterminante sur l'activité des entreprises ou institutions concernées. Cette prérogative de la puissance publique a été utilisée sur une longue partie de la période étudiée[2117].

Elle a bien sûr été mobilisée avec la constitution d'entreprises publiques pour désigner les représentants des pouvoirs publics comme les commissaires de gouvernement qui permettent à la fois une tutelle et un contrôle gouvernemental. Par exemple, la présence d'un commissaire du gouvernement a été prévue par la loi de 1926 créant la Société nationale des Chemins de fer belges (SNCB). Représentant du ministre chargé des transports, il peut assister au conseil d'administration « avec voix délibérative lorsqu'il le juge convenable »[2118]. Il permet notamment d'assurer « l'exercice effectif du droit de veto, par la suspension et la dénonciation au ministre de toute décision qu'il jugerait illégale ou contraire aux intérêts de l'État »[2119]. En France, lors de la création de la SNCF, la convention du 31 août 1937 prévoit, dans son article 11, que « le directeur général des chemins de fer et des transports au ministère des Travaux publics siège au conseil d'administration en qualité de commissaire du gouvernement »[2120]. Il dispose de pouvoirs importants puisqu'il « peut demander l'inscription à l'ordre du jour d'une question qu'il juge utile et peut provoquer une réunion du conseil d'administration »[2121]. Il peut également demander une deuxième délibération ou encore introduire un recours administratif ou juridictionnel. Cette pratique du commissaire du gouvernement continuera d'exister après la transformation de la SNCF en établissement

[2117] Du fait de leur caractère stratégique, de leurs spécificités et de l'importance des fonds publics mobilisés pour la construction des infrastructures, les autorités publiques ont désigné très tôt des commissaires les représentant auprès des compagnies de chemin de fer. En Allemagne, dès la loi prussienne du 3 novembre 1838 concernant les chemins de fer, il est prévu qu'un commissaire permanent soit nommé dès l'approbation de la concession. En charge de l'interface entre l'entreprise et le gouvernement, il était « chargé d'exercer le droit d'inspection de l'État », pouvait convoquer les chefs d'entreprise concernés et assister à leurs délibérations (*Revue étrangère et française de législation et d'économique politique*, t. 6, 1839, p. 581). La situation était sensiblement la même pour les chemins de fer italiens dans la seconde moitié du XIX[e] siècle. En effet, Alfred Picard explique que « la surveillance technique et administrative était confiée, pour chaque compagnie, à un commissaire représentant immédiat du gouvernement lui servant d'intermédiaire pour les communications entre l'État et les compagnies, chargé de notifier à ces dernières les décisions ministérielles ». Par la suite, l'importance des subventions et des avances accordées par le gouvernement à la Compagnie des chemins de fer romains expliquent que la Convention de 1868 a relevé le nombre de représentants de l'État dans le conseil d'administration de la Compagnie qui est passé à huit membres sur vingt (PICARD, A., *Traité des chemins de fer*, *op. cit.*, t. 3, p. 210 et t. 1, p. 703).

[2118] Loi 23 juillet 1926 relative à la SNCB et au personnel des Chemins de fer belges (*MB*, 24 juillet 1926). La loi belge du 21 mars 1991 réforme et encadre les différentes entreprises publiques économiques dont fait partie la Société Nationale des Chemins de fer belges (SNCB). Le pouvoir de contrôle du ministre s'exerce par toujours « l'intervention d'un commissaire du gouvernement, nommé et révoqué par le Roi sur la proposition du ministre concerné » (art 23 § 1 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, *MB*, 27 mars 1991, p. 6157).

[2119] BUTTGENBACH, A., *Théorie générale des modes de gestion des services publics en Belgique*, *op. cit.*, p. 280. André Buttgenbach précise que « la loi donne en général aux commissaires du gouvernement les moyens nécessaires pour remplir leur mission : à savoir l'accès avec voix purement consultative aux séances des organes de gestion et de contrôle et aux assemblées générales ; le droit de prendre, en tout temps, connaissance de l'état des affaires et de surveiller les écritures comptables ; la possibilité de se faire assister par des experts, dont les honoraires sont fixés par le ministre et sont supportés par l'institution dans laquelle ils opèrent » (*Ibid.*, pp. 280-281).

[2120] Article 11 al 1 de la Convention du 31 août 1937, *in* MINISTÈRE DE L'EQUIPEMENT, *Textes de base sur la SNCF*, Paris, service des affaires économiques et internationales, 1971, p. 11.

[2121] Article 11 al 3 (*Ibid.*, p. 12).

public industriel et commercial en 1983[2122]. Il a notamment pour vocation de s'assurer de la conformité de la politique générale de la SNCF et des orientations du groupe aux dispositions du cahier des charges.

Cette prérogative a également été employée pour désigner les membres des conseils d'administration et les directeurs. Bien sûr, cette prérogative ne concerne pas l'ensemble des membres des conseils d'administration quand l'entreprise est mixte, comprenant à la fois des capitaux publics et privés[2123]. En France, sur vingt membres du conseil d'administration de la SNCF de 1937, dix fonctionnaires étaient nommés par décret ministériel et cinq membres étaient désignés par les conseils d'administration des cinq anciennes compagnies de chemin de fer[2124]. Le président du conseil d'administration, qui a une voix prépondérante dans toutes les délibérations, est nommé par décret en conseil des ministres[2125]. Avec la transformation de la SNCF en établissement public industriel et commercial, douze membres sur dix-huit sont nommés par décret du président de la République pris sur rapport du Premier ministre et du ministre des Transports ; sept à titre de représentants de l'État et cinq en tant que personnalités qualifiées (dont deux au titre de représentants des usagers)[2126]. Les élus locaux exercent également un contrôle par le biais de la nomination de représentants au conseil d'administration et assemblées générales des sociétés d'économie mixte.

[2122] Article 13 du Décret n° 83-109 du 18 février 1983 relatif aux statuts de la Société nationale des Chemins de fer français (*JORF*, 19 février 1983, p. 593).

[2123] Comme le résume Marshall E. Dimock, « pour la direction de la société d'économie mixte, le gouvernement nomme les administrateurs qui présenteront ses intérêts et les souscripteurs privés choisissent ceux qui parleront pour eux. Le nombre des administrateurs pour chaque groupe dépend d'ordinaire du pourcentage du capital possédé respectivement par le gouvernement et par les particuliers. Cette division du pouvoir de nomination et de contrôle s'étend même aux offices de direction administrative où d'habitude le président ou directeur général est nommé par le groupe majoritaire et son assistant par l'autre groupe ». Même quand la majorité du capital est détenue par des personnes privées, « quand des désaccords fondamentaux surgissent entre les deux groupes d'administrateurs, un appel est fait au fonctionnaire qui dirige le département compétent du gouvernement qui prend une décision définitive. Dès lors, il apparaît que, dans la société d'économie mixte aussi bien que dans la « corporation » propriété du gouvernement et dans le trust d'utilité publique, le contrôle final est entre les mains de ceux qui sont responsables de la sauvegarde supérieure du public » (DIMOCK, M. E., « Nouvelles Formes d'entreprises des services publics », *op. cit.,* p. 399).

[2124] Sur ces dix membres, deux étaient issus du Conseil d'État, trois d'un des grands corps de l'État, trois des départements de l'économie nationale et des finances et deux des corps des ponts et chaussées et des mines. Les cinq derniers membres étaient nommés par décret sur proposition des organisations syndicales, représentant le personnel. Ils sont tous nommés pour six ans. Voir les articles 7, 8 et 9 qui ont été fondus en un seul article suite aux modifications apportées par les lois des 10 octobre 1940 et 29 février 1944 ainsi que par l'ordonnance du 19 octobre 1944 (ministère de l'Equipement, *Textes de base sur la SNCF*, Paris, service des affaires économiques et internationales, 1971, pp. 8-9).

[2125] *Ibid.*C'est le décret n° 59-587 du 29 avril 1959 relatif aux nominations aux emplois de direction de certains établissements publics, entreprises publiques et sociétés nationales qui impose que le décret soit pris en Conseil des ministres. Il était auparavant contresigné du ministre des Travaux publics et des Transports, du ministre des Finances et du ministre de l'Economie. Les attributions du comité de direction sont précisées aux articles 13 et 14 des statuts de la SNCF (*JORF*, 1 janvier 1938, p. 144).

[2126] Décret 83-38 du 24 janvier 1983 fixant les modalités de désignation des membres du conseil d'administration de la Société nationale des Chemins de fer français (*JORF*, 26 janvier 1983 p. 414). Les six membres restants sont des représentants du personnel désignés par les salariés de la SNCF et de ses filiales (Décret 83-3 du 5 janvier 1983 fixant les modalités d'élection des représentants des salariés au conseil d'administration de la Société nationale des Chemins de fer français, *JORF*, 6 janvier 1983, p. 189).

Avec la tendance au développement des autorités de régulation et des autorités administratives indépendantes chargées de faire respecter le cadre juridique en vigueur, les autorités publiques ont cherché à conserver une forme de maîtrise en se réservant, pour l'essentiel, le pouvoir de nomination des membres de ces autorités. En Italie, les membres de l'agence nationale pour la sécurité ferroviaire (ANSF), créée en 2007, sont nommés par décret : le directeur l'est par décret du président de la République, après délibération du Conseil des ministres sur proposition du ministre compétent et les autres membres par décret du président du Conseil[2127].

Notons que le pouvoir exercé par les autorités publiques sur des institutions constitue un élément clé de la notion d'entreprise publique dans le droit européen. En effet, la directive 80/723 de 1980 définit cette notion comme toute « entreprise sur laquelle les pouvoirs publics peuvent exercer, directement ou indirectement, une influence dominante du fait de la propriété, de la participation financière ou des règles qui la régissent »[2128]. Ce type d'entreprises, si elles continuent d'exister à l'époque « néolibérale », n'en font pas moins l'objet de vives critiques comme plus généralement la gestion publique qui est considérée comme trop coûteuse, inefficace, non compétitive, bureaucratique, incompétente, irresponsable, décourageant les entrepreneurs ou encore déresponsabilisant les individus. Le marché étant considéré comme supérieurement efficace, l'objectif est de généraliser ces mécanismes dans tous les domaines de l'intervention publique. Dans ce processus, cette dernière se métamorphose progressivement.

§ 3 - L'époque « néolibérale » : l'intervention publique en métamorphose

Force est de constater que nombre d'institutions et de modes de gestion qui se sont développés au cours de l'époque « sociale » continuent d'exister aujourd'hui. Si les modalités et statuts ont pu évoluer, le secteur public, à savoir les personnes morales de droit public ainsi que les entreprises dont le capital est détenu majoritairement par des personnes publiques, est toujours présent. Ce constat s'explique par le fait que la propriété publique n'est pas interdite par les traités de l'Union européenne même si elle connaît des limites (A). De surcroît, le financement public des services publics est également toujours admis (B). Ainsi, la

[2127] Article 4-5 du décret-législatif n° 162 du 10 août 2007 (*GU,* n° 234, 8 octobre 2007).
[2128] Directive 80/723/CEE de la Commission, du 25 juin 1980, relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques (*JOCE*, n° L 195, 29 juillet 1980, p. 36.

métamorphose de l'intervention publique se traduit davantage par la place accordée à la concurrence, comme nous le verrons dans le prochain chapitre, que par une remise en cause du principe même de cette intervention C'est ce qui explique la brièveté des développements qui suivent.

A. Une propriété publique acceptée en principe par l'Union européenne

Dès 1957, le traité de Rome consacre le principe de neutralité vis-à-vis du régime de propriété[2129]. Ainsi, les différentes entreprises à capitaux majoritairement publics ou encore les établissements publics sont compatibles avec les règles du traité. Les différents régimes économiques existants sont donc acceptés. Plus généralement, ce principe consacre la liberté pour les autorités publiques d'étendre, comme elles l'entendent, leur secteur public (voir prochain chapitre). D'ailleurs, dans son VI[e] rapport sur la politique de la concurrence, la Commission européenne soutenait que les États « restent entièrement libres de déterminer l'étendue, la composition et l'organisation interne de leur secteur public, et gardent toute autonomie d'introduire les réformes qu'ils estiment nécessaires dans le régime de la propriété qui est le leur »[2130] à partir du moment où leurs actions sont conformes au droit de l'Union européenne et plus spécifiquement qu'elles ne comportent pas de discriminations ou n'affectent pas de manière sensible les échanges entre les États membres.

Cependant, Benoît Delaunay pose la question de savoir si « l'article 295 CE n'appartient […] pas à cette catégorie de textes, d'apparence principielle, que l'on avance volontiers comme un étendard, mais qu'il est possible de méconnaître sans encourir de sanction ? »[2131]. En effet, il explique que la portée de ce principe est limitée par l'invocation de dispositions concurrentes comme celles relatives à la concurrence qui impliquent « des contraintes qui semblent restreindre le pouvoir discrétionnaire reconnu par le droit interne à la puissance publique pour aménager le régime de propriété »[2132]. Pour ne prendre qu'un exemple, le principe d'égalité entre opérateurs publics et privés a tourné en faveur des seconds, les règles de l'égale concurrence étant « en réalité empreintes d'une présomption en faveur de la

[2129] L'article 222 du traité de Rome, devenu l'article 295 du Traité CE et l'article 346 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose en effet que « le présent traité ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les États membres ».
[2130] Cité par DELAUNAY, B., « Les Limites de la neutralité de l'article 295 CE à l'égard du régime de la propriété dans les États membres », *RJEP*, n° 668, étude 11, 2009, § 1.
[2131] *Ibid.*, § 4.
[2132] *Ibid.*, § 15.

propriété privée »[2133]. Benoît Delaunay en conclut que « ce que le Traité est censé ne pas préjuger n'est pas tant le régime de propriété dans les États membres que la nature publique ou privée des institutions »[2134], ce qui signifie que les entreprises publiques doivent obéir aux règles du droit privé.

La suspicion, d'un côté, de la part de l'Union européenne face aux structures de nature publique et, de l'autre, la volonté des États membres d'appliquer les règles du traité expliquent la lente remise en cause des établissements publics dont la forme même constituerait une atteinte à la concurrence. En témoigne la prise de position qu'a eue la Commission européenne en considérant, sur la base du principe d'insaisissabilité des biens des personnes publiques, et du non-assujettissement des établissements publics au droit commun des entreprises en difficulté, que les établissements publics bénéficieraient d'une garantie implicite et illimitée de l'État du fait de leur statut. Selon cette position de la Commission européenne – sujette à de nombreux contre-arguments en doctrine[2135] –, une telle garantie serait de nature à favoriser les établissements publics dans la concurrence, dès lors qu'elle leur permettrait d'emprunter dans des conditions plus favorables, et constituerait par là même une aide d'État illégale. Cette position de la Commission européenne a été validée récemment par la Cour de justice de l'Union européenne à propos de La Poste avant qu'elle ne soit transformée en société anonyme[2136]. Comme le note Jean-Marc Sauvé, « cette jurisprudence intervient, alors que le législateur a retenu un schéma original pour le groupe SNCF, qui a choisi de filialiser un établissement public » par la loi n° 2014-272 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire[2137].

B. Un encadrement des règles de financement applicable à tous les opérateurs

L'objectif de la construction européenne étant de mettre en place un marché intérieur commun, la question des financements publics aux entreprises publiques et privées est devenue un enjeu important. En effet, ces financements sont considérés comme pouvant

[2133] *Ibid.*§ 16.
[2134] *Ibid.*§ 18.
[2135] BARTHELEMY, Ch., « La Garantie implicite, gratuite et illimitée de l'État aux établissements publics : mythe ou réalité ? », *CJEG*, octobre 2004, pp. 423 s. ; BAZEX, M. « Commentaire de la décision de la Commission du 16 décembre 2003 considérant que EDF bénéficie d'une garantie illimitée de l'État », *Droit administratif*, mai 2005, Comm. 61.
[2136] CJUE 3 avril 2014, France c/ Commission, aff. C-559/12.
[2137] Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, Introduction de la conférence « les Entretiens du Conseil d'État en droit public économique. Les entreprises publiques », 10 juin 2016, allocution retranscrite sur le site Internet du Conseil d'État.

porter atteinte à la concurrence et donc à l'établissement du marché. Ils sont donc en principe prohibés comme en témoigne l'article 107 §1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ». Les mesures remplissant cumulativement ces critères sont qualifiées d'aide d'État et soumises à une procédure d'autorisation préalable par la Commission européenne afin qu'elle puisse vérifier les atteintes qu'elles portent à la construction du marché intérieur. Ainsi, la Commission a un pouvoir important d'interprétation de la légitimité ou non d'une aide publique.

Dans le domaine des services publics, l'Union européenne a admis les mécanismes de soutien financier public nécessaires à la compensation d'obligations de service public. La Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire Altmark Trans GmbH[2138], déjà précitée, qui concerne le secteur des transports, a en effet admis que « des subventions publiques visant à permettre l'exploitation [de services publics] ne tombent pas sous le coup de [l'article 107 §1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, selon la numérotation actuelle des textes] dans la mesure où de telles subventions sont à considérer comme une compensation représentant la contrepartie des prestations effectuées par les entreprises bénéficiaires pour exécuter des obligations de service public ». Afin de bénéficier de cette jurisprudence qui reconnaît donc l'approche compensatoire, encore faut-il pouvoir justifier des quatre conditions cumulatives posées par cet arrêt, qui font l'objet d'un contrôle approfondi par les juridictions[2139].

De surcroît, conformément aux articles 108 § 4 et 109 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, certaines aides réputées compatibles peuvent être allouées sans obligation de notification à la Commission européenne, par l'effet de règlements

[2138] CJUE 24 juillet 2003, aff. C-280/00.

[2139] Quatre critères cumulatifs sont à respecter pour justifier de cette dérogation à la prohibition des aides d'État : (i) l'entreprise bénéficiaire a effectivement été chargée d'obligations de service public clairement définies ; (ii) les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation ont été préalablement établis de façon objective et transparente ; (iii) la compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable ; (iv) lorsque le choix de l'entreprise bénéficiaire ne résulte pas d'une mise en concurrence, le niveau de la compensation nécessaire a été déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée, aurait encourus (en tenant compte des recettes y relatives et du bénéfice raisonnable).

d'exemption. Ces règlements sont depuis 2008 regroupés en un document unique, le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC)[2140]. Ce document exempte ainsi de notification les « aides sociales au transport en faveur des habitants de régions périphériques ».

Il n'en demeure pas moins vrai que, par principe, les aides d'État sont prohibées, et les dérogations autorisations sont donc de nature dérogatoire, ce qui suppose qu'elles soient énumérées limitativement et justifiées. Le caractère d'intérêt général de la mesure de soutien économique ne saurait donc en aucun cas permettre à lui seul l'admission de financements publics. Ainsi, les autorités publiques ne sont plus libres de financer comme elles l'entendent les entreprises publiques ou privées en charge de service public. Elles doivent justifier de manière précise de la mission de service public qu'elles entendent compenser. Cela implique que concernant notamment les entreprises publiques, elles sont contraintes dans leur pouvoir de maîtrise de la gestion du service, ce qui constitue une différence notoire avec la période « sociale ».

L'approche en terme de compensation de service public peut être appréhendée, avec Antoine Siffert, comme une manière « d'intégrer le financement des SIEG au fonctionnement normal du marché »[2141]. En effet, « à partir du moment où la compensation de service public correspond scrupuleusement à la charge de service public et qu'elle est attribuée au moyen d'une procédure aussi transparente que le serait le marché s'il fonctionnait de manière optimale – s'il avait permis d'allouer la ressource nécessaire au besoin de service public concerné –, le soutien public est une simple et stricte compensation d'obligation de service public qui rétablit le fonctionnement concurrentiel du marché »[2142]. Ainsi, « la sphère d'activités d'intérêt général soutenues par les personnes publiques n'est plus extérieure au marché mais intégrée à celui-ci »[2143]. Cette conception reflète l'orientation néolibérale de l'Union européenne qui vise à construire des marchés concurrentiels et à déployer la logique de la concurrence. Par cet encadrement des règles de financement, les modalités d'intervention publique directe dans les gestions se trouvent ainsi saisies par cette logique.

[2140] RGEC n° 651/2014 du 17 juin 2014 abrogeant le règlement 800/2008.
[2141] SIFFERT, A., « Service public et intervention des personnes publiques dans une Europe libérale », *Revue de l'Union européenne*, n° 560, 2012, p. 452.
[2142] *Ibid.*
[2143] *Ibid.*

Les remarques concernant les limites de la neutralité de principe vis-à-vis du régime de propriété ou celles concernant la possibilité de soutenir financièrement les services publics pourraient aller à l'appui de l'idée selon laquelle les autorités publiques à l'époque « néolibérale » sont considérées légitimes à intervenir directement, à l'instar de la période « libérale », uniquement à titre subsidiaire. Au-delà du fait que, comme déjà évoqué, nombre d'institutions publiques qui se sont particulièrement développées à l'époque « sociale » sont encore existantes, cette idée d'intervention subsidiaire ne reflète pas les évolutions contemporaines des modalités d'intervention publique. Loin d'être en repli, les États utilisent leur pouvoir, dans les ordres interne et communautaire, pour favoriser, autant qu'il est possible, les principes de la concurrence. Ils s'inscrivent dans la logique du droit communautaire qui oblige « à apprendre à penser le service public dans un environnement concurrentiel »[2144]. Cette place prédominante conférée aux principes de la concurrence conduit à une métamorphose de l'intervention publique et de la conception des services publics qui « s'apparente avant tout à une prestation de service générée dans un environnement concurrentiel »[2145].

[2144] KOVAR, R., « Droit communautaire et service public : esprit d'orthodoxie ou pensée laïcisée », *RTDE*, 1996, p. 217.
[2145] SIFFERT, A., « Service public et intervention des personnes publiques dans une Europe libérale », *op. cit.*, p. 455.

Conclusion du Chapitre I

Au cours d'une longue partie de la période historique étudiée, l'intervention publique directe dans la fourniture des services est importante. La légitimité de cette intervention, c'est-à-dire son degré d'acceptabilité, va néanmoins varier en fonction des activités.

Pour les activités non commerciales, la légitimité de la fourniture directe de service par les autorités publiques est consensuelle au XIX^{e} siècle. Pour les services de police, cette légitimité est déjà admise depuis longtemps. Ce qui se joue à cette époque, c'est la centralisation de la fonction de police dans les mains de l'État qui suscitera des résistances de la part des autorités publiques locales qui ne souhaitaient pas perdre le contrôle de leur police. L'approche libérale, comme expliqué dans la première partie de cette thèse, a des répercussions sur la manière d'exercer les pouvoirs de police. La logique arbitraire et absolutiste étant condamnée, les services de police vont être encadrés par les droits fondamentaux reconnus aux individus et par des procédures venant préciser les manières dont ils peuvent légitimement exercer leur pouvoir de contrainte.

Concernant les services d'éduction, ce consensus se construit au XIX^{e} siècle. Monopole religieux jusqu'à cette période, seule une intervention publique directe massive est progressivement considérée comme capable de répondre à l'enjeu de la généralisation de l'accès à l'enseignement primaire à temps plein pour tous les enfants. Il en ira de même avec la volonté de généraliser l'accès à l'enseignement secondaire. Aujourd'hui, l'existence d'un secteur public de l'enseignement, dont l'intensité varie en fonction des pays, est considérée comme « normale ». Néanmoins, certains courants et notamment les économistes néolibéraux, peuvent contester une telle fourniture directe de service. En effet, si des auteurs, comme Hayek, reconnaissent le rôle fondamental de l'État dans la généralisation de l'accès à l'éducation, ils estiment que ce fait ne justifie pas que les autorités publiques doivent continuer à gérer elles-mêmes les services de l'éducation. La légitimité de l'intervention publique directe commence donc à être remise en cause. Surtout, une tendance actuelle est au développement des logiques de la concurrence dans ce secteur conduisant à des transformations en profondeur des systèmes éducatifs que nous étudierons dans le prochain chapitre. Dans l'éducation, comme dans les autres secteurs, la généralisation de cette logique conduit à une métamorphose de l'intervention publique.

Dans les activités à caractère commercial, la fourniture publique directe de services a été l'objet de nombreuses controverses. À l'époque « libérale », cette forme d'intervention est rejetée. Si l'intervention publique peut être admise, c'est à titre subsidiaire pour venir en soutien de l'initiative privée qui est considérée comme la plus à même de gérer ce type de service. Ce soutien se manifeste notamment par un concours public financier qui sera souvent sollicité par les personnes privées. Néanmoins, les autorités publiques peuvent intervenir sur l'exploitation du service en fixant des obligations aux concessionnaires. Si ces dernières conduisent à rompre l'équilibre financier du contrat, alors elles doivent les compenser financièrement. Au-delà des services d'assainissement du domaine public, la fourniture publique de services n'est justifiée qu'en cas de carence manifeste de l'initiative privée quand, par exemple, aucun concessionnaire n'est disposé à établir ou exploiter un service ou quand sa gestion est trop défaillante. Or, avec la volonté de généraliser l'accès aux services ayant un caractère commercial, l'insuffisance de l'initiative privée va apparaître de plus en plus évidente tant cette volonté implique de prendre en charge des activités non rentables. Cette prise de conscience correspond au passage à l'époque « sociale ».

Avec l'avènement de cette époque « sociale », la fourniture par des autorités publiques de services ayant un caractère commercial va devenir ordinaire tant au niveau des services publics locaux que des services publics nationaux. Dans le premier cas, cette tendance à l'accroissement de la fourniture directe par les municipalités est souvent désignée par les termes de municipalisation ou de socialisme municipal. Cette dernière expression, fréquemment utilisée dans un sens péjoratif pour critiquer cette tendance, marque néanmoins le passage à une autre époque. Dans ce mouvement, les municipalités vont créer diverses formes d'institutions – que nous n'avons pu suffisamment décrire dans cette thèse – certaines empruntant au fonctionnement administratif, d'autres davantage à celui d'entreprises privées. Dans tous les cas, les autorités publiques organisatrices du service se réservent d'importants moyens de maîtrise publique sur ces services. Une tendance similaire va exister pour les grands services publics nationaux qui vont être progressivement nationalisés, selon des modalités diverses selon les pays, entraînant également un accroissement de la maîtrise publique. Ainsi, au regard de la « période libérale », la période « sociale » marque un accroissement du pouvoir des autorités publiques dans la gestion des services publics et, donc, dans leur organisation grâce, notamment, au développement de la propriété publique qui a pris des formes variées.

À l'époque « néolibérale », beaucoup d'institutions développées dans la période antérieure continuent d'exister. Ainsi, la fourniture de services par les autorités publiques est acceptée. Cette acceptation résulte de la « neutralité » des traités européens vis-à-vis du régime de propriété. Néanmoins, les institutions publiques sont suspectées de porter atteinte aux règles du marché, ce qui conduit à la remise en cause progressive de certaines d'entre elles comme les établissements publics qui existent cependant toujours. Cette suspicion va néanmoins conduire les États à transformer le régime juridique de certaines de leurs institutions en charge des services publics. Dans les grands services en réseaux, la tendance est au développement de la société anonyme. Notons néanmoins qu'en matière de distribution d'eau, dans un pays comme la France qui a privilégié, au cours de son histoire, le recours à la concession, il existe une tendance au retour à des formes de régies.

Par ailleurs, le financement public étant une modalité importante de gestion, leur encadrement par les institutions européennes (qui concerne toutes les opérateurs publics et privés) conduit à limiter la liberté des autorités publiques dans ce domaine. Elles peuvent recourir au financement public par le biais du mécanisme de « compensation d'obligations de service public ». Ces financements doivent être strictement proportionnés aux coûts des obligations et attribués selon une procédure ouverte, transparente et non discriminatoire. Cette approche témoigne d'une manière d'intégrer les services d'intérêt économique général dans les logiques du marché, ce qui conduit à une métamorphose des modalités de l'intervention publique. Les autorités publiques ont notamment de moins en moins le pouvoir de décider de manière souveraine d'utiliser l'outil de la péréquation entre les secteurs de l'activité rentables et ceux qui ne le sont pas.

L'époque néolibérale ne conduit pas à un repli de l'État, mais un réengagement politique de ce dernier « sur de nouvelles bases, de nouvelles méthodes et de nouveaux objectifs »[2146] qui ont tous pour point commun d'être orientés par les logiques de la concurrence. L'objectif est de créer autant que possible des situations de marché, mais également de former des individus adaptés à ces logiques[2147]. Cette construction du marché est voulue et soutenue par l'État. Ainsi, la logique de la concurrence devient un « principe organisateur et régulateur de l'État » qui concerne toutes ses formes d'intervention y compris

[2146] DARDOT, P., LAVAL, Ch., *La Nouvelle Raison du monde, op. cit.*, p. 274.
[2147] *Ibid.*, p. 275.

le pouvoir gouvernemental lui-même qui doit adopter la rationalité de l'entreprise[2148]. Ces nouvelles orientations conduisent à métamorphoser l'intervention publique elle-même. Néanmoins, la création de marchés dans le domaine des services publics, si elle est âprement recherchée, est difficile à réaliser en pratique. Nous allons expliquer pourquoi dans le prochain chapitre. Nous verrons également que l'effectivité de la concurrence varie selon les périodes.

[2148] FOUCAULT, M., *Naissance de la biopolitique*, Paris, Seuil-Gallimard, 2004, p. 120.

Chapitre II - Une effectivité variable des principes de la concurrence

Avec Gérard Cornu, on peut définir la concurrence économique comme une « compétition », c'est-à-dire « une offre, par plusieurs entreprises distinctes et rivales de produits ou de services qui tendent à satisfaire des besoins équivalents avec, pour les entreprises, une chance réciproque de gagner ou de perdre les faveurs de la clientèle »[2149]. Le principe de la concurrence comme mode d'organisation possible des services publics a toujours constitué une des voies envisageables dans le développement historique, au moins dans les pays étudiés. En effet, pour des raisons de cohérence avec la réalité contemporaine, le champ de cette recherche n'a pas inclus de pays communistes qui auraient appliqué totalement l'étatisation de pans entiers de la société et de l'économie. C'est pourquoi l'histoire de l'Allemagne de l'Est n'a pas été spécifiquement étudiée. Il en va de même des périodes fascistes en Espagne et en Italie ou nazie en Allemagne.

Néanmoins en fonction des périodes, ce principe prend une place plus ou moins importante. Dans la période « libérale » et « néolibérale », qu'elle résulte d'un processus spontané pour la première, ou d'un ordre construit de manière délibérée pour la seconde, la concurrence est considérée comme le mécanisme le plus efficace. En effet, la compétition entre opérateurs est appréhendée comme un moyen d'améliorer la qualité des services, en les rendant plus attrayants et innovants, tout en diminuant leurs coûts. La période « sociale » résulte d'une crise du libéralisme économique et notamment de la logique de concurrence. Avec le développement de la fourniture de services par les autorités publiques, elle est peu développée en pratique. L'effectivité des principes de la concurrence varie donc en fonction des périodes.

Elle varie également en fonction des activités. Les services de police ne sont dans aucune période abordés sous cet angle même si, dans la période « néolibérale », ont peu observé quelques évolutions[2150]. La Commission relève elle-même que « les questions qui

[2149] CORNU, G., *Vocabulaire juridique*, *op. cit.*, p. 188.
[2150] Rappelons ici que les marchés publics passés par les services de police pour assurer leur mission doivent respecter les règles de la commande publique. Rappelons également que nous avons exclu du champ de recherche les services privés de sécurité. Notons néanmoins qu'avec la tendance à l'externalisation de certaines activités, comme la surveillance des

relèvent intrinsèquement de la prérogative de l'État (telles que la sécurité intérieure et extérieure, l'administration de la justice, la conduite des relations extérieures et les autres domaines d'exercice de la puissance publique) sont exclues de l'application des règles relatives à la concurrence et au marché intérieur[2151]. Nous n'étudierons pas la police dans ce chapitre.

De son côté, l'éducation obligatoire est qualifiée d'« activité non économique »[2152] par la Commission européenne. Or, même si cette qualification entraîne également l'exclusion de ce secteur de l'application des règles de la concurrence[2153], il nous semble intéressant d'inclure les systèmes éducatifs dans cette réflexion. Ils ont en effet pu être appréhendés, et continuent de l'être, sous l'angle de la concurrence. Il y a de fait concurrence entre plusieurs systèmes d'éducation. De surcroît, dans la dernière période, de nombreuses mesures visent à développer la concurrence entre établissements et la « liberté de choix » des familles. Il s'agit d'un secteur propice à la construction d'une « concurrence dans le marché ».

Quant aux activités à caractère commercial, elles sont, comme nous l'avons vu, celles qui ont été le plus sujettes à controverses. Elles ont souvent été considérées comme devant être appréhendées comme les autres activités ayant un tel caractère. Dans cette logique, les principes de la concurrence doivent s'appliquer. Aujourd'hui, elles sont qualifiées d'activités économiques et entrent donc dans le champ d'application de l'article 106 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne[2154]. Elles sont, par conséquent, soumises en principe aux règles de concurrence. Des cadres juridiques européens et nationaux sont élaborés spécifiquement pour ces secteurs afin de renforcer la concurrence dans les marchés existants, comme l'introduire là où elle n'existait plus.

Néanmoins, hier comme aujourd'hui, le déploiement de la concurrence dans les services publics à caractère commercial (ou qui exercent une « activité économique » selon la terminologie européenne), rencontre des obstacles importants qui viennent limiter en pratique son effectivité (section I). Si ces obstacles conduisent à des spécificités par rapport à d'autres

bâtiments publics, des mécanismes du marché s'immiscent y compris dans ce secteur régalien. Notons enfin qu'il y a, à la marge, appel à la concurrence pour certaines opérations militaires

[2151] *Les services d'intérêt général en Europe*, COM(2000) 580 final, 20 septembre 2000, p. 13

[2152] Selon la Cour de justice de l'Union européenne, une activité est considérée comme économique quand elle « offre des biens ou des services sur un marché donné » (Arrêt CJCE du 16 juin 1987, *Commission/Italie*, C-118/85, Rec. p. 2599, pt 7 ; Arrêt CJCE du 18 juin 1998, *Commission/Italie*, C-35/96, Rec. p. I-3851, pt 36). En droit communautaire, cette notion vise avant tout à circonscrire le champ de l'application du droit de la concurrence.

[2153] *Ibid.*

[2154] Anciennement Article 90 TCE.

secteurs économiques, ils n'empêchent pas de construire juridiquement les conditions permettant de développer des mécanismes concurrentiels (section II).

Section I - Les obstacles au développement de la concurrence

Malgré la volonté de laisser faire la concurrence à l'époque « libérale », force est de constater que son déploiement s'est heurté à de nombreux obstacles. Ces derniers sont d'abord liés aux caractéristiques et notamment à leur tendance « monopolistique » (§ 1). Ils résultent également de choix politiques qui, en voulant réduire les effets de la concurrence, en réduisent de fait l'effectivité (§ 2).

§ 1 - Les caractéristiques des secteurs

Un premier obstacle au développement de la concurrence s'explique par les caractéristiques mêmes des secteurs. En effet, la lourdeur des investissements nécessaires à l'établissement des services en réseau expliquent la présence de spécificités monopolistiques qui, par définition, s'opposent à la concurrence (A). De son côté, le développement pour tous de l'éducation obligatoire tend à modifier les caractéristiques de l'offre comme de la demande, restreignant l'existence d'un marché au sens classique du terme (B).

A. Les spécificités monopolistiques des services en réseau

Avec Eustache Pilon, on peut définir le processus de monopolisation comme « un phénomène économique, caractérisé par la raréfaction croissante des agents destinés à fournir certains produits ou certains services, raréfaction leur donnant des avantages incompatibles avec un régime de concurrence »[2155]. Dans le secteur des services en réseau, le poids prédominant des infrastructures conduit à un inévitable monopole, c'est-à-dire à une « structure de marché où il n'y a plus qu'un seul offreur (et une multitude de demandeurs) »[2156] (1). De surcroît, la gestion de ces services favorise la concentration qui entraîne, là aussi, des situations monopolistiques (2).

[2155] PILON, E., *Monopoles communaux : éclairage au gaz et à l'électricité, distribution d'eau et de force motrice, omnibus, tramways, étude de droit administratif et de science économique*, Paris, Giard et E. Brière, 1899, p. 13.
[2156] BIALÈS, C., BIALÈS, M., LEURION, R., RIVAUD, J.-L., *Dictionnaire d'économie*, *op. cit.,* p. 401.

1. L'inévitable monopole des infrastructures

Il est dans l'absolu concevable de construire deux ou trois lignes de chemin de fer ou plusieurs canalisations de distribution d'eau qui se font concurrence. Mais, en tout état de cause, ces infrastructures ne peuvent être démultipliées pour des raisons de disponibilité de l'espace, de circulation, de « désordre » liés aux travaux d'entretien ou de pose de nouvelles infrastructures.

À côté de ces obstacles physiques, s'ajoutent des obstacles économiques liés à la question de la rentabilité d'une telle mise en concurrence. Une telle situation a pu exister dans certains quartiers en Angleterre aux prémices du développement des réseaux d'adduction d'eau comme l'indique Edwin Chadwick[2157], ou dans le domaine des chemins de fer dans ce même pays et en Allemagne[2158] (voir *infra*). Elle a rapidement été abandonnée en raison de son coût. Comme le relève Alfred Picard à propos des chemins de fer anglais – mais ces réflexions pourraient s'appliquer aux services de distribution d'eau ou d'assainissement[2159]– « presque toutes les personnes compétentes s'accordent à reconnaître que les tarifs se sont en définitive élevés à un taux supérieur et que partout où il existait deux lignes, quand une seule aurait suffi, les concessionnaires avaient dû chercher par un accroissement des taxes, dans des arrangements réciproques, le double du dividende dont une seule se serait contentée »[2160]. L'augmentation des tarifs ou la diminution du bénéfice est notamment due au fait que le développement de plusieurs réseaux se faisant concurrence implique de financer plusieurs fois le capital de premier établissement, qui est généralement élevé dans les services publics en réseaux, sans que les besoins ne croissent dans les mêmes proportions. De surcroît, la concurrence entre réseaux a pour corollaire l'organisation d'une guerre commerciale pour

[2157] CHADWICK, E., *Concurrence pour le marché et concurrence dans le marché* (1859), (traduit par Rosalind Greenstein), Paris, L.G.D.J., 2006, p. 17.
[2158] PICARD, A., *Traité des chemins de fer*, *op. cit.*, t. 1, pp. 181-182, 202.
[2159] À titre d'illustration, l'économiste Jules Dupuit affirmait déjà, au milieu du XIX[e] siècle, que, « lorsqu'une compagnie a dépensé le capital nécessaire pour se procurer de l'eau et la distribuer au moyen de nombreuses conduites, il est impossible qu'une autre vienne lui faire concurrence ; car cette dernière serait obligée de dépenser le même capital, et ne pourrait espérer avoir d'abonnés qu'en baissant ses prix, ce qui ferait baisser le produit net. Ainsi, pour un capital double, les deux compagnies auraient un bénéfice moindre, et l'une des deux serait probablement bientôt ruinée. Ajoutons que l'existence simultanée de plusieurs compagnies distribuant de l'eau dans les mêmes rues n'est guère compatible avec l'entretien de leur pavage et la facilité de la circulation. Le sol serait continuellement bouleversé par les réparations des anciennes conduites ou la pose des nouvelles (DUPUIT, J., « L'Eau », *op. cit.*, p. 630).
[2160] PICARD, A., *Traité des chemins de fer*, *op. cit.,* t. 1, p. 184. Il précise que « M. Stewart, secrétaire de la compagnie du London and North-Western, appelé à déposer dans la Commission royale des chemins de fer, évaluait à à cent millions sterling (2 525 000 000 fr.) la somme qu'avait coûtée la lutte ardente engagée entre les compagnies rivales ». Il poursuit en expliquant que « c'est aujourd'hui un fait officiellement reconnu que le Parlement est de moins en moins disposé à autoriser des lignes concurrentes ; qu'il recule devant la création de chemins nouveaux dans lesquels seraient engloutis des capitaux à rémunérer, en définitive, par une augmentation des taxes ; qu'en un mot, il juge la concurrence à peu près impossible en matière de chemins de fer » (*Ibid.,* pp. 184, 188).

capter la clientèle. Cela implique des coûts supplémentaires de publicité, de démarchage ou d'avantages promotionnels. C'est ainsi qu'en Allemagne, les compagnies ont diminué les tarifs et ont développé des réseaux de commissionnaires dans l'intention d'attirer la clientèle. Mais, toujours selon Alfred Picard, « elles ne tardèrent pas à constater que la plus forte part de ces réductions, au lieu de profiter au public, restait entre les mains crochues des intermédiaires ; que leurs sacrifices servaient ainsi surtout à alimenter une industrie parasite, et que, d'ailleurs, elles couraient à la ruine en continuant une guerre sans issue »[2161]. Ainsi, cette concurrence d'infrastructures « serait nuisible aux capitalistes […] parce que les capitaux employés dans des entreprises trop nombreuses en proportion des services à rendre donneraient un revenu insuffisant »[2162], sauf à élever les prix au détriment des utilisateurs et risquer une diminution de l'usage de ce service.

Qu'il s'agisse des réseaux d'eau et d'assainissement ou des réseaux de chemin de fer, l'alourdissement déraisonnable des coûts d'investissements et la difficulté d'avoir une gestion performante des réseaux sous le régime de la concurrence expliquent qu'il est apparu très rapidement qu'il était inefficace, voire déraisonnable, de multiplier les infrastructures desservant une même localité[2163]. La norme a plutôt été au monopole en matière de réseaux et d'infrastructures[2164]. Certains économistes ont pu affirmer que le développement de certaines activités, et notamment les services publics en réseaux, conduisaient « spontanément à des situations de monopole ou de quasi-monopole »[2165]. L'expression de « monopoles naturels »[2166], qui est désormais le terme consacré en doctrine comme dans le langage commun pour désigner cette situation, témoigne de ce constat largement admis[2167].

Dans leur volonté de développer la concurrence en matière de services publics, les institutions européennes ont pris en compte la spécificité des grands réseaux. Elles reconnaissent que leurs infrastructures relèvent d'un monopole qui n'est pas remis en cause et qui est confié à un gestionnaire généralement public. Mais elles distinguent l'infrastructure et

[2161] *Ibid.*, 1887, p. 202.
[2162] PILON, E*., Monopoles communaux*, *op. cit.,* p. 42.
[2163] Cette absurdité de multiplier les infrastructures s'applique également aux secteurs de l'électricité et du gaz. En effet, il n'apparaît pas utile de juxtaposer les lignes électriques ou les canalisations de gaz desservant une même localité.
[2164] BIALÈS, C., BIALÈS, M., LEURION, R., RIVAUD, J.-L., *Dictionnaire d'économie, op. cit.*, p. 401.
[2165] GÉNÉREUX, J., *Introduction à l'économie*, Paris, Seuil, 3e éd., 2001, p. 93.
[2166] Un monopole naturel est une « situation de marché pour laquelle il est "naturel" que la production soit assurée par une seule entreprise compte tenu de la taille du marché, c'est-à-dire quand le coût total attaché à la production est moindre pour une firme unique qu'il ne l'est pour plusieurs » (BIALÈS, C., BIALÈS, M., LEURION, R., RIVAUD, J.-L., *op. cit.*, p. 402).
[2167] À titre d'illustration, Yves Crozet affirme que, lorsqu'« une ligne existe, les rendements sont croissants tant qu'elle n'est pas saturée, et il serait ridicule de construire une seconde ligne parallèle dans le seul but de permettre la concurrence » CROZET, Y., « Transport ferroviaire et service public », *op. cit.*, p. 275.

l'exploitation et cherchent à développer la concurrence dans cette seconde dimension (voir *infra*). Dès lors, la tendance actuelle dans les services en réseaux exploités à l'échelle nationale est au passage d'un monopole global incluant infrastructures et exploitation à un monopole partiel cantonné aux premières.

La concurrence supposant l'atomicité des producteurs, le monopole est donc à son antipode et va à l'encontre du fonctionnement optimal du marché, tel que théorisé par les économistes. De son côté, la tendance à la concentration que l'on rencontre dans ces secteurs explique également leur caractère monopolistique et la difficulté d'appliquer, en pratique, les principes de concurrence.

2. L'inévitable tendance à la concentration

Si la notion de monopole naturel s'applique pour chaque unité d'infrastructure, l'ensemble des infrastructures au plan national peut relever de constructeurs et de gestionnaires différents responsables de secteurs géographiquement délimités. Historiquement, comme déjà évoqué, les réseaux se sont d'ailleurs développés par l'attribution de concessions à des entrepreneurs très divers. Or, dans les divers secteurs, le XIX^{e} siècle témoigne d'une inévitable tendance à la concentration. Si elle a pris une forme spécifique dans les débuts du ferroviaire où la concurrence était particulièrement aiguisée (a), elle s'explique plus traditionnellement par le fait que les investissements initiaux étant particulièrement lourds, la phase d'émiettement du marché rend plus difficile la levée du capital critique nécessaire, ce qui favorise ainsi les compagnies les plus puissantes (b). La puissance que cette concentration confère aux compagnies a été vivement contestée (c).

a. L'expérience initiale du ferroviaire : une spéculation débouchant sur une concentration

Symbole de la révolution industrielle et moteur du développement économique au XIX^{e} siècle, les volumes de capitaux ont été particulièrement importants dans ce secteur[2168]. Dans

[2168] Julien Pecheux mentionne une estimation de Louis Delmer réalisée à la fin du XIX^{e} siècle selon laquelle « les quelque 220 000 kilomètres de voies existant en Europe dans les années 1895 auraient coûté en tout un peu plus de 80 milliards de francs, ce qui aurait mis le kilomètre au prix moyen de 364 648 francs de cette époque. Cette estimation ne constituait évidemment qu'une moyenne et si la Grande-Bretagne – bonne première avec 734 160 francs au kilomètre –, la Hollande, la Belgique et la France la dépassaient, par contre les autres pays où l'on s'étonnait de trouver la Suisse et l'Autriche se

la phase de « *railway mania* », de nombreuses sociétés se sont créées pour construire des lignes de chemins de fer[2169] et il a été assez aisé de trouver des capitaux. Une « sorte de folie ferroviaire s'était emparée de toutes les couches de la population et l'on se disputait littéralement des actions des chemins de fer »[2170]. Cette « *railway mania* » a d'abord touché l'Angleterre[2171], avant de se répandre rapidement sur le continent[2172]. Elle a entraîné une très forte spéculation, c'est-à-dire une situation où chaque acteur économique essaie de tirer de ses investissements des plus-values importantes sur un temps le plus court possible. Ainsi, les actions sont achetées pour être revendues immédiatement à un prix plus élevé. Tant qu'il y a un nombre important de spéculateurs et que les prévisions sont optimistes, le cours de l'action continue de monter. Mais, comme l'indique l'adage, « les arbres ne montent pas jusqu'au ciel ». C'est pourquoi, en général, les périodes d'euphorie conduisent à la création d'une bulle financière et à un cours de l'action de plus en plus déconnecté du réel. Elles sont suivies par une phase de panique qui aboutit bien souvent à un krach.

Or, l'engouement spéculatif dans les chemins de fer a été en grande partie responsable de plusieurs crises au XIX^{e} siècle, tant ce secteur a joué un rôle d'entraînement de l'économie et tant les espoirs initiaux de rentabilité ont été contrariés par la réalité du secteur et l'ampleur des coûts. On peut citer la crise de 1847 qui commence en Angleterre (elle avait déjà été précédée d'un krach en 1845[2173]), avant de se propager en France et en Allemagne

---

situaient en dessous, les États scandinaves battant tous les records avec des prix au kilomètre dépassant à peine 100 000 francs. Sans doute les chiffres avancés ne doivent-ils être considérés que comme des ordres de grandeur – leur auteur ne semble d'ailleurs pas avoir tenu compte d'absolument tous les chemins de fer existants – mais tels quels, ils donnent une idée assez juste du volume des capitaux qui furent nécessaires à l'implantation du rail en Europe » (PECHEUX, J., *L'Age d'or du rail européen, 1850-1900*, *op. cit.*, p. 27).

[2169] En Angleterre, entre 1830 et 1880, 4000 lois particulières furent votées par le Parlement (DISTEL, M., « La Législation particulière en Grande-Bretagne et aux États-Unis », *Revue internationale de droit comparé*, n° 2, Avril-juin 1979, pp. 366-367).

[2170] PECHEUX, J., *L'Age d'or du rail européen, op. cit.*, p. 27.

[2171] Voir notamment TOOKE, T., *A History of prices and of the state of the circulation from 1839 to 1847*, London, Longman, Brown, Green, vol. IV, 1848, p. 65 et s.; TOUGAN-BARANOWSKY, *Les Crises industrielles en Angleterre*, (traduction par J. Schapiro) Paris, Giard et Brière, 1913, 476 p. ; ou encore MARX, K., ENGELS, F., *La Crise*, Paris, Union générale d'éditions, éd. électronique, « les Classiques des sciences sociales », 1978, p. 98.

[2172] En Allemagne par exemple, Anne Deffarges raconte que, pour la première ligne qui relie Leipzig à Dresde, « tout le monde pense que cette ligne sera rentable et nombre de bourgeois aisés de Leipzig soutiennent le projet : la vente des actions se fait assez facilement. Devant le succès, le même phénomène se reproduit dans différentes communes, où les compagnies de chemin de fer lancent des listes de souscription. La majorité des actions est concentrée dans les mains de quelques très riches banquiers et entrepreneurs, mais ce qui est le plus surprenant et tout à fait nouveau, c'est le succès rapide de ces actions parmi les catégories les plus modestes. Des artisans, des intellectuels, de petits commerçants possèdent chacun quelques actions. Certains y voient d'ailleurs une mission politique autant qu'économique » (DEFFARGES, A., « Le Chemin de fer, moteur de l'unification allemande ? », *op. cit.*, pp. 182-183).

[2173] Thomas Tooke relate qu'en août 1845, « après que le Parlement eût accordé les concessions pour les chemins de fer projetés, la spéculation dégénéra en véritable passion. Mais en même temps apparaissaient déjà les indices d'une réaction prochaine. Tout le monde comprit que les spéculateurs n'étaient pas du tout unanimes à compter sur le succès des entreprises qu'ils comptaient tout simplement sur l'état d'esprit prédominant à la Bourse à un moment donné, relativement à telle ou telle action. Les actions ne furent pas achetées comme placement de longue durée, mais pour être immédiatement revendues à un prix plus élevé. Tant que le nombre des personnes qui voulaient spéculer augmenta, les cours des actions montèrent aussi. Mais, à la fin d'octobre, le désir commença à se manifester chez les porteurs d'actions de réaliser les bénéfices que promettaient les cours élevés ; ce désir finit par se transformer en panique, les cours des actions se mirent à baisser rapidement et les bourses des valeurs, dans les différentes villes du Royaume, qui jusque-là avaient regorgé de spéculateurs

notamment[2174]. Elle fut suivie dix ans plus tard par celle de 1857, qui a débuté à New York pour se répandre ensuite « en Angleterre, puis en Allemagne du Nord, d'où elle gagna la Scandinavie, avant de revenir à Hambourg semant sur son passage faillites et chômage cependant qu'elle franchissait les océans en direction de l'Amérique du Sud »[2175]. Celle de 1873 conduira à ce que ses contemporains ont appelé la « grande dépression ». Elle est liée notamment à « la saturation de l'équipement ferroviaire de l'Europe occidentale et à la forte spéculation sur celui des pays neufs d'Europe centrale et d'Amérique du Nord »[2176]. Les mauvais résultats des compagnies ferroviaires ont entraîné des krachs boursiers à Vienne et Berlin, avant que la panique boursière ne s'étende « en France, en Grande-Bretagne comme aux États-Unis, où de nombreuses compagnies ferroviaires font faillite »[2177].

Comme tout krach, les réactions s'enchaînent : « La baisse du cours des actions se répand de proche en proche à la sidérurgie, au bâtiment ou au textile »[2178]. Entraînant de nombreuses faillites de compagnies de chemins de fer, ces différentes crises ont conduit à l'accentuation de la concentration du secteur. Ce processus avait en réalité déjà débuté, tant les petites compagnies s'étaient vite retrouvées face à de fortes difficultés financières et tant l'attractivité de l'investissement dans ce secteur avait fortement baissé. Comme le note Jean Pecheux, les entrepreneurs concernés s'aperçurent « rapidement que si construire des lignes était une chose, les exploiter rationnellement pour en retirer des bénéfices était une toute autre chose. De bénéficiaires au début, nombre de petites sociétés devinrent bientôt déficitaires, d'autant plus que les gouvernements, soucieux de l'intérêt général, leur avaient imposé petit à petit de nombreuses conditions, notamment au point de vue tarifaire »[2179]. Les déficits persistants s'expliquent notamment par un remplissage des voitures inférieur aux prévisions,

---

se vidèrent » (TOOKE, T., *A History of prices and of the state of the circulation*, *op. cit.*, p. 65). Cette crise a été jugulée par le fait que les chemins de fer commençaient à prendre de grandes proportions et avaient donc permis l'extension de la demande sur le marché intérieur (TOUGAN-BARANOWSKY, *Les Crises industrielles en Angleterre*, *op. cit.*, p. 87).

[2174] D'origine agricole au départ (famine en Irlande liée à la maladie de la pomme de terre, mauvaises récoltes en Angleterre et en France et donc augmentation des prix etc.), elle est également liée à la bulle spéculative sur les actions des chemins de fer qui a été aggravée par la sous-estimation du coût des investissements nécessaires pour réaliser les travaux et des dépenses d'exploitation ; par le lancement de projet qu'il n'était pas possible de réaliser en fait. Elle fit dégringoler le cours des actions et entraîna la faillite de compagnies de chemins de fer ainsi que de banques et de courtiers. Pour une description de cette crise et de ses conséquences, voir MARX, K., ENGELS, F., *La Crise*, *op. cit.*, pp. 98 et s.; voir également TOUGAN-BARANOWSKY, *Les Crises industrielles en Angleterre*, *op. cit.*, pp. 83-100.

[2175] HOBSBAWM, E. J., *L'Ere du capital (1848-1875)*, Paris, Pluriel, (traduit par E. Diacon), 2013, p. 100.

[2176] BURIDANT, J., FIGLIUZZI, A., MONTOUSSÉ, M. [et al.], *Histoire des faits économiques*, Rosny-sous-Bois, Bréal, 2007, p. 72.

[2177] *Ibid.*De son côté, Eric J. Hobsbawm précise que ce krach « fut dramatique : 35 00 kilomètres de chemins de fer américains sombrèrent dans la faillite, les valeurs allemandes baissèrent de soixante pour cent entre les plus beaux jours de l'expansion et 1877, et près de la moitié des hauts fourneaux des principaux pays producteurs de fer cessèrent de fonctionner. […] Mais surtout, contrairement aux périodes de marasme précédentes, celle-ci ne semblait pas devoir finir. En 1889 encore, une étude allemande qui se présentait comme "une introduction aux sciences économiques pour les fonctionnaires et les hommes d'affaires" soulignaient que "depuis l'effondrement de 1873… le mot "crise" n'a cessé qu'à de brefs instants d'être présent dans l'esprit de chacun" » (HOBSBAWM, E. J., *L'Ere du capital*, *op. cit.,* p. 74).

[2178] BURIDANT, J., FIGLIUZZI, A., MONTOUSSÉ, M. [et al.], *op. cit.*, p. 72.

[2179] PECHEUX, J., *L'Age d'or du rail européen, op. cit.*, 1975, pp. 27-28.

ce qui entraîne un sous-emploi de capital et de main-d'œuvre, un poids insupportable des frais fixes indépendants du trafic, ainsi que des charges financières pour la rémunération du capital emprunté.

Dans ce contexte, seuls ceux qui avaient les reins solides ont pu survivre. Les petites sociétés « ne purent résister et furent absorbées par d'autres plus puissantes, à moins qu'elles ne fussent rachetées par les États eux-mêmes, comme ce fut le cas en Belgique dans les années 1870. Dès 1860 du reste, à part quelques exceptions, seules quelques grandes compagnies régnaient encore sur les chemins de fer européens »[2180]. Les acteurs économiques les plus puissants étant favorisés, la tendance à la concentration par l'élimination des concurrents et l'absorption des plus faibles est, en quelque sorte, inévitable. C'est pourquoi « ces secteurs évoluent vers une situation où il n'existe plus qu'un ou quelques producteurs dominant totalement le marché »[2181]. Cette réalité n'est pas seulement liée aux débuts spéculatifs du ferroviaire et se retrouve dans l'ensemble des secteurs nécessitant d'importants capitaux pour effectuer les travaux de premier établissement.

b. Une concentration généralement liée à la difficulté de lever le capital critique nécessaire

Dans les secteurs hautement capitalistiques, la phase d'émiettement du marché rend plus difficile la levée du capital critique nécessaire pour les investissements initiaux

[2180] *Ibid.*, p. 28. En France, une première vague de concentration s'est produite à la suite de la crise financière de 1847 et 1848 par la fusion de concessions qui existaient déjà (VASSEUR, L., *Les Chemins de fer d'intérêt local, tramways et services publics automobiles [1]. op. cit.*, p. 6). En 1952, « le territoire est partagé en un petit nombre de régions avec un regroupement des lignes par région, entre des compagnies plus puissantes ». À cette date, il reste six grandes compagnies (Compagnie du Nord, Compagnie d'Orléans, Compagnie de Paris à Lyon et à la Méditerranée, Compagnie de l'Est, Compagnie de l'Ouest, Compagnie du Midi) qui exploitent 15 000 km de réseaux ; 1000 km étant concédés à des compagnies secondaires (BEZANÇON, X., *Les Services publics en France : de la Révolution à la Première Guerre mondiale*, *op. cit.*, pp. 238-239.). Pour prendre un autre exemple, en Espagne, les fusions et absorptions entraînent une importante concentration dans ce secteur. C'est ainsi que, « si de nombreuses entreprises subsistent encore en 1936, trois d'entre elles (la Compagnie des chemins de fer du Nord, la MZA, Compagnie des chemins de fer de Madrid à Zaragoza et à Alicante, et la Compagnie nationale des chemins de fer de l'Ouest) contrôlent la majeure partie du réseau à voie normale. D'autres sociétés avaient, par ailleurs, installé de multiples lignes à voie étroite dans plusieurs régions d'Espagne » (DAUMAS, M., « L'Evolution des chemins de fer espagnols » *op. cit.*, p. 21). Même en Angleterre, où le processus de concentration a été plus long, s'il existait encore 291 compagnies en 1884, la plus grande partie du réseau était en fait « concentrée entre un petit nombre de mains » puisque « les sept compagnies les plus importantes [Great-Eastern, Great-Northern, Great-Western, London and North-Western, London and South-Western, Midland, North-Eastern] exploitaient à elles seules 15 412 kilomètres, c'est-à-dire les trois quarts de la longueur totale » (PICARD, A., *Traité des chemins de fer*, *op. cit.*, t. 1, p. 186).

[2181] GÉNÉREUX, J., *Introduction à l'économie*, *op. cit.*, p. 94.

lourds[2182]. De surcroît, cet émiettement génère une situation d'incertitude vis-à-vis de la rentabilité des capitaux, qui n'est guère propice à l'investissement. Il favorise donc les acteurs les plus puissants du secteur. Cette tendance est encore amplifiée par le fait que la rentabilité des investissements pour les activités hautement capitalistiques n'est possible que sur un temps long, si bien que « seules les entreprises gigantesques, contrôlant la quasi-totalité de la production, peuvent en assumer la charge »[2183]. Comme l'explique Jacques Généreux, la phase de rendements croissants est très longue « car l'ampleur des infrastructures et des équipements nécessaires avant même toute production implique que l'on ne peut en tirer le meilleur parti qu'à partir d'un volume de production considérable »[2184]. Ces raisons expliquent que la tendance à la concentration s'est retrouvée dans le transport urbain, qu'il s'agisse des omnibus ou des tramways. Toujours selon Jean Pecheux « la multitude de petites sociétés qui [les] exploitaient au début, avaient peu à peu disparu pour faire place, dans toutes les grandes cités européennes, à une seule compagnie de transports urbains »[2185]. Ce fut notamment le cas à Paris pour les omnibus. Pierre Merlin souligne, en effet, que « les compagnies se multiplièrent vite et firent une sévère concurrence jusqu'à ce qu'elles s'unissent à Paris, pour former la Compagnie générale des omnibus (1855) qui desservait la capitale et sa banlieue »[2186]. De surcroît, il s'est avéré que les exploitations concurrentes créaient des désordres puisque la concurrence entre transporteurs entraînait des difficultés en matière de circulation urbaine[2187]. Enfin, pour les raisons sus-évoquées, la concurrence, en dégradant la rentabilité des capitaux, a empêché « d'obtenir l'investissement de capitaux additionnels »[2188] utiles à leur développement, comme dans le cas des transports en commun londoniens. Ainsi, pour les transports urbains, la tendance à la concentration, les problèmes de circulation engendrés par la concurrence, ainsi que l'insuffisance des capitaux investis expliquent le développement d'autorités organisatrices des transports en charge de la détermination des conditions concernant les itinéraires, les capacités de transport ou encore la fréquence du service. Ce fut, par exemple, le cas à Londres avec la création du *London Passengers Transport Board*, un trust d'utilité publique[2189].

[2182] À titre d'illustration par exemple, la lenteur de la « conquête de l'eau » selon l'expression de Jean-Pierre Goubert, s'explique notamment par le fait qu'elle nécessite des investissements considérables (GOUBERT, J.-P., *Une histoire de l'hygiène, op. cit.*, pp. 31-32).
[2183] GÉNÉREUX, J., *Introduction à l'économie*, *op. cit.*, p. 94.
[2184] *Ibid.*, p. 94.
[2185] PECHEUX, J., *L'Age d'or du rail européen*, *1850-1900*, *op. cit.*, p. 81.
[2186] MERLIN, P., *Les Transports urbains*, *op. cit.*, p. 10.
[2187] BELL, J., KENNEDY T. P., « La Notion de service public au Royaume-Uni et en Irlande », *op. cit.*, p. 239.
[2188] DIMOCK, M. E., « Nouvelles Formes d'entreprises des services publics » *op. cit.*, p. 397.
[2189] *Ibid.*

Dans certaines circonstances, la concentration des compagnies a pu être encouragée, voire organisée, par l'État, à l'exemple de l'Italie. Dans ce pays, « la taille trop réduite de multiples concessions, des subsides chichement accordés et une décevante évolution du trafic aboutirent à maints déboires ainsi qu'au maintien du déséquilibre nord-sud »[2190]. A la veille de l'adoption d'une loi en 1865, trente-deux entreprises aux statuts différents officiaient sur le territoire[2191]. Cette loi avait pour objectif de remettre de l'ordre en confiant ces exploitations à cinq grandes compagnies. Par la suite, devant leurs difficultés persistantes, une étape supplémentaire a été franchie. Entre 1873 et 1879, l'État racheta l'essentiel du réseau et du matériel roulant, puis en confia l'exploitation à trois compagnies privées : la Méditerranéenne (réseau ouest), l'Adriatique (est) et la Méridionale (sud)[2192]. Seuls 1 750 kilomètres de réseaux étaient concédés à des entreprises de moindre importance[2193].

Le développement de la concentration porte en germe le problème de la puissance acquise par les compagnies en situation d'oligopole et des abus qu'elles peuvent commettre.

c. Une concentration conférant une puissance aux compagnies et posant la question de leur maîtrise publique

Cette puissance largement décriée à la fin du XIX^{e} siècle se traduisait par une difficulté pour les États à faire prévaloir l'intérêt général, notamment en ce qui concernait l'ouverture des services sur toute l'étendue du service du territoire. De surcroît, l'ampleur des capitaux mobilisés par ces compagnies et les crises financières et économiques ont conduit les États à se trouver contraints d'intervenir financièrement pour secourir des opérateurs, dont la taille critique risquait, en cas de défaillance, d'entraîner encore davantage l'économie dans le marasme. Par ailleurs, comme le soutient A. Brière, « toutes les fois que la concurrence s'exerce entre un nombre limité de concurrents, le monopole existe de fait ; car l'entente ne tarde pas à se faire ». En témoigne, une fois de plus, l'histoire des chemins de fer en Angleterre et aux États-Unis, « remplie de ces ententes sous forme de fusions ou de traités d'exploitation »[2194] afin de s'entendre sur les prix et de contrecarrer la tendance à la

[2190] VARASCHIN, D., « De la concession en Espagne et en Italie, XIX^{e}-XX^{e} siècles », *op. cit.*, § 19.
[2191] *Ibid.*
[2192] *Ibid.*Notons qu'à partir de 1839, « les premières lignes furent construites sous le régime de la concession octroyée par les différents États à des compagnies essentiellement privées, largement dominées par des intérêts extra-nationaux (Compagnie franco-romaine de chemin de fer…) ». L'État italien chercha à recourir davantage aux capitaux italiens.
[2193] *Ibid.*
[2194] BRIÈRE, A., « Les Tarifs de chemins de fer », *op. cit.*, p. 187.

surproduction induite par la concurrence. Les compagnies se sont souvent alliées pour faire prévaloir leurs intérêts. À ce propos, Michel Distel note qu'en Angleterre « les gouvernements successifs se sont efforcés de mettre les chemins de fer sous la tutelle de l'administration, mais [ils] constituaient un groupe de pression qui est parvenu, entre 1840 et 1880, à imposer sa volonté au Parlement »[2195]. Le risque, souvent mis en avant par des économistes de voir la collectivité « "exploitée" par un agent privé qui détient une ressource vitale pour son développement »[2196] s'est réalisé en pratique.

Face à la puissance des oligopoles organisés, qui confine à la situation monopolistique, et face aussi à l'ampleur de l'intervention des autorités publiques pour pallier les défaillances (extension de la durée des concessions, nouvelles concessions, nécessité de racheter certaines lignes etc.), la question s'est posée de savoir si ces réseaux devaient rester dans les mains d'opérateurs privés ou s'ils devaient passer dans le giron de l'autorité publique[2197]. L'histoire montre que la deuxième option finira par l'emporter.

Le secteur de l'éducation n'est pas en situation de monopole puisqu'il y a, dans tous les pays, un secteur privé (plus ou moins important) à côté du secteur public. Néanmoins, les caractéristiques de cette activité et le développement de la gratuité font que le « marché » de l'éducation n'est pas un marché au sens classique du terme.

[2195] DISTEL, M., « La Législation particulière en Grande-Bretagne et aux États-Unis », *Revue internationale de droit comparé*, n° 2, avril-juin 1979, pp. 366-367. Notons que le *Railways Clauses Act* du 28 juillet 1863 tentera de réglementer les accords conclus entre les compagnies pour l'entretien, l'usage ou l'exploitation d'une ou plusieurs lignes, pour la fixation des tarifs ou la perception des recettes qui doit être autorisée par la loi (Part III). Il en va de même des fusions qui sont autorisées par un « *Special Act du Parlement* » (part V) (http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/26-27/92/contents).

[2196] DISTEL, M., « La Législation particulière en Grande-Bretagne et aux États-Unis », *op. cit.*, pp. 366-367.

[2197] À titre d'illustration, Émile Bouvier expliquait qu'« un certain nombre d'industries, = il serait oiseux de chercher à le dissimuler = ne peuvent pas être exercées sous le régime de la libre concurrence. Il en est ainsi notamment pour les fournitures d'eau et d'éclairage, pour les transports en commun, pour la distribution d'énergie électrique. […] La nécessité des monopoles de fait a été constatée bien souvent ; la démonstration en a été donnée encore dans l'enquête parlementaire anglaise de 1900 et dans l'enquête américaine de la *National Civic Federation*. Il y a un genre d'entreprises pour lesquelles, je l'ai dit, la concurrence n'est ni possible, ni souhaitable ; elles exigent le régime de la grande production ». Il poursuit en expliquant que « le tout est de savoir au profit de qui existera le monopole. Il ne faut pas déplacer la question ni se payer de mots : monopole de la commune ou monopole d'une compagnie ou d'un trust, voilà le dilemme. Les villes n'ont qu'à l'organiser au lieu de le subir. Il s'agit d'un déplacement de situation, mais non pas d'une situation nouvelle ; ce qui ne sera pas "accaparé" par les municipalités sera accaparé par les coalitions et les ententes entre financiers. Dans ces conditions la liberté du commerce et de l'industrie n'est pas en jeu : une compagnie peut, elle aussi, jeter dans le milieu économique le poids d'une richesse collective ; elle a à sa disposition les ressources des actionnaires et des obligataires, souvent plus abondantes que les ressources des contribuables » (BOUVIER, E., *L'Exploitation collective des services publics, op. cit.*, pp. 327-328).

B. Un « marché » de l'éducation restreint par l'existence d'un enseignement gratuit de masse

L'enseignement public obligatoire gratuit a prévalu dans l'ensemble des pays. En même temps, le principe de liberté d'enseignement reste partout reconnu. Celui-ci implique l'absence de monopole de l'enseignement obligatoire dans les mains des autorités publiques, puisque des personnes privées ont le droit d'établir et de diriger des établissements scolaires. La concurrence existe donc dans ce domaine. Pourtant, il est difficile de considérer qu'elle s'exerce dans le cadre d'un marché de type classique. En effet, on peut définir ce dernier comme « le lieu plus ou moins concret de la confrontation et de la conciliation de l'offre et de la demande d'un bien où se déterminent les quantités échangées et le prix de cession »[2198]. Or, aussi bien l'offre que la demande ne sont, en pratique, pas réellement libres.

Du côté de l'offre, la création du système d'enseignement public a pu être regardée comme une « concurrence déloyale » faite au secteur privé. Cette concurrence déloyale sera l'une des justifications du financement, par les autorités publiques, des écoles privées afin qu'elles puissent continuer d'exister[2199]. Ces financements ont légitimé l'obligation faite par les autorités publiques de se conformer aux conditions qu'elles imposaient. Elles se réservaient également la possibilité de déterminer les écoles considérées comme nécessaires qui seules obtiendraient les financements publics[2200]. Cela restreignait, de fait, les possibilités d'établissement. Les établissements non financés étaient conduits à pratiquer des tarifs particulièrement élevés et étaient, dès lors, réservés à des catégories restreintes de la population.

Du côté de la demande, une partie considérable de la population ne pouvait assumer la charge financière correspondant aux dépenses d'éducation. Elle n'était donc pas un acheteur potentiel, et si on laissait faire le marché dans le cadre d'une libre concurrence, elle ne pouvait donc pas accéder au service. C'est l'une des raisons qui explique le développement de la

[2198] BIALÈS, C., BIALÈS, M., LEURION, R., RIVAUD, J.-L., *Dictionnaire d'économie, op. cit.*, p. 361.

[2199] En Angleterre, l'*Education Act* de 1870, comme déjà explicité, ne réservait les subventions de l'État que pour les écoles créées et entretenues par les *school boards* ou les écoles qui respectaient la neutralité religieuse. Pour les écoles volontaires largement dans les mains du clergé anglican, cette « concurrence a été lourde et difficile » car elles « ne pouvaient compter que sur des souscriptions bénévoles » alors que les écoles entretenus par les *school boards* pouvaient, en plus de subventions étatiques, puiser « sans limite dans le trésor des taxes locales ». Les fortes protestations du clergé ont conduit à l'adoption de la loi du 26 août 1880 qui supprima cette distinction, et permit la distribution des subventions parlementaires aux différents types d'école. La loi du 8 avril 1897 prévoira, quant à elle, des subventions spécifiques de 5 shillings par élève pour les écoles volontaires.

[2200] En Italie, par exemple, la loi Casati de 1859 chargeait le superintendant aux études de la province de l'examen de la déclaration préalable de celui qui souhaite ouvrir un établissement d'enseignement secondaire. Or, ce dernier doit vérifier l'opportunité d'un tel établissement pour la localité (Article 247 de la loi n° 3725 du 13 novembre 1859).

gratuité. Or, dès lors qu'une partie importante des élèves en bénéficie, la notion de prix comme élément d'arbitrage est faussée. Cette réalité est encore accentuée par le fait que le secteur privé étant subventionné, les familles ne paient pas l'intégralité du coût des études.

Ainsi, la confrontation et la conciliation de l'offre et de la demande sont largement déterminées par des choix politiques, devenus des caractéristiques essentielles de ce secteur. Bien sûr, si la concurrence s'exerce bel et bien[2201], elle est souvent déterminée par des stratégies familiales (choix de langue, lieu d'habitation, etc.) dans lesquelles les facteurs sociologiques jouent un rôle particulier. À l'époque néolibérale, ces réalités constituent un point d'appui pour accroître la concurrence dans le secteur éducatif obligatoire, qui passe notamment par l'autonomisation des établissements et la liberté de choix des familles (cf *infra*). En France, par exemple, même si la dérégulation est moins avancée que dans des pays comme l'Angleterre ou la Suède, la concurrence entre les écoles publiques et privées connaît des évolutions. L'existence d'un secteur privé subventionné important est justifiée par la liberté de conscience qui implique de donner le choix aux parents de placer leur enfant dans un établissement confessionnel. Or, comme le note Christian Laval, « l'une des caractéristiques de la période consiste précisément dans la modification de cette fonction de l'enseignement privé qui s'intègre à une logique de marché pour laquelle ce ne sont ni cette liberté de conscience ni la foi religieuse qui importent mais le "calcul égoïste" du bon placement scolaire. À la limite, le caractère confessionnel de l'école devient un "signal" parmi d'autres de qualité sociale et pédagogique »[2202].

Progressivement, les systèmes sont appréhendés comme des marchés et adoptent leur logique, même si les résistances sont fortes. Dans ce secteur, comme dans les autres, des choix politiques ayant le soutien de la population continuent de constituer des obstacles au développement de la concurrence.

[2201] Soulignons que la concurrence est particulièrement forte dans les domaines du soutien scolaire, du parascolaire ainsi que dans l'enseignement supérieur. Mais ces sujets n'entrent pas dans notre champ de recherche.
[2202] LAVAL, Ch., *L'école n'est pas une entreprise, op. cit.*, p. 183.

§ 2 - Les conséquences de choix politiques

La responsabilité politique des autorités publiques les conduit à prendre en compte les multiples dimensions qui conditionnent la vie des populations. Dans cette logique, la dimension économique, si elle est importante, n'est pas seule en cause. L'amélioration des conditions de vie sur les plans sanitaire ou culturel, tout comme les exigences de justice, d'équité ou encore de cohésion sociale et territoriale constituent autant de questions centrales pour les gouvernants, y compris, aujourd'hui, à l'échelle européenne. Ces considérations politiques et sociales doivent être prises en compte tant elles résonnent dans les populations européennes. Elles impliquent des dérogations aux règles de la concurrence. L'exigence de généralisation de l'accès aux services publics, y compris industriels et commerciaux, a ainsi été possible en contrecarrant certaines tendances inhérentes à la concurrence (A). Ce processus a conduit à légitimer des formes de gestion directe des services publics en monopole excluant, de fait, la concurrence. Cette possibilité de choix, même si elle est fortement encadrée et tend à régresser à l'époque néolibérale, n'en continue pas moins d'exister (B).

A. Les exigences politiques de généralisation de l'accès aux services

Les services publics répondant à des besoins qui ont été progressivement considérés comme fondamentaux, il est apparu nécessaire de généraliser leur accès à toutes les catégories de la population. Cette exigence qui marque le passage à l'époque « sociale » a impliqué des remises en cause des mécanismes de la concurrence (1). Ces exigences sont toujours d'actualité à l'époque « néolibérale ». Elles viennent également justifier des dérogations aux règles des traités européens, et plus spécifiquement à celles relatives à la concurrence (2).

1. Des exigences marquant le passage à l'époque « sociale »

L'une des conséquences de la concurrence réside dans les logiques d'« écrémage » du marché, ce qui signifie que les opérateurs se concentrent sur les segments de l'activité les plus rentables[2203]. Les publics non solvables, aussi bien que les zones géographiques difficiles

[2203] Pour ne prendre que deux exemples ici, on peut citer, dans le domaine des transports, le cas de Paris où, comme l'explique Émile Bouvier, « le régime de la libre concurrence pour les transports avait donné les plus déplorables résultats de 1830 à 1855. Généralement avec ce système, les rues passantes et les quartiers riches ou très peuplés sont bien desservis, tandis que les quartiers neufs et peu habités, pour lesquels les moyens de communication doivent précisément précéder et

d'accès, ne permettant pas une rentabilité considérée comme suffisante par les entreprises, sont donc délaissés. La lourdeur des investissements initiaux, les coûts d'exploitation, de maintenance et de gestion d'une part, et la proportion de la population dans l'impossibilité de payer le service au prix du marché d'autre part rendent difficile – si ce n'est impossible – la satisfaction de l'objectif de rentabilité. Dans de telles conditions, bien des acteurs privés ont considéré qu'il était intéressant de ne prendre en charge que les activités dans lesquelles ils étaient assurés de réaliser un bénéfice appréciable. Ainsi, les secteurs déficitaires ou non suffisamment rentables, comme les besoins non solvables, pour reprendre une terminologie économique, ont été délaissés. De fait, la logique de « l'écrémage » du marché a été l'une des difficultés rencontrées au cours du XIX^{e} siècle. Elle a conduit à aggraver les inégalités et à créer des déséquilibres tant sociaux que territoriaux.

De telles inégalités dans l'accès au service ont été de plus en plus ressenties comme injustifiables pour les populations, préjudiciables pour les acteurs économiques des zones délaissées ou encore dangereuses d'un point de vue sanitaire. Ne permettant pas de satisfaire divers impératifs sociaux considérés comme fondamentaux, les mécanismes du marché et la logique de rentabilité ont été remis en cause. La généralisation de l'accès impliquait en effet des redistributions afin de compenser les inégalités sociales et territoriales. C'est l'une des raisons qui explique que les pouvoirs publics sont partout intervenus, que ce soit en matière de financement, de péréquation, de fixation des tarifs et qu'ils aient, *in fine*, été de plus en plus souvent conduits à gérer directement des activités qualifiées de services publics.

Luis Ortega décrit de manière synthétique ce passage de l'époque « libérale » à l'époque « sociale » quand il indique qu'« il faut se souvenir que l'État social est né de cette constatation que le Marché n'était pas un instrument apte à satisfaire les besoins de la plupart des citoyens et que le modèle économique capitaliste lui-même a connu une grande crise au début du XX^{e} siècle. La crise du marché comme modèle d'organisation économico-sociale a rehaussé la figure de l'État et fait de lui le dépositaire de nouveaux espoirs, dans un processus généralisé à l'échelle mondiale, allant des soviets jusqu'au New Deal, en passant par les

aider le peuplement, sont privés de transports, comme les quartiers pauvres d'ailleurs » (BOUVIER, E., *L'Exploitation collective des services publics, op. cit.*, p. 96). Dans le domaine de la distribution d'eau, on peut renvoyer à Bernard Barraqué qui rappelle que les cas sont nombreux où les entreprises privées n'ont pas réussi à se maintenir comme distributeurs d'eau : « Le plus souvent, elles n'avaient pas les moyens de généraliser la desserte, car elles n'étaient pas appuyées sur le capital bancaire, et elles ne pouvaient souvent faire mieux que de desservir les quartiers les plus solvables, puis de tenir le plus longtemps possible sans réinvestir, voire de revendre les installations à des investisseurs locaux fortunés, pour pouvoir récupérer leur capital et vendre des installations nouvelles ailleurs » (BARRAQUÉ, B., « Eau (et gaz) à tous les étages », *op. cit.*, p. 6).

mouvements de front populaire et les municipalisations britanniques et, à l'autre extrême idéologique, jusqu'aux étatismes nazi et fasciste »[2204]. Même si le contexte actuel du « néolibéralisme » crée une situation différente, ces données ont profondément marqué les sociétés européennes en ce qu'elles ont bouleversé les modes de vie des populations dans un sens d'amélioration générale. Les gouvernants ne peuvent en faire abstraction, ce qui rend ces exigences politiques très actuelles.

2. Des exigences toujours actuelles à l'époque « néolibérale »

La construction européenne repose incontestablement sur des objectifs de promotion de la concurrence et de « libération » des échanges. Le marché est censé être l'instrument principal pour réguler l'activité économique et satisfaire les besoins individuels et collectifs[2205]. Cette idée repose sur le présupposé selon lequel « les forces du marché permettent une meilleure allocation des ressources et une efficacité accrue dans la fourniture des services, au bénéfice notamment du consommateur qui en retire une meilleure qualité à meilleur prix »[2206]. C'est pourquoi le marché bénéficie « d'une présomption favorable pour réguler les rapports sociaux »[2207]. Les services publics sont eux-mêmes appréhendés dans un environnement concurrentiel, comme en témoigne l'article 106 § 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ex article 86 § 2 du Traité CE), qui pose le principe que les services d'intérêt économique général sont soumis de plein droit aux règles des traités et plus spécifiquement à celles relatives à la concurrence.

Ce même article, présent depuis le traité de Rome[2208], pose toutefois une limite, en précisant que ce principe est invocable « dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie ». Ainsi, pour que la dérogation s'applique, il faut donc que l'entreprise concernée soit chargée d'un service d'intérêt économique général et que l'application des règles de la concurrence soit incompatible avec l'accomplissement de la mission qui lui est confiée. Une dernière condition est précisée dans cet article. Il faut que les atteintes portées à la concurrence n'affectent pas le développement des échanges « dans une mesure contraire à

[2204] ORTEGA, L., « Services publics et usagers des services dans l'Union européenne », *op. cit.*, p. 466.
[2205] KOVAR, R. « Droit communautaire et service public : esprit d'orthodoxie ou pensée laïcisée ? » *RTDE*, fév. 1996, p. 215 et s. et mars 1996, p. 35.
[2206] *Les Services d'intérêt général en Europe*, COM(96) 443 final, 1996, p. 5.
[2207] ESPUGLAS, P., *Le Service public*, Paris, Dalloz, 2e éd., 2001, p. 103.
[2208] Article 90 § 2 du traité de Rome.

l'intérêt de l'Union ». Il revient à l'État de prouver la nécessité et la proportionnalité des dérogations aux règles de la concurrence pour que l'exception au principe puisse s'appliquer.

Si, dans un premier temps, les institutions européennes ont eu une approche particulièrement restrictive de cette possibilité de dérogation, elles ont fini par infléchir leur position à la suite de pressions exercées par certains États membres[2209]. Suivant les évolutions jurisprudentielles de la Cour de justice des communautés européennes[2210], la Commission européenne a admis, dans une communication de 1996 relative aux services d'intérêt général, que les mécanismes du marché peuvent présenter des limites, notamment en excluant « une partie de la population des bénéfices, qui peuvent ne pas être retirés et de ne pas permettre la promotion de la cohésion sociale et territoriale. L'autorité publique doit alors veiller à la prise en compte de l'intérêt général »[2211]. Ainsi, elle accepte la recherche d'un équilibre entre les impératifs d'une économie de marché ouverte où la concurrence devrait être « libre et non faussée » et la prise en compte de l'intérêt des citoyens et de la collectivité. Dans sa communication de 2000 relative aux services d'intérêt général, la Commission réaffirme la spécificité des services d'intérêt économique général par rapport aux services ordinaires « dans la mesure où les pouvoirs publics considèrent que leur fourniture est une nécessité, même quand le marché n'est pas suffisamment favorable à la prestation de ces services » [2212]. Si elle soutient que, dans bien des cas, le marché est le meilleur mécanisme pour fournir des

[2209] En particulier la France, l'Allemagne, l'Italie ou encore l'Espagne.

[2210] Voir notamment les deux décisions de la CJCE passées à la postérité : CJCE du 19 mai 1993, Affaire C-320/91, *Corbeau/régie des postes*, recueil CJCE 1993, I, p. 2533 et CJCE du 27 avril 1994, Affaire C-393/92, *Commune d'Almelo et energiebedrijf NV*, Rec. CJCE 1994, I, p. 1508. Dans l'arrêt Corbeau, la Cour a admis des restrictions aux règles du traité relatives à la concurrence « dans la mesure où des restrictions à la concurrence, voire une exclusion de toute concurrence, de la part d'autres opérateurs économiques, sont nécessaires pour assurer l'accomplissement de la mission particulière qui a été impartie aux entreprises titulaires des droits exclusifs » (pt 14). Elle a ainsi admis que, pour assurer l'équilibre économique, des activités rentables viennent compenser des activités non rentables quand ces dernières répondent à des obligations de service public et plus spécifiquement de service universel (pt 17). Elle acceptait ainsi la possibilité de ne pas soumettre au droit de la concurrence les activités rentables à partir du moment où elles permettent au service de base de trouver un équilibre financier. Il s'agit en l'espèce de « l'obligation d'assurer la collecte, le transport et la distribution du courrier, au profit de tous les usagers, sur l'ensemble du territoire de l'État […] concerné, à des tarifs uniformes et à des conditions de qualité similaires, sans égard aux situations particulières et au degré de rentabilité économique de chaque opération individuelle » (pt 15). Dans l'arrêt commune d'Almelo, la Cour réaffirme le considérant de principe posé par l'arrêt Corbeau (pt 45) et précise que les obligations qui pèsent sur l'entreprise de distribution régionale vise à « assurer la fourniture ininterrompue d'énergie électrique, sur l'intégralité du territoire concédé, à tous les consommateurs, distributeurs locaux ou utilisateurs finaux, dans les quantités demandées à tout moment, à des tarifs uniformes et à des conditions qui ne peuvent varier que selon des critères objectifs applicables à tous les clients » (pt 48). Ces arrêts sont souvent considérés par la doctrine française comme marquant « le début d'une inversion des règles en faveur du service public, confirmée à plusieurs reprises par la jurisprudence ultérieure, dans la mesure où il semble que les autorités communautaires s'en réfèrent essentiellement à la volonté de l'État membre pour identifier un SIEG, là où un jeu de critères européens aurait pu imposer une définition réductrice » (COLSON, J.-Ph., IDOUX, P., *Droit public économique*, Paris, LGDJ, 6e éd., 2012, p. 85). De son côté, Christophe Leroy soutenait que si ces deux arrêts donnaient « une garantie au service public en lui assurant, dans un système économique libéral, la possibilité au moins d'équilibrer ses comptes », la garantie jurisprudentielle présentait une faiblesse en ne reposant que « sur des critères financiers d'évaluation de rentabilité » (LEROY, Ch., « Les Rapports contemporains entre l'État et le Marché : essai d'interprétation », *Revue administrative*, n° 293, 1996, p. 522).

[2211] COM(96) 443 final, 1996, p. 5.

[2212] COM(2000) 580 final, 20 septembre 2000, p. 9.

services qui répondent à des besoins fondamentaux, en citant l'alimentation, l'habillement ou encore le logement, elle réitère que les pouvoirs publics peuvent estimer « que certains services sont d'intérêt général et que les mécanismes du marché pourraient ne pas être à même d'assurer une fourniture satisfaisante de ces services »[2213]. Dans ce cas, ils ont le droit d'« établir un certain nombre de prestations de services spécifiques destinées à répondre à ces besoins sous forme d'obligations de services d'intérêt général »[2214].

Ainsi, des objectifs politiques de cohésion sociale et territoriale, affirmés d'ailleurs par à l'article 16 du traité consolidé d'Amsterdam[2215], ou plus généralement de poursuite de l'intérêt général, justifient des dérogations aux règles de la concurrence. C'est ce qui sous-tend le développement de la notion de service universel[2216] qui concerne explicitement les secteurs des télécommunications et du courrier. Comme le rappellent Jean-Philippe Colson et Pascale Idoux, « dans ces deux secteurs, l'ouverture de monopoles historiques à la concurrence s'est accompagnée de la définition, au niveau européen, d'un socle minimal d'exigences d'intérêt général devant être satisfaites, le cas échéant au prix d'entorses aux règles de la concurrence, si nécessaires pour financer ces charges d'intérêt général »[2217]. C'est ce qui sous-tend également le développement de la notion « d'obligations de service public ». Dans le domaine des transports de voyageurs, par exemple, le règlement n° 1370/2007 « a pour objet de définir comment, dans le respect des règles du droit communautaire, les autorités compétentes peuvent intervenir […] pour garantir la fourniture de services d'intérêt

[2213] *Ibid.*
[2214] COM(2000) 580 final, 20 septembre 2000, p. 9.
[2215] Cet article, devenu l'article 14 du TFUE, dispose que « sans préjudice de l'article 4 du traité sur l'Union européenne et des articles 93 [ex art 73 du TCE], 106 [ex art 86 du TCE] et 107 [ex art 87 du TCE] du présent traité, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, l'Union et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application des traités, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions […] ». Pour une réflexion sur les types de justifications introduites par cet article limitant l'emprise des règles communautaires de la concurrence, voir CHAMPEIL-DESPLATS, V., « Service d'intérêt économique général, valeurs communes, cohésion sociale et territoriale », *AJDA*, 1999, pp. 959-964.
[2216] Dans sa communication de 1996, la Commission européenne définissait le service universel comme reposant « sur le souci d'assurer partout un service de qualité à un prix abordable pour tous. Les critères du service universel portent sur des principes : égalité, universalité, continuité, adaptation, ainsi que sur des lignes de conduites saines : transparence de gestion, de tarification et de financement, contrôle par des instances distinctes des opérateurs ». Elle ajoutait que « rien n'empêche les États membres de définir des missions d'intérêt général supplémentaires allant au-delà des obligations du service universel pourvu que les moyens employés restent conformes au droit communautaire » (COM(96) 443 final, 11 septembre 1996, p. 7). Dans sa communication de 2000, elle le définissait comme « l'obligation de fournir un service déterminé sur l'ensemble du territoire d'un pays à des prix abordables et à des conditions de qualité similaires, quelle que soit la rentabilité des opérations considérées individuellement » (COM(2000) 580 final, 20 septembre 2000, p. 9).
[2217] COLSON, J.-Ph., IDOUX, P., *Droit public économique*, *op. cit.*, p. 88. Pour des réflexions sur cette notion de service universel, voir notamment : DEBENE, M, RAYMUNDIE, O., « Sur le service universel : renouveau du service public ou nouvelle mystification ? », *AJDA*, mars 1996, pp. 183 et s. ; BAILLEUL, D., « Le Service universel, futur service public ? », *RRJ ;* 2002-2, pp. 561-575 ; ESPLUGAS, P., « Le Service universel », *Droit administratif*, n°12, décembre, 2002, pp. 6-11 ; LOMBARD, M., « Service public et service universel ou la double inconstance », *Mélanges B. Jeanneau,* 2002, pp. 507-521 ; GUGLIELMI, G., « Le Service universel », *in* KOUBI, G., JOUANJAN, O. (dir), *Sujets et objets universels du droit*, Presses de la Faculté de droit de Strasbourg, 2007, pp. 91-102.

général, qui soient notamment plus nombreux, plus sûrs, de meilleure qualité ou meilleur marché, que ceux que le simple jeu du marché aurait permis de fournir »[2218].

Ces dérogations aux règles du traité sont étroitement contrôlées, tant par la Cour de justice de l'Union européenne lorsqu'elle est saisie de recours ou de questions préjudicielles, que par la Commission, qui peut adresser des directives ou des décisions aux États membres afin de préciser les obligations qui s'imposent à eux ou encore constater qu'une des mesures qu'ils ont adoptée est incompatible avec les règles du traité. Ainsi, ce sont les institutions européennes qui « décident, en dernier ressort, si les missions d'intérêt général imparties par les États membres à certaines de leurs entreprises ne portent pas atteinte à un intérêt de l'Union risquant d'être mesuré à l'aune exclusive de la liberté des échanges »[2219].

B. La liberté de principe de choisir les modes de gestion

À l'époque « libérale », le recours à la concession est la norme. Le mouvement de municipalisation marque le passage à l'époque « sociale ». Or, si les controverses ont existé, il est ensuite allé de soi que les autorités publiques avaient la liberté de choisir leurs modes de gestion, y compris ceux excluant de fait la concurrence (1). Avec l'avènement de l'époque « néolibérale », cette possibilité est toujours de principe. En effet, avec Robert Kovar, on peut soutenir qu'« en apparence au moins, le droit communautaire fait preuve d'une relative indifférence à l'égard des modes de gestion des services publics »[2220], dont la détermination relève d'un acte d'autorité publique. Les règles de concurrence exercent une influence indirecte sur cette liberté de choix et poussent à son abandon. Il n'en demeure pas moins qu'il existe encore dans les États membres des modes de gestion, non remis en cause par les institutions européennes, excluant la concurrence (2).

1. Une liberté allant de soi à l'époque « sociale »

Comme nous l'avons vu précédemment, la gestion publique directe des services publics locaux a été particulièrement utilisée à l'époque « sociale », sans que cela empêche la

[2218] Article 1 du règlement n° 1370/2007 du Parlement européen et du conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil (*JOUE*, L 315, 3 décembre 2007, p. 6).
[2219] COLSON, J.-Ph., IDOUX, P., *Droit public économique*, *op. cit.*, p. 90.
[2220] KOVAR, R., « Droit communautaire et service public : esprit d'orthodoxie ou pensée laïcisée », *op. cit.,* p. 493.

poursuite de l'exploitation en concessions, qui pouvait être attribuée par voie d'adjudication. Les monopoles étatiques pour les services en réseaux exploités à l'échelle nationale symbolisent également cette période.

Dans les deux cas, la question de leur mise en concurrence en amont, comme au cours de l'exploitation, ne se posait pas[2221]. Le développement de ces institutions publiques a même pu être justifié par la volonté d'exclure la concurrence de ces secteurs. Ernst Forthoff rappelle ce fait, à propos de l'Allemagne, en expliquant que « considérées d'un point de vue global, la création et l'extension des entreprises publiques sont dues aux mêmes nécessités que celles qui ont provoqué l'avènement de l'État-providence (*Daseinsvorsorge*) : la nécessité d'exclure la libre concurrence et l'exigence de prestations qui soient socialement adéquates et garanties par la caution de l'État. Cet objectif peut être atteint par deux voies : soit par le contrôle de l'État sur les prestations effectuées par les entreprises privées, soit par la création d'entreprises appartenant à l'administration ou placées sous son contrôle (entreprise d'économie mixte) »[2222]. Alain Supiot affirme, quant à lui, qu'« il y avait après-guerre de bonnes raisons de soustraire au Marché des produits ou services qui, comme l'électricité, le gaz, la poste, les autoroutes, les chemins de fer, reposent sur un réseau technique unique à l'échelle du territoire, répondent à des besoins également partagés par toute la population et dont la gestion et l'entretien s'inscrivent dans un temps long qui n'est pas celui des marchés »[2223].

2. Une liberté toujours actuelle à l'« époque néolibérale »

En droit européen, le traité de Lisbonne affirme « le rôle essentiel et la grande marge de manœuvre des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser les services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs »[2224]. De même, dans un document de travail concernant

[2221] Pour ne prendre qu'un seul exemple, on peut citer le décret du 18 novembre 1882 relatif aux adjudications et aux marchés passés au nom de l'État qui dispose dans son article 18 qu'« il peut être passé des marchés de gré à gré […] 13°) pour les transports confiées aux administrations de chemins de fer » (*Duvergier*, t. 82, 1882, p. 449). Ainsi, quand l'État en charge d'établir un chemin de fer, recourt au marché public pour effectuer les travaux, il n'est pas tenu de mettre en concurrence l'attribution du marché. Quant à l'article 23, il précise que « les dispositions du présent décret concernant les adjudications publiques et les marchés de gré à gré ne sont pas applicables aux travaux que l'administration est dans la nécessité d'exécuter en régie, soit à la journée, soit à la tâche. L'exécution en régie est autorisée par le ministre ou par son délégué. Les fournitures de matériaux nécessaires à l'exécution en régie sont néanmoins soumises, sauf le cas de force majeure » aux règles fixées par le traité (*Ibid.*, p. 450).

[2222] FORSTHOFF, E., *Traité de droit administratif allemand*, *op. cit.*, pp. 737-738.

[2223] SUPIOT, A., *L'Esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Paris, Seuil, 2010, p. 52.

[2224] Protocole n° 9 sur les services d'intérêt général du Traité de Lisbonne.

les services sociaux d'intérêt général, la Commission européenne estime qu' « il appartient entièrement aux autorités publiques de décider si elles ont l'intention de prester un service elles-mêmes ou de le confier à un tiers (externalisation) »[2225]. Concernant les collectivités territoriales, ce libre choix trouve son fondement dans le principe, souvent constitutionnalisé[2226], de leur libre administration ou de leur autonomie[2227]. Concernant les États, il trouve son fondement dans leur souveraineté ainsi que dans le principe de subsidiarité[2228]. C'est ainsi que les autorités publiques ont des possibilités de choisir des modes de gestion qui n'entraînent aucune obligation de mise en concurrence préalable (a). Le domaine de l'eau et de l'assainissement est intéressant, car en raison notamment de pressions allemandes, il a été exclu du champ d'application de la directive 2014/23 sur l'attribution de contrats de concession qui vise à mettre en place un nouveau droit des concessions opposable à l'ensemble des États membres (b).

[2225] Document de travail des services de la Commission européenne, Questions-Réponses sur l'application des règles « marchés publics » aux services sociaux d'intérêt général, SEC (2007) 1514/3.

[2226] Voir l'article 5 de la Constitution italienne de 1947 qui dispose que « la République, une et indivisible, reconnaît et favorise les autonomies locales » ; l'article 28 § 2 de la loi fondamentale allemande de 1949 dispose : « 1. Aux communes doit être garanti le droit de régler, sous leur propre responsabilité, toutes les affaires de la communauté locale, dans le cadre des lois. 2. Les groupements de communes ont également le droit d'auto-administration dans le cadre de leurs attributions légales et dans les conditions définies par la loi ; l'article 72 al 3 de la Constitution française de 1958 tel que modifié par la révision de 2003 dispose que « dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences », disposition qui fonde, selon le Conseil d'État, le libre choix des modes de gestion de leurs services publics par les collectivités territoriales (CE Ass. 12 décembre 2003, Département des Landes, n°236442) ; l'article 137 de la Constitution espagnole de 1878 qui dispose que « l'État distribue son territoire entre les communes, les provinces et les communautés autonomes qui se constituent. Toutes ces entités jouissent de l'autonomie pour gérer leurs intérêts propres ». Suite à sa révision de 2010, la Constitution suédoise comprend désormais un chapitre sur les autorités locales où est consacré le fait que « les autorités locales sont responsables en matières d'intérêt public local et régional en se basant sur le principe de l'autonomie territoriale » (article 2 du chapitre 14).

[2227] En France, par exemple, le Conseil d'État en systématisant, dans son arrêt Ville d'Aix-en-Provence, les différents modes de gestion des collectivités territoriales, témoigne de leur liberté de choix. En effet, même pour les services industriels et commerciaux, elles peuvent – à côté de la possibilité d'en confier la gestion à un tiers en concluant un contrat de délégation de service public (ou, si la rémunération de leur cocontractant n'est pas substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service, un marché public de service) –, « décider d'en assurer directement la gestion ». Dans ce cas, elles peuvent « le gérer en simple régie, ou encore, s'il s'agit de collectivités territoriales, dans le cadre d'une régie à laquelle elles ont conféré une autonomie financière et, le cas échéant, une personnalité juridique propre ». Le Conseil d'État, intégrant le cas du *in house*, estime même « qu'elles doivent aussi être regardées comme gérant directement le service public si elles créent à cette fin un organisme dont l'objet statutaire exclusif est, sous réserve d'une diversification purement accessoire, de gérer ce service et si elles exercent sur cet organisme un contrôle comparable à celui qu'elles exercent sur leurs propres services leur donnant notamment les moyens de s'assurer du strict respect de son objet statutaire, cet organisme devant en effet être regardé, alors, comme n'étant pas un opérateur auquel les collectivités publiques ne pourraient faire appel qu'en concluant un contrat de délégation de service public ou un marché public de service ; qu'un tel organisme peut notamment être mis en place lorsque plusieurs collectivités publiques décident de créer et de gérer ensemble un service public » (CE Sect. 6 avril 2007, *Commune d'Aix-en-Provence*, n° 284736).

[2228] Comme le précise l'article 5 du traité sur l'Union européenne, « en vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union ».

a. Les modes de gestion dérogeant à l'application des règles de la concurrence

L'autorité publique peut décider d'exploiter elle-même le service, ce qui s'apparente à une gestion en régie. Le règlement n° 1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs prévoit cette possibilité en disposant que « toute autorité locale compétente, qu'il s'agisse ou non d'une autorité individuelle ou d'un groupement d'autorités fournissant des services intégrés de transport public de voyageurs, peut décider de fournir elle-même des services publics de transport de voyageurs »[2229].

Les autorités peuvent également décider de confier, sans mise en concurrence préalable, la gestion des services publics (ou plus généralement des prestations relevant habituellement du droit de la commande publique) à des entités juridiquement distinctes d'elles, sur la base de l'exception dite du « *in house* », encore dite de « quasi-régie » ou « opérateur interne ». Pour entrer dans cette exception aux règles de concurrence, l'autorité locale doit exercer « un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services ». La Cour de justice de l'Union européenne a pu restreindre la portée de cette dérogation à l'obligation de mise en concurrence en interdisant aux collectivités de se prévaloir de l'*in house* pour confier de gré à gré des marchés publics ou des concessions à leurs sociétés d'économie mixte. Elle a, en effet, considéré que « la participation, fût-elle minoritaire, d'une entreprise privée dans le capital d'une société à laquelle participe également le pouvoir adjudicateur en cause exclut en tout état de cause que ce pouvoir adjudicateur puisse exercer sur cette société un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services »[2230]. Des textes européens sont venus par la suite remettre, au moins partiellement, en cause cette jurisprudence. Le règlement n° 1370/2007 précité prévoit cette possibilité pour les autorités locales de recourir au *in house*[2231], tout en affirmant que, « conformément au droit communautaire, la détention à 100 % du capital par l'autorité publique compétente, en particulier dans le cas de partenariats publics-privés, n'est pas une condition obligatoire pour établir un contrôle au sens du présent paragraphe, pour autant que le secteur public exerce une influence dominante et que le contrôle puisse être établi sur la base d'autres critères »[2232]. Quant à la directive 2014/23/UE

[2229] Article 5 § 2 du Règlement n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil (*JOUE*, L 315, 3 décembre 2007, p. 8).
[2230] CJUE,11 janvier 2005, aff. C-26/03, *Stadt Halle*.
[2231] Article 5 § 2 du Règlement n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil (*JOUE*, L 315, 3 décembre 2007, p. 8).
[2232] Article 5 § 2 a) du Règlement n° 1370/2007.

du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession**,** en énumérant les conditions pour qu'un pouvoir adjudicateur puisse attribuer une concession à une personne morale régie par le droit privé ou le droit public, elle pose le principe que cette dernière ne doit pas comporter de participation directe de capitaux privés. Elle assortit ce principe d'une exception : le cas où les formes de participation de capitaux privés « requises par les dispositions législatives nationales » ne confèrent pas de « capacité de contrôle ou de blocage » et « ne permettent pas d'exercer une influence décisive sur la personne morale contrôlée »[2233].

On peut citer aussi le cas des droits exclusifs qui peuvent être également octroyés sans procédure de mise en concurrence préalable. Prévus à l'article 90 § 1 du traité de Rome (article 106 § 1 du TFUE), ils ont été définis par la directive 93/38/CEE comme « des droits qui résultent d'une autorisation octroyée par une autorité compétente de l'État membre concerné, au moyen de toute disposition législative, réglementaire ou administrative ayant pour effet de réserver à une ou plusieurs entités l'exercice d'une activité »[2234]. Quant à la directive 2004/17/CE, elle ajoute que ces droits doivent « affecter substantiellement la

[2233] Article 17 § 1 c) de la directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession (*JOUE*, L 94, 28 mars 2014, p. 27). Notons que les autres conditions sont le fait que « le pouvoir adjudicateur exerce sur la personne morale concernée un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services » (a) et que « plus de 80 % des activités de cette personne morale contrôlée sont exercées dans le cadre de l'exécution des tâches qui lui sont confiées par le pouvoir adjudicateur qui la contrôle ou par d'autres personnes morales qu'il contrôle » (b). Notons également le fait que la direction des Affaires juridiques de Bercy a donné une interprétation de cet article qui renvoie aux dispositions législatives nationales pour déterminer les formes de participation de capitaux privés (c) comme ne pouvant pas viser les sociétés d'économie mixte de manière générale, sur la base du raisonnement suivant : « Le seul fait que la société contrôlée soit constituée, par exemple, sous la forme d'une société d'économie mixte (SEM) ne suffit cependant pas à considérer que la loi requiert que son capital soit mixte. Si la législation française applicable aux SEM prévoit bien la participation de capitaux privés, il s'agit uniquement d'une condition de fond permettant d'adopter la forme de société souhaitée. Rien n'impose cependant le choix de ce type de structure. La présence de participations privées au capital n'apparaît ainsi pas requise par la loi elle-même mais imposée par le choix d'une forme de société particulière. La situation des SEM ne peut ainsi être assimilée à celle d'organismes publics à adhésion obligatoire avec participation d'opérateurs économiques privés spécifiques requise par la loi elle- même, cas que vise l'exception dont il s'agit » (direction des Affaires juridiques, « Les contrats conclus entre entités appartenant au secteur public », *Espace marché publics, rubrique Conseils aux acheteurs/fiches technique,* Mise à jour le 21/06/2016, pp. 4-5). Ainsi, et sous réserve de l'appréciation souveraine des juridictions, il semble qu'en France les sociétés d'économie mixte ne peuvent bénéficier de l'exception « *in house* » et resteraient donc, par principe, mises en concurrence au même titre que les sociétés à capitaux privés, lorsque la collectivité territoriale qui constitue leur actionnaire majoritaire souhaite leur confier une concession ou un marché public. Du reste, le Conseil constitutionnel, lors de son examen du projet de loi « Sapin » (ayant créé en France l'obligation de mise en concurrence des délégations de service public en 1993), avait considéré qu'une exonération des sociétés d'économie mixte à l'obligation de publicité et de mise en concurrence applicable en matière de délégations de service publics serait contraire au principe d'égalité et non conforme à la constitution (Décision n°92-316 DC du 20 janvier 1993).

[2234] Article 2 § 3 de la directive 93/38/CEE du Conseil, du 14 juin 1993, portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications (*JOCE*, L 199, 9 août 1993, p. 90). Ce même article précise les cas où une entité adjudicatrice est considérée comme bénéficiant de droits spéciaux ou exclusifs : « a) lorsque, pour la construction des réseaux ou la mise en place des installations visées au paragraphe 2, cette entité peut jouir d'une procédure d'expropriation publique ou d'une mise en servitude, ou utiliser le sol, le sous-sol et l'espace au-dessus de la voie publique pour mettre en place les équipements de réseaux; b) lorsque, dans le cas du paragraphe 2 point a), cette entité alimente en eau potable, électricité, gaz ou chaleur, un réseau qui est lui-même exploité par une entité bénéficiant de droits spéciaux ou exclusifs octroyés par une autorité compétente de l'État membre concerné ».

capacité des autres entités d'exercer cette activité »[2235]. Ainsi, il n'est plus possible de conclure à l'existence de droits exclusifs uniquement sur la base de l'activité exercée, il faudra également vérifier au cas par cas s'ils affectent substantiellement ou non les capacités d'autres entités. Dans le cas des transports de voyageurs, le règlement n° 1370/2007 définit ces droits exclusifs comme un « droit habilitant un opérateur de service public à exploiter certains services publics de transport de voyageurs sur une ligne, un réseau ou dans une zone donnés, à l'exclusion de tout autre opérateur de service public »[2236]. Ces droits exclusifs s'appliquent hors du champ de l'obligation de mise en concurrence[2237]. Toutefois, cette affirmation doit être relativisée par la circonstance que, lorsqu'ils ne résultent pas d'une procédure de mise en concurrence, les droits exclusifs entraînent bien souvent l'obligation, pour leurs bénéficiaires, de mettre en concurrence les marchés qu'ils confient à des tiers[2238].

Le champ de la concurrence n'est donc pas absolu et ses limitations peuvent trouver des illustrations démontrant que le pouvoir politique conserve une certaine marge de manœuvre et d'influence pour en limiter l'étendue. L'exemple de l'eau est à cet égard particulièrement intéressant.

b. Le cas de la distribution d'eau et de l'assainissement : une exclusion du droit des concessions

Alors que la France soumet à une procédure préalable de publicité et de mise en concurrence, au moins depuis la loi « Sapin » de 1993[2239], la passation de ses conventions de délégation de service public, notamment dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, la directive 2014/23/UE précitée a exempté totalement ces secteurs de toute procédure formelle

[2235] Article 2 § 3 de la directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux (*JOUE*, L 134, 30 avril 2004, p. 16).

[2236] Article 1 § 2 f) du Règlement n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route

[2237] Les illustrations aux droits exclusifs sont assez nombreuses en France, dans des secteurs variés. Par exemple, s'agissant d'un secteur non étudié par la présente thèse, les filiales des anciens opérateurs historiques ainsi que les entreprises locales de distribution disposent, en matière de distribution d'électricité ou de gaz, de droits exclusifs dans leurs zones de desserte respectives (articles L. 111-52 et L. 111-53 du Code de l'énergie).

[2238] Ainsi, en droit français, en fidèle transposition de la directive « marchés publics », l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 *relative aux marchés publics* qualifie d'entités adjudicatrices (devant par principe mettre en concurrence les marchés qu'elles concluent avec des tiers) les « organismes de droit privé qui bénéficient, en vertu d'une disposition légalement prise, de droits spéciaux ou exclusifs ayant pour effet de leur réserver l'exercice d'une des activités d'opérateur de réseaux définies à l'article 12 et d'affecter substantiellement la capacité des autres opérateurs économiques à exercer cette activité », étant précisé que « Ne sont pas considérés comme des droits spéciaux ou exclusifs (…) les droits d'exclusivité accordés à l'issue d'une procédure permettant de garantir la prise en compte de critères objectifs, proportionnels et non discriminatoires ».

[2239] Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

d'attribution à l'échelon communautaire. Cette exemption est justifiée au considérant 40 qui précise que « les concessions dans le secteur de l'eau sont souvent soumises à des arrangements spécifiques et complexes qui doivent faire l'objet d'une attention particulière, compte tenu de l'importance de l'eau en tant que bien public revêtant une importance fondamentale pour l'ensemble des citoyens de l'Union. Les caractéristiques particulières de ces arrangements justifient d'exclure le secteur de l'eau du champ d'application de la présente directive »[2240].

Alors que l'objet de cette directive était de consacrer avec force détails un nouveau droit des concessions opposable à l'ensemble des États membres, une telle exemption a surpris. Elle n'allait d'ailleurs pas de soi d'un point de vue strictement juridique. En effet, contrairement à d'autres services exemptés, l'eau et l'assainissement peuvent être considérés comme ayant un caractère industriel et commercial, et connaissent une gestion particulièrement décentralisée, propice au développement des concessions. Le professeur Laurent Richer ira même jusqu'à affirmer que l'« on a du mal à justifier, autrement que par le lobbying particulièrement efficace venu principalement d'Allemagne, une telle exception qui reste purement politique et qui, juridiquement, est contestable »[2241].

Mais, ne convient-il pas d'y voir que les choix de libéraliser ou non des activités de service public relèvent, avant d'être déclinés sur le plan juridique, de choix politiques ? Comme l'ont rappelé les nombreux commentateurs de cette exemption de l'eau, l'Allemagne entendait faire valoir son choix politique de préserver un système de distribution de l'eau très majoritairement géré par les *Stadtwerke* de ses municipalités. Au-delà, c'est également la signature par plus d'un million de personnes d'une pétition, dans le cadre de la toute première initiative citoyenne couronnée de succès[2242] – sollicitant que l'approvisionnement en eau et gestion des ressources hydriques ne soient pas soumis aux règles du marché intérieur et que

[2240] Considérant 40 de la Directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession (*op. cit.*, p. 7). Ce même considérant précise l'étendue de l'exclusion qui « concerne les concessions de travaux et de services portant sur la fourniture ou l'exploitation de réseaux fixes destinés à offrir à la population un service lié à la production, au transport ou à la distribution d'eau potable ou à l'approvisionnement de tels réseaux en eau potable. Les concessions pour l'évacuation ou le traitement des eaux usées ainsi que pour des projets de génie hydraulique, d'irrigation ou de drainage (pour autant que le volume d'eau destiné à l'approvisionnement en eau potable représente plus de 20 % du volume total d'eau mis à disposition par ces projets ou ces installations d'irrigation ou de drainage) devraient également être exclues dans la mesure où elles sont liées à une activité exclue ».

[2241] CLOÂTRE, E., « Directive concessions : transposition sous haute surveillance », *Le Moniteur.fr*, 17/03/2014.

[2242] En application de l'article 11 §4 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, un million de citoyens « ressortissants d'un nombre significatif d'États membres » peuvent apporter leur soutien à une proposition d'acte juridique de l'Union qui est soumise à la Commission.

les services des eaux soient exclus de la libéralisation – qui a été semble-t-il déterminante[2243]. La dimension politique, que ce soit par les choix d'autorités publiques nationales ou l'expression collective de citoyens, a pu ici infléchir une position de la Commission européenne favorable à une plus grande mise en concurrence des services publics. L'exclusion du secteur de « l'eau » du champ européen du droit des concessions laisse ainsi chacun des États libre de définir le régime juridique qu'il souhaite conférer à cette activité, le cas échéant en y maintenant des droits exclusifs légalement établis.

Ainsi, tant le champ d'application de la concurrence que les contours de l'entreprenariat public, relèvent, selon les termes de Jean-Philippe Colson et Pascale Idoux, « davantage d'un choix délibéré, supposé être dicté par un calcul d'efficience, que d'une contrainte juridique, sous réserve, il est vrai des pressions exercées par la Commission »[2244]. Notons toutefois que « la plupart des textes de droit dérivé organisant l'ouverture à la concurrence des divers secteurs concernés ont été adoptés avec l'accord unanime des États membres, signe qu'au-delà des apparences d'un affrontement de deux logiques concurrentes, c'est peut-être davantage à une mutation acceptée et concertée du droit public économique que l'on a assisté durant les vingt dernières années, le droit de l'Union ayant servi tour à tour d'aiguillon et d'alibi à des réformes souvent perçues comme inéluctables mais difficilement assumées dans le discours politique, notamment en France »[2245]. L'observation de la manière dont les conditions de la concurrence ont été construites juridiquement au cours de la période étudiée est un moyen de mettre en évidence cette mutation, qui conduit à métamorphoser la manière dont les autorités publiques interviennent.

Section II - La construction juridique des conditions de la concurrence

Edwin Chadwick a proposé de distinguer entre la « concurrence pour le marché » et la « concurrence dans le marché »[2246]. Dans le premier cas, la concurrence est exercée en amont de l'attribution de l'autorisation d'établir et/ou exploiter le service. Le titulaire de l'autorisation bénéficie ensuite d'un privilège exclusif d'exploitation[2247]. Il s'agit donc d'une

[2243] http://www.europarl.europa.eu/news/fr/news-room/20140214BKG36173/initiative-citoyenne-l'eau-un-droit-humain
[2244] COLSON, J.-Ph., IDOUX, P., *Droit public économique*, *op. cit.*, p. 275.
[2245] *Ibid.,* p. 90. Soulignons également que les États membres nomment les commissaires européens.
[2246] CHADWICK, E., *Concurrence pour le marché et concurrence dans le marché*, *op. cit.*, p. 17.
[2247] Pour Edwin Chadwick, la concurrence pour le marché, qu'il considère comme ayant été « érigée en principe administratif », signifie qu'un « secteur entier d'activité doit être soumis à la concurrence, pour le bien du public, à la seule condition qu'il permette l'efficacité ainsi que les prix les plus bas, à savoir le fait qu'un seul investisseur, ou un seul

mise en concurrence pour l'attribution d'une position de monopole pour une période déterminée, ce qui signifie qu'un seul investisseur, ou un seul établissement, possède l'intégralité du marché. La concurrence pour le marché renvoie, donc, aux concessions de service public (§ 1). Dans le second cas, plusieurs opérateurs économiques sont en concurrence pour fournir un même service dans des conditions juridiques identiques[2248]. Il n'y a donc plus de privilège d'exploitation. Cette modalité renvoie alors à une conception plus « classique » de la concurrence. Plus rare dans le domaine des services publics, l'histoire montre que cette pratique a existé, et la dernière période témoigne de la volonté de la développer (§ 2).

§ 1 - L'organisation de la « concurrence pour le marché » : les règles d'attribution d'un privilège exclusif

Un certain nombre de services publics en réseaux sont gérés en monopole, c'est-à-dire que leur exploitant s'est vu attribué un privilège exclusif, pour les services objets de cette étude, soit « de distribuer l'eau par des canalisations placées dans le sous-sol des voies communales »[2249], soit d'exploiter des moyens de transport public collectif[2250]. Plusieurs entreprises sont susceptibles d'établir et/ou exploiter cette activité. La mise en concurrence en amont de l'autorisation est ainsi un moyen d'attribuer le contrat au plus offrant sur un périmètre déterminé pendant une certaine durée. Si le recours aux concessions est peu encadré dans les périodes « libérale » et « sociale » (A), il est l'objet de toutes les attentions à l'époque « néolibérale ». Son encadrement ne cesse de se développer afin d'instaurer des conditions visant à ce que les conditions de la concurrence ne soient pas « faussées » (B).

établissement, possède l'intégralité du marché, qui puisse être géré de la manière la plus efficace et la plus économique par un seul, avec toutes les garanties pour le public quant à la prestation du service en question pendant un laps de temps » (*Ibid.*).

[2248] Edwin Chadwick définit cette notion en l'illustrant par un exemple qu'il a découvert en étudiant les conditions sanitaires des populations des villes. En effet, dans certains quartiers urbains d'Angleterre, il existait « deux ou trois réseaux de canalisations d'eau qui seraient alimentés aussi bien, voire mieux, par une seule et unique entreprise ». C'est ce type de situations qu'il a qualifiées de « concurrence dans le marché » (*Ibid.*). Ainsi, nous utilisons son expression dans un sens un peu différent car nous y englobons également l'organisation de la concurrence dans des secteurs où les infrastructures sont en monopole (cf § 2, B).

[2249] PILON, E., *Monopoles communaux, op. cit.*, p. 28. En effet, comme l'explique Eustache Pilon, « une commune ne peut créer le privilège de la vente d'eau » car un tel monopole serait incompatible avec la liberté du commerce. Toute personne a donc le droit, malgré le monopole de la distribution par canalisation, « d'aller puiser de l'eau où il lui plaît, de remplir avec cette eau des récipients et de la transporter chez elle ou chez autrui ». Il précise d'ailleurs que « dans la plupart des traités par lesquels les communes abandonnent à des particuliers des entreprises de distribution d'eau, il est stipulé que "les habitants conservent le droit de se procurer l'eau individuellement comme bon leur semble" » (*Ibid.*).

[2250] La commune ne peut en effet accorder un privilège exclusif de transporter les individus car elle ne peut empêcher les transports privés (voiture, moto, taxi, etc.) de circuler et obliger à emprunter les modes de transport collectif qu'elle développe.

A. Un encadrement variable du recours à la concession dans les périodes « libérale » et « sociale »

Dans ces deux périodes, la mise en concurrence a pu être obligatoire dans certains services et certains pays, mais cela ne semble pas être la norme. Dans tous les cas, elle n'a en rien un caractère systématique (1). Par ailleurs, les durées des contrats sont généralement longues ce qui rend, en pratique, peu fréquent la remise en concurrence des concessions (2).

1. Une mise en concurrence non systématique

La situation la plus fréquente, notamment aux origines de la construction des services, était que le concessionnaire obtenait l'autorisation d'établir le service pour l'exploiter ensuite. L'exploitation devait ainsi permettre de couvrir les frais d'établissement.

La mise en œuvre d'une procédure de mise en concurrence préalable à l'attribution des concessions n'était pas utilisée de manière systématique. En Angleterre par exemple, dans le domaine des chemins de fer, la concession était accordée directement par un acte spécial du Parlement. La compagnie à l'initiative de la demande devait procéder à des publications légales, conformément aux « *Standing Orders for Private bills* », avant de soumettre son projet au Parlement[2251]. Ayant astreint les compagnies à fournir des justifications et des informations semblables, ce dernier pouvait, néanmoins, quand il était saisi de plusieurs projets concurrents, effectuer un examen comparatif et choisir celui qu'il estimait être le plus satisfaisant[2252]. En Prusse aussi, la loi prussienne du 2 novembre 1838 ne prévoyait pas de procédure de mise en concurrence pour l'attribution des concessions[2253]. Alfred Picard précise qu'elles étaient « accordées de gré à gré. Les conditions dans lesquelles elles ont été consenties ont même donné lieu à des scandales et à des abus qui ont été dénoncés avec éclat en 1873, devant le Landtag prussien »[2254]. Une commission parlementaire a été nommée par le roi le 14 février 1873 pour préciser l'état de la législation et les réformes à entreprendre. Toujours selon Alfred Picard, « dans la plupart des autres pays de l'Europe continentale, c'est également le système de la concession directe qui a été adoptée[2255].

[2251] PICARD, A., *Traité des chemins de fer*, *op. cit.*, t. 2, p. 102.
[2252] GUILLAUME, A., *De la législation des railroutes*, *op. cit.*, p. 98.
[2253] Loi prussienne du 3 novembre 1838 sur les chemins de fer, traduite par Jean FŒLIX dans *Revue étrangère et française de législation et d'économie politique*, t. 6, 1839, pp. 535-547 et pp. 572- 582
[2254] PICARD, A., *Traité des chemins de fer*, *op. cit.*, t. 2, p. 103.
[2255] *Ibid.*, p. 104.

La France, au cours du XIX[e] siècle, a recouru aux adjudications comme à la procédure de gré à gré[2256]. De 1823 à 1837, les lignes de chemin de fer sont concédées, soit par voie d'adjudication[2257], soit par voie de soumission directe[2258]. Dans la période qui suit, de 1838 à 1861, il y a essentiellement des concessions directes et, de 1862 à 1870, beaucoup de lignes sont attribuées après une adjudication. Le recours à ces deux modalités témoigne d'une absence de consensus sur celle qui serait la plus appropriée. Le recours à l'adjudication était considéré par certains comme plus avantageux car il mettait l'administration à l'abri de toute suspicion, assurait de meilleures conditions à l'État comme au public en favorisant l'émulation par une mise en concurrence, et s'imposait dans tous les cas quand les études avaient été faites par l'État et qu'il y avait des offres sérieuses de plusieurs compagnies[2259]. Les partisans de la concession directe objectaient que les adjudications assurent trop souvent « le succès des entrepreneurs téméraires ou indélicats », qui sous-estiment les coûts et donnent lieu à des collusions « manifestes ou déguisées sous les dehors d'une concurrence purement fictive » ; « que seuls les contrats de gré à gré peuvent donner d'utiles garanties au point de vue de la capacité et de la moralité des soumissionnaires » ; « que les adjudications nécessitent une immobilisation fâcheuse de capitaux considérables, par suite de l'obligation imposée aux sociétés concurrentes de réunir des fonds avant d'y prendre part » ; et, « enfin, que les concessions directes s'imposent, en tout état de cause, quand une seule compagnie se présente avec un projet sérieusement étudié »[2260]. En pratique, quand il y avait recours à l'adjudication, le gouvernement soumettait aux chambres le cahier des charges qui devait

[2256] Alfred Picard recense les concessions attribuées directement et celles qui l'ont été par voie d'adjudication. Les développements qui suivent synthétisent brièvement les différentes périodes qu'il a dégagées (PICARD, A., *Traité des chemins de fer*, *op. cit.*, t. 2, pp. 80-81).

[2257] Ce fut le cas pour les lignes de Saint-Etienne à Lyon en 1826, d'Andrézieux à Roanne en 1828, d'Alais à Beaucaire en 1833, de Paris à Versailles en 1836 etc.

[2258] Cu fut le cas des lignes d'Andrézieux à Saint-Etienne en 1823, de Toulouse à Montauban en 1831, de Paris à Saint-Germain en 1835, de Mulhouse à Thann en 1837, etc.

[2259] *Ibid.*, p. 81.

[2260] *Ibid.*, pp. 81-82. Alfred Picard rappelle que les résultats de l'expérience de mise en adjudication « ont été des plus mauvais, dans la plupart des cas. Il serait facile de citer des concessionnaires qui, en soumissionnant, ont eu évidemment pour but à peu près exclusif la réalisation de primes sur leurs émissions et de bénéfices sur les marchés de construction, et pour lesquels l'œuvre n'était qu'une occasion de battre monnaie. Il serait facile aussi d'en citer d'autres qui, faute d'études suffisantes et de prévoyance, ont imprudemment consenti des rabais exagérés et en ont été réduits à implorer plus tard le secours de l'État, à solliciter des subsides, à demander la révision de leurs contrats ou même le rachat de leurs lignes. On n'en est plus à compter les faits de cette nature. » Il poursuit en expliquant que « vainement allègue-t-on que les contrats de concession renferment tous des clauses, dont la stricte application obligerait les concessionnaires à remplir leurs engagements. Les enseignements du passé sont là pour prouver que les pouvoirs publics ont toujours compté avec l'intérêt des obligataires, qu'ils n'ont jamais usé avec une rigueur inflexible des pénalités prévues au cahier des charges, qu'ils ont le plus souvent reculé devant les retards, les embarras et les procès, auxquels les mesures extrêmes devaient exposer l'administration, qu'ils ont presque toujours préféré consentir à des tempéraments et à des modifications dans les contrats primitifs, qu'ils ne se sont presque jamais refusés à tendre une main secourable aux Compagnies en détresse et à oublier ou à pardonner les fautes et les erreurs ». S'il reconnaît le fait que les concessions directes présentent également leurs défauts et leurs dangers, il est néanmoins en faveur de ce système (*Ibid.*, pp. 82-83).

servir de base à cette dernière[2261]. La publicité et la mise en concurrence étaient prescrites[2262]. Les résultats étaient ensuite approuvés par une ordonnance royale ou impériale ou par décret sous la III[e] République[2263]. L'article 1[er] du décret du 18 novembre 1882 impose que « les marchés de travaux, de fourniture ou de transports au compte de l'État [soient] faits, avec concurrence et publicité »[2264]. La publicité de l'avis des adjudications doit s'effectuer « au moins vingt jours à l'avance par la voie des affiches et par tous les moyens ordinaires de publicité »[2265]. Selon l'article 3, « les adjudications publiques relatives à des fournitures, travaux, transports, exploitations ou fabrications qui ne peuvent être, sans inconvénient, livrés à une concurrence illimitée, sont soumises à des restrictions permettant de n'admettre que les soumissions qui émanent de personnes reconnues capables par l'administration, au vu des titres exigés par le cahier des charges et préalablement à l'ouverture des plis renfermant les soumissions »[2266]. De surcroît, l'article 18 prévoit la possibilité de recourir au gré à gré dans un certains nombres de cas déterminés, comme le cas de marchés ne dépassant pas un certain montant, celui où des circonstances exigent que les opérations du gouvernement soient tenues secrètes, lorsque des raisons de sécurité publique ou d'urgence l'imposent ou encore lorsqu'aucune offre acceptable n'a été proposée au moment de l'adjudication[2267].

L'Espagne est le seul pays à avoir imposé la mise en concurrence dès la loi de 1855 sur les chemins de fer, sauf, bien sûr, pour le réseau d'État qui s'est développé parallèlement au réseau concédé. La concession devait être accordée, à l'issue d'enchères publiques (*pública*

[2261] *Ibid.*, p. 92. Les règles de formes impliquaient généralement une déclaration écrite, dans un délai précisé dans l'acte organisant l'adjudication, dans laquelle il fallait préciser « les états de souscription et autres pièces propres à justifier des ressources nécessaires pour remplir les engagements ». Par ailleurs, « le montant des sommes souscrites avant l'adjudication doit atteindre une proportion déterminée du capital total à réaliser par la compagnie ». L'admission des titres concurrents étaient effectuées par une commission instituée par le Ministre. Par la suite, « les personnes admises [devaient] verser au Trésor un dépôt de garantie ou cautionnement fixé par le cahier des charges ». Enfin, les soumissions étaient « reçues et ouvertes en séance publique devant la commission ». L'adjudication n'était valable qu'après avoir été homologuée par décret (*Ibid.*, p. 94).

[2262] Pour un exemple d'autorisation législative de recours à la voie de l'adjudication et de cahier des charges établissant les conditions, voir la loi du 15 juillet 1845 relative au chemin de fer de Paris à la frontière de la Belgique (*Duvergier*, t. 45, 1845, pp. 309 et s.). L'article 2 disposait que « le ministre des T ravaux publics est autorisé à procéder par la voie de la publicité et de la concurrence, conformément aux clauses et conditions du cahier des charges » annexés à la présente loi.

[2263] *Ibid.*, pp. 92-93. Au moment où il écrit, une seule ligne entre Besançon et Morteau avait été adjugée. Cette adjudication avait été prescrite par la loi du 23 mars 1874.

[2264] Article 1[er] du décret du 18 novembre 1882 relatif aux adjudications et aux marchés passés au nom de l'État (*Duvergier*, t. 82, 1882, p. 447). Les articles 4 à 17 précisent les conditions et garanties qui doivent être exigées dans le cahier des charges organisant l'adjudication.

[2265] Article 2. L'avis doit préciser le lieu où l'on peut prendre connaissance du cahier des charges, les autorités chargées de procéder à l'adjudication, le lieu, le jour et l'heure fixés pour l'adjudication. Cette dernière est effectuée en séance publique.

[2266] *Ibid.*

[2267] *Ibid.*, p. 449.

subas), aux plus offrants (*mejor postor*)[2268], qui doivent également présenter un certain nombre de garanties, notamment financières[2269].

Pour les services urbains, on retrouve également le recours aux deux mécanismes. En Espagne, la loi de 1877 sur les chemins de fer, impose également la voie de l'adjudication pour l'attribution de concessions de tramways[2270]. Tant le délai que les tarifs maximaux devaient faire l'objet de cette adjudication. Il en va de même en Belgique avec la loi du 9 juillet 1875 sur les tramways, dont l'article 1 dispose que les concessions dans ce domaine « ne peuvent être accordées à des particuliers ou à des sociétés que par voie d'adjudication publique » ; cette dernière devant porter « sur la durée de la concession ou sur le taux des péages ou sur le montant des redevances »[2271] En France, par contre, cette procédure n'était pas exigée par la loi du 11 juin 1880 relative aux chemins de fer d'intérêt local et aux tramways[2272].

Ainsi, le recours à la mise en concurrence n'était en rien systématique. Elle se réduira d'autant plus avec le développement des mouvements de municipalisation et de nationalisation. La durée des concessions explique que la mise en concurrence soit peu fréquente, ce qui constitue également une différence avec la période « néolibérale ».

2. Des durées d'attribution généralement longues

La durée des concessions était généralement longue, notamment dans le secteur des chemins de fer, en raison de l'importance des coûts de premier établissement. Des concessions ferroviaires ont même pu être accordées à perpétuité en Angleterre[2273], en

[2268] Article 10 de la loi de 1855 et article 14 de la loi de 1877 (BRAVO MOLTÓ, E., *Legislación de ferrocarriles*, *op. cit.*, pp. 22, 40). Voir également les conditions posées par la loi générale sur les travaux publics du 12 avril 1877 (art 62et s.).
[2269] Voir notamment les articles 11 et 12 de la loi de 1855 et les articles 16 et s. qui précisent les formalités à réunir.
[2270] Article 76 de la loi de 1877 dont le dernier chapitre concerne les tramways (BRAVO MOLTÓ, E., *Legislación de ferrocarriles*, *op. cit.*, p. 53).
[2271] Article 3 (*Annuaire de législation étrangère*, 1875, p. 638).
[2272] *Duvergier*, t. 80, 1880, pp. 227 et s. Aucune disposition concernant l'adjudication n'est présente dans cette loi. Ce sont les autorités publiques locales compétentes qui devaient décider la mise en enquête, arrêter le tracé comme le mode et les conditions de la construction et de l'exploitation sauf pour les tramways empruntant le domaine public national, qui étaient concédés par l'État (art 2).
[2273] GUILLAUME, A., *De la législation des railroutes ou chemins de fer en Angleterre et en France*, Paris, Carilian-Goeury, 1838, p. 98. Si le droit de rachat n'était pas initialement prévu dans les *Special Acts* anglais, la loi prussienne du 3 novembre 1838 le consacrait moyennant indemnité. Cette clause ne pouvait être invoquée qu'à l'expiration d'une période de trente ans à compter du moment où le chemin de fer avait été livré à l'exploitation et au moment où des nouveaux tarifs du droit de route était établis. Le gouvernement devait faire connaître son intention un an avant que la cession ait lieu et préciser les règles d'indemnités (§ 42 de la loi du 3 novembre 1838, *Revue étrangère et française de législation et d'économie politique*, t. 6, 1839, p. 579). En Angleterre, dans le *Railway Regulation Act* du 9 août 1844 qui remédia à cette situation est prévue la possibilité du rachat. Pour les lignes concédées à partir de 1844, il devenait possible à l'expiration d'une période de vingt-et-

Prusse[2274] mais aussi en France pour les toutes premières concessions[2275] ou en Espagne entre en 1868 et 1877[2276]. Les défenseurs du système de la perpétuité « alléguaient qu'une compagnie, propriétaire incommutable du chemin de fer, s'attacherait davantage à son œuvre et apporterait plus de soins à l'exécution et à l'entretien des ouvrages »[2277]. Mais généralement, elles étaient autorisées pour une durée maximale de 99 ans, comme c'était le cas, par la suite, en France[2278] tout comme en Espagne[2279], Italie[2280] ou encore en Belgique[2281]. A l'expiration de ce délai, l'État pouvait entrer en pleine jouissance de la ligne concédée.

Dans les domaines des transports urbains, les durées étaient généralement plus courtes que pour les chemins de fer. En Belgique, par exemple, les concessions de tramways pouvaient être accordées pour 50 ans maximum[2282]. Elles étaient de 60 ans au maximum en Espagne[2283] ou encore de 35 ans pour le métropolitain parisien[2284]. Pour les transports en

---

un ans à compter du 1er janvier de l'année qui suit l'autorisation de la concession moyennant, bien sûr, une indemnisation. Cette indemnisation devait être de vingt-cinq fois le produit net moyen des trois dernières années. Une indemnité supplémentaire pouvait être accordée par un arbitre à la demande de la compagnie si le produit net n'atteignait pas 10 % du capital dépensé afin de la dédommager des perspectives de bénéfices auxquels elle pouvait s'attendre (art 2 du *Railway Regulation Act* de 1844). Comme l'explique Alfred Picard, cette loi n'étant pas rétroactive, cela signifiait qu'une importante partie du réseau concédé avant 1844, dont un certain nombre de lignes principales, ne pouvait être rachetée que par la conclusion d'un accord à l'amiable. En effet, la longueur des lignes concédées avant 1844 était de 3 735 kilomètres. Elles comprenaient l'artère principale de la Compagnie de Glasgow and South-Western, les chemins de Londres à Colchester, de Londres à Bristol, de Londres à Liverpool, de Londres à Brighton (PICARD, A., *Traité des chemins de fer*, Paris, Rothschild, t. 2, 1887, p. 74).

[2274] Si la loi prussienne du 2 novembre 1838 réserve une possibilité de rachat à l'État après trente années d'exploitation moyennant une indemnité (§ 42), aucun délai n'est fixé dans cette loi. Alfred Picard précise que « les lignes ont généralement été attribuées en toute propriété aux compagnies » (PICARD, A., *Traité des chemins de fer*, *op. cit.*, t. 2, p. 77).

[2275] De 1823 à 1832 des concessions ont été accordées « à perpétuité sans aucune réserve de reprise éventuelle par l'État » (PICARD, A., *Traité des chemins de fer*, *op. cit.*, t. 2, p. 59).

[2276] La loi espagnole du 14 novembre 1868 a remis en cause la limitation de la période de concession à 99 ans prévue par la loi de 1855 en permettant que soient accordées des concessions à perpétuité à des compagnies qui ne demandaient aucun concours financier de l'État pour construire et exploiter la ligne. Cette possibilité a été supprimée par la loi organique du 23 novembre 1877 (*Ibid.*, p. 78).

[2277] *Ibid.*, pp. 59-60.

[2278] De 1833 à 1842, la durée était fixée généralement à 99 ans à compter de l'homologation du contrat. Avec la loi du 11 juin 1842 qui prévoyait un système de partenariat public/privé pour l'établissement des chemins de fer, leur durée variera en fonction de la proportion de l'intervention financière de l'État qui réduisait ainsi la durée d'amortissement des capitaux investis. De 1842 à 1846, la durée a pu varier de 12 ans à 99 ans. Mais face aux difficultés financières de nombre de compagnies, des prorogations furent souvent consenties. A partir de 1848, la période de 99 ans redevint la norme. A la fin des années 1850, les concessions de la Compagnie du Nord devaient expirer en 1950, celles de l'Est en 1954, celles de l'Ouest et d'Orléans en 1956, celles du Paris-Lyon-Méditerranée en 1958 et celles du midi en 1960 (*Ibid.*, pp. 60-65).

[2279] L'article 14 de la loi de 1855 sur les chemins de fer prévoyait une durée maximum de 99 ans (BRAVO MOLTÓ, E., *Legislación de ferrocarriles*, *op. cit.*, p. 23).

[2280] « À partir de 1839, les premières lignes furent construites sous le régime de la concession octroyée par les différents États à des compagnies essentiellement privées, largement dominées par des intérêts extra-nationaux (Compagnie franco-romaine de chemin de fer). Pour les attirer, la durée des concessions variait entre 90 et 100 ans et l'État promettait une aide financière sous la forme d'un revenu minimum garanti sur le capital investi ou sur les recettes d'exploitation » (VARASCHIN, D., « De la concession en Espagne et en Italie, XIXe-XXe siècles », *Entreprises et histoire, n° 31,* 4/2002, § 19). Par la suite Les concessions pour les chemins de l'Italie centrale de 1856 prévoyaient un terme allant au 10 décembre 1948 ; celles pour le réseau lombard-vénitien de 1856, 1858 et 1869 accordaient un délai de 90 ans ou celles pour les chemins de Haute-Italie conclues en 1869 et 1870, un délai de 99 ans (PICARD, A., *Traité des chemins de fer*, *op. cit.*, t. 2, 1887, p. 78).

[2281] Les concessions étaient généralement faites pour 90 ans à compter de la mise en exploitation (PICARD, A., *Traité des chemins de fer*, *op. cit.*, t. 2, p. 77).

[2282] Article 3 de la loi du 9 juillet 1875 sur les tramways (*Annuaire de législation étrangère*, 1875, p. 638).

[2283] Article 76 de la loi du 30 novembre 1877 sur les chemins de fer qui contient un titre spécial sur les tramways (*Annuaire de législation étrangère*, 1877 p. 53).

commun par route, comme les omnibus, les concessions étaient généralement encore plus courtes, car les frais d'établissement étaient sans commune mesure avec les transports par rail, le principal investissement consistant dans l'acquisition de voitures. En Belgique, par exemple, la durée des autorisations était portée à 20 ans[2285]. Elle pouvait être de cinq ans en Angleterre[2286]. En revanche, dans le domaine de la distribution d'eau, en France par exemple, le traité conclu entre la Ville de Paris et la Compagnie générale des eaux de 1860 prévoyait une période de 50 ans pour la concession de la régie intéressée[2287]. Notons que l'article 115 alinéa 2 de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale disposait que « les traités portant concession à titre exclusif ou pour une durée de plus de trente années des grands services municipaux » devaient être approuvés par le préfet ou par décret[2288]. La durée était la même pour la concession de la construction et du curage du collecteur et des égouts de la ville de Marseille accordée en 1891[2289]. Mais, les durées maximales prévues par la législation pouvaient, comme en Espagne en matière de distribution d'eau, être encore de 99 ans[2290]. En Angleterre, les concessions de distribution d'eau pouvaient même être « consenties pour un temps indéterminé »[2291].

À l'issue de ces délais, la règle était que toutes les infrastructures, le matériel et toutes les dépendances nécessaires à l'exploitation, comme les droits qui s'y rattachent, pouvaient revenir, en pleine propriété, aux autorités publiques[2292]. Par opposition, les objets mobiliers, comme les voitures ou les locomotives dans le domaine des transports, pouvaient rester la propriété du concessionnaire[2293].

[2284] Article 16 du cahier des charges annexé à la loi du 30 mars 1898 sur le métropolitain de Paris *(JORF*, 1er avril 1898, n° 90, p. 2004).
[2285] Article 3 de loi belge du 14 juillet 1893 sur les services publics et réguliers de transport en commun par terre (*Annuaire de législation étrangère,* A 23, 1893, p. 36).
[2286] LEROY-BEAULIEU, P., *L'État moderne et ses fonctions*, *op. cit.*, pp. 192-193.
[2287] Article 6 du traité pour la distribution de l'eau du 11 juillet 1860 conclu entre la Ville de Paris et la Compagnie générale des eaux et approuvé par décret impérial du 2 octobre 1860, *Duvergier*, t. 60, 1860, p. 533.
[2288] *JORF*, 6 avril 1884, p. 1864.
[2289] Loi du 28 juillet 1891 concernant l'assainissement de la Ville de Marseille, *JORF* n° 199 du 25 juillet 1891, p. 3741.
[2290] La loi générale sur les travaux publics du 13 avril 1877 concerne notamment les réseaux de distribution d'eau mais également les chemins de fer et prévoit, dans son article 55, une durée maximale de 99 ans. Il en ira de même avec l'article 170 de la loi sur l'eau du 13 juin 1879 (PALAU (de), M. *Ley de Aguas de 13 junio de 1879*, Madrid, Antonio de Sanmartín, Barcelona Texidó y Parera, 1879, p. 59).
[2291] BELL, J., KENNEDY, T. P., « La Notion de service public au Royaume-Uni et en Irlande », *op. cit.*, p. 251.
[2292] Au Royaume-Uni, les *Acts* relatifs aux tramways de Londres, Glasgow, Birmingham, Portsmouth, etc., prévoyaient une clause dans laquelle la ville a la possibilité, à l'expiration d'une concession, d'acquérir la propriété complète des tramways et d'exercer, par là-même, tous les droits et pouvoirs dont avait joui la compagnie (MONTET, E., *Étude sur le socialisme municipal*, Paris, Rousseau, 1901, p 64).
[2293] Voir par exemple, l'article 249 de la loi italienne n° 2248 du 20 mars 1865 sur les travaux publics qui dispose qu'à l'expiration des concessions, les concessionnaires conservent les actions réelles, la propriété des objets mobiliers, tels que machines de locomotion, voitures et wagons pour le transport, des meubles pour les gares et les dépendances, les outils et l'équipement, les matériaux, combustibles et des produits de toutes sortes.

Eustache Pilon résume les arguments favorables aux longues ou courtes durées pour les concessions de services publics locaux. Concernant les premières, le fait que les bénéfices des concessionnaires soient garantis sur une longue période est censé développer l'intérêt des entrepreneurs à prendre en charge des services communaux et peut permettre une diminution du prix. Concernant les secondes, elles facilitent la possibilité pour les municipalités de reprendre l'exploitation de ces services dans « un moment opportun » ou de renégocier plus fréquemment les conditions de la concession et notamment leur adaptation aux évolutions techniques[2294].

Ces quelques exemples illustrent les différences avec la période actuelle. Dans l'époque « néolibérale », en effet, la recherche d'une mise en concurrence périodique des concessions est prégnante.

B. Un encadrement strict du recours aux concessions dans le contexte « néolibéral »

L'objectif principal de l'époque « néolibérale » dans la transformation des règles encadrant l'attribution de concession de services publics réside dans la volonté d'écarter les obstacles au « libre jeu de la concurrence ». Les autorités publiques devant respecter et même favoriser « l'égalité des chances » entre opérateurs économiques dans le jeu concurrentiel, elles sont supposées supprimer tout ce qui pourrait s'apparenter à un privilège ou une protection accordés à l'un et non à l'autre. Selon cette approche, en effet, il n'y a pas de liberté de la concurrence sans égalité des conditions de concurrence[2295]. Sans doute faut-il également y voir une analogie avec l'acception singulière du principe d'égalité par les institutions communautaires, selon laquelle la discrimination peut être invoquée à l'encontre de réglementations qui traitent de manière identique des situations différentes[2296].

Plus généralement, la volonté de rendre obligatoire la mise en concurrence en respectant des règles de publicité, de transparence et d'impartialité (1), comme celle de raccourcir la durée des concessions (2) constitue des moyens de favoriser à une large échelle ce jeu concurrentiel.

[2294] PILON, E., *Monopoles communaux*, *op. cit.*, pp. 103 , 106.
[2295] CJCE 19 mars 1991, République française c/ Commission, aff. 202/88 : un système de concurrence non faussée « ne peut être garanti que si l'égalité des chances entre les différents opérateurs économiques est assurée ».
[2296] CJCE 17 juillet 1963, République italienne c/ Commission, aff. 13/63 ; CJCE 13 décembre 1984, Sté Sernide, aff. 106/83 ; CJCE 19 mai 1992, Muldern, aff. C-104/89.

1. Une volonté de rendre la mise en concurrence obligatoire

De manière caractéristique, dans la période « néolibérale », lorsque les autorités publiques ne recourent pas aux modes de gestion excluant la concurrence – lesquels sont limitatifs –, la mise en concurrence de la concession est obligatoire. Comme l'explique la Commission européenne, « la concurrence qui s'exerce au moment de l'attribution du marché est censée garantir que les missions assignées à un service d'intérêt général seront remplies au moindre coût pour la collectivité »[2297].

Si, dans les premières directives marchés[2298], les contrats par lesquels les autorités publiques autorisent l'exploitation d'un service public en sont exemptés, avec la jurisprudence Teleaustria du 7 décembre 2000, les concessions de services vont devoir être attribuées à l'issue d'une procédure de mise en concurrence transparente et non discriminatoire. En ce sens, même en l'absence d'un texte communautaire spécifiquement applicable à un type de contrat, les obligations générales du traité s'appliquent[2299]. La Directive 2004/17/CE du 31 mars 2004 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux vient fixer les conditions à respecter pour que le processus de passation des contrats de concession soit juste et équitable pour les soumissionnaires[2300]. Des obligations procédurales de publicité et de transparence sont précisées afin de favoriser la sincérité des procédés de sélection qui doivent être effectués en toute impartialité. Les avenants des contrats sont également réglementés.

Notons néanmoins que la mise en concurrence pour l'attribution des contrats de concession s'est développée dans les États membres, avant même l'intervention normative des institutions européennes. En Angleterre, par exemple, « l'une des premières mesures importantes du gouvernement Thatcher fut la mise en place du *Compulsory Competitive Tendering* (CCT), un système rendant obligatoires, d'une part un appel d'offres concurrentiel pour toute fourniture de services locaux et, d'autre part, le choix de l'offre la plus compétitive, selon les critères du *Value for Money,* ce qui revenait à mettre en concurrence les entreprises privées et les collectivités locales »[2301]. Concernant les réseaux d'autobus, « des procédures

[2297] COM(2000) 580 final, 20 septembre 2000, p. 10.
[2298] Directive 93/38
[2299] CJCE, 7 décembre 2000, affaire C-324/98, *Telaustria et Telefonadress* (point 60).
[2300] Directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux (*JOUE*, L 134, 30 avril 2004, pp. 1 et s.).
[2301] DARDOT, P., LAVAL, Ch., *La Nouvelle Raison du monde, op. cit.*, p. 385.

prévoyant des mises aux enchères sont prévues depuis 1984 »[2302]. Le *Railways Act* de 1994 énonce « que tous les services de transport de passagers peuvent être mis aux enchères par l'*Office of Passenger Rail Franchising*, le concessionnaire devant payer une charge d'accès au gestionnaire du réseau *Railtrack,* négociée au préalable par l'OPRAF »[2303]. En Suède également, « les services de transport urbain sont mis aux enchères depuis la loi de 1988 »[2304]. En France, c'est la loi dite « Sapin » de 1993 qui imposera des formalités de mise en concurrence et de publicité pour la passation des contrats de délégation de service public[2305].

Avec le développement de l'obligation de mise en concurrence, l'application du principe d'égalité – ou principe de non-discrimination en droit européen – fait le jeu de la progression du champ de cette procédure. En effet, les opérateurs publics sont tenus de ne pas fausser le jeu de la concurrence, ce qui signifie qu'ils doivent être placés sur un pied d'égalité avec les opérateurs privés. Ainsi, si un opérateur public se porte candidat pour l'attribution d'un contrat de délégation de service public, il doit être soumis aux mêmes règles de publicité et de transparence que ses concurrents privés. Les établissements publics administratifs sont soumis à des contraintes spécifiques : la formation du prix de la prestation doit prendre en compte les coûts directs (coûts de la production et de la distribution) et indirects (coûts de structure, impliquant une ventilation des frais généraux permettant d'imputer précisément à la prestation offerte la part des dépenses qui lui a été consacrée), ainsi que les avantages découlant des ressources ou des moyens attribués au titre de sa mission de service public (subventions directes, mises à disposition de personnels, de matériels, de locaux comme l'accès privilégié ou gratuit à des données)[2306]. Toutes ces précautions ont pour finalité de ne pas sous-évaluer le coût de la prestation, pour ne pas « fausser la concurrence ».

De même, avec le principe d'égalité ou de non-discrimination, dès lors qu'un secteur d'activité est soumis à l'obligation de mise en concurrence, se pose incidemment la question de la légitimité du maintien de droits exclusifs dans les autres secteurs d'activité, fussent-ils au service de l'intérêt général. La mise en concurrence devient donc un principe par nature expansif. Elle se développe d'autant plus que les institutions de l'Union européenne cherchent

[2302] MOUGEOT, M., NAEGELEN, F., « La Concurrence pour le marché », *Revue d'économie politique*, vol. 115, 2005/6, § 2.
[2303] *Ibid.*
[2304] *Ibid.*
[2305] Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (*JORF,* n°25, 30 janvier 1993 p. 1588).
[2306] Voir Conseil d'Etat, Avis 7 / 5 SSR, du 8 novembre 2000, Société Jean-Louis Bernard Consultant, req. n° 222208, publié Rec., p. 492).

à imposer une remise en concurrence périodique des concessions, et donc à en limiter la durée.

2. Une volonté de limiter la durée des concessions

Cette volonté de limiter la durée des concessions s'explique par le souci de les remettre plus fréquemment en concurrence. En effet, comme exposé dans le règlement 1370/2007 relatif aux transports de voyageurs, « les contrats de longue durée peuvent mener à la fermeture du marché pendant une période inutilement longue, amoindrissant ainsi les effets bénéfiques de la pression de la concurrence. Afin de fausser le moins possible le jeu de la concurrence tout en maintenant la qualité des services, les contrats de service public devraient être de durée limitée »[2307].

À ces fins, des durées sont déterminées à l'article 3 de ce règlement. Les contrats de service public ne doivent pas dépasser 10 ans pour les services d'autobus et d'autocar et 15 ans pour les services de transport par chemin de fer ou autres modes ferroviaires. Quand le contrat porte sur plusieurs modes de transport, sa durée est limitée à 15 ans « si les transports par chemin de fer ou autres modes ferroviaires représentent plus de 50 % de la valeur des services en question »[2308]. Afin de tenir compte des conditions d'amortissement des activités, l'article 4 prévoit des possibilités d'allonger cette durée « de 50 % au maximum si l'opérateur de service public fournit des actifs, à la fois significatifs au regard de l'ensemble des actifs nécessaires à la fourniture des services de transport de voyageurs qui font l'objet du contrat de service public et principalement liés aux services de transport de voyageurs objets de ce contrat »[2309]. Il en va de même pour les régions périphériques, « si les coûts engendrés par la situation géographique particulière le justifient »[2310]. Le 3e alinéa de l'article 4 autorise des durées plus longues « si l'amortissement du capital lié à un investissement exceptionnel dans des infrastructures, du matériel roulant ou des véhicules le justifie et si le contrat de service public est passé à la suite d'une procédure de mise en concurrence équitable ». Dans ce cas, l'autorité compétente doit transmettre à la commission ce contrat ainsi que les éléments justifiant un tel allongement dans l'année qui suit sa conclusion. Ces règles s'expliquent par la

[2307] Considérant 15 du Règlement n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil (*JOUE*, L 315, 3 décembre 2007, p. 3).
[2308] Article 3 du Règlement n° 1370/2007 (*Ibid.*, p. 8).
[2309] Article 4 al 1 (*Ibid.*).
[2310] Article 4 al 2 (*Ibid.*).

volonté de soumettre l'attribution de l'ensemble des contrats de service public de transport de voyageurs aux règles de concurrence. Cette règle doit commencer à s'appliquer progressivement à partir du 4 décembre 2019[2311]. Les États membres doivent fournir au cours de la période transitoire « un rapport d'avancement mettant l'accent sur la mise en œuvre de l'attribution progressive des contrats de service public respectant les règles fixées par ce Règlement. Les contrats déjà attribués peuvent se poursuivre jusqu'à leur expiration quand ils ont été conclus avant le 26 juillet 2000 sur la base d'une procédure de mise en concurrence équitable. Pour ceux signés avant cette même date qui n'ont pas respecté cette procédure préalable ou qui l'ont été avant le 3 décembre 2009 en respectant cette même procédure, ils peuvent se poursuivre jusqu'à leur expiration dans une limite fixée à 30 ans[2312].

En matière de concessions au sens large, la directive précitée 2014/23/UE borne la durée des contrats[2313] aux motifs que « la durée d'une concession devrait être limitée afin d'éviter le verrouillage du marché et la limitation de la concurrence » et que « les concessions de très longue durée sont susceptibles d'entraîner le verrouillage du marché, ce qui peut nuire à la libre circulation des services et la liberté d'établissement »[2314]. Cette directive encadre en outre de manière précise et limitative, les conditions dans lesquelles une concession peut être modifiée par avenant[2315], ce qui nécessite donc, en cas de modification de la durée des concessions, de s'inscrire dans le respect de ces dispositions.

D'une mise en concurrence peu encadrée et non systématique de l'attribution de concession de longue durée dans les périodes précédentes, la tendance est donc aujourd'hui de privilégier les durées courtes permettant une mise en concurrence plus fréquente et très encadrée. Néanmoins, pendant la durée, même courte, de la concession, le service est exploité en monopole. C'est ce qui la différencie des expériences de « concurrence dans le marché » où plusieurs opérateurs sont en concurrence pour fournir le même service.

[2311] Article 8 § 2.
[2312] Article 8 § 3. Notons que pour ceux conclus avant le 3 décembre 2009 sans mise en concurrence équitable, ils peuvent être poursuivis jusqu'à leur terme à condition que ce dernier respecte les délais fixés à l'article 4 précédemment explicité.
[2313] Article 18 relatif à la « durée de la concession » : un principe général de limitation de la durée est affirmé ; il est en outre prévu que lorsque la concession n'inclut pas d'investissement (ce qui correspond, en général, à la notion d'affermage en droit français), sa durée ne saurait être supérieure à cinq ans.
[2314] Considérant n° 52.
[2315] Voir article 43 relatif à la « modification de contrats en cours » précité en partie II, titre I, chapitre 2.

§ 2 - L'encadrement de la « concurrence dans le marché »

La « concurrence dans le marché » implique l'existence de plusieurs opérateurs économiques en concurrence pour fournir un même service, dans des conditions juridiques identiques. Si ce type de concurrence a pu exister à l'époque « libérale », il a été peu développé et assez rapidement exclu pour laisser la place à la concession attribuant un privilège d'exécution tel que précédemment explicité (A). À l'époque « néolibérale », il y a une volonté de le développer notamment dans les services publics nationaux en réseaux (B).

A. D'un encadrement peu développé à une exclusion de ce type de concurrence dans les époques « libérale » et « sociale »

À l'époque « libérale », on rencontre deux mécanismes de concurrence qui s'apparentent à la « concurrence dans le marché ». Le premier très rapidement abandonné consistait à développer plusieurs réseaux concurrents (1). Le second consiste à prévoir la possibilité de partager les infrastructures existantes (2). Il présente des analogies avec les tentatives actuelles de construire une « concurrence dans les marchés » au sein des anciens monopoles de services en réseaux.

1. Des réseaux en concurrence : une pratique vite abandonnée

Ayant déjà rappelé les raisons de la difficulté de développer plusieurs réseaux concurrents en évoquant les caractéristiques des secteurs, nous ferons des rappels très succincts.

Edwin Chadwick développe la distinction entre la concurrence « pour le marché » et « dans le marché » justement parce qu'il a découvert, en étudiant les conditions sanitaires des populations des villes anglaises, qu'il existait certains quartiers urbains où deux ou trois réseaux de canalisations d'eau étaient exploités en concurrence[2316]. Il en allait de même dans le domaine des chemins de fer anglais. Avec le développement rapide du réseau, la concurrence dans le marché, qui n'avait pas été imaginée au départ[2317], se développa par le

[2316] CHADWICK, E., *Concurrence pour le marché et concurrence dans le marché (1859), op. cit.*, p. 17.
[2317] La concurrence ne devait pas s'exercer, dans l'esprit originaire des parlementaires, par l'autorisation de lignes parallèles et donc rivales. C'est pourquoi, quand ils étaient saisis de projets concurrents, ils effectuaient des examens comparatifs afin de choisir le projet qu'ils estimaient être le plus satisfaisant et à qui ils accordaient une forme d'exclusivité de fait (GUILLAUME, A., *De la législation des railroutes, op. cit.*, p. 98).

doublement voire le triplement de lignes entre les mêmes points qui reçurent les autorisations nécessaires du Parlement[2318]. En Allemagne, c'est en raison de l'absence de plan d'ensemble et de divergences d'intérêts entre les divers États alors existants, que des lignes concurrentes ont pu être établies[2319].

Mais, dans ces deux pays, cette pratique fut vite considérée comme ruineuse. En Angleterre, dès la fin des années 1840, « les compagnies comprirent qu'il était de leur intérêt de s'entendre, de se concentrer, de réunir dans les même mains les lignes rivales »[2320]. Les divers types d'arrangements ont été conclus sans l'autorisation du Parlement[2321], qui a néanmoins été « de moins en moins disposé à autoriser des lignes concurrentes »[2322]. En Allemagne, « la paix fut faite par la conclusion de conventions ou cartels déterminant des règles de partage de trafic. Des accords de cette nature intervinrent même, soit entre des chemins privés et des chemins d'État, soit entre des lignes d'État qui desservaient les mêmes relations »[2323]. Toujours selon Alfred Picard, le gouvernement allemand a pu décider de rouvrir la lutte qu'entraîne la concurrence « dans l'espoir secret ou avoué de déprécier les chemins à racheter »[2324]. Notons qu'en Prusse, la loi de 1838 relative aux chemins de fer prévoyait l'impossibilité d'autoriser, pendant 30 ans, « l'établissement d'un second chemin de fer suivant la même direction réunissant les mêmes endroits et touchant les mêmes points principaux », sans empêcher l'amélioration d'autres communications existantes[2325]. Le ministre du Commerce pouvait seulement autoriser des prolongations de ligne ou des embranchements sur cette ligne[2326]. Les compagnies disposaient donc d'un monopole pendant ce laps de temps. Comme le note Eustache Pilon, pour les services publics locaux, il était

[2318] PICARD, A., *Traité des chemins de fer*, *op. cit.*, t. 1, p. 181.
[2319] *Ibid.*, p. 202.
[2320] *Ibid.*, pp. 181-182.
[2321] *Ibid.*, p. 184. Les formes d'arrangements sont diverses : détermination des mêmes tarifs et vitesse entre les mêmes points desservis par des compagnies différentes ; possibilité de faire circuler les trains sur deux réseaux soit en partageant le produit dans une proportion déterminée, soit en conservant tout le produit du trafic de leur propre réseau ; bourse commune en « cas de partage des recettes de tout le trafic suivant des règles convenues, quelle que soit la compagnie qui ait effectué réellement le transport » ; ou encore traité de location (*Ibid.*, pp. 183-184).
[2322] *Ibid.*, p. 188.
[2323] *Ibid.*, p. 202.
[2324] *Ibid.*
[2325] § 44 de la loi du 3 novembre 1838 (Revue étrangère et française de législation et d'*économie politique*, t. 6, 1839, p. 581).
[2326] § 45 de la loi du 3 novembre 1838 : « La société est tenue de souffrir, si le ministre du Commerce le juge convenable, la jonction d'autres chemins de fer au sien, soit qu'ils forment une prolongation, ou seulement des embranchements avec ce dernier ; elle doit de même permettre l'usage de son chemin à l'entreprise du chemin de prolongation, même avant l'expiration de la période déterminée au § 26 [droit exclusif de trois ans]. De même elle ne peut s'opposer aux constructions nécessaires pour la prolongation, telle que l'établissement d'une seconde voie. Le ministre du Commerce, en accordant la concession de la prolongation ou de l'embranchement, réglera tout ce qui concerne les droits et obligations des deux entreprises, et en particulier l'indemnité à fournir, aux lieux et place du droit de route avant l'expiration des premières trois années » (*Ibid.*, p. 581).

fréquent que la commune s'interdise par traité d'autoriser des canalisations ou entreprises concurrentes »[2327].

La possibilité de développer la « concurrence dans le marché » pouvait, cependant, être prévue par la législation. Par exemple, selon la loi espagnole de 1877 relative aux chemins de fer, aucune concession ne constituait un monopole de droit, puisqu'elle interdisait de réclamer des indemnités si le Parlement octroyait d'autres concessions de routes, de canaux ou de chemin de fer concurrents[2328]. Il en allait de même en Belgique en matière de tramways, puisque la loi du 9 juillet 1875 disposait que toute stipulation qui empêcherait l'octroi de concessions concurrentes serait nulle[2329]. Néanmoins, le monopole existe de fait en raison de l'impossibilité pratique et financière de multiplier les infrastructures, sauf en ce qui concerne leur prolongement ou embranchement. Par contre, la concurrence avec les autres modes de transport est autorisée et réalisable dans les faits. Avec le développement de l'automobile, les chemins de fer en pâtiront beaucoup au cours du XX^{e} siècle.

In fine, l'autorisation permettant l'établissement et l'exploitation de concession pouvait accorder une forme d'exclusivité en droit, mais elle résultait dans tous les cas d'une situation de fait. Une autre forme de concurrence a cherché à être développée en autorisant le partage de l'usage des infrastructures par divers opérateurs privés.

2. Un partage des infrastructures existantes : une pratique également rapidement abandonnée

Au début du développement des chemins de fer a existé la volonté d'introduire une concurrence en permettant à d'autres compagnies que celle qui avait construit l'infrastructure (et qui en conservait la « propriété ») de pouvoir y faire circuler leurs voitures. C'est d'ailleurs cette volonté d'envisager l'éventualité de la coexistence de plusieurs entreprises exploitant simultanément la même voie ferrée, chacune y faisant circuler ses trains et y effectuant des transports, qui explique la distinction entre « le droit de péage qui correspond

[2327] PILON, E., *Monopoles communaux*, *op. cit.*, p. 38. Il explique, en effet, que ce droit a été reconnu, en France, par la jurisprudence. Il justifie ce droit par le fait que « la commune, si elle exerce elle-même ces industries, puise certainement dans ses pouvoirs de police le droit de n'en pas autoriser d'autres ; il est logique qu'un concessionnaire ne se trouve pas dans une situation plus défavorable que la commune. Ces monopoles de fait n'ont donc rien de contraire au droit, qu'ils soient exercés par la commune […] ou par un concessionnaire » (*Ibid.*, pp. 38-39).
[2328] Art 24 de la loi de 1877 (BRAVO MOLTÓ, E., *Legislación de ferrocarriles*, *op. cit.*, p. 41).
[2329] Article 6 al 2 de la loi belge du 9 juillet 1875 (*Annuaire de législation étrangère*, 1875, p. 641). Ce même article consacre « le droit d'autoriser d'autres tramways à s'embrancher sur les lignes concédées ou à s'y raccorder ».

aux charges du capital de premier établissement et aux frais d'entretien de la voie ferrée et le prix de transport qui correspond aux charges d'acquisition et à l'entretien du matériel roulant, aux frais de traction et aux autres dépenses de l'exploitation »[2330]. Comme le souligne Jean Fœlix, il s'agissait d'une « idée neuve »[2331].

En Angleterre, les *Special Acts* accordant les concessions réservaient cette possibilité pour des compagnies, moyennant péage, de faire circuler toutes voitures, wagons ou locomotives sur les lignes établies par d'autres compagnies[2332]. On rencontre cette même volonté de favoriser la « concurrence dans le marché » en Prusse, selon des modalités similaires. En effet, la loi du 2 novembre 1838 obligeait le concessionnaire à laisser des tiers étrangers à la société effectuer des transports moyennant « un droit de route (*Bahngeld*) ou une indemnité conventionnelle »[2333]. La loi accordait cependant un droit exclusif d'exploitation pendant trois ans sans avoir à accorder aux tiers une telle possibilité[2334]. L'article 6 alinéa 1er de la loi belge du 9 juillet 1875 relative aux tramways consacrait, également, « le droit d'accorder à ces entreprises nouvelles, moyennant indemnité, la faculté de faire circuler leurs voitures sur des sections de tramway concédé »[2335].

Cette approche de la concurrence n'a pas eu le succès escompté. En Angleterre, dès 1839, un comité institué par le Parlement déclara illusoire ce type de clause inscrite dans les « *bills de concession* »[2336]. Alfred Picard explique que cette illusion ne résultait pas du refus des compagnies d'accorder à d'autres l'usage de leurs lignes, mais du « défaut de place pour la distribution des billets, pour l'alimentation des machines, pour tous les autres détails du service, [comme des] nécessités d'une direction unique pour la coordination des dispositions relatives à l'exploitation »[2337]. Plus généralement, cette hypothèse ne s'est pas réalisée en pratique en « raison des difficultés matérielles contre lesquelles les entreprises ainsi juxtaposées seraient venues inévitablement se heurter pour l'organisation du service et pour le maintien du bon ordre et de la sûreté de l'exploitation »[2338]. Ainsi, ce type de concurrence est

[2330] PICARD, A., *Traité des chemins de fer*, *op. cit.*, t. 4, p. 4.
[2331] FŒLIX, J., « Législation des chemins de fer, en Prusse et en Autriche », *Revue étrangère de législation et d'économie politique*, t. 6, 1839, pp. 533-534.
[2332] GUILLAUME, A., *De la législation des railroutes, op. cit.*, p. 97. Voir également PICARD, A., *op. cit.*, t. 1, p. 181.
[2333] § 27 de la loi du 3 novembre 1838 (*Ibid.*, p. 537). Le § 29 précise les critères pour fixer les droits à payer en cas de non entente à l'amiable (*Ibid.*, p. 571).
[2334] § 26 de la loi de 1838 qui dispose que « pendant trois années […], la société jouira du droit exclusif, et sans aucune concurrence, d'effectuer le transport et de fixer les prix du transport des personnes et des marchandises » (*Ibid.*, p. 536).
[2335] *Annuaire de législation étrangère*, 1875, p. 641.
[2336] PICARD, A., *op. cit.*, t. 1, p. 181.
[2337] *Ibid.*
[2338] PICARD, A., *op. cit.*, t. 4, p. 4.

resté largement théorique, à l'exception des possibilités d'user des lignes pour des questions de maintenance par exemple.

À notre connaissance, il n'existe pas d'expérience de « concurrence dans le marché » par le partage d'infrastructures en dehors du domaine du transport. Disparaissant à l'époque « libérale », ce type de concurrence est inexistant au cours de la période « sociale ». L'époque « néolibérale » l'a réhabilité en modifiant, au moins en partie, ses modalités.

B. La construction de la « concurrence dans le marché » à l'époque « néolibérale »

Afin de développer la logique marchande, la « concurrence dans le marché » a été remise au goût du jour. En appliquant en pratique les présupposés néolibéraux, des mécanismes juridiques et institutionnels ont été développés afin de déterminer un « cadre » stable dans lequel cette logique pourrait se dérouler de façon optimale dans les grands services en réseaux. Pour créer la concurrence là où elle n'existait plus, ces cadres ont été établis pour les différents services en réseaux qui avaient été nationalisés au cours de la période « sociale ». Si dans certains secteurs comme les télécommunications, l'aérien, l'énergie ou encore le transport ferroviaire de marchandises la concurrence dans le marché est déjà en vigueur, cette concrétisation est encore inachevée pour le transport ferroviaire de voyageurs. Ce secteur a connu, ces vingt dernières années, des changements structurels et institutionnels. Ils sont pensés pour favoriser la « concurrence dans le marché » dont la concrétisation est, à ce jour, prévue à l'horizon des années 2020 pour les grandes lignes commerciales (essentiellement TGV)[2339] (1). De son côté, l'éducation obligatoire, qualifiée d'« activité non économique », est exclue de l'application des traités et donc du droit de la concurrence. Pourtant, les transformations en cours des systèmes éducatifs tendent au développement d'une « concurrence dans le marché » notamment entre les établissements scolaires (2). Tant pour le ferroviaire que pour l'éducation, le développement d'une telle logique est loin d'être évidente. Elle soulève de sérieuses oppositions et résistances mais aussi d'importants obstacles.

[2339] Communiqué de presse du secrétaire d'État chargé des Transports (Alain Vidalies), *Accord sur le pilier politique du 4e paquet ferroviaire*, 8 octobre 2015.
http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2015-10-08_-_CP_Conseil_europeen_du_8_octobre.pdf
Rappelons, que pour les transports régionaux (type TER ou TET), l'ouverture à la concurrence est prévue pour 2026 mais elle concerne la procédure d'attribution des contrats de service public. Il s'agit donc d'une mise en place d'une « concurrence pour le marché » déjà évoquée. La possibilité de choisir le recours à une attribution directe est toujours possible.

1. L'exemple inachevé du ferroviaire

« Pour surmonter ses faiblesses et exploiter les possibilités futures, la Communauté a besoin de chemins de fer d'un type nouveau. Ces chemins de fer doivent être avant tout gérés comme une entreprise, disposer d'une indépendance et de ressources suffisantes pour être concurrentiels, et être libérés des charges héritées du passé. Il faut laisser agir davantage les forces du marché selon des modalités appropriées, et définir clairement le partage des responsabilités entre l'État et les compagnies de chemin de fer, notamment en ce qui concerne les services publics. Les réseaux doivent être intégrés ce qui nécessitera des efforts considérables de toutes les parties intéressées : responsables de la gestion, États membres et fournisseurs. Dans le contexte de ce partenariat destiné à provoquer les changements nécessaires, la Communauté devrait mettre en place un cadre réglementaire modernisé et adopter des mesures en vue d'intégrer les systèmes nationaux au niveau européen »[2340]. Voilà comment, il y a vingt ans, la Commission européenne résumait les objectifs qui devaient présider aux réformes. L'adoption de ce cadre réglementaire est incrémentale. Le quatrième paquet ferroviaire présenté par la Commission européenne en janvier 2013 est toujours en cours d'adoption et soulève de nombreux débats et controverses, comme ce fut également le cas pour les trois paquets ferroviaires précédents.

Au-delà du développement de l'interopérabilité des réseaux afin de permettre la circulation des matériels roulants sur l'ensemble du territoire européen (compatibilités en matière d'écartement des voies, types d'alimentation électrique etc.), la volonté de construire une « concurrence dans le marché » implique l'élaboration d'un nouveau cadre réglementaire. Il a exigé une restructuration du secteur (a), la mise en place d'autorités de régulation (b) et le développement de mécanismes permettant de répartir l'usage des infrastructures (c). En pratique, la métamorphose permettant un développement effectif de la concurrence est difficile à construire.

a. La restructuration du secteur

Cette restructuration passe – comme déjà évoqué et comme c'est le cas pour l'ensemble des services en réseaux – par une évolution des conceptions en matière de monopole. D'une

[2340] *Livre blanc : une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires*, COM(96)421 final, 30 juillet 1996, p. 11.

approche en termes de production intégrée ne séparant pas les infrastructures et l'exploitation (monopole global), il s'agit de penser un monopole partiel qui ne concerne que les infrastructures, l'exploitation, quant à elle, devant être ouverte à la concurrence. La première étape de cette restructuration passe donc par la distinction entre la gestion des infrastructures et l'exploitation du service. L'objectif est que, *in fine*, les infrastructures soient financées d'une part par une redevance payée par les exploitants et, d'autre part, par les fonds publics. Il est en effet admis que la première ne permettra pas de compenser l'intégralité des charges. De son côté, l'exploitation doit devenir une activité qui équilibre ses comptes.

Cette évolution est bien connue, c'est pourquoi elle ne sera rappelée que brièvement. La distinction entre infrastructures et exploitation a été établie par la directive 91/440 qui imposait, dans un premier temps, uniquement une séparation comptable. La seconde étape devait concerner la séparation institutionnelle. Nombre d'États ont anticipé la fin de la période de transition. Aujourd'hui cette mutation est achevée dans l'ensemble des pays de l'étude, même si elle a pu connaître des revirements.

Le Royaume-Uni a engagé une politique de privatisation et d'ouverture à la concurrence des transports ferroviaires dès les années 1990. Il a cherché à démanteler « l'activité en la vendant par morceaux»[2341]. Mais cette vente a été « délicate car peu de repreneurs [se sont présentés] compte tenu d'une part de l'importance de l'effet réseau dans ce secteur et, d'autre part, du fait que la question des charges de l'infrastructure rest[ait] en suspens »[2342]. Les infrastructures ont été transférées, en 1994, à une unique compagnie indépendante, la *Railtrack* qui a été privatisée en 1996[2343]. Cette dernière a rapidement dû faire face à une série de graves accidents posant la question de la sécurité des infrastructures et du système de signalisation, ainsi qu'à de sévères problèmes financiers. Elle a été remplacée, en 2003, par le *Network Rail*, une entreprise publique, qui permettait à l'État de reprendre « directement le contrôle d'une des composantes essentielles du système ferré »[2344].

Dans certains pays, cette séparation a été effectuée dans le cadre d'une structure intégrée. C'est le cas de l'Allemagne où la *Deutsche Bahn AG* – née de la fusion en 1994 de la *Deutsche Bundesbahn* et de la *Deutsche Reichbahn* et transformée en une société anonyme

[2341] CROZET, Y., « Transport ferroviaire et Service public », *op. cit.*, p. 281.
[2342] *Ibid.*, p. 281.
[2343] SPENLEHAUER, V., HAMELIN, F., « Les Faux-semblants de la privatisation en Grande-Bretagne. L'exemple de la police des chemins de fer », *Politiques et management public*, n° 25-3, 2007, p. 119.
[2344] *Ibid.*

dont l'État allemand est le seul actionnaire – regroupe trois sociétés distinctes : une pour les infrastructures (*DB Netz*), une autre pour le fret et une troisième pour les services voyageurs de grandes lignes, qui est dotée d'une autonomie commerciale et dont la gestion a été transférée aux *Länder*[2345]. C'est également le cas de la Belgique avec la réforme de 2005 prévoyant une structure tripartite[2346]. Cette dernière a été modifiée par la loi du 30 août 2013 et ses arrêtés royaux d'application[2347]. Ils ont organisé la fusion entre la *SNCB Holding* et la *SNCB* et une scission partielle de la *SNCB Holding* vers *Infrabel*. L'objectif était de permettre une séparation nette des structures juridiques de la *SNCB* et d'*Infrabel*, tout en prévoyant des mécanismes pour faciliter la coopération entre les deux entreprises. *HR Rail* a, de son côté, été créé. Il est le nouvel employeur du personnel de ces deux structures. De leur côté, les chemins de fer italiens ont été transformés en une société de droit privé *FS* (*Ferrovie dello Stato*), dont l'actionnaire unique demeure l'État, mais restructurée en holding avec plusieurs filiales séparées, dont une pour la gestion des infrastructures (*RFI*) et une pour la gestion du trafic voyageurs et du fret (*Trenitalia*) »[2348]. La France a fini par rejoindre[2349] ce mouvement en adoptant la loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire[2350] et ses décrets d'application. Dorénavant, l'établissement public SNCF est la « holding » qui réunit, d'un côté, *SNCF Réseau*, né de la fusion de Réseau ferré de France (RFF), de SNCF infra et de la Direction de la Circulation Ferroviaire (DCF), et, d'un autre côté, *SNCF Mobilités*, chargée de l'exploitation.

Cette restructuration du secteur a été accompagnée par la mise en place d'autorités de régulation.

[2345] MÉRENNE, E., *Géographie des transports, op. cit.*, p. 167.

[2346] L'ancienne *SNCB,* structure unitaire, a été transformée en 2005 : la *SNCB Holding* était en charge du personnel, de l'informatique, des gares et de la coordination entre les entreprises autonomes : *Infrabel*, le gestionnaire des infrastructures, et *SNCB*, l'opérateur ferroviaire chargé de l'exploitation du trafic voyageurs.

[2347] Loi du 30 août 2013 portant code ferroviaire (*MB*, 20 décembre 2013) ; arrêté royal du 7 novembre 2013 portant réforme des structures de la SNCB Holding, Infrabel et la SNCB (*MB,* 13 novembre 2013) et de l'arrêté royal du 11 décembre 2013 portant réforme des structures de la SNCB Holding, Infrabel et la SNCB (*MB,* 16 décembre 2013). Pour une présentation, voir notamment HEINE, M., DELVOIE, J., FRANÇOIS, A., « Le Paysage ferroviaire belge complétement redessiné en 2014, *eubelius,* 2014,
http://www.eubelius.com/fr/spotlight/le-paysage-ferroviaire-belge-compl%C3%A8tement-redessin%C3%A9-en-2014.

[2348] MÉRENNE, E., *Géographie des transports, op. cit,* p. 167.

[2349] Rappelons que la loi n° 97-135 du 13 févr. 1997 portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France » en vue du renouveau du transport ferroviaire (*JOFR,* 15 février1997) avait institué comme son nom l'indique RFF, EPIC en charge d'assurer la gestion de l'infrastructure dont il est le propriétaire. La SNCF, l'opérateur historique, était néanmoins en charge de la majeure partie de la gestion de cette infrastructure, notamment par le service SNCF infra « gestionnaire d'infrastructure délégué » et la Direction des Circulations ferroviaires indépendante depuis le 1er janvier 2010. Elle devait payer à RFF un droit de trafic à RFF pour l'exploitation du réseau.

[2350] Loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire (*JORF*, n° 179, 5 août 2014, p. 12930).

b. La mise en place d'autorités de régulation

L'autorité de régulation « peut être définie comme une institution publique – dotée ou non de la personnalité juridique – chargée d'établir et de préserver, dans un secteur d'activité économique donné, un équilibre entre la concurrence et d'autres objectifs d'intérêt général définis par le législateur »[2351]. La neutralité, l'expertise, l'impartialité, l'objectivité, la soustraction de la pression du personnel politique et l'absence de conflit d'intérêt vis-à-vis des secteurs régulés constituent l'ensemble des qualités qu'elle doit revêtir. Leur indépendance par rapport aux pouvoirs de l'État est « indispensable pour garantir la soumission exclusive de leurs décisions aux critères techniques et d'expertises que, selon la pensée économique aujourd'hui dominante, la fonction de régulation exige »[2352]. Leur développement a d'ailleurs été une conséquence normative de l'application par la Cour de justice de l'Union européenne de la théorie de l'abus quasi-automatique dans sa décision *RTT* du 13 décembre 1991, qui invitait à « consacrer l'obligation d'impartialité des États membres, en d'autres termes l'interdiction d'être à la fois opérateur et régulateur sur le même marché »[2353]. Ayant le choix entre abandonner leur intervention dans les secteurs des services publics organisés en réseaux ou créer une autorité de régulation indépendante pour lui confier leurs pouvoirs[2354], les États ont opté pour la seconde option[2355]. L'indépendance vis-à-vis des opérateurs, et plus spécifiquement de l'opérateur historique, est également considérée comme primordiale car « la qualité de la régulation dépend en grande partie de la capacité de l'autorité de régulation à résister et à s'émanciper de l'attraction » de celui-ci[2356]. Dans les secteurs où la concurrence est absente, l'objectif des autorités de régulation est de veiller à ce qu'elle puisse s'y déployer (favoriser les nouveaux entrants, garantir aux utilisateurs un droit d'accès aux infrastructures, etc.) tout en palliant ses défaillances ou ses risques de dérives (abus de position dominante,

[2351] ECKERT, G., KOVAR, J.-P., « Introduction », *RFAP*, n° 143, 2012/3, p. 621.
[2352] CUCHILLO, M., « Autorités administratives indépendantes et démocratie politique en Espagne », in LOMBARD, M. (dir.), *Régulation économique et démocratie*, Paris, Dalloz, 2006, p. 104. Notons que cet auteur souligne le caractère relativement contradictoire de l'usage de l'expression autorité administrative indépendante pour qualifier les autorités de régulation puisque « la Constitution de 1978 a sanctionné un caractère lié et objectif de l'administration publique, sous la direction politique de l'exécutif, qui s'accorde mal avec l'absence de facultés de direction du gouvernement et avec les larges pouvoirs décisoires et discrétionnaires octroyées aux AAI » (*Ibid.*, p. 110). Mais c'est cette appartenance des AAI à la catégorie des administrations publiques qui justifie leur constitutionnalité (*Ibid.*, p. 108).
[2353] DELZANGLES, H., « L'Emergence d'un modèle européen d'autorité de régulation », *RJEP*, n° 692, 2011, 2, § 9 et 10 (cite d'après lexis-nexis).
[2354] *Ibid.*
[2355] En Italie, l'Autorité de régulation des transports (*Autorità di regolazione dei trasporti*) a été créée en 2012.
[2356] DEZOBRY, G., « L'Indépendance des autorités de régulation économique à l'égard des opérateurs régulés », *RFAP*, n° 143, 2012/3, p. 648. . Dit autrement « l'autorité de régulation ne peut pas et ne doit pas s'identifier aux intérêts de l'État qui s'exprimaient traditionnellement dans le monopole. L'autorité est plutôt obligée d'éliminer les effets de ce monopole encore existants » (ARNOLD, R., « Régulation économique et démocratie politique en Allemagne », *in* LOMBARD, M. (dir.), *Régulation économique et démocratie*, Paris, Dalloz, 2006, p. 84).

concentrations à caractère monopolistique, absorption d'opérateurs de taille inférieure par des opérateurs plus puissants, etc.). Par ailleurs, la régulation « ne se définit pas par son organisation mais implique l'intervention de la puissance publique afin de concilier la concurrence et des objectifs sociaux sur un marché et d'assurer en continu l'interactivité entre le droit et le fait »[2357]. Avec le deuxième paquet ferroviaire, la directive 2004/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 imposera également la création d'une autorité responsable de la sécurité ferroviaire dans chaque État membre.

Ces autorités de régulation ont pris des formes variées. En Angleterre, « le *Raillway Regulator* règle l'accès aux infrastructures et accorde les licences d'exploitation ; *l'Office of Passengers Rail Services* accorde les "franchises" d'exploitation de réseaux de transport de voyageurs aux entreprises candidates ; toutefois ils exercent leurs missions dans le cadre des orientations fixées par le ministre »[2358]. Les autorités sectorielles britanniques ont des compétences très étendues, qui vont de la mise en œuvre du droit des pratiques anticoncurrentielles au droit de la consommation[2359]. L'importance de leur pouvoir explique que le gouvernement « conserve un droit de regard et un pouvoir d'instruction dans des domaines importants »[2360].

En Allemagne, la *Regulierungsbehörde,* devenue la *Bundesnetzagentur* (Agence fédérale des réseaux) en 2005, est une autorité de régulation multisectorielle qui concerne les secteurs des télécommunications, des postes et du chemin de fer, associant les secteurs de l'électricité et du gaz[2361]. L'intérêt d'une telle formule est d'abord économique, puisqu'« elle permet de mutualiser les moyens humains mais aussi les compétences au sein d'une même entité »[2362]. D'un autre côté, « la réunion des régulateurs dans une même structure trouve sa justification dans la porosité entre les secteurs ainsi que dans leur logique commune : réguler des marchés en voie de libéralisation sur lesquels interviennent des considérations de service public »[2363]. Elle permet donc « de résoudre la problématique de l'inter-régulation, autrement dit la coopération entre régulateurs de secteurs différents »[2364]. Les autorités ont une

[2357] RODRIGUE, L., *Les Aspects juridiques de la régulation européenne des réseaux*, préface de M. Lombard, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 5.
[2358] MARCOU, G., « De l'idée de service public au service d'intérêt général », *op. cit.*, p. 401.
[2359] PERROUD, T., « L'Indépendance des autorités de régulation au Royaume-Uni », *RFAP*, n° 143, 2012/3, p. 736.
[2360] *Ibid.*.
[2361] ARNOLD, R., « Régulation économique et démocratie politique en Allemagne », *op. cit.*, p. 2009.
[2362] DELZANGLES, H., « L'Emergence d'un modèle européen d'autorité de régulation », *op. cit.*, § 30.
[2363] *Ibid.*
[2364] *Ibid.*, § 31.

autonomie, mais ne sont pas indépendantes vis-à-vis des pouvoirs exécutif ou législatif en conformité à la loi fondamentale[2365].

En France, à la suite de la directive 2001/14/CE qui imposait aux États d'instituer un organisme de contrôle devant « être indépendant des gestionnaires d'infrastructure, des organismes de tarification, des organismes de répartition et des candidats », le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 a créé une mission de contrôle des activités ferroviaires rattachée au ministère en charge des transports qui n'avait que des pouvoirs consultatifs. Mais, « la Commission européenne a adressé le 26 juin 2008 une mise en demeure au gouvernement français. Ses griefs portaient notamment sur la compétence et le fonctionnement de l'organisme français de contrôle ferroviaire, la Mission de contrôle des activités ferroviaires qui ne répondait pas, selon l'analyse de la Commission, aux normes communautaires. En effet, cet organisme se trouvait placé sous l'autorité administrative directe du ministre chargé des transports, ce dernier étant lui-même l'autorité de tutelle de la SNCF. En outre, contrairement aux prescriptions de l'article 30 (5) de la directive 2001/14/CE, saisie d'une plainte par un opérateur sur son droit d'accès au réseau ferroviaire national, la Mission de contrôle des activités ferroviaires n'était pas en mesure « d'adopter les mesures nécessaires afin de remédier à la situation ». De surcroît, elle ne disposait pas des moyens juridiques lui permettant de faire exécuter ses décisions, par exemple en infligeant des sanctions ou en prononçant des astreintes, il s'agissait d'un organisme consultatif »[2366]. L'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF), devenue ensuite Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER)[2367], est une autorité publique indépendante créée

[2365] WALTHER, J., « L'Indépendance des autorités de régulation en Allemagne », *RFAP*, n° 143, 2012/3, p. 694. La Cour constitutionnelle fédérale a interprété l'article 20 alinéa 2,1 de la Loi Fondamentale comme impliquant le fait que « l'administration doit pouvoir être rattachée au pouvoir législatif seul démocratiquement élu, comme le seraient les maillons d'une chaîne ; on parle en ce sens d'une « chaîne de légitimation démocratique » (*Legitimationskette*). […] Les ministres exercent donc leur contrôle principalement par le biais d'instructions aux autorités. Il ne doit pas exister d'espace administratif échappant à ce pouvoir de donner des instructions, sinon la chaîne de légitimation serait rompue et les autorités de régulation ne font pas exception à la règle. La problématique même de l'indépendance est souvent formulée en doctrine sous l'angle quasi-exclusif de ces instructions, *Weisungsrecht*, alors que l'indépendance ou l'autonomie renvoie à d'autres champs d'interactions possibles, comme les personnels, la dotation, les processus décisionnels internes, etc. » (*Ibid.*, p. 695). Notons par ailleurs que « les autorités sont entendues comme des émanations des gouvernements, et incarnent le "gouvernement régulateur". On trouve en ce sens des représentations indirectes des gouvernements des Länder dans la BNetzA pour ce qui est du secteur de l'énergie, les autorités de régulation sectorielles des Länder y étant représentées par un comité des régions (*Länderausschuss*). Ces autorités sont parties de l'administration du Land et l'exécutif des Länder concernés peut se faire entendre par là auprès de l'autorité fédérale, en vue d'harmoniser les politiques de régulation » (*Ibid.*, p. 704). Les textes européens et la jurisprudence de la Cour entendant la notion d'autonomie comme impliquant l'absence d'instruction, la conception allemande risque d'être remise en cause. « Reste à voir si la Cour de justice de l'Union européenne acceptera de reconnaître dans l'autonomie aménagée des chambres décisionnelles allemandes une indépendance matérielle suffisante ou si elle insistera sur une indépendance complète et formelle. La doctrine allemande voit dans la chaîne de légitimation un obstacle qu'il sera difficile d'écarter du point de vue de l'ordre constitutionnel » (*Ibid.*, pp. 705-706).

[2366] COSPÉREC, B., « L'Indépendance de l'autorité de régulation des activités ferroviaires », *RFAP*, n° 143, 2012/3, p. 781.

[2367] Cette transformation est issue de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

par la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires (ORTF) et portant diverses dispositions relatives aux transports pour se mettre en conformité avec le droit communautaire.

En Italie, la régulation ferroviaire s'effectuait, initialement, par l'Agenzia nationale per la sicurezza delle ferrovie (ANSF)[2368] et l'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari (URSF). Ce dernier était au départ un service du ministère des Transports sans personnalité juridique. Suite à l'engagement d'une action en manquement par la Commission européenne à l'encontre de l'Italie, une « autonomie d'organisation et comptable » sera consacrée par le législateur[2369]. Les fonctions de l'URSF seront finalement transférées à l'Autorité de régulation des transports (*Autorità di regolazione dei trasport, ART*), créée en 2012, qui « opère en pleine autonomie et avec une indépendance de jugement et d'appréciation »[2370]. Cette dernière a « vocation à promouvoir l'uniformité et la cohérence du système de libéralisation dans tout le secteur du transport (autoroutes, taxis, ferroviaire, etc.) »[2371].

Avec Reiner Arnold, on peut noter que « les autorités indépendantes (même si elles ne sont que relativement indépendantes) s'inscrivent dans un phénomène de "déparlementarisation". Dans ce contexte, des compétences politiques sont transférées du Parlement à des commissions d'experts, à des chambres de décision, notamment dans des domaines techniquement très complexes. Souvent la politique renonce à décider et se conforme aux opinions de ces entités extraparlementaires. Cela diminue la possibilité d'une critique de la part du public »[2372] et tend à aborder des questions de caractère politique sous un angle technique.

Ces autorités de régulation sont conçues pour faciliter la transformation du secteur par le développement de la « concurrence dans le marché ». En suivant le scénario envisagé par la Commission européenne, elles « n'ont pas vocation à s'inscrire durablement dans le paysage

[2368] L'ANSF « est dotée d'une "autonomie administrative, réglementaire, patrimoniale, comptable et financière" [Art. 4-3 Decreto legislativo 162/2007]. Elle est soumise aux pouvoirs de direction et de contrôle du ministre des Transports qui apprécie si les objectifs de sécurité ferroviaire sont bien remplis. D'autre part, l'ANSF est "indépendante sur le plan organique, juridique et décisionnel de toute entreprise ferroviaire" [Art. 5-2 Decreto legislativo 162/2007] » (MARTUCCI, F., « L'Indépendance des autorités de régulation en Italie », *RFAP*, n° 143, 2012/3, pp. 728-729).
[2369] *Ibid.*, p. 728.
[2370] « La création de cette nouvelle autorité fait partie d'une série de mesures décidées par le gouvernement Monti, afin d'assainir les finances publiques et de relancer l'économie. Ces mesures forment le décret "libéralisations" [Decreto legge /2012, n. 1, *GU*, n° 1924/01/2012] fortement contesté par une partie des acteurs » (*Ibid.*, p. 724).
[2371] *Ibid.*
[2372] ARNOLD, R., « Régulation économique et démocratie politique en Allemagne », *op. cit.*, pp. 94-95.

institutionnel des secteurs économiques concernés ; leur mission n'étant que d'accompagner l'ouverture à la concurrence des secteurs anciennement monopolisés »[2373]. À mesure que la concurrence s'intensifie, « l'objectif est de réduire progressivement la réglementation sectorielle *ex ante* »[2374], c'est-à-dire la réglementation visant à réguler, en amont, la structure du marché (conditions d'entrée, autorisation de nouveaux entrants, mesures conservatoires, etc.). Néanmoins, comme le souligne Guillaume Dezobry, pour le moment, dans le secteur ferroviaire comme dans les autres secteurs régulés, « l'on constate que non seulement le besoin de régulation *ex ante* ne diminue pas mais il semble au contraire avoir tendance à augmenter »[2375]. De surcroît, la concurrence entre infrastructures étant compromise, « on n'imagine pas comment une industrie de réseau pourrait fonctionner sans l'intervention d'une autorité de régulation garantissant la neutralité de l'accès à l'infrastructure essentielle »[2376].

Après avoir restructuré le secteur et instauré des autorités de régulation, il reste à ouvrir les marchés de transport à la concurrence. Dans cette optique, la question de l'allocation des capacités ferroviaires est une question déterminante.

c. Une difficile mise en concurrence des capacités d'infrastructure[2377]

Pour que la concurrence puisse s'exercer, il est nécessaire de répartir l'utilisation des infrastructures. En matière ferroviaire cette répartition s'effectue par l'octroi de sillons, c'est-à-dire d'une autorisation de circuler d'un point à un autre du réseau dans une tranche horaire. Les opérateurs pouvant prétendre à utiliser des sillons doivent être agréés, c'est-à-dire obtenir une licence d'entreprise ferroviaire et un certificat de sécurité[2378].

[2373] DEZOBRY, G., « L'Indépendance des autorités de régulation économique à l'égard des opérateurs régulés », *op. cit.*, p. 648.
[2374] *Ibid.*
[2375] *Ibid.*
[2376] *Ibid.*
[2377] Ce paragraphe a été rédigé à la suite d'un entretien avec Guillaume Vastel qui a rédigé un mémoire de master sur les sillons ferroviaires sous la direction de Christophe Le Berre (VASTEL, G., *Les Sillons ferroviaires*, Mémoire de master à l'Université Paris Ouest, 2013, 39 p.). Il est actuellement en contrat CIFRE à la SNCF à la direction juridique groupe au service pilotage et stratégie. Sa thèse, réalisée sous la direction de Ludovic Bernardeau, porte sur les facilités essentielles dans le secteur ferroviaire.
[2378] Voir la directive 95/18/CE du Conseil en date du 19 juin 1995 concernant les licences des entreprises ferroviaires. Des exigences financières, des capacités professionnelles et l'honorabilité des sociétés et de ses dirigeants font partie des critères d'attribution (articles 4, 5, 6, 7 et 8). Cette licence est valable cinq ans. En France, voir article 4 du décret de 2003 qui dispose que « pour exercer sur le réseau ferré national une activité de transport de marchandises et de voyageurs ou d'une seule de ces catégories de transport, les entreprises ferroviaires mentionnées à l'article 2 doivent être titulaires : d'une licence d'entreprise ferroviaire délivrée par le ministre chargé des transports ou par l'autorité compétente de l'État membre de l'Union européenne ou de l'État appliquant des règles équivalentes à celles de l'Union européenne en vertu d'accords conclus avec celle-ci, où cette entreprise est établie, correspondant aux catégories de transport effectué ; d'un certificat de sécurité valable pour les services envisagés et les lignes empruntées. Elles doivent également être attributaires des capacités d'infrastructure

La directive 2001/14/CE[2379], qui exclut les réseaux locaux et régionaux autonomes et les réseaux réservés exclusivement à la prestation de services urbains et suburbains de transport de voyageurs, a obligé à ce que soit publié un document de référence du réseau devant comporter les caractéristiques de l'infrastructure mise à la disposition des entreprises ferroviaires, y compris ses conditions d'accès ; les principes de tarification et ses modifications probables dans les cinq années suivantes ; les principes et critères de répartition des capacités (caractéristiques, restrictions éventuelles, procédures et délais à respecter)[2380]. Cette étape préalable était nécessaire pour que la demande de sillon soit possible.

La directive 2012/34/UE propose des mécanismes de tarification et d'attribution des capacités d'infrastructure reposant sur des procédures administrées. Elle ne fait donc pas directement référence à la possibilité d'utiliser des enchères pour allouer et tarifer ces capacités. Ces dernières n'interviennent qu'en cas d'échec de la procédure de coordination des demandes prévue par la directive 2012/34/UE (article 46). Par ailleurs, elles ne concernent que les sections du réseau déclarées saturées au sens de l'article 47§1 de la directive. Enfin, elles n'ont lieu que si les règles de priorité qui catégorisent les circulations en fonction de leur importance pour la collectivité n'ont pas permis de les départager (article 47§4). Mais si tel n'est pas le cas, la capacité sera allouée au train prioritaire sans mise en place d'enchères (en Allemagne par exemple un train de voyageurs cadencé est prioritaire sur une circulation de fret).

Quand la procédure des enchères est lancée, chaque demandeur doit soumettre une offre à l'autorité compétente, dont le montant doit être au moins égal aux redevances prévues. La capacité doit être allouée au plus offrant. En Allemagne, c'est le régulateur qui supervise cette procédure, mais il peut arriver qu'il soit uniquement informé de cette dernière, comme c'est le cas en Slovénie. Pour le moment, en France, l'ARAFER n'évoque la possibilité d'attribuer des capacités par des mécanismes de marchés que dans le cadre des contraintes de capacité (« attribution concurrentielle des sillons rares »[2381]).

---

nécessaires au service envisagé et disposer des moyens techniques et des personnels nécessaires pour assurer la traction des convois ».

[2379] Directive 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité

[2380] En France, RFF et aujourd'hui SNCF réseau doit prendre en compte les capacités offertes aux services de transport de voyageurs et veiller à assurer la meilleure utilisation des infrastructures et le développement équilibré de l'ensemble des services ferroviaires. Elle doit donc définir et évaluer les capacités disponibles, attribuer les sillons, déterminer les graphiques de circulation, prévoir les intervalles de travaux. Elle est en charge de retracer tous les mouvements de trains et de matériels roulants programmés sur douze mois consécutifs.

[2381] Voir note de bas de page 20, §II.74 de l'avis 2015-004 et III.37 de l'avis 2014-001 de l'ARAFER.

L'Allemagne a mis en place, à une seule reprise, des enchères attribuant des capacités ferroviaires pour l'usage d'une voie en gare d'Ingolstadt pour la desserte d'une usine Audi. L'enchère, sous le contrôle du régulateur, a été remportée par DB Schenker. Deux autres procédures ont été lancées pour l'attribution de sillons, mais ne sont pas parvenues jusqu'à leur terme, les entreprises ferroviaires préférant finalement modifier leur demande de sillons pour les rendre compatibles. DB Netz s'attend par ailleurs à ce que le processus d'enchères prévu soit de nouveau mis en place dans les années à venir pour la ligne reliant l'Allemagne continentale à l'île de Sydl.

Au-delà de la difficulté de mettre en concurrence les capacités ferroviaires, force est de constater que le nombre d'opérateurs candidats reste peu significatif. Par exemple, en France, l'ouverture, depuis 2009, du trafic international à la concurrence n'a conduit à la présence que d'une seule entreprise nouvelle (Thello) pour seulement deux dessertes (Paris-Venise et Marseille-Milan). De leur côté, les entreprises Eurostar et Thalys, si elles sont gérées de manière autonome, appartiennent majoritairement à la SNCF (55 % pour Eurostar et 60 % pour Thalys). Elles ne sont pas considérées, de ce fait, comme des entreprises concurrentes au sens du droit de la concurrence. Concernant l'ouverture prochaine des transports nationaux de voyageurs grandes lignes, à l'heure actuelle, la situation ne semble pas différente.

Cette réalité est probablement à mettre en relation avec les caractéristiques économiques de la gestion du transport ferroviaire de voyageurs. Il ne s'agit pas d'un secteur en forte croissante, les investissements exigés en matériel de transport y sont considérables, l'encadrement réglementaire est fort et, par conséquent, les taux des rentabilités que peuvent attendre les investisseurs sont bas. Tel n'est pas le cas en matière d'éducation où la « concurrence dans le marché » est structurellement beaucoup plus aisée à mettre en place. Il constitue, de surcroît, un secteur en plein essor. Néanmoins, la représentation de l'éducation en terme de marchandises que cette logique implique rencontre de fortes résistances.

2. L'exemple en cours de l'éducation

Si l'éducation obligatoire est exclue du champ des traités européens, il n'en demeure pas moins qu'une logique de la concurrence dans le marché s'y développe par le biais de l'application des principes du néolibéralisme.

La période sociale a été marquée par les revendications de justice, d'égalité et d'intégration, ainsi que par la volonté de démocratiser les systèmes éducatifs. À côté de la suppression des classes préparatoires primaires rattachées aux lycées (petites classes), le symbole de cette période est le développement d'établissements secondaires non sélectifs comme les *comprehensive schools* en Angleterre, le collège unique en France ou encore la *scuola media* en Italie. Si les principes et les valeurs qui sous-tendaient ces réformes n'ont jamais été complétement mis en pratique, ils ont néanmoins produit des effets non négligeables (voir partie I). Or, l'une des caractéristiques de l'époque néolibérale est que les principes de base d'une réforme démocratique de l'éducation, dont ces établissements non sélectifs témoignent, sont attaqués de toute part. L'un des principaux griefs qui leur sont adressés est qu'ils entravent la promotion des « meilleurs » en conduisant à un nivellement par le bas. De surcroît, ils ne répondent pas suffisamment aux besoins évolutifs de l'économie, ne forment pas à l'esprit d'entreprise, comme à la nécessité, pour les individus, d'être adaptables, flexibles ou compétitifs. Pour illustrer ce changement de perspective, on peut citer Tony Blair qui, dans un discours devant l'association nationale des directeurs d'école du 1er mai 2004, soutenait que « pendant des années, l'éducation a été une cause sociale ; aujourd'hui c'est un impératif économique »[2382]. L'éducation est de plus en plus appréhendée comme un produit, qui doit être pensé « en termes de profitabilité des éléments de la force de travail potentielle »[2383]. Dans le mouvement de transformation en cours, le développement d'une conception économiciste conduit à donner une place centrale aux logiques du marché et de la marchandisation.

Christian Laval identifie deux types de phénomènes qui caractérisent la période actuelle dans ce domaine. La « commercialisation de l'*espace scolaire* », d'une part, qui renvoie aux stratégies des entreprises visant à « pénétrer le domaine scolaire soit pour des raisons publicitaires (débouchés indirects) soit pour la vente de produits (débouchés directs)[2384]. La

[2382] Cité par JONES, K (dir.), *L'Ecole en Europe, op. cit.*, p. 44.
[2383] JONES, K (dir.), *op. cit.*, p. 43.
[2384] LAVAL, Ch., *L'école n'est pas une entreprise, op. cit.*, p. 131. On peut citer, par exemple le fait, qu'« en Allemagne, la vente d'espace publicitaire a fait grand bruit » ou, en Angleterre, l'engagement de l'entreprise *Imagination for School Media Marketting,* « à verser à 300 écoles secondaires 5 000 livres par an en échange de la liberté d'affichage publicitaire dans tous les locaux de l'école ». Pour prendre un dernier exemple, toujours en Angleterre, on peut évoquer les trousses pédagogiques offertes par McDonald's portant sur les matières de base. Selon Christian Laval, « on y trouve des questions "instructives" : en géographie : situez les restaurants McDonald's en Grande-Bretagne ; en histoire : qu'y avait-il sur le terrain de McDonald's avant que le restaurant ne soit construit ?; […] en mathématiques : combien de frites y a-t-il dans le cornet ? ». Dans tous les pays, se multiplient les matériels et supports publicitaires qui permettent de compenser les manques de financement public en matière d'équipements et de matériels nouveaux plus complexes et plus coûteux (*Ibid.*, pp. 159-169.). Voir également EVANNO, J.-N., « La Privatisation de l'enseignement en Angleterre sous le *New Labour* : modalités, enjeux et premiers résultats », *in* LEYDIER, G., *Les Services publics britanniques*, Rennes, PUR, 2004, p. 192 ou encore JONES, K (dir.), *L'Ecole en Europe, op. cit.*, pp. 117-120.

« commercialisation de l'*activité éducative* », d'autre part, symétrique du premier type de phénomène, qui « renvoie à la transformation des écoles en entreprises productrices de marchandises spécifiques »[2385]. Christian Laval distingue ici « la *marchandisation* des produits éducatifs, c'est-à-dire la transformation en marchandises des supports et contenus de l'enseignement et la *mise en marché* ou *marchéisation* de l'école, que favorisent l'essor de la concurrence entre établissements et l'instauration du libre choix des familles »[2386]. Pour cet auteur, « ce qui est à chaque fois en cause, c'est l'autonomie de l'espace comme de l'activité éducatifs, autonomie qui devient difficile à défendre dans un monde entièrement régi non seulement par le commerce réel, mais l'imaginaire du commerce généralisé »[2387].

Les Anglais ont été précurseurs de ces mutations. Avec les Suédois, ils sont aussi allés le plus loin dans les réformes en cours. En effet, « en transformant la crise de l'école en véritable capital politique, le gouvernement Thatcher est parvenu à laminer les syndicats d'enseignants, à priver les autorités locales de leurs pouvoirs en matière d'éducation et à imposer son projet de transformation de grande envergure »[2388]. Les réformes ne seront pas remises en cause par les travaillistes qui continueront dans la même logique. De nombreuses mesures ont été adoptées pour transformer l'ancien cadre : des aides financières destinées à scolariser les élèves des classes populaires dans des écoles privées ont été adoptées ; de nouveaux établissements gérés à la manière du privé, financés en partie par les entreprises et majoritairement par l'État ont été créés ; des écoles et des autorités locales considérées comme défaillantes ont été transférées à des entreprises privées ; le principe de l'autonomie des établissements a été consacré ; le nombre d'élèves inscrits est un critère important dans l'attribution des financements ; les écoles ont été incitées à développer des « stratégies d'attraction » ; les règles d'inscription dans les écoles ont été « libéralisées » ; des tests et examens dont les résultats sont diffusés aux parents et qui conditionnent également les financements ont été instaurés[2389]. Toutes ces réformes ont encouragé la concurrence des écoles.

L'autonomisation des établissements est un élément clé dans ces transformations. L'objectif avancé est qu'ils doivent être affranchis de l'administration stigmatisée comme

[2385] LAVAL, Ch., *L'école n'est pas une entreprise*, *op. cit.*, p. 131.
[2386] *Ibid.*
[2387] *Ibid.*
[2388] JONES, K (dir.), *L'Ecole en Europe, op. cit.,* p. 102.
[2389] LAVAL, Ch., *L'école n'est pas une entreprise*, *op. cit.*, pp. 176-177 ; EVANNO, J.-N., « La Privatisation de l'enseignement en Angleterre sous le *New Labour, op. cit.*, p. 182-192.

« bureaucratique », afin de libérer l'innovation et la créativité, favoriser la compétitivité et adapter leur offre aux besoins locaux, notamment économiques. C'est ce qui justifiera, depuis les années 1990, la tendance de la politique éducative « à développer l'autonomie, l'originalité, la diversité des établissements scolaires, qui sont par là censés mieux répondre à des demandes différentes des usagers, invités à choisir "librement" les offres éducatives les plus attirantes à leurs yeux »[2390]. C'est ce qui explique les importants transferts « de responsabilité depuis des instances de gestion élues (locales, régionales ou nationales) vers des administrations d'établissements scolaires non élues mais financièrement autonomes »[2391]. Ces établissements exercent notamment des fonctions de gestion qui étaient auparavant exercées par l'administration. Les chefs d'établissements, devenus des « managers », ont par exemple des compétences en matière de gestion du personnel qu'ils peuvent récompenser ou sanctionner. Ils doivent plus généralement appliquer les principes du *new public management*. Par ailleurs, étant incités à multiplier leurs sources de financement, ils consacrent une partie non négligeable de leur temps à l'« optimisation des budgets », en cherchant à louer leurs locaux, à conclure les marchés les plus avantageux pour leurs achats (matériel scolaire, entretien, transport, cantine etc.), ou encore à trouver des sponsors, des mécènes et des partenaires[2392].

Dans cette logique, l'établissement doit déterminer ses projets pédagogiques et ses programmes. Les autorités publiques ne fixent plus que dans des termes très généraux les objectifs à atteindre. Pour prendre l'exemple de la Suède, il s'agit de savoir maîtriser la langue du pays et « exprimer des idées en paroles et en écriture » ou encore de pouvoir maîtriser « les bases d'une pensée mathématique et pouvoir l'appliquer dans la vie quotidienne »[2393]. C'est à chaque établissement de déterminer les moyens pour réaliser ces objectifs, en fonction de ce qui est considéré comme le meilleur pour les élèves concernés[2394]. C'est la fin d'un système qui fixait des règles et des contenus et l'avènement d'un nouveau fondé sur des objectifs quantifiés et donc évaluables. Dans cette logique les audits se multiplient, afin de mesurer le rapport qualité/prix, l'efficacité de la gestion et la qualité du service offert aux « clients ». Il s'agit également de contrôler les performances des élèves. Tous ces critères conditionnent les financements publics.

[2390] *Ibid.*, p. 171.
[2391] JONES, K (dir.), *op. cit.*, p. 101.
[2392] FALKEHED, M., *Le Modèle suédois*, Paris, éd. Payot et Rivages, 2005, p. 62.
[2393] Il s'agit d'extraits du *Programme pédagogique pour l'éducation nationale obligatoire pour l'école maternelle et pour les activités périscolaires,* qui est décrit en dix-neuf pages (Cité par FALKEHED, *op. cit.*, p. 51).
[2394] *Ibid.*

Pour favoriser les possibilités de « libre choix », certains pays instaurent des mécanismes s'apparentant aux « bons de scolarité » proposés par Milton Friedman et défendus par Friedrich Hayek. Leur idée est que les financements publics couvrant une partie des coûts d'éducation soient distribués aux parents, afin qu'ils puissent choisir l'école où ils veulent envoyer leurs enfants[2395]. En Suède, les parents ont la possibilité de demander à leur commune de rattachement d'acheter une place dans une école qui répond à leur besoin spécifique. Si la commune ne peut fournir l'offre, elle est tenue de payer. Magnus Falkehed cite l'exemple d'une école ne pouvant investir pour mettre en place les équipements nécessaires à l'accueil d'un élève aveugle. Dans ce cas, la commune doit, sur son budget, acheter une place pour cet enfant dans une école équipée du matériel adapté. Dans un esprit plus inquiétant, tant les dérives peuvent être nombreuses, il cite l'exemple de « communes qui voient leur jeunesse s'exiler vers des écoles plus ou moins lointaines où ils peuvent bénéficier de cours approfondis de VTT » ou de cours d'échecs pendant leur scolarité[2396]. Si ces écoles dites libres, tout en étant subventionnées sur fonds publics, sont considérées comme « un creuset créatif, de vrais laboratoires d'apprentissage », elles conduisent dans les faits, malgré la mise en place de système compensatoire, à creuser les inégalités des chances entre les élèves, les écoles dans certains quartiers se vidant de leurs meilleurs élèves comme de leurs professeurs[2397]. En 2003, le gouvernement italien de Berlusconi a « au mépris de l'interdiction constitutionnelle de financer l'école privée avec des fonds publics […] mis en place un système de financement national destiné à subventionner les inscriptions dans les institutions privées »[2398]. La Lombardie, comme sept autres régions, s'est appuyée sur ce dispositif pour « mettre à la disposition des parents différents chèques éducatifs leur permettant de se faire rembourser les frais d'inscription versés aux écoles privées »[2399].

Ces différentes réformes conduisent à transformer les établissements en « unité commerciale » de vente de biens et services dans un marché en plein essor[2400]. Comme le note Ken Jones, « les écoles ne sont plus seulement la cible des interventions d'entreprises privées, elles deviennent elles-mêmes, au moins dans les intentions politiques, de véritables

[2395] HAYEK, F., *Droit, législation et liberté*, *op. cit.*, pp. 720-721.
[2396] FALKEHED, M., *Le Modèle suédois*, *op. cit.*, p. 65.
[2397] *Ibid.*, p. 66. Pierre Dardot et Christian Laval explique que « le "libre choix" est très inégalitaire, toutes les familles n'ayant pas les mêmes capacités de l'exercer avec les mêmes atouts, comme de nombreuses études l'ont montré dans le domaine scolaire » (DARDOT, P., LAVAL, Ch., *La Nouvelle Raison du monde, op. cit.*, p. 385).
[2398] JONES, K. (dir.), *L'Ecole en Europe, op. cit.*, p. 124.
[2399] *Ibid.*
[2400] *Ibid.*, p. 105.

entreprises qui opèrent sur les marchés de l'orientation scolaire ou qui recherchent subventions d'entreprises et partenariats »[2401]. La « liberté de la demande », la « diversité de l'offre », la possibilité de l'évaluer afin de conditionner les financements et d'informer sur leur « performance »[2402], sont autant de manières de développer la « concurrence dans le marché », c'est-à-dire la concurrence entre établissements. Dans l'ensemble des pays, ces transformations sont particulièrement avancées dans l'enseignement supérieur. En matière d'enseignement obligatoire, il y a de fortes résistances dans nombre d'entre eux. Les réformes ne sont pas aussi radicales qu'en Suède et en Angleterre, mais les mêmes logiques s'immiscent progressivement, à travers l'adoption de réformes successives qu'il n'est pas possible d'expliciter ici. Cependant, « l'école en Europe occidentale continue de véhiculer des valeurs et des pratiques de solidarité qui ont résisté à la logique du marché. Elles sont suffisamment ancrées pour mobiliser encore maintenant des forces importantes de contestation »[2403].

Le domaine éducatif reste donc « un terrain d'affrontements crucial qui permet de mieux comprendre l'Europe d'aujourd'hui et de se représenter plus précisément son avenir »[2404]. L'enjeu est de taille puisque, tant en raison de la masse financière qu'il représente que de son rôle central dans la société et dans la socialisation de la jeunesse, sa soumission aux logiques du marché est un puissant moyen d'accélérer le processus général de transformation que connaissent les sociétés européennes.

[2401] *Ibid.*
[2402] Notons que les enquêtes PISA (*Program for International Student Assessment* ou programme pour l'évaluation internationale des étudiants) jouent un rôle important. Elles « se sont révélées essentielles dans le passage d'indicateurs de ressources à des indicateurs de résultats » qui évaluent les systèmes éducatifs à l'aune d'une conception économiciste. Or, « comme tout système institutionnalisé de mesure, PISA ne décrit pas seulement les faits, il les a créés et leur a donné un sens » (*Ibid.*, p. 85).
[2403] JONES, K (dir.), *L'Ecole en Europe*, *op. cit.*, p. 21.
[2404] *Ibid.*p. 20.

Conclusion du Chapitre II

La mise en place des mécanismes de la concurrence dans le domaine des services publics rencontre de nombreux obstacles tant dans les services publics commerciaux que ceux non commerciaux. Les services en réseaux présentent des caractéristiques spécifiques. Au-delà du fait que les infrastructures ne peuvent être multipliées pour des raisons d'espace, les lourds investissements capitalistiques qu'elles impliquent ont rendu incontournable leur établissement en monopole pour chaque unité d'infrastructure. Ils ont également engendré une dynamique de concentration liée à la difficulté de lever et de rentabiliser le capital critique nécessaire. En effet, s'il a pu exister des constructeurs et des gestionnaires différents, responsables de secteurs géographiquement délimités, les ententes, les faillites ou encore les fusions sont apparues très tôt. Se sont ainsi constitués, notamment dans le domaine des chemins de fer, des oligopoles puissants, engendrant un questionnement sur le fait de savoir s'ils devaient rester mains d'opérateurs privés ou passer dans le giron de l'autorité publique. C'est *in fine* la seconde solution qui prévaudra.

L'éducation obligatoire étant qualifiée d'« activité non économique » est exclue de ce fait des champs d'application des traités européens. Néanmoins, ce secteur a souvent été gagné par la concurrence, du fait notamment d'un secteur privé partout important et des stratégies d'évitement de la mixité sociale développées au sein des familles les plus initiées. Cette concurrence ne s'exerce pas dans le cadre d'un marché au sens « classique » du terme puisque la confrontation et la conciliation de l'« offre » et de la « demande » sont largement déterminées par des choix politiques, qui sont devenus des caractéristiques essentielles de ce secteur. En effet, l'enseignement privé fait l'objet de subventions publiques, sauf à devenir inabordable pour l'ensemble de la population à l'exception d'une petite minorité. De surcroît, les prix ne sont pas déterminés par les mécanismes du marché puisque l'enseignement public est gratuit et que l'enseignement privé est généralement subventionné.

Au-delà des caractéristiques des secteurs, les mécanismes de la concurrence favorisant les investissements dans les segments rentables et vers les populations solvables, créent une tendance à l'écrémage du marché. Répondant à des besoins considérés comme fondamentaux, la spécificité des services publics est de permettre leur accès à toutes les catégories de la

population. Ces réalités ont conduit partout des autorités publiques à intervenir dans le sens de cet objectif, diminuant ainsi l'emprise des logiques concurrentielles.

Ces diverses raisons expliquent que la concurrence au sens « classique » du terme ne peut se développer dans ces secteurs. Malgré ces constats, les autorités publiques ont adopté des constructions juridiques permettant à une forme de concurrence de bénéficier d'un champ d'application en matière de services publics. Le type privilégié de concurrence est celui de la « concurrence pour le marché ». La concurrence existe pour l'attribution de la concession, mais l'exploitation est assurée sous forme de monopole. L'organisation juridique de ce processus varie selon les époques. Dans les périodes « libérale » et « sociale », la mise en concurrence n'est pas systématique et peu fréquente puisque les contrats de concessions sont attribués pour de longues durées, justifiées par des impératifs d'équilibre économique. Dans la période « néolibérale », cette mise en concurrence est de plus en plus encadrée juridiquement et la tendance est à la recherche de la diminution des durées des concessions afin de permettre leur remise, plus fréquente, sur le marché.

La « concurrence dans le marché » existe néanmoins. Elle a caractérisé les débuts du développement des chemins de fer à l'époque « libérale ». Elle a rapidement été abandonnée en raison de la complexité de son fonctionnement et des coûts qu'elle entrainait. L'époque « néolibérale » tente de la réhabiliter, notamment dans les grands services en réseaux. Si cette tentative semble suivie d'effets pour des services en réseaux, tels les télécommunications, l'énergie ou encore le fret ferroviaire, tel n'est pas encore le cas dans les réseaux nationaux de transport ferroviaire de voyageurs. Depuis vingt ans, ce secteur est, néanmoins, restructuré dans cette perspective. Les anciens monopoles publics ont été démembrés afin de séparer les infrastructures de l'exploitation. Des mécanismes permettant de répartir l'accès à ces dernières ont été créées. Des autorités de régulation ont été mises en place. Le cadre juridique pour l'ouverture à la concurrence prévue à l'horizon 2020 se met ainsi en place. Ces réformes ne vont pas sans rencontrer des obstacles, comme en témoignent les difficultés à adopter le quatrième paquet ferroviaire, mais également le peu d'empressement des opérateurs privés à se porter candidat.

Le secteur éducatif est également concerné par cette volonté de développer la « concurrence dans le marché ». Ce type de concurrence est beaucoup plus aisé à instituer que dans les secteurs en réseaux. Sa construction passe notamment par l'autonomisation des

établissements scolaires et la libéralisation du « choix » des familles. Ce secteur étant exclu du champ des traités européens en raison de sa qualification d'« activité non économique », ce sont les États eux-mêmes qui adoptent ces réformes et favorisent les transformations. Si certains pays, comme l'Angleterre et la Suède, sont particulièrement bien avancés dans cette construction juridique du cadre de la concurrence, dans la plupart des autres États les réformes sont incrémentales tant le déploiement de cette logique rencontre des résistances.

Dans tous les cas, l'effectivité des principes de la concurrence rencontre donc d'importantes limites dans les services publics et le modèle de la « concurrence libre et non faussée » relève plus de la théorie que de la possibilité de le concrétiser.

Conclusion du Titre II

Ce titre a cherché à mettre en évidence les variantes de l'encadrement juridique qui ont accompagné l'institutionnalisation des services publics. On peut constater qu'elles sont plus liées à la périodisation établie (époques « libérale », « sociale », « néolibérale ») qu'aux pays de l'étude. Les deux principales sont le degré d'intervention publique directe dans la fourniture des services et le degré de concurrence effective au sein des différents secteurs.

Cette fourniture publique de services existe dans les trois périodes pour les activités non commerciales comme les services de police et d'éducation. Pour les activités commerciales, on peut constater des différences selon les périodes. Dans l'époque « libérale », la fourniture de services par les autorités publiques n'est pas la règle. Elle est même plutôt contestée. Ainsi, l'intervention publique n'est admise qu'à titre subsidiaire pour venir en soutien de l'initiative privée et pallier ses carences. Au fur et à mesure de la prise de conscience de la nécessité de généraliser l'accès à ces services, ces carences deviendront de plus en plus manifestes, conduisant les autorités publiques à intervenir massivement y compris pour fournir directement des services.

Les tendances à la municipalisation puis à la nationalisation des services caractérisent l'époque « sociale », dans laquelle la fourniture directe des services par les autorités publiques devient ordinaire. Néanmoins, elles n'empêchent pas l'existence de concessions.

Avec l'avènement de l'époque « néolibérale », cette gestion directe est l'objet de nombreuses critiques. Elle continue pourtant d'exister puisque les traités européens ont consacré la « neutralité » vis-à-vis des régimes de propriété. Les États sont également attachés aux institutions mises en place dans la période « sociale » comme en témoigne l'exclusion du secteur de l'eau de la directive concession en raison notamment de pressions allemandes visant à conserver leur modèle des *Stadtwerke*. De surcroît, toujours dans ce secteur, on peut constater en France un mouvement de retour en régie, alors que la concession y est la forme privilégiée de gestion. Néanmoins, l'imprégnation progressive des logiques de concurrence conduit à restreindre le champ du secteur public et à transformer les modes d'intervention des

autorités publiques. La tendance à l'externalisation de certaines activités, que nous n'avons pas abordée dans cette thèse, constitue également un moyen de développer des mécanismes concurrentiels et des logiques de marché dans des institutions où ils n'existaient pas.

Dans ce processus, les États jouent, jusqu'à présent, un rôle majeur. Avec les institutions européennes, ils cherchent à élaborer et à mettre en place les cadres les plus appropriés pour le développement de logiques concurrentielles dans les services publics. En témoignent le développement des règles encadrant la « concurrence pour le marché » en matière de concessions, ainsi que la diminution des durées de ces dernières pour permettre une remise sur le marché plus fréquente. En témoigne également la volonté, qui ne se dément pas depuis deux décennies, d'établir des règles favorisant l'instauration d'une « concurrence dans le marché », malgré les difficultés à surmonter. Ces constructions juridiques participent de la destruction des « arrangements sociaux antérieurs ». Elles concourent à la création du « cadre politique, social et légal favorisant l'expansion du néolibéralisme »[2405] dans un nombre important de secteurs relevant du service public. Elles contribuent au projet de « transférer toute activité humaine dans le champ du marché »[2406].

Cette volonté se heurte néanmoins à de fortes réalités. Au-delà de la spécificité des secteurs rendant impossible l'instauration d'une concurrence au sens « classique », les besoins auxquels ces services répondent sont toujours considérés comme fondamentaux. De ce fait, le principe de leur égal accès pour tous reste une aspiration massive dans les populations européennes, comme en ont témoigné les débats dans les différents pays à l'occasion des référendums français et néerlandais de 2005 visant à approuver la ratification du traité « établissant une constitution pour l'Europe ». Quelles que soient les orientations politiques des différents gouvernements, aucun d'entre eux ne peut ignorer cette réalité au risque de perdre une part de leur légitimité et d'aggraver encore un peu plus la crise politique existante dans l'ensemble des pays.

Malgré tout, force est de constater que cette orientation continue à produire ses effets et à entraîner des transformations majeures dans les sociétés européennes. Les institutions, y compris les services publics, sont de plus en plus appréhendés comme relevant d'une relation contractuelle et marchande. Les utilisateurs de services sont considérés comme des

[2405] JONES, K (dir.), *L'Ecole en Europe, op. cit.*, p. 24.
[2406] *Ibid.*

« clients », préoccupés avant tout par l'optimisation d'un calcul coût/avantage. Dans le prolongement du mythe de l'*homo-oeconomicus*, cette approche économiciste réduit les êtres humains à ne considérer l'existence que sous le prisme du seul intérêt personnel et rend plus difficile la perception des enjeux collectifs d'une société en plein mouvement. Elle limite les possibilités de penser les solidarités indispensables entre toutes les catégories de la population. Elle risque donc d'aggraver la situation des personnes les plus pauvres si leur accès aux services publics se réduit encore davantage.

La perspective historique montre que l'institutionnalisation des services publics a permis une amélioration considérable des conditions de vie du plus grand nombre. Aujourd'hui, dans tous les pays, on constate, en sens inverse, une forte augmentation de l'exclusion et de la pauvreté. Si l'évolution du marché du travail et l'accroissement du chômage et de la précarité expliquent, pour une part essentielle, ces phénomènes, on peut légitimement s'interroger sur la contribution des transformations en cours dans les services publics à cette augmentation. On peut également s'interroger sur le fait de savoir si « la libéralisation et la soumission aux règles de la concurrence [ne] répondent [pas] davantage à un besoin de mise en conformité avec les intérêts économiques du marché [plutôt] qu'aux intérêts premiers des usagers »[2407].

Ces différentes réflexions suggèrent que des problèmes auxquels les sociétés européennes s'étaient heurtées dans les périodes précédentes sont en train de prendre, sous nos yeux, une importance renouvelée. Même s'il n'est pas question d'assimiler l'époque présente aux périodes passées, il nous semble pertinent de ne pas faire abstraction des leçons de l'Histoire.

[2407] ESPAGNO, D., « L'Idéologie du service public », *in* CHERRIER, E., FRANÇOIS, St., *Le Service public et les idéologies politiques*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2016, p. 42.

Conclusion de la Partie II
Une maîtrise publique multiforme et évolutive

Pour faire face aux besoins collectifs montants dans la société, tous les pays de l'étude ont mis en place des organisations sociales diversifiées selon les secteurs d'intervention. Ces organisations ont fait l'objet d'un encadrement juridique, à propos duquel on peut mettre en évidence des caractéristiques constantes et communes à tous les pays, mais également des variantes. Ces constantes peuvent être considérées comme les « caractères fondamentaux de la permanence » de l'institution « service public », et comme les caractéristiques spécifiques du type commun de cette organisation sociale (1). Les variantes se matérialisent par l'évolution de la « synthèse pratique à base de pouvoir » qui caractérise les équilibres mouvants de l'institution (2).

1. Les caractères fondamentaux de la permanence

Dans tous les pays de l'étude et à toutes les périodes, la maîtrise publique de l'établissement comme de l'exploitation des services publics constitue une donnée caractéristique fondamentale qui confère sa permanence à l'institution service public même si elle se renforcera progressivement à la suite, notamment, de l'accroissement des financements publics.

Compte tenu de leur impact sur le domaine public, de leurs atteintes à la propriété privée et de l'intuition de leur caractère potentiellement structurant, l'établissement des services publics justifie que, dès les origines, les autorités publiques aient considéré nécessaire d'exercer leur maîtrise sur leur mise en place. C'est pourquoi, il n'y a pas de « liberté » d'établissement des services publics tant pour les personnes privées que pour les personnes publiques. Partout, des normes juridiques ont été adoptées pour définir les procédures par lesquelles les autorités publiques rendaient leurs décisions préalables d'habilitation.

Concernant les personnes privées, il est possible de distinguer deux grands types de décisions préalables qui s'inscrivent dans un régime plus ou moins libéral. D'une part

l'agrément, qui est le régime le plus libéral car il implique qu'à partir du moment où la personne privée répond à des critères préétablis, elle obtient son autorisation. Ce régime s'applique à la possibilité d'établir une école privée. Il faut noter qu'au fil du temps les critères à remplir se sont multipliés et renforcés. Ce régime est particulièrement adapté pour le développement d'une « concurrence dans le marché » concernant l'établissement d'infrastructures et d'équipements nécessaires au fonctionnement du service. Dans les activités retenues, seul le secteur de l'éducation est concerné par cette logique, puisqu'en matière ferroviaire le monopole de l'infrastructure est toujours effectif. D'autres grands services en réseaux, où il existe une volonté de développer ce type de concurrence, sont en revanche concernés. Dans le domaine des télécommunications mobiles par exemple, avec le déploiement des réseaux d'antennes, cette logique de l'agrément est mobilisée. Dans le secteur de l'énergie, il en est de même des équipements de production d'énergies renouvelables. Par contre, le transport d'électricité ou de gaz reste soumis au régime du monopole d'infrastructure.

Le second type de décisions préalables est la concession, qui relève d'une logique différente puisqu'il ne s'agit pas uniquement de répondre à des critères préétablis pour obtenir l'autorisation. Pour l'obtenir, il faut se soumettre à des procédures lourdes et complexes. Si des principes et des conditions généraux sont déterminés par les lois, les actes attribuant les concessions fixent de manière précise les conditions de réalisation des projets d'infrastructures et d'équipements.

Concernant les personnes publiques, conformément aux principes de l'État de droit, elles ne peuvent intervenir de manière discrétionnaire et leur compétence en matière d'établissement des mondes d'objets nécessaires au fonctionnement des services doit donc reposer sur des fondements légaux qui peuvent s'apparenter à des décisions publiques préalables d'habilitation à agir. Dans tous les cas, la maîtrise publique est à son degré maximum puisque ce sont des autorités publiques elles-mêmes qui réalisent l'établissement même si elles peuvent décider d'en confier la réalisation à des personnes privées (marché public de travaux).

La maîtrise publique concerne également l'exploitation des services. Elle se justifie par le fait que les services publics sont au service des populations et de la collectivité. S'ils sont évidemment aussi au service d'autres intérêts, c'est néanmoins ces caractéristiques qui sont au

cœur de leurs représentations. C'est pourquoi les obligations envers le public ont partout été définies et sont centrales dans ces domaines. Au-delà des garanties en matière de sécurité, les lois du service systématisées par Rolland se rencontrent, dès les origines, dans les différents services publics. Des conditions en matière de continuité, d'égalité d'accès et d'adaptabilité doivent être respectées. Bien sûr, ces conditions ne cesseront de se renforcer au cours de la période étudiée. Nos développements ont démontré que des exigences de qualité se sont manifestées, elles aussi, dès l'origine. Elles se renforceront également de manière considérable au fil du temps et de l'évolution des exigences. Ces différentes obligations sont souvent précisées dans des normes infra législatives, ce qui explique qu'il était difficile, dans le cadre de cette thèse, de faire une synthèse de ces évolutions. Nous avons donc pris le parti de montrer qu'elles étaient présentes dès l'origine pour justifier qu'elles représentent une constante de l'institutionnalisation des services publics[2408].

La montée en précision et en exigences de ces diverses obligations est à mettre en relation avec ce que Maurice Hauriou nomme « le vaste ensemble préexistant » dans lequel s'insèrent les différentes institutions spécifiques en charge de l'exploitation du service. Or, le processus de « naturalisation » expliqué, dans la première partie, qui conduit à l'appropriation par les populations des services existants, porte à une extension des besoins et à un accroissement des exigences les concernant. Ainsi, l'institutionnalisation des services publics transforme en profondeur les modes de vie et la société elle-même. En retour, cette inscription dans les mœurs engendre une demande visant à ce que les services publics se transforment dans un processus de montée des exigences. À toutes les époques, des mécanismes de contrôle ont été institués pour permettre de vérifier que les conditions fixées étaient respectées. Ils ont pris des formes multiples : fourniture obligatoire de données aux autorités publiques, études des plaintes et réclamations des usagers, mise en place de corps d'inspection, sanctions à l'encontre des exploitants du service ou des autorités organisatrices.

Comme cette thèse a cherché à le démontrer, la question du financement tant de l'établissement que de l'exploitation est centrale. Dans la plupart des secteurs, des capitaux considérables ont dû être mobilisés pour constituer les mondes d'objets matériels si divers permettant le fonctionnement des services. La satisfaction des obligations en matière de

[2408] Nous avons, en effet, expliqué en introduction que les lois Rolland faisaient partie du « fond commun » déjà identifié (voir MODERNE, F., « Analyse comparative des notions de service public dans les États membres », in STOFFAES, C. (dir.), *L'Europe à l'épreuve de l'intérêt général*, *op. cit.*, pp. 67-68).

sécurité, de continuité, d'égalité d'accès, d'adaptabilité et de qualité entraîne également des coûts en sus de ceux liés à l'exploitation elle-même.

La définition de la part relative du financement par les contribuables ou par les utilisateurs est une problématique qui traverse l'ensemble des pays et des périodes étudiées. Le financement par les contribuables – et donc les financements publics – a été considérable y compris pour les services payants (les services gratuits étant par définition financés sur fonds publics). Il a pris diverses formes. En premier lieu, celle de concours directs (subventions, avantages fiscaux, prise en charge d'une partie des travaux d'établissement). Ils ont été couverts par des emprunts ou des ressources fiscales (budget général, taxes spécifiques, etc.). Dans certains secteurs, des concours indirects ont été apportés notamment sous la forme de garantie d'intérêts ou d'emprunts. Cette masse d'argent public mobilisée a conduit, en retour, à accroître les mécanismes de maîtrise publique.

2. Une synthèse pratique à base de pouvoir

Pour continuer à mobiliser l'approche de Maurice Hauriou, toute institution résulte d'un équilibre des forces internes au sein desquelles prédomine une force particulière. Dans le domaine des services publics, cette force est constituée par les législateurs et les gouvernements qui déterminent la structure et la direction d'ensemble. Le découpage en trois périodes montre les évolutions intervenues dans cette structure et cette direction d'ensemble.

La période libérale correspond au début de l'institutionnalisation des services publics. Les pouvoirs étatiques n'ont ni les moyens financiers, ni les moyens humains d'assurer une maîtrise publique poussée. Ils tentent d'accompagner et d'encadrer les « forces brutales », les besoins, les « intérêts pressants », les « instincts » les « appétits », les « volontés passionnées » qui, toujours selon Maurice Hauriou, caractérisent cette phase initiale. Mais, au fur et à mesure de la structuration de l'administration publique et de sa montée en compétence, les autorités publiques, de plus en plus conscientes de l'importance des activités de services publics, développent la réflexion sur l'institutionnalisation en cours. On constate en ce sens des travaux de commissions parlementaires ou encore des commandes de rapports à des personnalités éminentes afin de décrire et de comprendre la situation présente. Cette phase de réflexion a conduit les autorités publiques à accroître leur capacité de maîtrise en

renforçant les exigences en matière d'autorisation et de fixation d'obligations ainsi qu'en accroissant les possibilités de contrôle. Elle a aussi mis de plus en plus en exergue les insuffisances de l'initiative privée, ainsi que l'urgence d'une généralisation de l'accès aux services à l'ensemble de la population.

Ces constats ont conduit les autorités publiques à recourir de plus en plus à la fourniture directe de services publics qui est devenue au fil du temps une modalité ordinaire de leur mise en œuvre. En témoigne la double tendance à la municipalisation des services publics locaux et à la nationalisation des services publics nationaux. Dans ce processus, les autorités publiques ne participent plus seulement à la détermination des structures et de la direction de l'ensemble, mais interviennent directement dans leur concrétisation. Bien qu'allant à l'encontre d'intérêts économiques privés et de la logique du marché, cette évolution des modalités de l'intervention publique a rencontré un large consensus pendant une partie importante du XX^{e} siècle. Ce consensus a commencé à se lézarder dans les années 1970 et à se rompre dans les décennies suivantes.

Dans l'époque « néolibérale », les autorités publiques sont toujours la force dominante qui impose les réorientations aux institutions de services publics, mais sur de nouvelles bases. Le paradigme néolibéral qui s'est imposé fait de la logique du marché l'élément clé de la régulation de la société. La question de la compétitivité internationale devenant centrale dans cette logique, les États sont enclins à favoriser les intérêts économiques dominants. C'est l'État qui leur laisse la place et crée les conditions juridiques de leur emprise sur les services publics et donc, du fait de leur place structurante, sur la société toute entière. Dans cette logique, la mise en concurrence est considérée comme indispensable et son déploiement résulte de décisions politiques. Elle rencontre néanmoins d'importants obstacles. Certains secteurs ont des caractéristiques telles que l'existence de « monopoles naturels », qui obligent à inventer des solutions parfois complexes pour asseoir une forme de concurrence. De surcroît, les transformations dans les modes de vie rendues possibles par la généralisation de l'accès aux services dans la phase « sociale » ont structuré les mentalités. L'égalité d'accès reste une exigence, aussi bien pour les populations et la collectivité que pour nombre d'activités économiques. Elle conditionne, au moins en partie, la légitimité des gouvernants.

La spécificité des secteurs comme les exigences sociales contraignent, de fait, la construction du montage juridique visant à développer la concurrence. C'est ce qui explique

que, notamment pour les services publics locaux, c'est avant tout la « concurrence pour le marché » qui est développée. Ainsi, en pratique, les mécanismes de la concurrence ne s'exercent qu'au moment de l'attribution des contrats de concession. Elle rend possible une maîtrise publique plus importante.

La concurrence dans le marché, quant à elle, rencontre également des difficultés. Pour les services en réseaux, le découplage de l'infrastructure et de l'exploitation constitue la modalité la plus fréquente de l'introduction de la concurrence qui ne concerne alors que la seconde. Même dans ces conditions, les limites de la concurrence restent fortes. Dans le transport ferroviaire de voyageurs, le faible nombre d'opérateurs s'étant portés candidats dans le cadre de l'ouverture du trafic international à la concurrence en témoigne. Et il ne semble pas qu'il en sera autrement dans la perspective de l'ouverture à la concurrence du trafic national à l'horizon 2020. Certes, les caractéristiques spécifiques du secteur, notamment ses faibles perspectives de rentabilité, peuvent expliquer ce phénomène. Néanmoins, dans des secteurs qui peuvent apparaître plus attractifs, les opérateurs alternatifs à l'opérateur historique restent en petit nombre en raison, notamment, de la réglementation *ex ante*. De fait, le cadre juridique posé met en place des situations oligopolistiques bien éloignées du modèle théorique (et rhétorique) de la « concurrence libre et non faussée ». Comme souvent dans de telles situations, des ententes se nouent dont l'actualité se fait parfois l'écho…

Dans ce tableau d'ensemble, le secteur de l'éducation peut apparaître en décalage. En effet, la crise des systèmes publics d'enseignement, les calculs stratégiques de certaines familles pour la scolarisation de leurs enfants, ainsi que la tendance à conférer davantage d'autonomie aux établissements scolaires publics favorisent le déploiement des logiques de la « concurrence dans le marché ». Les approches en terme de « chèque éducation » qui se développent dans certains pays montrent les possibilités existant en ce domaine. Ces transformations conduisent de plus en plus à appréhender l'éducation comme une marchandise. Néanmoins, il ne faut pas négliger qu'elles heurtent des représentations profondément ancrées dans la société concernant le rôle et la nature du système éducatif. De ce fait, elles rencontrent d'importantes résistances.

Dans cette présentation globale, il ressort que si, dans la plupart des cas, la construction de la concurrence dans les services publics n'est pas conforme aux modèles théoriques souvent mis en avant pour la justifier, elle n'en porte pas moins des conséquences profondes

sur le fonctionnement des services publics et sur les représentations qui se développent dans la population. Orientant de plus en plus les services publics vers des impératifs de rentabilité, des approches principalement financières ou encore des critères de performance, souvent réducteurs, ces conceptions tendent à minorer les objectifs de réponse collective aux besoins, la prise en compte du long terme, la préoccupation de la généralisation de l'égalité d'accès ainsi que les dynamiques de progrès pour toute la collectivité. Elles se situent, par conséquent, en rupture avec les valeurs et représentations qui ont marqué une grande partie de l'histoire des services publics en Europe.

Conclusion générale
Les services publics en Europe : un concept commun en métamorphose

La construction du concept de service public implique de prendre en compte sa dimension historique et d'avoir à l'esprit que ce que nous qualifions aujourd'hui de services publics est le résultat d'un long processus d'évolution que cette thèse s'est efforcée de parcourir. Le processus d'institutionnalisation de cette organisation sociale particulière n'est pas linéaire. Il est le fruit d'un ensemble d'acteurs, de processus décisionnels complexes, de la mise en place d'infrastructures et d'équipements, de découvertes et d'innovations, d'approfondissement des connaissances, d'aspirations et de revendications, de conceptions politiques, de conciliations d'intérêts divers et souvent contradictoires, d'expériences, de modes de gestion multiples. Au-delà des problèmes de terminologie, il est possible de dégager les composantes d'un concept de service public dont nous proposons un début de systématisation en récapitulant les composantes qui ont un caractère « permanent » (1) et celles qui ont varié (2).

1) Les composantes permanentes

Les caractéristiques communes quels que soient les époques et les pays sont nombreuses.

En premier lieu, ce que nous nommons « service public » nécessite la constitution de mondes d'objets sociaux (c'est-à-dire d'un ensemble d'éléments qui font exister une réalité) très divers sur une grande échelle. Ces derniers sont aussi bien matériels (bâtiments, infrastructures, réseaux, fournitures, etc.), que symboliques (principes, connaissances, inventions techniques, demandes ou aspirations sociales, etc.) et juridiques (Constitution, lois, concession, etc.). Ils impliquent des besoins de personnels spécialisés, qualifiés et formés (« capital humain »).

En second lieu, les services publics sont caractérisés par une forte maîtrise publique. La construction des mondes d'objet nécessaires à l'établissement des services est encadrée par

des procédures d'autorisation qui en conditionnent les modalités d'existence. Les législateurs sont généralement intervenus pour déterminer les autorités publiques compétentes pour délivrer les habilitations nécessaires, dont les modalités, plus ou moins contraignantes, varient en fonction des secteurs et des acteurs en charge de l'établissement du service. La logique de l'agrément, même si les conditions de son obtention ont été de plus en plus exigeantes, reste en effet largement en-deçà de l'encadrement de l'attribution des concessions pour lesquelles les règles de l'établissement sont déterminées avec précision.

La maîtrise publique est encore plus importante quand les services sont établis directement par des personnes publiques. Cette possibilité repose sur des fondements légaux qui fixent des conditions et organisent les contrôles et tutelles. Quant à l'exploitation des services, elle est soumise au respect d'un certain nombre d'obligations (garantie de sécurité, continuité, égalité d'accès, qualité, adaptabilité), dont les autorités publiques assurent le contrôle. Avec l'accroissement des exigences, le niveau de ces obligations augmentera tout au long de la période étudiée. Cette maîtrise publique se justifie par le souci de vérifier l'adéquation des moyens mis en œuvre à la réponse attendue aux besoins constatés, en assurant le maximum de cohérence aux efforts déployés, et en cherchant à concilier les intérêts divergents qui peuvent s'exprimer.

En troisième lieu, hier comme aujourd'hui, dans beaucoup de cas, l'établissement, comme l'exploitation, des services publics nécessitent des apports en capitaux, privés et publics, considérables, notamment pour favoriser leur accès à toutes les catégories de la population sur l'ensemble du territoire. Dans cette perspective, les autorités publiques ont partout été (et sont encore) conduites à intervenir financièrement pour satisfaire des besoins non rentables et des demandes non solvables et, plus généralement, pour permettre l'accès de tous à des services de qualité (avec des exigences renforcées tout au long de la période), à un prix abordable, voire gratuitement dans certains cas (police, éducation publique obligatoire). Les financements publics étant en fait ceux des contribuables, ils permettent de développer des mécanismes de redistribution de la richesse. Ces investissements publics massifs ont aussi justifié l'accroissement de la maîtrise publique dans les différents secteurs.

En quatrième lieu, le développement de services publics en tant que service à tous les publics a été le ferment d'une transformation des modes de vie, perçus comme des progrès pour le plus grand nombre. Partout, les populations se sont appropriées les services mis à leur

disposition, au point que leur usage s'est « naturalisé ». Il faut pourtant s'étonner que les européens trouvent « normal » et banal de se procurer de l'eau en tournant un robinet, de pouvoir envoyer leurs enfants et leurs adolescents à l'école en tout point du territoire, de prendre les transports collectifs pour aller travailler ou partir en vacances, ou d'appeler police secours en cas d'urgence. Ces réalités (dont le processus de construction a été long) structurent en profondeur les représentations des populations. Cette « naturalisation » est le fruit d'une histoire sociale tendanciellement convergente dans l'ensemble des pays. Il a fallu que les aspirations sociales s'expriment sous des formes multiples, notamment de grandes luttes collectives, pour que les besoins, les enjeux et les problématiques qu'elles traduisaient soient peu à peu considérés comme incontournables. L'effectivité de la réponse à ces besoins n'est évidemment pas uniforme. Elle peut varier selon les époques, selon les pays, selon les territoires ou encore les milieux socio-économiques. Il serait naïf de croire que tous les besoins ont été satisfaits, ou également satisfaits, et que les services publics n'étaient orientés que par le seul souci de répondre aux besoins du public. Mais, en tout état de cause, l'idée selon laquelle chaque personne doit pouvoir bénéficier d'un accès égal aux services publics qui doivent fonctionner de manière continue est une caractéristique générale. Elle constitue une composante majeure du concept de service public.

En dernier lieu, comme l'analysait Léon Duguit au début du XX^{e} siècle, « de tous temps la masse des hommes a senti que les détenteurs du pouvoir ne pouvaient légitimement imposer l'obéissance que s'ils rendaient certains services et dans la mesure où ils les rendaient. Les exemples historiques sont nombreux de classes sociales perdant leur puissance politique parce qu'elles ne rendaient plus les services sociaux qui étaient la condition même de cette puissance. Ce sentiment longtemps obscur dans l'esprit des hommes est devenu de nos jours une claire conception »[2409]. Ainsi, la légitimité des gouvernants et des institutions politiques et donc leur capacité à conserver leur pouvoir et à imposer l'obéissance ont été liées à la nécessité d'utiliser leur pouvoir de contrainte pour organiser les services publics, en assurer et en contrôler le fonctionnement. Cette exigence s'est renforcée au fur et à mesure du développement et de la « naturalisation » des besoins générés par les offres de services au public. Les services publics sont donc à la fois un facteur de légitimation du pouvoir politique et de l'État, en même temps que leur développement a conduit à transformer les modalités de son exercice.

[2409] DUGUIT, L., *Les transformations du droit public*, *op. cit.*, p. 42.

De tous ces éléments, on peut déduire que la construction des services publics a contribué à la constitution en Europe d'un modèle d'organisation sociale qui place l'amélioration des conditions d'existence des individus, ainsi que la question de la cohésion sociale et territoriale des sociétés, au cœur de ses principes normatifs fondamentaux. Bien sûr, entre l'affirmation de principes et leur concrétisation, l'écart peut être important. Le principe de l'égalité d'accès, composante majeure du concept de service public, n'a jamais été pleinement mis en œuvre. La gestion des services publics en monopole a fait l'objet de critiques tant sur la qualité du service rendu que sur la lourdeur des procédures imposées aux utilisateurs, qui peuvent générer, des surcoûts non négligeables. Le corporatisme qui peut exister dans les diverses institutions en charge de services publics a également été vivement attaqué. Dans un contexte global marqué par la crise économique et la volonté de diminuer les dépenses et les dettes publiques, les promoteurs du paradigme néolibéral ont pu s'appuyer sur ces reproches pour étayer leurs arguments et leur projet. Néanmoins, l'attachement de beaucoup d'européens aux services publics semble toujours actuel, comme on le voit, entre autres exemples, à travers les résistances aux transformations en cours. Ces transformations témoignent aussi de l'existence de composantes évolutives qu'il est nécessaire de prendre en compte pour élaborer un concept de service public pensé dans sa complexité et dans ses devenirs.

2) Les composantes évolutives

Des variantes existent dans la construction sociale des services publics qui concernent essentiellement ceux qui ont un caractère commercial. Nous en avons distingué deux principales.

La première porte sur le degré d'acceptation de la fourniture directe de services par les autorités publiques. Dans la période « libérale », elle est rejetée par principe, sauf en cas de carence manifeste de l'initiative privée. Au-delà de ses pouvoirs de réglementation (pouvoir de police), l'intervention publique est considérée comme légitime quand elle est subsidiaire et qu'elle vient en soutien à l'initiative privée. Néanmoins, au fur et à mesure de la reconnaissance collective de l'importance des enjeux de la généralisation de l'accès aux services, la carence est apparue avec une évidence croissante et le consensus sur la fourniture directe du service par les autorités publiques s'est élargi. Les mouvements de municipalisation

et de nationalisation des services traduisent, en ce sens, le passage de l'époque « libérale » à l'époque « sociale ».

Dans les services publics locaux, tant l'absence de personnes privées pour établir et/ou exploiter les services, que les difficultés contentieuses avec les concessionnaires, ou encore la volonté de socialiser le profit, sont autant de raisons qui justifieront le mouvement de municipalisation qui s'est développé dans tous les pays ; la France, en privilégiant davantage le recours à la concession, semble être plutôt l'« exception » dans ce mouvement général. La tendance à la concentration qui a abouti à la constitution d'oligopoles privés a fait grandir la question de leur remplacement par des monopoles publics. Dans la période « sociale », la fourniture directe de services par des autorités publiques va de soi, à tel point que ceux qui, dans la période « néolibérale », veulent faire de la concurrence le nouveau paradigme de la gestion des services publics ne pourront pas la remettre frontalement en cause.

Toutefois, dans cette dernière période, la fourniture directe tend à diminuer au profit de la gestion déléguée. Soulignons néanmoins que, dans le même temps, notamment en matière de distribution d'eau, on assiste, dans des pays comme la France, à une tendance à une remise en régie de ces services en lieu et place d'une mise en concurrence pour le renouvellement des concessions quand leur date d'échéance est arrivée. Quand la fourniture directe est maintenue, elle est affectée par l'introduction d'objectifs et de critères de plus en plus calqués sur la gestion des entreprises privées, par ailleurs engagées dans une phase nouvelle de financiarisation. La tendance à l'externalisation de certains segments de l'activité, que nous n'avons pas développée dans cette thèse, est également un moyen d'introduire la concurrence dans ce type de gestion.

Notons également que nous n'avons pu approfondir les différentes modalités de fonctionnement des institutions publiques en charge de services publics. Il aurait été pourtant intéressant d'expliquer les formes originales de gestion associant la direction, les représentants des personnels et l'État actionnaire. Quand elle existe, l'association de représentants du personnel à la gestion, à travers leur participation aux conseils d'administration, a souvent renforcé le rôle des syndicats. Cette originalité a été évaluée de manière contradictoire. Certains se sont réjouis de cette forme avancée de compromis social. D'autres ont dénoncé la domination des syndicats sur les orientations des entreprises en charge des services publics. Certains services publics ont également été à la pointe de

l'amélioration des conditions de travail de leurs salariés. Là encore, certains se réjouissent des avancées sociales, quand d'autres dénoncent les protections particulières dont bénéficient les personnels. La participation de représentants des utilisateurs ou de la « société civile » se développe également.

La seconde variante porte sur l'effectivité de la concurrence dans les services publics. Dans la phase « libérale », cette dernière est, en quelque sorte constitutive de la mise en place des services à caractère commercial. Les principes du libéralisme économique apparaissaient comme un progrès au regard des pesanteurs des organisations corporatistes de l'ancien régime et des tendances absolutistes de la plupart des monarchies. Il est néanmoins assez rapidement apparu que la concurrence ne produisait pas tous les effets escomptés. Les phases de spéculation, les crises économiques et financières à répétition, les pratiques d'entente, la montée en puissance de la question sociale et des conflits sociaux sont autant de facteurs à l'origine de la remise en cause du modèle libéral initial, dont la crise profonde a été constatée et commentée par nombre de ses contemporains. L'importance des enjeux de cohésion sociale, la montée en puissance de l'aspiration à l'égalité, la reconnaissance collective du caractère fondamental de certains besoins, la nécessité d'y répondre par une utilisation en quelque sorte « planifiée » des moyens ont conduit les autorités publiques à s'investir de plus en plus, avec une légitimité renforcée, dans la fourniture directe des services. La préoccupation de la concurrence est alors passée au second plan, quand elle n'a pas disparu. Ces transformations marquent le passage de la période « libérale » à la période « sociale » qui a profondément marqué le XX^{e} siècle.

À partir des années 1980, notamment après l'adoption, de l'Acte unique européen en 1986, l'article 90 du Traité de Rome de 1957[2410] concernant les services d'intérêt économique général va connaître un début de concrétisation. C'est à cette époque que les services publics, qui relevaient de la compétence souveraine des États, entrent effectivement dans le champ de compétences des institutions européennes. L'objectif de la construction européenne étant de mettre en place un marché unique, c'est dans cette perspective qu'ils vont être appréhendés. Ces trois dernières décennies sont marquées par la prédominance renforcée des orientations néolibérales, dont procède la volonté de faire de la concurrence un moteur de transformation de l'institution « service public ».

[2410] Devenu article 86 du TCE puis article 106 du TFUE.

Les États jouent un rôle fondamental dans le renforcement de la concurrence dans les marchés existants, comme dans son introduction là où elle n'existait plus. Ils construisent, avec les institutions européennes, différents principes d'organisation en ce sens. Pour favoriser la « concurrence pour le marché », l'obligation de mettre l'attribution des concessions en concurrence est de plus en plus généralisée. La tendance à la diminution de leur durée va favoriser cette mise en concurrence. Par ailleurs, la recherche du développement de la « concurrence dans le marché », malgré les limites évoquées, concerne tant les systèmes éducatifs que les grands services publics en réseaux précédemment gérés comme des monopoles « globaux » (infrastructures et exploitation). Enfin, les autorités publiques en charge de la fourniture de service, intègrent elles-mêmes peu à peu la rationalité des logiques concurrentielles. Ces évolutions dans les modalités de la fourniture publique directe transforment les rapports avec les utilisateurs du service dans le sens de rapports marchands entre un client et un prestataire de service.

Ainsi, une nouvelle *doxa* conduit à considérer les utilisateurs comme des consommateurs dont la pression est le moyen d'améliorer la fourniture des services qu'elle soit assurée par des personnes privées ou publiques. Avec Pierre Dardot et Christian Laval, « il s'agit en somme de construire de nouvelles contraintes qui placent les individus dans des situations où ils sont obligés de choisir entre les offres alternatives et sont incités à maximiser leur intérêt propre »[2411]. Or, il est possible de soutenir que « la privatisation des intérêts est une situation qui, par nature, bloque la politisation collective des besoins et des droits légitimes »[2412]. C'est peut être l'une des explications « de l'affaiblissement de tout idéal collectif et de tout projet politique, caractéristique du post-modernisme libéral : chacun doit se débrouiller de son côté, avec des solutions locales de préférence »[2413].

La réalité des transformations intervenues ces trente dernières années est difficilement contestable. Néanmoins la structure et les valeurs d'une institution n'évoluent que sur de longues périodes sauf à recourir à la « stratégie du choc » qui, à l'exception de l'expérience thatchérienne[2414], n'a pas été suivie dans les pays de l'étude. Ces transformations relèvent donc d'un processus incrémental non achevé. C'est dans la durée que l'on peut percevoir la nature, le sens, les dynamiques et les effets des mutations. L'observation, l'analyse et la prise

[2411] DARDOT, P., LAVAL, Ch., *La nouvelle raison du monde*, *op. cit.*, p. 307.
[2412] LAVAL, Ch., *L'école n'est pas une entreprise*, *op. cit.,* p. 192.
[2413] *Ibid.*, p. 192.
[2414] KLEIN, N., *La stratégie du choc. La montée d'un capitalisme du désastre.* Paris, Léméac, Actes Sud, 2008, pp. 163-175.

de conscience des problèmes et des causes, la clarification des enjeux et des tendances prennent, du temps. Depuis au moins une décennie, les travaux et les mouvements critiques se multiplient. Les utilisateurs de services prennent conscience des transformations en cours. Il apparaît plus nettement que les vastes réformes entreprises en matière de services publics constituent « plus que de simples corrections économiques, [et qu']il s'agit d'une nouvelle façon de vivre »[2415]. Au sein des mouvements sociaux, d'une intensité variable selon les pays, se manifeste de plus en plus un rejet d'une société dont le moteur serait la constitution d'un grand marché avec, d'un côté, des individus poursuivant la maximisation de leur intérêt personnel et, de l'autre, de grandes entreprises multinationales financiarisées contrôlant de plus en plus les activités essentielles aux modes de vie des populations. Contradictoirement, l'appréhension de la concurrence et des logiques commerciales comme un moyen d'améliorer les performances des services s'enracine dans les mentalités et tend à se « normaliser ».

À notre sens, au regard de la permanence des constantes et de l'ancrage profond des structures et représentations antérieures, les métamorphoses, en cours, du concept de service public n'ont pas encore conduit à l'avènement d'un nouveau concept même si les problèmes sont en partie posés différemment et que le plan se transforme progressivement. Nul ne peut prévoir quels seront les aboutissements de la période de crise actuelle sur les réformes structurelles en matière de services publics mises en œuvre en Europe depuis une vingtaine d'années. Le concept européen commun de service public est donc toujours en devenir.

La prise de conscience des défis écologiques liés au réchauffement climatique et à la pollution des ressources et des sols se renforce, de même que celle des défis de cohésion induits par la montée de la pauvreté, des inégalités et des tensions sociales. De même, la prise de conscience des défis démocratiques soulevés par la crise de la politique avec la progression de l'abstention et le renforcement des nationalismes grandit. Nul ne sait si ces prises de conscience et les coalitions de causes qui se mettent en place vont réussir à influencer réellement les transformations en cours et apporter des réponses à la hauteur des enjeux. Les réflexions montantes autour du thème des Communs[2416] peuvent être une manière de

[2415] FALKEHED, M., *Le modèle suédois*, *op. cit.*, p. 13.
[2416] À titre d'illustration : CORIAT, B. (dir.), *Le retour des communs. La crise de l'idéologie propriétaire*, Paris Les liens qui libèrent, 2015, 297 p. ; DARDOT, P., LAVAL, Ch., *Commun. Essai sur la révolution au XXIe siècle*, Paris, La Découverte, 2014, 593 p. ; GADREY, J., « Des biens publics aux biens communs », *Alternatives économiques*, avril 2012 ; OSTROM, E., *Governing the commons : the evolution of institutions for collective action*, Cambridge, United Kingdom : Cambridge University Press, 2015, 280 p. ; OSTROM E., *Gouvernance des biens communs : pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, (BAECHLER, L., éd. sc.), Bruxelles, De Boeck, 2010, 301 p.

renouveler la pensée des services publics. Les logiques de coopération, de co-création, de partage ou encore de détermination de règles d'usage par une collectivité qui sous-tendent les Communs peuvent conduire à envisager les transformations des services publics, sous un nouvel angle, et à les réorienter vers la réponse aux défis de société, si ce n'est de civilisation.

Bibliographie générale

I. Dictionnaires et encyclopédies

ARNAUD, A.-J. (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et sociologie du droit*, L.G.D.J, 2e éd., 1993, 487 p.

AUBOUIN M., TEYSSIER, A., TULARD, J. (dir.), *Histoire et dictionnaire de la police: du Moyen âge à nos jours*, Paris, R. Laffont, 2005, 1059 p.

BIALÈS, C., BIALÈS, M., LEURION, R., RIVAUD, J.-L., *Dictionnaire d'économie et des faits économiques et sociaux contemporains*, Paris, Foucher, 1999, 633 p.

BOUDON, R., BOURRICAUD, F., *Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris, Quadrige/ PUF, 2000, 714 p.

BUISSON, F. (dir.), *Nouveau dictionnaire de pédagogie et d'instruction primaire* (1911), Institut français de l'éducation, édition électronique.
http://www.inrp.fr/edition-electronique/lodel/dictionnaire-ferdinand-buisson/document.php?id=3684

CNRS, *Centre national de ressources textuelles et lexicales*, http://www.cnrtl.fr/

CORNU, G., *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2001, 925 p.

COQUELIN, Ch., GUILLAUMIN, G.-U. (dir.), *Dictionnaire de l'économie politique*, Paris, Librairie de Guillaumin, 2 vol. 1852-1853.
http://gallica.bnf.fr/services/engine/search/sru?operation=searchRetrieve&version=1.2&collapsing=disabled&query=dc.relation%20all%20%22cb30557793q%22

FIERRO, A., *Histoire et dictionnaire de Paris*, Paris, Robert Laffont, 1996, 1590 p.

GAFFIOT, F., *Dictionnaire illustré latin français*, Paris, Hachette, 1934, 1725 p.

II. Outils conceptuels

1. Ouvrages

BADIE, B., HERMET, G., *La politique comparée*, Paris, A. Colin, 2001, 316 p.

BARTHELEMY, J., *Cours de droit comparé*, Paris, Cours de droit, 1943, 429 p.

BECKER, H, *Outsiders : études de sociologie de la déviance* (1963), Paris, éd. Métailié, 1985, 247 p.

BERGER, P., LUCKMANN, T., *La construction sociale de la réalité*, Paris, Méridiens Klincksieck, 1986, 288 p.

Du BOIS DE GAUDUSSON, J. (dir.), *Le devenir du droit comparé en France*, (journée d'études à l'Institut de France, 23 juin 2004), Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2005, 225 p.

BUTTGENBACH, A., *Théorie générale des modes de gestion des services publics en Belgique*, Bruxelles, Paris, Larcier, LGDJ, 1952, 463 p.

CONSTANTINESCO, L.-J., *Traité de droit comparé*, Paris, LGDJ, 3 v., 1972-1983,

DOGAN, M., PELASSY, D., *La Comparaison internationale en sociologie politique: une sélection de textes sur la démarche du comparatiste*, Paris, Librairies techniques, 1980, 319 p.

DELEUZE, G., GUATTARI, F.*, Qu'est-ce que la philosophie ?,* Paris, éd. de Minuit, 1990, 219 p.

ELIAS, N., *La dynamique de l'occident*, Paris, Presses pocket, 2003, 220 p.

FOUCAULT, M., *Naissance de la biopolitique*, Paris, Seuil-Gallimard, 2004, 355 p.

GUSFIELD, J, *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique* (1981), Paris, Economica, 2009, 354 p.

GUTTERIDGE, H.-C., *Le droit comparé : introduction à la méthode comparative dans la recherche juridique et l'étude du droit*, (trad. par les étudiants de l'Institut de droit comparé de l'Université de Paris, sous la dir. de René David), Paris, R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1953, 239 p.

HAYEK, F. A., *Droit, législation et liberté*, Paris, PUF, 2007, 947 p.

HAYEK, F., *La constitution de la liberté* (traduit de l'anglais par Raoul Audouin et Jacques Garello), Paris, Litec, 1994, 530 p.

JUCQUOIS, G., VIELLE, Ch., *Le comparatisme dans les sciences de l'homme*, Bruxelles, De Boeck université, 2000, 469 p.

KOSELLECK, R., *Le Futur passé : contribution à la sémantique des temps historiques*, Paris, éd. de l'EHESS, 1990, 398 p.

LAITHIER, Y.-M., *Droit comparé*, Paris, Dalloz, 2009, 255 p.

LEGRAND, P., *Le droit comparé,* Paris, PUF, Que sais-je ? n° 3478, 3e ed., 2009, 127 p.

MELLERAY, F. (dir.), *L'argument de droit comparé en droit administratif français*, Bruylant, 2007, 374 p.

SAUSER-HALL, G., *Fonction et méthode du droit comparé*, Genève, impr. de A. Kündig, 1913, 113 p.

SCHLESINGER, R.-B, *Comparative law : cases, text, materials*, Mineola, N.Y., Foundation Press, 4e éd., 1980, LX-890 p.

VEYNE, P., *Comment on écrit l'histoire*, Paris, Seuil, 1971, 438 p.

2. Articles

BLAGOJEVIC, B., « Le droit comparé : méthode ou science », *Revue internationale de droit comparé*, n° 4, 1953, p. 649-657.

BOUDON, R., BOURRICAUD, F., « Besoins », *in Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris, Quadrige/PUF, 2000.

CHAMPEIL-DESPLATS, V., « Effectivité et droits de l'Homme : approche théorique », *in* CHAMPEIL-DESPLATS, V., LOCHAK, D., *À la recherche de l'effectivité des droits de l'homme*, Paris, Presse universitaires de Paris 10, 2008, pp. 11-26.

JALUZOT, B., « Méthodologie du droit comparé : bilan et prospective », *Revue internationale de droit comparé*, n° 1, 2005, pp. 29-48.

LEGRAND, P., « Comparer », *Revue internationale de droit comparé*, n° 2, 1996, pp. 279-318.

LEPETIT, B., « Propositions pour une pratique restreinte de l'interdisciplinarité », *Revue de synthèse*, n° 3, 1990, pp. 331-338.

OTETELISANU, A., « Les conceptions de M. E. Lambert sur le droit comparé », *Introduction à l'étude du droit comparé, recueil d'études en l'honneur d'Edouard Lambert,* Paris, LGDJ, T. 1, 1938, p. 40-46.

PONTHOREAU, M.-C., « Le droit comparé en question(s) : entre pragmatisme et outil épistémologique », *Revue internationale de droit comparé*, n° 1, 2005, pp. 7-27.

PFERSMANN, O., « Le droit comparé comme interprétation et comme théorie du droit », *Revue internationale de droit comparé*, n° 2, 2001, pp. 275-288.

PICARD, E., « L'état du droit comparé en France, en 1999 », *Revue internationale de droit comparé*, n° 4, 1999, pp. 885-915.

RICCI, R., « Le statut épistémologique des théories juridiques : essai de définition d'une pratique scientifique juridique », *Droit et Société*, n° 50, 2002, pp. 151-184.

III. Perspectives généralistes

1. Thèses

BERNHEIM, Ph., *Le contrôle des services publics gérés par les personnes privées*, thèse pour le doctorat de droit, Paris, Université Paris II, 1972.

BLONDEAU, A., *La concession de service public*, Paris, Librairie Dalloz, 1930, 259 p.

CLAVIER, A., *Les Entreprises publiques espagnoles et leur mode de gestion,* Thèse de droit, Paris, 1955, 132 f.

CORAIL de, J. L., *La crise de la notion de service public*, thèse Toulouse, LGDJ, 1954.

COSSALTER, Ph., *Les délégations d'activités publiques dans l'Union européenne*, LGDJ, bibliothèque de droit public, (Thèse) 2007, XX-878 p.

ESPAGNO, D., *Essai de refondation de la notion de service public en droit administratif français*, Toulouse, Thèse pour le doctorat en droit de l'Université de Toulouse 1, 1998, 1399 p.

FRIOUX, S., *Les réseaux de la modernité. Amélioration de l'environnement et diffusion de l'innovation dans la France urbaine (fin XIXe siècle - années 1950)*, Thèse de doctorat d'histoire, Université Lyon II, soutenue le 27 novembre 2009, 685 p.
http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00447952

LAROQUE, *Les usagers des services publics industriels (transports, distributions d'eau, de gaz et d'électricité) en droit français*, (thèse Université de Paris), Librairie du Rec. Sirey, 1933, 258 p.
MONTET, E., *Étude sur le socialisme municipal*, *Les entreprises industrielles des villes anglaises et leurs logements à bon marché*, Paris, Rousseau, 1901, 186 p.

NOUBEL, J.-F., *Enseignement considéré comme un service public*¸ Paris, Sirey, (thèse Université de Paris) 1934, 328 p.

PISIER-KOUCHNER, E., *Le service public dans la théorie de l'Etat de Léon Duguit,* Paris, LGDJ, (thèse Université de Paris), 1972, 316 p.

VILLAIN-COURRIER, A.-E., *Contribution générale à l'étude de l'éthique du* ***service public*** *en droit anglais et français comparé*, Paris, Dalloz, 2004, 663 p.

ZIANI, S., *Service public et obligations de service public*, Strasbourg, Université de Strasbourg, 2014, 572 p.

2. Rapports

BERGOUGNOUX, J., *Services publics en réseau : perspectives de concurrence et nouvelles régulations*, (rapport du Commissariat général du plan du groupe présidé par Jean Bergougnoux), Paris, La documentation française, 2000, 347 p.

COMMISSION EUROPEENNE, *Les services d'intérêt général en Europe*, COM(96) 443 final, septembre 1996.

COMMISSION EUROPEENNE, *Les services d'intérêt général en Europe*, COM(2000) 580 final, 20 septembre 2000.

COMMISSION EUROPEENNE, *Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général : un nouvel engagement européen*, COM(2007) 725 final, 20 novembre 2007.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Europe 2020, Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive,* COM(2010) 2020 final, 3 mars 2010, 39 p.

DENOIX DE SAINT MARC R., *Le service public*, (Rapport au Premier Ministre), Paris, La documentation française, Coll. des rapports officiels, 1996, 87 p.

GUILLERME, A., *Genèse du concept de réseau, 1760-1815*, Rapport de recherche à la DRI-MELTM, 1988, Champs-sur-Marne, Laboratoire Théorie des mutations urbaines, Institut Français d'Urbanisme, 1988, 230 p.

HENRY, C., *Etude comparative des conditions et instruments de la régulation économique des services publics en réseaux*, Paris, Rapport au Commissariat Général du Plan, janvier 1999.

LANGEN, W., *Rapport sur la communication de la Commission sur les services d'intérêt général en Europe de 2000* remis au Parlement européen (A5-0361/2001), 17 octobre 2001, 34 p.

LE DUC, M., *Services publics de réseau et Europe : les exemples de l'Allemagne, de l'Espagne, de l'Italie et du Royaume-Uni (fer, route, air et eau-assainissement)*, Paris, la Documentation française, coll. Les études de la Documentation française, 1995, 180 p.
MONTI, M., *Une nouvelle stratégie pour le marché unique au service de l'économie et de la société européenne*, rapport remis à la Commission Européenne, 9 mai 2010, 122 p.

RAPKAY, A., *Rapport sur le livre blanc de la Commission sur les services d'intérêt général de 2006*, remis au Parlement européen (A6-0275/2006), 14 septembre 2006, 61 p.

SENAT, Rapport sur l'organisation d'un service minimum dans les services publics en cas de grève, *Etude de législation comparée*, n° 50, 1999.
https://www.senat.fr/lc/lc50/lc500.html

STOFFAËS Christian (dir.), *Services Publics, question d'avenir*, (Rapport du Commissariat général du plan de la commission présidée par Christian Stoffaës, Travail de réflexion du groupe du Plan Réseaux 2010), Paris, éditions Odile Jacob/La documentation française, 1995, 437 p.

3. Ouvrages

AUBY, J.-F., *Les services publics en Europe*, Que sais-je ?, 1998, 127 p.

AUBY, J.-B., *La globalisation, le droit et l'État*, Paris, Montchrestien, 2003, 154 p.

AUTEXIER, C., *Introduction au droit public allemand,* Paris, PUF, 1997, 379 p.

BEAUD, O., WACHSMANN, P., *La science juridique française et la science juridique allemande de 1870 à 1918*, Strasbourg, PUS, 1997, 345 p.

BEZANÇON, X., *Les services publics en France du Moyen Âge à la Révolution*, Paris, Presses de l'École nationale des Ponts et chaussées, 1995, 439 p.

BEZANÇON, X., *Les services publics en France : de la Révolution à la Première Guerre mondiale*, Paris, Presses de l'École nationale des Ponts et chaussées, 1997, 376 p.

BEZANÇON, X., *2000 ans d'histoire du partenariat public-privé*, Paris, Presses de l'École nationale des Ponts et chaussées, 2004, 284 p.

BIDDISS, M., *L'Ère des masses : les idées et la société en Europe depuis 1870,* Paris, Seuil, 1980, 380 p.

BRACONNIER, S., *Droit des services publics,* Thèmis, PUF, 2003.

BOURDIN, J., *Les finances des services publics de l'eau et de l'assainissement*, Paris, Economica, 1998, 162 p.

BOUVIER, E., *L'exploitation collective des services publics. Les régies municipales*, Paris, O. Doin et fils, 1910, 443 p.

BURIDANT, J., FIGLIUZZI, A., MONTOUSSÉ, M. [et al.], *Histoire des faits économiques*, Bréal, 2007, 288 p.

CARON, J.-C., VERNUS, M., *L'Europe au 19e siècle : des nations aux nationalismes (1815-1914),* Paris, Armand Colin, 2011, 477 p.

CARPENTIER, J., LEBRUN, F. (dir.), *Histoire de l'Europe*, Paris, Seuil, 2002, 672 p.

CASTEL, R., *Les métamorphoses de la question sociale*, Gallimard, 1999, 813 p.

CHADWICK, E., *Concurrence pour le marché et concurrence dans le marché* (1859) (traduit par Rosalind Greenstein), Paris, L.G.D.J., 2006, 130 p.

CHAUNU, P., *La civilisation de l'Europe classique*, Paris, Arthaud, 1966, 705 p.

CHAUNU, P., *La civilisation de l'Europe des lumières*, Paris, Arthaud, 1971, 664 p.

CHAVANON, Ch., *Essai sur la notion et le régime juridique du service public industriel ou commercial*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1939, 393 p.

CHEVALLIER, J., *Le service public*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 3ème éd, 1994, 127 p.

CHEVALIER, J.M., EKELAND, T. et FRISON-ROCHE, M.A. (dir.), *L'idée de service public est-elle encore soutenable ?*, (Actes du colloque d'octobre 1997 organisé par l'Institut de finances de l'Université de Paris-Dauphine), Paris, PUF, 1999, 261 p.

COLSON, J.-Ph., IDOUX, P., *Droit public économique*, L.J.D.J, 8ème éd., 2016, 832 p.

DALLOZ, E., VERGÉ, Ch., et. al., *Code des lois politiques et administratives*, Paris, Au bureau de la Jurisprudence générale, 5 vol., 1887-1905.

DARDOT, P., LAVAL, Ch., *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La découverte, 2010, 504 p.

DARESTE, F.R., DARESTE, P., (trad., annotateurs), *Les constitutions modernes*, Paris, A. Challamel, t. 1, 1910, 789 p.

DAVID, R., JAUFFRET-SPINOSI, *Les grands systèmes de droit contemporain*, Dalloz, Précis, 10e édition, 1992, X-523 p.

DUGUIT, L., *Les transformations du droit public,* (1913), Paris, la Mémoire du droit, 1999, 285 p.

ELIAS, N., *La civilisation des mœurs*, Paris, Calmann-Lévy, 1973, 345 p.

ESPING-ANDERSEN, G., *Les trois mondes de l'État providence*, Paris, PUF, 2e éd., 2007, 310 p.

EWALD, F., *L'Etat providence,* Paris, Grasset, 1986, 608 p.

ESPUGLAS, P., *Le service public*, Paris, Dalloz, 2e éd., 2001, 136 p.

FALKEHED, M., *Le modèle suédois*, Paris, éd. Payot et rivages, 2005, 208 p.

FIALAIRE, J., *L'école en Europe*, Paris, la documentation française, 1996, 207 p.

FLAMME, M.-A., *Droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, t. 1, 1989, 1363 p.

FLANDIN, G., *Répertoire des édits, Lettres-patentes, billets royaux, manifestes et autres actes du gouvernement de 1814 à 1834 inclusivement*, Moutiers, J.B. Blanc, 1836, 420 p.
https://play.google.com/store/books/details?id=EIjDcrBcI94C&rdid=book-EIjDcrBcI94C&rdot=1

FORSTHOFF, E., *Traité de droit administratif allemand* (1966), (traduit par M. Fromont), Bruxelles, Bruylant, 1969, 753 p.

GÉNÉREUX, J., *Introduction à l'économie*, Paris, Seuil, 3e éd., 2001, 159 p.

GRARD, L., VANDAMME, J., et VAN DER MENSBRUGGHE, F. (dir), *Vers un service public européen*, Paris, Aspe-Europe, 1996, 637 p.

GUGLIELMI, Gilles J., *Histoire et service public*, Paris, P.U.F. (coll. Politique d'aujourd'hui), 2004, 444 p.

GUGLIELMI, G. J, KOUBI, G., *Droit du service publ*ic, Paris, Montchrestien, (coll. Domat), 2007, 750 p.

HAARSCHER, G., *La Laïcité*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 5e éd., 2011, 127 p.

HAURIOU, A., *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, Dalloz, réédition de la 12e éd. revue et mise à jour par André Hauriou (1933), 2004, 1174 p.

HAURIOU, M., *Principes de droit public* (1910), Paris, Dalloz, reproduction, 2010, 760 p.

HAYEK, F. A., *Droit, législation et liberté*, Paris, PUF, 2007, 947 p.

HAYEK, F., *La constitution de la liberté* (traduit de l'anglais par Raoul Audouin et Jacques Garello), Paris, Litec, 1994, 530 p.

HOBSBAWM, E. J., *L'ère du capital (1848-1875)*, Paris, Pluriel, (traduit par E. Diacon), 2013, 463 p.

JÈZE, G., *Les principes généraux du droit administratif . 2 , La notion de service public, les individus au service public, les statuts des agents publics,* Paris, Dalloz , DL 2003, 3e éd (1930), XLV-848 p.

KOUBI, G., JOUANJAN, O. (dir), *Sujets et objets universels du droit*, Presses de la Faculté de droit de Strasbourg, 2007, 151 p.

LAUVAUX, Ph., *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, 2005, 1060 p.

LÉVÊQUE, F., *Économie de la réglementation*, Paris, La découverte, 2004, 128 p.

LE GOFF, A., *L'invention du confort. Naissance d'une forme sociale*, Lyon, PUL, 1994, 215 p.

LE LOUP DE SANCY, L., *Étude sur l'expropriation pour cause d'utilité publique en Angleterre, en Belgique, en Prusse, en Italie, en Espagne et dans la Confédération Suisse,* Paris, A. Cotillon, 1877, 20 p. http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5781070v/

LE MESTRE, R., *Droit du service public,* Gualino, 2005, 532 p.

LEROY-BEAULIEU, P., *L'État moderne et ses fonctions*, Paris, Guillaumin et compagnie, 3e éd., 1900, 487 p. http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k37103k

LEYDIER, G. (dir.), *Les services publics britanniques*, Rennes, PUR, 2004, 303 p.

LINOTTE, D., ROMI, R., *Services publics et droit public économique*, Paris, Litec, 5e édition, 2003, 535 p.

LORRAIN Dominique et STOKER Gerry (dir.), *Les privatisations des services urbains en Europe,* La Découverte, 1995, 218 p.

MARCOU, G., MODERNE , F., (dir.), *L'idée de service public dans le droit des Etats de l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2001, 415 p.

MARX, K., ENGELS, F., *La crise*, Paris, Union générale d'éditions, éd. électronique, « les classiques des sciences sociales », 1978, 444 p.

MAST, A., ALEN A., DUGAND, J., *Précis de droit administratif belge,* Bruxelles, Story Scientia, 1966, 441 p.

MAURER, H., *Droit administratif allemand*, Paris, LGDJ, 1995, 421 p.

MAYER, O., *Le droit administratif allemand*, (Edition française par l'auteur), Paris, Giard et Brière, T. 4., 1906, 405 p. (http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k76081p/).

MARX, K., ENGELS, F., *La crise*, Paris, Union générale d'éditions, éd. électronique, « les classiques des sciences sociales », 1978, 374 p.
http://classiques.uqac.ca/classiques/Engels_Marx/crise/la_crise.pdf

MESCHERIAKOFF, A.-S, *Droit des services publics,* PUF, coll « Droit fondamental », 2e ed., 1997, 413 p.

MODERNE, F., MARCOU, G., *L'idée de service public dans le droit des États membres de l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, 2001, 415 p.

MORIN, E., *Penser l'Europe*, Paris, Gallimard, 1987, 221 p.

PELLETIER, J., DELFANTE, Ch., *Villes et urbanismes dans le monde*, Paris, Masson, 1989, 200 p.

PETIT, J.-G., MAREC, Y. (dir.), *Le social dans la ville en France et en Europe (1750-1914)*, Paris, éd. de l'atelier, 1996, 351 p.

PILON, E., *Monopoles communaux : éclairage au gaz et à l'électricité, distribution d'eau et de force motrice, omnibus, tramways, étude de droit administratif et de science économique*, Paris, Giard et E. Brière, 1899, 267 p.

PINOL, J.-L., WALTER, F., *La ville contemporaine jusqu'à la Seconde Guerre mondiale. Histoire de l'Europe urbaine*, Paris, Seuil, t. 4, nouvelle éd., 2012, 442 p.

PLIHON, D., *La monnaie et ses mécanismes*, Paris, La découverte, 6e éd., 2013, 126 p.

QUIN, Cl., JEANNOT, G., (dir.), *Un service public pour les européens ? Diversité des traditions et espace de convergence*, Paris, La documentation française, 1997, 291 p.

RODRIGUE, L., *Les aspects juridiques de la régulation européenne des réseaux*, Bruxelles, Bruylant, 2012, 528 p.

ROSANVALLON, P., *La crise de l'Etat-providence*, Paris, ed Le seuil, 1981, 183 p.

SMITH, A., *Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations* (1776), Chicoutimi, classiques des sciences sociales, édition électronique réalisée à partir de la traduction de Germain Garnier en 1881, t. IV, 214 p.

http://classiques.uqac.ca/classiques/Smith_adam/richesse_des_nations/livre_4/richesse_nations_L4.html

STOLLEIS, M., *Histoire du droit public en Allemagne. Droit public impérial et science de la police*, Paris, PUF, 1998, VI, 654 p.

SUPIOT, A., *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Paris, Seuil, 2010, 181 p.

SWAAN (DE), A., *Sous l'aile protectrice de l'État*, Paris, PUF, 1995, 377 p.

TOOKE, T., *A history of prices and of the state of the circulation from 1839 to 1847*, London, Longman, Brown, Green, vol. IV, 1848, p.

TOUGAN-BARANOWSKY, *Les crises industrielles en Angleterre*, (traduction par J. Schapiro) Paris, Giard et Brière, 1913, 476 p.

VEDEL, G., DEVOLVÉ, P., *Droit administratif*, Paris, PUF, t. 2, 12e éd., 1992, 802 p.

WIGNY, P., *Principes généraux du droit administratif belge*, Bruxelles, Ed. De Visscher, E. Bruylant, 2e éd., 1948, 244 p.

ZILLER, J., *Le Secteur des entreprises publiques en République Fédérale d'Allemagne*, Institut européen d'administration publique, 1985, 60 p.

4. Articles

ABATE, A., « Droit communautaire, privatisations, déréglementations », *Revue du marché unique*, 1994, 3, p. 11-73.

ARNOLD, R., « Régulation économique et démocratie politique en Allemagne », *in* LOMBARD, M. (dir.), *Régulation économique et démocratie*, Paris, Dalloz, 2006, p. 84 s.

BAILLEUL, D., « Le service universel, futur service public ? », *RRJ,* 2002-2, pp. 561-575

BALME, R., « Biens collectifs », *in* BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S., RAVINET, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de sciences po, 4e éd., 2014, p. 106-114.

BARTHELEMY, Ch., « La Garantie implicite, gratuite et illimitée de l'État aux établissements publics : mythe ou réalité ? », *CJEG*, octobre 2004, p. 423 s.

BAUBY, P., « Européanisation des services d'intérêt général (SIG) : éviter les pièges », *Action publique,* 22 décembre 2010, http://www.actionpublique.eu/index.php/les-billets/13-europeanisation-des-services-dinteret-general-sig-eviter-les-pieges.

BAZEX, M., BLAZY, S., « Le statut d'établissement public recèle-t-il par nature une aide d'État ? », *Droit Administratif*, 2005-05-01.

BELL, J., KENNEDYDY, T. P., « La notion de service public au Royaume-Uni et en Irlande », *in* MARCOU, G., MODERNE , F. (dir.), *L'idée de service public dans le droit des Etats de l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2001, pp. 225-258.

BERTHÉLEMY, H., « Défense de quelques vieux principes », *in Mélanges Maurice Hauriou*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1929, pp. 817-818.

BIGOT, G., « Faillites conceptuelles de la notion de service public en droit administratif », *RFDA*, 1/2008, p. 1.

BORJA, J., SERRA, A., « Le service public en Espagne », *in* QUIN, Cl., JEANNOT, G., (dir.), *Un service public pour les européens ? Diversité des traditions et espace de convergence*, Paris, La Documentation française, 1997, pp. 215-233.

BOUAL, J.-C., «Europe et service public », *Regards croisés sur l'économie*, 2007, n° 2, pp. 66 -75.

BOUAL, J.-C., « Le débat européen sur les services publics et les réseaux », *in* QUIN, Cl., JEANNOT, G., (dir.), *Un service public pour les européens ? Diversité des traditions et espace de convergence,* Paris, La documentation française, 1997*,* pp. 85-106.

BOUCHER-HEDENSTRÖM, « Les services publics en Suède », QUIN, Cl., JEANNOT, G., (dir.), *Un service public pour les européens ? Diversité des traditions et espace de convergence*, Paris, La documentation française, 1997, p. 235.

BREES, E., « L'orientation nouvelle des régies municipales », *Revue économique internationale,* mars 1907.

CASSESSE, S., « Les services publics en Italie », *in* CEEP (Centre européen de l'entreprise publique), *Europe, concurrence et service public*, Paris, Masson, 1995, pp. 109-119.

CASSIA, P., « Service public français et droit communautaire », *Les Petites Affiches*, n°133, 4 juillet 2002, pp. 4-23.

CHAMPEIL-DESPLATS, V., « Service d'intérêt économique général, valeurs communes, cohésion sociale et territoriale », *AJDA*, 1999, pp. 959-964.

CHAPUS, R., « Le service public et la puissance publique », *RDP,* 1968, p. 235.

CHEVALLIER, J. « Les nouvelles frontières du service public », *Regards croisés sur l'économie*, n° 2, 2007, pp. 14-24.

CHEVALLIER, J., « Regard sur une évolution », *AJDA, numéro spécial, le service public*, 1997, pp. 8-15.

CLOÂTRE, E., « Directive concessions : transposition sous haute surveillance », *Le Moniteur.fr*, 17/03/2014.

CONCATO, F., LARGESSE, P., « La politique sociale de Charles Mouchel à Elbeuf de 1894 à 1911. Solidarisme ou socialisme municipal », *in* PETIT, J.-G., MAREC, Y. (dir.), *Le social dans la ville en France et en Europe (1750-1914)*, Paris, éd. de l'atelier, 1996, pp. 143-157.

CUCHILLO, M., « Autorités administratives indépendantes et démocratie politique en Espagne », *in* LOMBARD, M. (dir.), *Régulation économique et démocratie*, Paris, Dalloz, 2006, p. 104 s.

COSSALTER, Ph., « Sociétés d'économie mixte et mise en concurrence : perspectives comparées », *RFDA*, 2002, p. 938.

DEBENE, M, RAYMUNDIE, O., « Sur le service universel : renouveau du service public ou nouvelle mystification ? », *AJDA*, mars 1996, pp. 183 et s.

DELAUNAY, B., « Les limites de la neutralité de l'article 295 CE à l'égard du régime de la propriété dans les États membres », *RJEP*, n° 668, 2009-10-01.

DELLA CANANEA, G., « Continuité et changement dans la discipline des services publics en Italie », *in* GRARD, L., VANDAMME, J., et VAN DER MENSBRUGGHE, F. (dir), *Vers un service public européen*, Aspe-Europe, 1996, p. 164.

DELZANGLES, H., « L'émergence d'un modèle européen d'autorité de régulation », *RJEP*, n° 692, 2011, 2, § 30.

DEZOBRY, G., « L'indépendance des autorités de régulation économique à l'égard des opérateurs régulés », *RFAP*, n° 143, 2012/3, pp. 645-654.

DIMOCK, M. E., « Nouvelles formes d'entreprises des services publics » (traduit par André Gros), *in Introduction à l'étude du droit comparé : recueil d'études en l'honneur d'Édouard Lambert*, Paris, Recueil Sirey, LGDJ, t. 2, 1938, pp. 394-404.

DISTEL, M., « La législation particulière en Grande-Bretagne et aux États-Unis », *Revue internationale de droit comparé*, n° 2, Avril-juin 1979, pp. 339 s.

ECKERT, G., KOVAR, J.-P., « Introduction », *Revue française d'administration publique*, n° 143, 2012/3, pp. 621-628.

ESPAGNO, D., « L'idéologie du service public », *in* CHERRIER, E., FRANÇOIS, St., *Le service public et les idéologies politiques*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2016, p. 42 s.

ESPLUGAS, P., « Le service universel », *Droit administratif*, n° 12, décembre, 2002, pp. 6-11.

GARRIDO FALLA, F., « Le concept de service public en droit espagnol », *in* GRARD, L., VANDAMME, J., et VAN DER MENSBRUGGHE, F. (dir), *Vers un service public européen*, Aspe-Europe, 1996, p. 82.

GAUDEMET, Y., « Le service public à l'épreuve de l'Europe : vrais et faux procès », *in Les mutations contemporaines du droit public, Mélanges en l'honneur de Benoît Jeanneau,* Paris, Dalloz, 2002, p. 485.

GIRAUD, E. « Note sous la loi du 14 août 1896 ayant pour objet de faciliter la construction de chemins de fer légers en Grande-Bretagne », *Annuaire de législation étrangère*, A. 26, 1897, pp. 46-49. http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5462875q/f81.image

GUGLIELMI, G., « Les juristes, le service public et les entreprises publiques, aux XIX^e^ et XX^e^ siècles », *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, 52-3, juill.-sept. 2005, pp. 98-118.

GUGLIELMI, G., « Le service universel », *in* KOUBI, G., JOUANJAN, O. (dir), *Sujets et objets universels du droit*, Presses de la Faculté de droit de Strasbourg, 2007, pp. 91-102.

GUGLIELMI, G.J., « Le service public à la française : une notion en extinction », *Cahiers français* n° 339, Les Services publics, La Documentation française, août 2007, p. 1 (en coll. avec G. Koubi).

GUGLIELMI, Gilles J., « Histoire et… ou histoire du… service public ? », avant-propos à Histoire et Service public, G. J. Guglielmi (dir.) P.U.F. (coll. Politique d'aujourd'hui), 2004, pp. 13-18.

GUYON, Y., CORAPI, D., « Le régime juridique des sociétés privatisées en France et en Italie », *Les petites affiches*, 15/12/1997, 150, p. 4-14.

HAURIOU, M., « Préface de la 11e édition : la puissance publique et le service public » (1926), *in Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, Dalloz, réédition de la 12e éd. revue et mise à jour par André Hauriou (1933), 2004, p. XIV.

JEANNOT, G., « Les services publics des autres », *in* QUIN, Cl., JEANNOT, G., (dir.), *Un service public pour les européens ? Diversité des traditions et espace de convergence,* Paris, La documentation française, 1997*,* pp. 7-18.

JÈZE, G., « Le service public », *Revista de drept public*, 1926, pp. 167–179.

JIMENEZ-BLANCO, « Les services publics en Espagne », in MOREAU, Y., CASTELLANO, A. (dir), *Europe, concurrence et service public,* Masson-A. Colin, 1995, p. 63.

JOURDAN, Ph., « La formation du concept de service public », *RDP*, 1987, p. 99-105.

KOVAR, R., « Droit communautaire et service public : esprit d'orthodoxie ou pensée laïcisée », *Revue trimestrielle de droit européen*, 1996, p. 215 s.

KLEINPETER, M., « Monopole et service public en France et en Allemagne », *CJEG*, n° 503, 1994, pp. 513-523.

LA PRADELLE (de), P., « La notion de service public », *Revue critique de législation et de jurisprudence*, t. 54, 1934, pp. 516-539.

LATOURNERIE, R., « Sur un Lazare juridique, bulletin de santé de la notion de service public : agonie, convalescence ou jouvence », *EDCE*, 1960, pp. 61-159 (http://www.brameret.eu/textes/Grands-textes/files/Latournerie%201960.pdf).

LAUBADERE de, A., « Revalorisations récentes de la notion de service public », *AJDA*, 1961, pp. 591-599.

LEPELLETIER, F., « Notice de la loi du 29 mars 1903 sur l'exploitation directe des services publics par les communes », *Annuaire de législation étrangère,* 1904, pp. 207-213. http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5464311p/f240.image.r

LEROY, Ch., « Les rapports contemporains entre l'État et le Marché : essai d'interprétation », *Revue administrative*, n° 293, 1996, pp. 515-53. http://www.jstor.org/stable/40770671?seq=1#page_scan_tab_contents

L'HUILLIER, G., « A propos de la « crise » de la notion de service public », *D.*, 1955, chron., p. 119-123.

LIET-VEAUX, « La théorie du service public : crise ou mythe ? », *Rev. Adm.*, 1961, p. 256.

LONG, M., « Service public et réalités économiques du XIXème siècle au droit communautaire », *RFDA*, nov-déc 2001.

LYON-CAEN, A., « Les services publics et l'Europe : quelle union ? », *AJDA*, n° spec., 1997, pp. 33-36.

MACLOUF, P., « La place du service public dans la théorie de l'État en RFA », *in* QUIN, Cl., JEANNOT, G., (dir.), *Un service public pour les européens ? Diversité des traditions et espace de convergence*, Paris, La documentation française, 1997, pp. 155-184.

MALARET GARCIA, E., « L'expérience espagnole », *AJDA*, n° spécial juin 1997, pp. 136-142.

MARCOU, G., « Les services publics en droit allemand », *in* MARCOU, G., MODERNE, F. (dir.), *L'idée de service public dans le droit des États membres de l'Union européenne*, *op.* Paris, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2001, pp. 83-192.

MARCOU, G., « De l'idée de service public au service d'intérêt général », *in* MARCOU, G., MODERNE, F. (dir.), *L'idée de service public dans le droit des États membres de l'Union européenne*, *op.* Paris, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2001, pp. 365-412.

MARGAIRAZ, D. « L'invention du ''service public'' : entre ''changement matériel'' et ''contrainte de nommer''», *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 52-3, juillet-septembre 2005, pp. 10-32.

MARGAIRAZ, M., DARD, O., « Le service public, l'économie, la République (1780-1960), *Revue d'histoire moderne contemporaine*, n° 52-3, 2005, pp. 5-9.
https://www.cairn.info/revue-d-histoire-moderne-et-contemporaine-2005-3-page-5.htm

MARGAIRAZ, M., « Les services publics économiques entre experts, praticiens et gouvernants », *Revue d'histoire moderne contemporaine*, n° 52-3, 2005, pp. 132-165.
https://www.cairn.info/revue-d-histoire-moderne-et-contemporaine-2005-3-page-132.htm

MARTUCCI, F., « L'indépendance des autorités de régulation en Italie », *Revue française d'administration publique*, n° 143, 2012/3, pp. 723-734.

MELLERAY, F., « École de Bordeaux, école du service public, et école duguiste : proposition et distinction », *RDP*, n° 6, 2001, pp. 1887-1905.

MENET-GENTY, J., « Le service public en Italie », *in* QUIN, Cl., JEANNOT, G., (dir.), *Un service public pour les européens ? Diversité des traditions et espace de convergence*, Paris, La documentation française, 1997, pp. 125-154.

MODEEN, T., « Le service public en droit Finlandais et Suédois », *in* MARCOU, G., MODERNE, F. (dir.), *L'idée de service public dans le droit des États de l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2001, pp. 205-216.

MODERNE, F., « Les transcriptions doctrinales de l'idée de service public », *in* MARCOU, G. MODERNE, F. (dir.), *L'idée de service public dans le droit des États de l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2001, pp. 9-82.

MODERNE, F., « La notion de service public (*servicio público*) en Espagne », *in* MARCOU, G, MODERNE , F.,. (dir.), *L'idée de service public dans le droit des Etats de l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2001, pp. 313-363.

MODERNE, F., « Analyse comparative des notions de service public dans les États membres », *in* STOFFAES, Ch. (dir.), *L'Europe à l'épreuve de l'intérêt général*, *L'Europe à l'épreuve de l'intérêt général*, Paris, Aspe-europe, 1995, pp. 55-69.

MORGAN, K. O., « La politique de nationalisation en Grande-Bretagne », *Le Mouvement social*, n° 134, 1986, pp. 37-54.

MOUGEOT, M., NAEGELEN, F., « La concurrence pour le marché », *Revue d'économie politique*, vol. 115, 2005/6, pp. 739-778.

NIZARD, L., « A propos de la notion de service public : mythes étatiques et représentations sociales », in *Recueil d'études en l'hommage de Charles Eisenmann*, Cujas, 1975, pp. 91-98.

ORTEGA, L., « Services publics et usagers des services dans l'Union européenne », *in Etudes en l'honneur de Gérard Timsit*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 436-486.

PAUL-DUBOIS, « Le socialisme municipal en Angleterre », *Revue des deux mondes,* 1er mars 1908, pp. 135-158.

PERNET, M., « Origine et dynamique des services publics allemands », *in* QUIN, Cl., JEANNOT, G., (dir.), *Un service public pour les européens ? Diversité des traditions et espace de convergence*, Paris, La Documentation française, 1997, pp. 166-172.

PERROUD, T., « L'indépendance des autorités de régulation au Royaume-Uni », *RFAP*, n° 143, 2012/3, pp. 735-746.

PETIT, L., « L'extension du domaine industriel des communes » (1), *Revue politique et parlementaire*, n° 138, 1905, p. 470 et s.

PONTIER, J.-M., « Sur la conception française du service public », *Dalloz*, 1996, chroniques, pp. 9-18.

PROST, A., « Les nationalisations en Europe occidentale au sortir de la Seconde Guerre mondiale », *Le Mouvement social*, n° 134, 1986, pp. 3-8.

PYFFEROEN, O., « Berlin et ses institutions administratives : la police », *Réforme sociale*, 16 avril 1893, pp. 601-618.
http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5457538p/f604.image

QUIN, C., « Les nouvelles dimensions du service public en Europe », *in* QUIN, C., JEANNOT, G., (dir.), *Un service public pour les européens ? Diversité des traditions et espace de convergence*, Paris, La documentation français, 1997, pp. 255-268.

RIVERO, J., « Existe-t-il un critère du droit administratif ? », *RDP*, 1953, pp. 279 et s.

RIZZI, L., « La municipalisation des services publics en Italie. La loi Giolitti du 29 mars 1903 », *La Réforme sociale*, n° 49, 1er janvier 1913, pp. 61-74.
http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k61415188/f66.image

Romagnoli, Daniela « L'histoire est service public », in Gilles J. Guglielmi (dir), *Histoire et service public*, Paris, PUF, 2004, pp. 437-444.

SABBIONI, P., « Le service public et l'État de droit en Italie », *in* MARCOU, G, MODERNE , F., (dir.), *L'idée de service public dans le droit des États de l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 2001, pp. 259-312.

SAUVE, J.-M., « Introduction de la conférence : les entretiens du Conseil d'État en droit public économique. Les entreprises publiques », 10 juin 2016, allocution retranscrite sur le site Internet du Conseil d'État.

SCHWARZE, J., « Le service public : l'expérience allemande », *AJDA*, n° spécial, 1997, pp. 150-158.

SIFFERT, A., « Service public et intervention des personnes publiques dans une Europe libérale », *Revue de l'Union européenne*, n° 560, juillet-août 2012, p. 464 s.

SIMON, G., « Les théories du service public, théories républicaines », *in* MATHIEU, B., VERPEAUX, M. (dir.), *La République en droit français*, Paris, Economica, 1996, pp. 201-212.

STIRN, B., « La conception française du service public », *CJEG*, 1993, pp. 299-305.

SUPIOT, A., « La crise de l'esprit de service public », Droit social, n° 12, 1989, pp. 777-783.

TETTINGER, P.-J., « Le service public dans la conception du droit allemand », in GRARD, L., VANDAMME, J., et VAN DER MENSBRUGGHE, F. (dir), *Vers un service public européen*, Aspe-Europe, 1996, p. 56.

TOUZEIL-DIVINA, M., « Eloka : sa colonie, son wharf, son mythe... mais pas de service public in S. KODJO-GRANDVAUX et G. KOUBI (dir.), *Droit et colonisation*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 309

TRUCHET, D., « Unité et diversité des « grands principes » du service public. », *L'Actualité juridique. Droit administratif*, n° spécial, 1997. p. 38-46.

TRUCHET, D., « Label de service public et statut de service public », *AJDA*, 1982, p. 427.

VARASCHIN, D., « De la concession en Espagne et en Italie, XIXe-XXe siècles », *Entreprises et histoire, n° 31,* 4/2002, pp. 50-77.
https://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=EH_031_0054

VARIN, K., « Les services publics au Royaume-Uni », *in* QUIN, Cl., JEANNOT, G., (dir.), *Un service public pour les européens ? Diversité des traditions et espace de convergence*, Paris, La documentation française, 1997, pp. 185-214.

VEDEL, G., « Les bases constitutionnelles du droit administratif », *EDCE*, 1954, pp. 21 s.

WALINE, M., « Vicissitudes récentes de la notion de service public », *Revue Administrative,* 1948, pp. 23-25.

WALTHER, J., « L'indépendance des autorités de régulation en Allemagne », *Revue française d'administration publique*, n° 143, 2012/3, pp. 693-706.

WALTHER, J., « Un "modèle allemand" d'autorité de régulation pour l'Europe ? - Concentration et diversification des autorités de régulation sectorielle en Allemagne », *RJEP*, n° 692, 2011/12, 4.

IV. Perspectives thématiques

A. Police et sécurité publique

1. Rapports

BONNEMAISON, G., *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité* (Rapport au Premier ministre approuvé par la commission des maires sur la sécurité le 17 décembre 1982), Paris, La documentation française, 1983, 219 p.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, *Des villes plus sûres pour des citoyens libres* (Actes du colloque de Villepinte, 24-25 octobre 1997), Paris, La documentation française, 1997, 95 p.
http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/984000425.pdf

LLOYD-WILLIAMS, D. (rapp.), *Police de proximité : les pouvoirs locaux et régionaux garants d'un nouveau partenariat* (rapport explicatif), 14e session plénière du Conseil de l'Europe, 17 avril 2007, CG(14)8 REP,
https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1138385&Site=COE

PEYREFITTE, A. (prés.), *Réponses à la violence* (rapport à M. Le Président de la République), Paris, La documentation française, 1977, recommandation 81, 193 p.

PILLET, F., VANDIERENDONCK, R., *De la police municipale à la police territoriale : mieux assurer la tranquillité publique* (rapport d'information n° 782), Paris, Sénat, enregistré le 26 septembre 2012.
http://www.senat.fr/notice-rapport/2011/r11-782-notice.html

TOMASINI, R., *Rapport fait au nom de la Commission de contrôle des services de l'État chargés du maintien de la sécurité publique,* Sénat, nov. 1982, 189 p.

URVOAS, J.-J., VERCHÈRE, P. (rapp.), *Rapport d'information n° 1022 déposé par la commission des lois en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicables aux services de renseignement*, Assemblée nationale, 14 mai 2003, 205 p.

2. Ouvrages

Annuaire européen d'administration publique, vol. 21, 1998.

ALDERSON, J., *Les droits de l'homme et la police*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1984, 222 p.

ARISTOTE, *Les politiques*, Paris, Flammarion, 2e éd., 1993, 575 p.

BAYLEY, D., *Patterns of policing : a comparative international analysis*, New Brunswick (N.J.), Rutgers University Press, 1990, 263 p.

BERLIÈRE, J.-M., *Naissance de la police moderne*, Paris, Perrin, 2011, 411 p.

BERLIÈRE, J.-M., DENYS, C., KALIFA, D., MILLIOT, V. (dir.), *Métiers de police. Être policier en Europe, XVIIIe-XXe siècle*, Rennes, PUR, 2008, 560 p.

BIGO, D., BONELLI, L., DELTOMBE, T. (dir.), *Au nom du 11 septembre… Les démocraties à l'épreuve de l'antiterrorisme,* Paris, La découverte, 2008, 413 p

DELAMARE, N., *Traité de la police*, Paris, J. et P. Cot, t. 1er, 1ère éd., 1705, 648 p.
http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k1098988.r

DELESSERT, G. (éd.), *Collection officielle des ordonnances de police depuis 1800 jusqu'à 1844*, Paris, P. Dupont, 2e T, 1844.
http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k54708776

DELUMEAU, J., *Rassurer et protéger. Le sentiment de sécurité dans l'occident d'autrefois*, Paris, Fayard, 1989, 661 p.

ELIAS, N., *La civilisation des mœurs*, Paris, Calmann-Lévy, 1973, 345 p.

ELIAS, N., *La dynamique de l'occident*, Paris, Presses Pocket, 2003, 320 p.

ERBES, M., MONET, J.-C., FUNK A. [et al.], *Polices d'Europe*, Paris, L'Harmattan, IHESI, 1992, 266 p.

FOUCAULT, M., *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France. 1978-1979*, Paris, Seuil/Gallimard, 2004, 356 p.

FOUCAULT, M., *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France. 1977-1978*, Paris, Seuil/Gallimard, 2004, 435 p.

GLEIZAL, J.-J., JOURNES, C., MONTAIN-DOMENACH, J., *La police : le cas des démocraties occidentales*, Paris, PUF, 1993, 390 p.

HOUTE, A.-D., LUC, J.-N., *Les gendarmeries dans le monde, de la Révolution française à nos jours*, Paris, PUPS, 2016, 413 p.

HOBBES, T., *Le citoyen* (1642), Paris, Flammarion, Paris, 1982, 408 p.

HOBBES, T., *Léviathan ou matière, forme et puissance de l'État chrétien et civil* (1651), Paris, Gallimard, 2000, 1027 p.

HUMBOLDT (VON), W., *Essai sur les limites de l'action de l'État* (écrit en 1792, 1ère publication en 1850), Paris, Germer Baillière, traduction H. Chrétien, 1867, 258 p.
http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k63820601/

JOBARD, F., MAILLARD (DE), *Sociologie de la police. Politiques, organisations, réformes*, Paris, Armand Colin, 2015, 298 p.

LÉPINE, L., *Mes souvenirs*, Paris, Payot, 1929, 279 p.

LOCKE, J., *Traité du gouvernement civil* (1690), Paris, Flammarion, 1992, 2ème éd., 381 p.

LOUBET DEL BAYLE, J.-L., *La police : approche socio-politique*, Paris, Montchrestien, 1992, 158 p.

LOUBET DEL BAYLE, J.-L., *De la police et du contrôle social*, Paris, éd. du cerf, 2012, 220 p.

L'HEUILLET, H., *Basse politique, haute police : une approche philosophique et historique*, Paris, Fayard, 2001, 434 p.

MACAREL, L. A., *Éléments de droit politique*, Paris, Néve, 1833, 516 p.

MACHIAVEL, N., « Discours sur la première décade de Tite-Live » (1532), *in Œuvres complètes,* Paris, Gallimard, La Pléiade, 1952, p. 273-719.

MEYZONNIER, P., *Les forces de police dans l'Union européenne*, Paris, Ed. L'Harmattan, IHESI, 1994, 365 p.

MONET, J.-C., *Polices et sociétés en Europe*, Paris, La Documentation française, 1993, 338 p.

MONJARDET, D., *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, La découverte, 1996, 316 p.

MONTESQUIEU, « De l'esprit des lois » (1748), *in Œuvres complètes*, Paris, Gallimard, La Pléiade, T. 2, 1951, (Livre XII, chapitre 2), pp. 225-995.

MOUHANNA, Ch., *La police contre les citoyens ?*, Nîmes, Champs social éd., 2011, 178 p.

MUCHEMBLED, R., *Une histoire de la violence de la fin du Moyen Âge à nos jours*, Paris, Seuil, 2008, 498 p.

NAPOLI, P., *Naissance de la police moderne : pouvoir, normes, société*, Paris, éd. La découverte, 2003, 307 p.

OCQUETEAU, F., *Polices entre État et marché*, Paris, Presses de sciences po, 2004, 205 p.

PIAZZA, P. (dir.), *Aux origines de la police scientifiques : Alphonse Bertillon, précurseur de la science du crime*, Paris, Karthala, 2011, 383 p.

PICARD, E., *Notion de police administrative*, Paris, LGDJ, t. 2, 1984, 926 p.

SPINOZA, B., « Traité de l'autorité politique » (1677), *in Œuvres complètes*, Paris, Gallimard, coll. La Pléiade, 1954, pp. 909-1044.

STOLLEIS, M., *Histoire du droit public en Allemagne. Droit public impérial et science de la police*, Paris, PUF, 1998, VI, 654 p.

SWAAN, A., *Sous l'aile protectrice de l'État*, Paris, PUF, 1995, 377 p.

THUILLIER, F., *L'Europe du secret : mythes et réalité du renseignement politique interne*, Paris, la Documentation française, 2000, 267 p.

VALKENEER (DE), Ch., *Le droit de la police. La loi, l'institution et la société*, Bruxelles, De Boeck, 1991, 319 p.

VANDENHOUTE, Th., *La réforme des polices en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, 290 p.

WEBER, M., *Le savant et le politique* (1919), Paris, Plon, 1959, 230 p.

3. Articles

« Les dilemmes de la proximité : des polices d'Europe en chantier », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 39, 2000.

BALLBÉ, M., « Les défis du système policier pluraliste en Espagne », *Cahiers de la sécurité intérieure,* n° 7, nov. 1991-janv. 1992, pp. 121-128.

BERLIÈRE, J.-M., « Les pouvoirs de police : attributs du pouvoir municipal ou de l'État ? », *Criminocorpus*, Histoire de la police, Articles, mis en ligne le 01 janvier 2009, consulté le 27 septembre 2016, http://criminocorpus.revues.org/259

BERLIÈRE, J.-M., « La loi du 23 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France », *Criminocorpus*, Histoire de la police, Articles, mis en ligne le 01 janvier 2008, consulté le 27 septembre 2016, http://criminocorpus.revues.org/271

BITTNER, E., « De la faculté d'user de la force comme fondement du rôle de la police. Présentation Dominique Monjardet », *Cahiers de la Sécurité intérieure*, n° 3 nov 1990-janv. 1991, pp. 221-235.

BON, P., « Administration et police en Espagne », *Annuaire européen d'administration publique*, vol. 21, 1998, pp. 51-72.

BRODEUR, J.-P., « La police : mythes et réalités », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 6, août-oct. 1991, pp. 310-337.

BRODEUR, J.-P., « Présentation », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 13, 1993, p. 19 s.

BRODEUR, J.-P., « La police en Amérique du Nord : modèles ou effets de mode ? », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 28, 1997, pp. 171-184.

BONNEBAS, V., MILLARD, S., « En Allemagne, la police ne blesse pas les manifestants », *Reporterre.net*, 1er juin 2016.

BUSCH, H., « Une histoire des services secrets Ouest-Allemands après 1945 », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 30, 1997, pp. 269-283.

BRUNETEAUX, P., « La production de la force démocratique », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 27, 1997, pp. 126-131.

BOURBON (DE), T., « En Grande-Bretagne, les "bobbies" n'ont pas d'armes à feu », *La-croix.com*, 22 juillet 2015.

CALAN (DE), J., « La prévention situationnelle : fondements, pratiques et enjeux », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 21, 1995, pp. 145-157.

CARROT, G., « Sur l'histoire de la police en France », *in* LOUBET DEL BAYLE, J.-L. (*et al.*), *Police et société*, Toulouse, Presses de l'IEP, 1998, pp. 191-202.

CARROT, G., « Garde nationale (institution) », *in* AUBOIN, M., TEYSSIER, A., TULARD, J. (dir.), *Histoire et dictionnaire de la police du Moyen-âge à nos jours*, Paris, Robert Lafont, 2005, pp. 685-687.

CHALOM, M., « La police communautaire de Peel à Goldstein : détours et détournements », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 37, 1999, pp. 215-244.

CLIVE, E., « Espaces policiers, XVIIe-XXe siècles Police, maintien de l'ordre et espaces urbains : une lecture anglaise », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 50-1, 2003/1, pp. 5-12.

DELFOSSE, P., « Répression, ordre social et développement de la société belge (1848-1914) », *Déviance et société*, 1986, n° 1, pp. 39-55.

DENYS, C., « La territorialisation policière dans les villes au XVIIIe siècle », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 50-1, 2003/1, pp. 13-26.

DENYS, C., « Lieutenant général de police de province », *in* AUBOIN, M., TEYSSIER A., TULARD, J. (dir.), *Histoire et dictionnaire de la police*, Paris, Robert Laffont, 2005, pp. 746-747

DENYS, C., MARIN, B., MILLIOT, V., « introduction », *in* DENYS, C., MARIN, B., MILLIOT, V. (dir.), *Réformer la police. Les mémoires policiers en Europe au XVIIIe siècle*, Rennes, PUR, 2009, pp. 7-18.

DEVENNE, F., « La garde Nationale ; création et évolution (1789-août 1792) », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 283, 1990, p. 49-66.

DELFOSSE, P., « Répression, ordre social et développement de la société belge (1848-1914) », *Déviance et société*, 1986, n° 1, pp. 39-55.

DELLA PORTA, D., REITER, H., « Police du gouvernement ou des citoyens. L'ordre public en Italie », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 27, 1997, pp. 36-57.

DELVOLVÉ, P., « Sécurité et sûreté », *RFDA*, 2011, p. 1085 s.

DIEU, F., « La police de proximité en Angleterre : un bilan mitigé », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 39, 2000, p. 129 s.

DONZELOT, J., WYVEKENS, A., « Community policing : "Chicago style" », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n° 41, 2000, pp. 245-267.

DOUKI, C., « Entre État et société : la gendarmerie au XIXe siècle », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 50-1, 2003/1, pp. 189-197.

DUARTE, A., « La question de l'ordre public dans le républicanisme espagnol », *Le mouvement social,* n° 201, 2002, pp. 7-27.

DULUERMOZ, Q., « Circulations et élaborations d'un mode d'action policier : la police en tenue à Paris, d'une police "londonienne" au "modèle parisien" (1850-1914) », *Revue d'Histoire des Sciences Humaines*, n° 19, 2008/2, pp. 75-90.

ÉBEL, E., « Renseignements généraux », *in* AUBOUIN, M., TEYSSIER, A., TULARD; J., *Histoire et dictionnaire de la police: du Moyen âge à nos jours*, Paris, R. Laffont, 2005, p. 845 s.

EMSLEY, C., « La légitimité de la police anglaise : une perspective historique comparée », *Déviance et société*, n°13-1, 1989, pp. 23-34.

EMSLEY, C., « Évolution de la gendarmerie en milieu rural de l'Empire à nos jours », *Cahiers de la sécurité intérieure,* n° 11, 1992-93, pp. 25-42.

EMSLEY, C., « Police et prévention : une perspective historique », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 14, août-oct 1993, p. 41 s.

FIJNAUT, C., « Les origines de l'appareil policer moderne en Europe de l'Ouest continentale », *Déviance et société*, vol. 4, n° 1, 1980, pp. 36-37.

FILLIEULE, O., JOBARD, F., « Un splendide isolement. Les politiques françaises du maintien de l'ordre », *Laviedesidées.fr*, 24 mai 2016.

FOUCAULT, M., « *Omes et singulatim* : vers une critique de la raison politique », *in Dits et écrits*, Paris, Gallimard, 1994, t. IV, p. 181 ou, *Le débat*, n° 41, sept.-nov. 1986, pp. 5-35.

FUNK, A., REINKE, H., « La police en République fédérale d'Allemagne », *in* ERBES, J.-M., MONET, J.-C., FUNK, A. (et al.), *Polices d'Europe*, Paris, l'Harmattan, IHESI 1992, pp. 31- 62.

GARNIER, G., « Savoirs policiers et savoirs économiques en Allemagne (milieu du XVIIIe siècle-début du XIXe siècle », *in* BERLIÈRE, J.-M., DENYS, C., KALIFA, D., MILLIOT, V. (dir.), *Métiers de police. Être policier en Europe, XVIIIe-XXe siècle*, Rennes, PUR, 2008, pp. 237-248.

GERMAIN, S., POLETTI, C., « Répondre aux mobilisations sociales : le système policier italien en transition », *RFSP*, vol. 59, 2009/6, pp. 1127-1145.

GROLL, K. H. G., REINKE, H., « Diffusion de la sécurité à la société civile ou “policiarisation” du social ? La participation citoyenne à la sécurité en Allemagne », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 39, 2000, pp. 57-76.

HENDRICKX, T., SMEETS, S., STREBELLE, C., TANGE, C., « La police de proximité en Belgique, un bilan des connaissances », *Cahiers de la sécurité intérieure,* n° 39, 2000, pp. 7-28.

JOBARD F., « Les deux visages de la sécurité en Allemagne », *in* FROMENT J.-C., GLEIZAL J.-J, KALUSZYNSKI M. (Dir), *Les États à l'épreuve de la sécurité*, PUG, 2003, pp. 191-216.

JOURNÈS, C., « La police en Grande-Bretagne », *in* ERBES, J.-M., MONET, J.-C., FUNK, A. (*et al.*), *Polices d'Europe*, Paris, L'Harmattan, IHESI, 1992, p. 213 s.

JOURNÈS, C., « Heurs et malheurs de la police communautaire au Royaume-Uni », *RFAP,* n° 91, 1999*,* pp. 535-544.

De KOSTER, M., « Routines et contraintes de la police urbaine à Anvers. 1890-1914 », *in* BERLIÈRE, J.-M., DENYS, C., KALIFA, D., MILLIOT, V. (dir.), *Métiers de police. Être policier en Europe, XVIIIe-XXe siècle*, Rennes, PUR, 2008, pp. 345-362.

LABORIER, P., « « La “bonne police”. Sciences camérales et pouvoirs absolutistes dans les États allemands », *Politix*, 48, 1999, pp. 7-35.

LAURENT, S., « La naissance du renseignement étatique en France au XIX^{e} siècle, entre bureaucratie et politique », *Revue d'histoire du XIXe siècle*, n° 35, 2007, pp. 107-122.

LAURENT, S., « Les services secrets gaullistes à l'épreuve de la politique (1940-1947) », *Politix*, n° 54, 2001, pp. 143-149.

LEBIGRE, A., « La genèse de la police moderne », *in Histoire et dictionnaire de la police du Moyen-âge à nos jours*, Paris, Robert Lafont, 2005, pp. 147-217.

LENOIR-LAROCHE, J.-J., « Quelques principes sur la police », *Gazette Nationale ou Le Moniteur Universel*, n° 198, 18 germinal an IV (7 avril 1796), p. 789 s.
http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k49330q/f396.image

LEßMANN-FAUST, P., « La police prussienne durant la République de Weimar », *in* BERLIÈRE, J.-M., DENYS, C., KALIFA, D., MILLIOT, V. (dir.), *Métiers de police. Être policier en Europe, XVIIIe-XXe siècle*, Rennes, PUR, 2008, p. 487-496.

LOADER, I., « Police inc., une entreprise à responsabilité non limitée ? Sécurité, gouvernance civile et bien public », *Criminologie*, vol. 38, n° 2, 2005, p. 161 s.

LŒNING, E., « La police en Prusse », *RDP*, t. 6, 1896, pp. 408-456.
http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k110904q/f413.image.r

LOPEZ, L., « Être mobile : la circulation d'une épithète entre gendarmerie et police (1871-1914), *in* BERLIÈRE, J.-M., DENYS, C., KALIFA, D., MILLIOT, V. (dir.), *Métiers de police. Être policier en Europe, XVIIIe-XXe siècle*, Rennes, PUR, 2008, pp. 439-451.

LÜDTKE, A., « L'expérience policière allemande : une perspective historique », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 7, nov. 1991-janv 1992, pp. 65-80.

MACCANICO, Y., « Urgence et exception : l'extension des politiques antiterroristes au Royaume-Uni », BIGO, D., BONELLI, L., DELTOMBE, T. (dir.), *Au nom du 11 septembre*, Paris, La découverte, 2008, pp. 94-208.

MANDEVILLE, A., « Police et maintien de l'ordre en Grande-Bretagne : réflexion sur un mythe », *in* LOUBET DEL BAYLE, J.-L. (*et al.*), *Police et société*, Toulouse, Presses de l'IEP, 1998, pp. 263-264.

MESTRE, J.-L., « Administration, police et enseignement des disciplines administratives en Allemagne, France et Italie aux XVIIIe et XIXe siècles », *Annuaire européen d'administration publique*, Aix-en-Provence, PUAM, vol. 11, 1988, pp. 637-655.

MONJARDET, D., « La police de proximité : ce qu'elle n'est pas », *RFAP*, n° 91, 1999, p. 521 s.

MONJARDET, D., « Réinventer la police urbaine », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 37, 1999, pp. 123-125.

NAPOLI P., « "Police" : la conceptualisation d'un modèle juridico-politique sous l'Ancien Régime », *Droits*, n° 20, 1994, pp. 183-196 et n° 21, 1995, pp. 151-160.

NAPOLI, P., « "Police" et "Polizei" : deux notions à l'âge libéral », *in* BEAUD, O., WACHSMANN, P., *La science juridique française et la science juridique allemande de 1870 à 1918*, Strasbourg, PUS, 1997, pp. 79-100.

PALIDDA, S., « Table ronde : Polices en Europe : construction et développement », *Cahiers de la sécurité intérieure,* n° 7, nov. 1991-janv 1992, pp. 81-108.

PICARD, E., « Commentaire de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 5, 1991, pp. 201-224.

PONTIER, J.-M., « Introduction », *Annuaire européen d'administration publique*, vol. 21, 1998, pp. 13-19.

PRIEUR, F., « Une ville en ordre : l'étatisation de la police lyonnaise (1848-1962), *Histoire urbaine*, n° 6, 2002/2, pp. 87-113.

RAGAZZI, F., « Vers un "multiculturalisme policier" ? La lutte contre la radicalisation en France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni », *Les études du CERI*, n° 206, 2014, p. 3 s.

REINER, R., « Du mythe à la réalité : le modèle britannique », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 13, mai-juill. 1993, pp. 25-59.

REINER, R., « La tradition policière britannique : modèle ou mythe ? », « Polices en Europe », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 7, novembre 1991-janvier 1992, pp. 29-40.

RIDLEY, F.F., BILGER STREET, H. « Administration et police en Grande Bretagne », *Annuaire européen d'administration publique*, vol. 21, 1998, pp. 93-111.

ROCHÉ, S., « Sécurité publique, marché, État. Vers la métropolisation de la sécurité », *Le Débat*, n° 115, 2001/3, pp. 135-147.

SACH, F., « La situation allemande : un cas unique et en retard », *in* HEBBERECHT, P., SACK, F., *La prévention de la délinquance en Europe*, Paris, l'Harmattan, 1997, p. 162 s.

SCHMIDT, M.-F., « Hermandad La Santa, *Encyclopædia Universalis* [en ligne], consulté le 3 octobre 2016, http://www.universalis.fr/encyclopedie/la-santa-hermandad/

SENELLART, M., « Raison d'État et science de la police : deux technologies de l'ordre », *in* LEMAÎTRE, A. J. KAMMERER, O., *Le pouvoir réglementaire : dimension doctrinale, pratiques et sources, XVe et XVIIIe siècles* (actes du colloque de Mulhouse, 11 et 12 octobre 2002), Rennes, PUR, 2004, pp. 107-118.

SENELLART, M., « La science de la police et l'État de bien-être (Wohlfahstasstaat) en Allemagne », *in* CAILLÉ, A., LAZZERI, Ch., SENELLART (dir.), *Histoire raisonnée de la philosophie morale et des Lumières à nos jours,* Paris, Flammarion, T. 2, 2007, pp. 99-114.

SKOGAN, X. G., « La police communautaire aux États-Unis », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 13, 1993, pp. 121-152.

SOMMERMANN, K.-P., « Administration et police en Allemagne », *Annuaire européen d'administration publique*, vol. 21, 1998, pp. 21-36.

THOMAS, D., « Le droit à la sûreté », *in* CABRILLAC, R., FRISON-ROCHE, M.-A., REVET, T. (dir.), *libertés et droits fondamentaux*, Paris, Dalloz, 14e éd., 2008, pp. 351-352.

TILLY, Ch., « Police, État, contestation », *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 7, nov 1991-janv 92, pp. 13-18.

WEINHAUER, K., « Guerre civile ou modernisation de la police. Maintien de l'ordre et mouvements de protestation dans la RFA des années 1960 », *in* BERLIÈRE, J.-M., DENYS, C., KALIFA, D., MILLIOT, V. (dir.), *Métiers de police. Être policier en Europe, XVIIIe-XXe siècle*, Rennes, PUR, 2008, pp. 215-226.

WILSON J.Q., KELLING G.L., « Broken Windows. The police and neighbourhood safety », *The Atlantic Monthly*, mars 1982, n° 249, pp. 29-38, présentation et traduction. *in Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 1994, n°15, pp. 163-180.

YERNAULT, D., « "Échelon" et l'Europe. La protection de la vie privée face à l'espionnage des communications », *Journal des Tribunaux Droit européen*, 72, 2000, pp. 187-196.

B. Eau, assainissement et sécurité sanitaire

1. Ouvrages

BADOIS, E., BIEBER, A., *L'assainissement comparé de Paris et des grandes villes de l'Europe : Berlin, Amsterdam, La Haye, Bruxelles, Londres : tout à l'égout, canalisation séparée, épandage, traitement chimique, filtration*, Paris, Baudry, 1898, 233 p.
http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k4414568

BARLES, Sabine, *L'invention des déchets urbains : France 1790-1970*, Seyssel, Champ Vallon, 2005, 297 p.

BARLES, S., *La ville délétère : médecins et ingénieurs dans l'espace urbain, XVIIIe-XIXe siècle*, Seyssel , éd. Champ Vallon, 1999, 373 p.

BARRAQUÉ, B. (dir.), *Les politiques de l'eau en Europe*, Paris, éd. La Découverte, 1995, 301 p.

BEC, F., *Les pouvoirs du maire, en matière d'hygiène publique de 1789 à 1902 : leur nature, leur étendue, leur sanction* (thèse pour le doctorant, Université d'Aix-Marseille), Paris, Rousseau, 1907, 233 p.

BECHMANN, G., *Salubrité urbaine, distributions d'eau, assainissement*, Paris, Baudry, t. 1, 1898, 589 p.
http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k91017s/f1.image

BECHMANN, G., *Salubrité urbaine, distribution d'eau et assainissement,* Paris, Béranger, t. 2, 1899, 683 p.
http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k910184?rk=42918;4

BELLANGER, E., *Assainir l'agglomération parisienne. Histoire d'une politique publique interdépartementale de l'assainissement (XIXe-XXe siècles)*, Paris, SIAAP, Ivry-sur Seine, Éd. de l'Atelier, 2010, 351 p.

BENEVOLO, L., *Aux sources de l'urbanisme moderne* (traduction André Descamps), Paris, Horizons de France, 1972, 196 p.

BERCHE, P., *Une histoire des microbes*, Montrouge, J. Libbey Eurotext, 2007, 307 p.

BERNHARD, C., MASSARD-GUILBAUD, G. (dir.), *Le démon moderne: la pollution dans les sociétés urbaines et industrielles d'Europe*, Clermont-Ferrand, Presses universitaires Blaise Pascal, 2002, 465 p.

BERTOLINI, G., *Le marché des ordures : économie et gestion des déchets ménagers*, Paris, l'Harmattan, 1990, 206 p.

BEZAULT, B., *Assainissement des villes. Annuaire statistique international des installations d'épuration d'eaux d'égouts*, au 1er juillet 1911, Paris, Masson, 1912.

BOCQUET, Denis, *Rome ville technique (1870-1925). Une modernisation conflictuelle de l'espace urbain*, Rome, École française de Rome, 2007, 440 p.

BOCQUET, D., FETTAH, S. (études réunies), *Réseaux techniques et conflits de pouvoir : les dynamiques historiques des villes contemporaines*, Rome, École française de Rome, 2007, 328 p.

BOULEAU, GUÉRIN-SCHNEIDER, L. (éd. sc.), *Des tuyaux et des hommes : les réseaux d'eau en France*, Versailles, Nanterre, Éd. Quæ, NSS-Dialogues, 2011, 200 p.

BOURDELAIS, Patrice (dir.), *Les Hygiénistes. Enjeux, modèles et pratiques (XVIIIe-XXe siècles)*, Paris, Belin, 2001, 543 p.

BOURDELAIS, Patrice, *Les épidémies terrassées. Une histoire de pays riches*, Paris, Éditions de La Martinière, 2003, 247 p.

BOURDIN, J., *Les finances des services publics de l'eau et de l'assainissement*, Paris, Economica, 1998, 162 p.

BREUILLAC, H.-G., *De la police sanitaire*, Aix, impr. de Pust fils, 1885, 280 p.

CARRÉ, J., *Ville et santé en Grande-Bretagne, XVIIIe-XXe siècle*, Clermont-Ferrand, PUC-F, 1988, 261 p.

CARON, F. (dir.), *Paris et ses réseaux : naissance d'un mode de vie urbain XIXème - XXème siècles*, Paris, bibliothèque historique de la ville de Paris, 1990, 425 p.

CHANTEMESSE, A., MOSNY, E., *Traité d'hygiène. Égouts et vidanges, ordures ménagères cimetières*, Paris, J.-B. Baillière et fils, tome XV, 1911, 568 p.
http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6384365r?rk=42918;4

CHEVALLIER, F., *Le Paris moderne. Histoire des politiques d'hygiène (1855-1898)*, Rennes, PUR, 2010, 410 p.

COMITI, V.-P., *Histoire sanitaire et sociale*, Paris, Presses universitaires de France, 1997, 127 p.

COMITI, V.-P., *Histoire du droit sanitaire en France*, Paris, PUF, 1994, 127 p.

CORBIN, Alain, *Le miasme et la jonquille. L'odorat et l'imaginaire social : XVIIIe-XIXe siècles*, Paris, Flammarion, 1986, 336 p.

DARMON, P., *L'homme et les microbes (XVIIe-XXe siècle)*, Paris, Fayard, 1999, 592 p.

DUPUY, G., KNAEBEL, G., *Assainir la ville, hier et aujourd'hui*, Paris, Dunod, 1982, 92 p.

DUROY, St., *La distribution d'eau potable en France. Contribution à l'étude d'un service public local*, LGDJ, Bibl. de Droit public, n°177, 1996, XV-436 p.

FERNANDEZ, A., *Villes, services publics, entreprises en France et en Espagne, XIXe et XXe siècles*, Pessac, Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine, 2006, 224 p.

FERNANDEZ, A., *Un progressisme urbain en Espagne : eau, gaz, électricité à Bilbao et dans les villes cantabriques, 1840-1930*, Pessac, Presses universitaires de Bordeaux, 2009, 497 p.

FREYCINET (de), Ch., *Principes de l'assainissement des villes employés dans les centres de population de l'Europe occidentale pour protéger la santé publique*, Paris, Dunod, 1870, 428 p.
http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k441455w.r=%09+Principes+de+l%27assainissement+des+villes.langFR#

FOURIER, P. (prés.*), Assainissement et salubrité publique en Europe méridionale: fin du Moyen âge, époque moderne*, Clermont-Ferrand, Presses universitaires Blaise Pascal, 2001, 158 p.

FRIOUX, S., *Les réseaux de la modernité. Amélioration de l'environnement et diffusion de l'innovation dans la France urbaine (fin XIXe siècle - années 1950)*, Thèse de doctorat d'histoire, Université Lyon II, soutenue le 27 novembre 2009, 685 p.
http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00447952

FRIOUX, S., FOURNIER, P., CHAUVEAU, S., *Hygiène et santé en Europe. De la fin du XVIIIe siècle aux lendemains de la Première Guerre mondiale*, Paris, Sedes, 2011, 279 p.

GAZZANIGA, J.-L., OURLIAC, J.-P., *Le droit de l'eau*, Paris, Litec, 3e éd., 2011, 547 p.

GIRARD, L., *Le nettoiement de Paris Conférence faite aux ingénieurs des travaux publics de la Ville de Paris, le 6 janvier 1923*, Paris, Librairie de l'enseignement technique L. Eyrolles, 1923, 168 p.

GIRARD, P. S., *Recherches sur les eaux publiques de Paris, les distributions successives qui en ont été faites et les divers projets qui ont été proposés pour en augmenter le volume*, Paris, Imprimerie impériale 1812, 329 p.
http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k63755197.r

GOUBERT, J.-P., *Une histoire de l'hygiène : eau et salubrité dans la France contemporaine*, Paris, Hachette littératures, 2008, 302 p.

GUILLERME, A., *Les temps de l'eau : la cité, l'eau et les techniques : Nord de la France, fin IIIe-début XIXe siècle*, Seyssel, Champ vallon, 1983, 263 p.

HAROUEL, J.-L., *L'eau dans le paysage urbain depuis le Moyen-Âge*, *in* Mel. Prieur, Dalloz, 2007, 1397 p.

HUDEMANN-SIMON, C., *La conquête de la santé en Europe: 1750-1900*, Francfort, Fischer Vg,Paris, Belin, Amsterdam, De Boeck, 2000, 175 p.

INGOLD, A., *Négocier la ville. Projet urbain, société et fascisme à Milan*, Rome, Ecole française de Rome, 2003, 426 p.

JACOMET, Ch., *Revue technique de l'exposition universelle de 1900,* Paris, Bernard et compagnie, 4e partie, t. I, 1901, 960 p.
http://cnum.cnam.fr/CGI/fpage.cgi?8XAE585.6/4/100/972/47/908

JORLAND, G., *Une société à soigner : hygiène et salubrité publique en France au XIXe siècle*, Paris, Gallimard, 2010, 361 p.

JUGIE, J.-H., *Poubelle-Paris (1883-1896). La collecte des ordures ménagères à la fin du XIXème siècle*, Paris, Larousse-Sélection du Reader's digest, 1993, 288 p.

LE DUC, M., *Services publics de réseau et Europe : les exemples de l'Allemagne, de l'Espagne, de l'Italie et du Royaume-Uni (fer, route, air et eau-assainissement)*, Paris, la Documentation française, 1995, 180 p.

LEVY, A. (dir.), *Ville, urbanisme et santé. Les trois révolutions*, Paris, éd. Pascal, 2012, 316 p.

LUMLEY, W. G., *The New Sanitary Laws*, Londres, Shaw and sons, 1859, 574 p.
https://play.google.com/books/reader?id=U7QDAAAAQAAJ&printsec=frontcover&output=reader&authuser=0&hl=en&pg=GBS.PA3

MAREC, Y., PETIT, J.-G. (dir.), *Le social dans la ville en France et en Europe (1750-1914)*, Paris, Éditions de l'Atelier, 1996, 351 p.

MONFALCON, POLINIÈRE (DE), *Traité de salubrité dans les grandes villes*, Baillière, 1846.
http://books.google.fr/books/about/Trait%C3%A9_de_la_salubrit%C3%A9_dans_les_grande.html?id=JP8TAAAAIAAJ

MONOD, H., *De l'administration de l'hygiène publique à l'étranger et en France : mémoire présenté au Conseil central d'hygiène et de salubrité publiques dans le Calvados, à l'occasion de l'Exposition internationale d'hygiène de Londres*, Caen, impr. Le Blanc-Hardel, 1884, 104 p.

MONOD, H., *Des pouvoirs de l'administration en matière sanitaire*, Paris, impr. nouvelle, 1888, 27 p.
http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5450392m.r

MONOD, H., *Les mesures sanitaires en Angleterre depuis 1875 et leurs résultats*, Paris, Masson, 1891, 74 p. http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5452188n.r

MONOD, H., *L'hygiène publique chez les Romains et dans l'État moderne*, Paris, [s. n.], 1896
http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5450392m.r

MONOD, H., *La santé publique : législation sanitaire de la France*, Paris, Hachette et Cie, 1904, 374 p. http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k54538839.r

MOREAU, Ph., *La sécurité sanitaire et l'ordre public*, Thèse doctorat. Droit public. Paris 1, 2004, 995 p.

MURARD, L., ZYLBERMAN, P., *L'Hygiène dans la République : la santé publique en France ou l'utopie contrariée : 1870-1918*, Paris, Fayard, 1996, 805 p.

PICARD, A. (avec le concours de COLSON, C.), *Traité des eaux. Droit et administration*, Paris, J. Rothschild, t. 4, 1894, 524 p.

PILON, E., *Monopoles communaux : éclairage au gaz et à l'électricité, distribution d'eau et de force motrice, omnibus, tramways, étude de droit administratif et de science économique*, Paris, Giard et E. Brière, 1899, 267 p.

PORTER, D. (éd.), *The History of Public Health and the Modern State*, Amsterdam/Atlanta, Rodopi, 1994, 439 p.

SILGUY (DE), C., *Histoire des hommes et de leurs ordures : du Moyen âge à nos jours*, Paris, Le Cherche Midi, 2009, 346 p.

SMETS, H. (dir.), *L'accès à l'assainissement, un droit fondamental*, Paris, Éd. Johanet, 2010, 479 p.

SMETS, H. (dir.), *Le droit à l'eau potable et à l'assainissement en Europe,* Paris, éd. Johanet, 2012, 765 p.

TABUTEAU, D., *La sécurité sanitaire*, Paris, Berger-Levrault, 1994, 151 p.

TABUTEAU, D., *Service public et santé,* Paris, Éditions de santé, Presses de Sciences Po, 2012, 167 p.

VIRÉ, *La distribution publique d'eau à Bruxelles : 1830-1870*, Bruxelles, Pro Civitate, Crédit communal de Belgique, 1973, 238 p.

2. Articles

AVRÈDE, G., « Enlèvement et utilisation des ordures ménagères à Charlottenbourg », *Revue municipale*, 1-15 juillet 1906, pp. 193-194.
http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6158799v/f1.image.r=revue%20municipale.langFR

BARBIER, R., « La sécurisation de l'approvisionnement en eau potable : un tour d'horizon des enjeux et des leviers d'action », *in* BOULEAU, GUÉRIN-SCHNEIDER, L. (éd. sc.), *Des tuyaux et des hommes : les réseaux d'eau en France*, Versailles, Nanterre, Éd. Quæ, NSS-Dialogues, 2011, pp. 121-133.

BARLES, S., « L'invention des eaux usées : l'assainissement de Paris, de la fin de l'Ancien régime à la Seconde Guerre Mondiale », *in* BERNHARD, C., MASSARD-GUILBAUD, G. (dir.), *Le démon moderne: la pollution dans les sociétés urbaines et industrielles d'Europe*, Clermont-Ferrand, Presses universitaires Blaise Pascal, 2002, pp. 129-156.

BARLES, S., « Les temps de l'environnement dans la ville, XVIIIe-XXe siècles », *Les temps de l'environnement*, PIREVS, CNRS, 1998, pp. 35-43.

BARLES, S., GUILLERME, A., « Ville et santé à la veille de la Révolution française aux premières interventions techniques et spatiales du XIXe siècle », *in* EVY, A. (dir.), *Ville, urbanisme et santé. Les trois révolutions*, Paris, éd. Pascal, 2012, pp. 82-112.

BARRAQUÉ, B., « Eau (et gaz) à tous les étages : comment les Européens l'ont eue, et comment le Tiers-Monde pourrait l'avoir ? », Présentation au séminaire de l'IDDRI "Accès aux services essentiels dans les PED", 14 janvier 2005, 15 p.
http://www.iddri.org/Evenements/Seminaires-reguliers/05_1_barraque_Geneseeau.pdf

BARRAQUÉ, B., « Les politiques de l'eau en Europe », *in* BARRAQUÉ, B. (dir.), *Les politiques de l'eau en Europe*, Paris, éd. La Découverte, 1995, pp. 255-289.

BARRAQUÉ, B., « Pour une histoire des services urbains », *Économie et humanisme*, 312, mars-avril 1990, pp. 6-15.

BECHMANN, G., « Assainissement des villes », *Le Génie sanitaire*, septembre 1895, p. 132 s.

BERTRAND, E., LANEYRIE, G., GOURD, A., « Note et traduction de la loi du 11 août 1875 consolidant et amendant les actes relatifs à la santé publique en Angleterre », *Annuaire de législation étrangère*, 1875, p. 31 s.

BLAEVOET, Ch., « De la nature des concessions d'entreprises hydrauliques », *Rev. des concessions*, 1927, p. 33 s.

BOCQUET, D., « Les villes italiennes et la circulation des savoirs municipaux : esprit local et internationale des villes (1860-1914) », *Histoire et Sociétés, Revue Européenne d'Histoire Sociale*, n° 21, 2007, pp. 18-30.
http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00143342

BOCQUET, D., « Les réseaux d'infrastructures au miroir de l'histoire : acquis et perspectives », *Flux*, n° 65, juil.-sept. 2006, pp. 6-16.
http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/12/82/39/PDF/BocquetFlux2006-65.pdf

BONZON, Th., « La Première Guerre mondiale et les politiques sociales en Europe », *Histoire et sociétés, Revue européenne d'histoire sociale*, n° 8 oct 2003, pp. 21-34.

BOUDRIOT, P.-D., « Essai sur l'ordure en milieu urbain à l'époque pré-industrielle. Boues, immondices et gadoue à Paris au XVIIIe siècle », *Histoire, économie et société,* n°4, 1986, pp. 515-528.

BOURILLON, Florence, « Changer la ville, la question urbaine au milieu du 19e siècle », *Vingtième siècle*, n° 64, oct-déc. 1999, pp. 11-23.
http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/xxs_0294-1759_1999_num_64_1_3888

CALMETTE, A., « Épuration des eaux d'égout urbaines et industrielles », *in* CHANTEMESSE, A., MOSNY, E., *Traité d'hygiène. Égouts et vidanges, ordures ménagères cimetières*, Paris, J.-B. Baillière et fils, tome XV, 1911, pp. 1-174. http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6384365r/f191.image

CASELLI, G., « Transition sanitaire et structure par cause de la mortalité : anciennes et nouvelles causes », *Annales de démographie historique*, 1989, pp. 55-77.

COMITI, P., « Histoire de la loi sur la santé publique de 1902 », *RFAS*, avril-juin 1983, pp. 81-88.

DÉJEANT-PONS, M., « Le droit à l'eau et à l'assainissement dans les travaux du conseil de l'Europe », *in* SMETS, H. (dir.), *Le droit à l'eau potable et à l'assainissement en Europe,* Paris, éd. Johanet, 2012, pp. 105-117.

DENYS, C., « L'assainissement dans les villes du nord au XVIIIe siècle. Quelques éléments de comparaison avec l'Europe méridionale », *Cahiers du centre d'histoire « espace et cultures »*, n° 14, 2001, pp. 139-154.

DROUET, D., « Les réseaux d'eau et d'assainissement », *in* LE DUC, M. (dir.), *Services publics de réseau et Europe,* Paris, La documentation française, 1995, pp. 161-177.

DUPUIT, J., « L'eau », *in* COQUELIN, Ch., GUILLAUMIN, G.-U. (dir.), *Dictionnaire de l'économie politique*, Paris, Librairie de Guillaumin, t. 1, 1852, pp. 629-637.

FORESTIER, « Étude sur les taxes de balayage », *La Technique Sanitaire et Municipale*, mars 1926, p. 53-57. http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k122315c.image

FOUCAULT, « La politique de la santé », *in Dits et écrits*, t. 3, pp. 724-742.

FOURNET, F., RICAN, St., SALEM, G., « Environnement urbain et santé », *in* DORIER-APPRILL E. (dir.), *Ville et environnement*, Paris, Sedes, 2006, pp. 345-364.

FOURNIER, P., « De la souillure à la pollution, une essai d'interprétation des origines de l'idée de pollution», *in* BERNHARD, C., MASSARD-GUILBAUD, G. (dir.), *Le démon moderne: la pollution dans les sociétés urbaines et industrielles d'Europe*, Clermont-Ferrand, Presses universitaires Blaise Pascal, 2002, pp. 33-56.

FOURNIER, P., « Présentation », *Cahiers du centre d'histoire « espace et cultures »*, n° 14, 2001, pp. 3-6.

FOURNIER, P., MASSOUNIE, D., « Eau et salubrité dans le midi de la France à l'époque moderne », *Cahiers du centre d'histoire « espace et cultures »*, n° 14, 2001, pp. 63-80.

FRANCH, M., « Service d'approvisionnement en eau », *in* AUBY, J.-B., BRACONNIER, S. (dir.), *Services publics industriels et commerciaux : questions actuelles,* Paris, LGDJ, 2003, pp. 177-201.

FRIOUX, St., MALANGE, J.-F., « Le rôle du social dans le développement de l'assainissement des villes de province françaises, fin XIXe-milieu XXe siècle », *in* MASSARD-GUILBAUD, G., MOSLEY, S. (dir.), *Common Ground. Integrating the Social and the Environmental in History*, Newcastle, Cambridge Scholars Press, 2011, pp. 367-389.

GIPPERTH, L., « The right to drinking water and sanitation *in* Sweden », *in* SMETS, H. (dir.), *Le droit à l'eau potable et à l'assainissement en Europe,* Paris, éd. Johanet, 2012, pp. 659-670.

GLATRON, S., CUSSAC, F., « La collecte des ordures ménagère sà Paris entre 1889 et 1967 », *in* TABEAUD, M., HAMEZ, G., (dir.), *Les métamorphoses du déchet, Paris,* Publications de la Sorbonne, 2000, pp. 29-44.

GOUBERT J.-P. (984), « La France s'équipe. Les réseaux d'eau et d'assainissement 1850-1950 », *Les annales de la recherche urbaine,* n° 23-24.

GRÖNWALL, J. T., « Sanitation : rights and obligations under swedish law », *in* SMETS, H. (dir.), *L'accès à l'assainissement, un droit fondamental*, Paris, Éd. Johanet, 2010, pp. 351-365.

GUERRAND, R.-H., « La bataille du tout-à-l'égout », *L'Histoire*, n° 53, février 1983.

GUILLERME A. (1984). « Capter, clarifier, transporter l'eau en France (1800-1850) », *Les annales de la recherche urbaine*, n° 23-24.

HAUMONT, F., « La mise en œuvre du droit à l'eau en région wallonne », *in* SMETS, H. (dir.), *Le droit à l'eau potable et à l'assainissement en Europe,* Paris, éd. Johanet, 2012, pp. 231-250.

HAUMONT, F., ORIANNE, St., « Le droit à l'assainissement en région wallonne », *in* SMETS, H., *L'accès à l'assainissement, un droit fondamenta*l, Paris, Éd. Johanet, 2010.

HUET, E., « Alimentation en eau et assainissement des villes », *in* CHEVALIER, M., *Exposition universelle de 1867 à Paris, Rapports du jury international*, Paris, Dupont, t. 10, 1868, pp. 238-294.
http://cnum.cnam.fr/CGI/redird.cgi?8XAE149.10

IMBEAUX, Ed., « Évacuation des immondices liquides : égouts et vidanges », *in* CHANTEMESSE, A., MOSNY, E., *Traité d'hygiène, Egouts et vidandes, ordures ménagères cimetières*, Paris, J.-B. Baillière et fils, tome XV, 1911, pp. 175-408.
http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6384365r/f191.image

IMBEAUX, E., « Comparaison de la situation des villes françaises et des villes allemandes au point de vue de l'assainissement (égouts et épuration des eaux d'égout) », *Revue d'hygiène et de police sanitaire*, n° 31, 1909, pp. 993-1002.
http://www2.biusante.parisdescartes.fr/livanc/?cote=90113x1909x31&p=996&do=page

INGOLD, A., « Municipalisation et modernisation d'un réseau traditionnel, résistances des propriétaires et des usagers (Milan 1865-1885), *in* BOCQUET, D., FETTAH, S. (études réunies), *Réseaux techniques et conflits de pouvoir : les dynamiques historiques des villes contemporaines*, Rome, École française de Rome, 2007, pp. 142 et s.

JACQUEMET, G., « Urbanisme parisien : la bataille du tout-à-l'égout à la fin du XIXe siècle », *Revue d'histoire moderne*, t. XXVI, oct.-déc. 1979, pp. 505-548.
http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5446927p.image.f3

JOANA, J., « L'action publique municipale sous la IIIe République (1884-1939). Bilan et perspectives de recherches », *Politix*, n° 42, 1998, pp. 151-178.
http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/polix_0295-2319_1998_num_11_42_1729

LAMBELIN, R., « Le service des eaux à Londres », *Revue municipale*, n° 57, 26 novembre 1898, pp. 897-900. http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6132373t/f1.image

LAUDE, A., « Droit », *in* FASSIN, D., HAURAY, B., *Santé publique. L'état des savoirs,* Paris, La découverte, 2010, pp. 57-67.

LEMOYNE DE FORGES, J.-M., « L'intervention de l'État en matière sanitaire. Quelques repères historiques », *in Réflexions sur le droit de la santé*, Rapport public du Conseil d'État de 1998, Paris, La documentation française, Etudes et documents, n° 49, pp. 489-509.

LEVY, A., « Une lecture de l'urbanisme à travers la question sanitaire », *in* LEVY, A. (dir.), *Ville, urbanisme et santé. Les trois révolutions*, Paris, éd. Pascal, 2012, p. 14.

LEVY, A., « Médecine et urbanisme : une brève histoire des rapports », *in* LEVY, A., (dir.), *Ville, urbanisme et santé. Les trois révolutions*, Paris, éd. Pascal, 2012, p. 31.

MALLET, Ch., « Rapport sur la distribution des eaux dans Londres, imprimé par ordre de la Chambre des communes », *Journal du Génie civil,* Paris, Alexandre Corréard, t. 2, 1829, pp. 271-294.

MAREC, Y., « Protection sociale en France : la construction d'une république sociale ? De la révolution à la veille de la seconde Guerre mondiale », *in* THÉNARD-DUVIVIER, F. (coord.), *Hygiène, santé et protection sociale de la fin du XVIIIe siècle à nos jours*, Paris, ellipses, 2012, pp. 104-139.

MILLWARD R., « La distribution de l'eau dans les villes en Grande Bretagne aux XIXe et XXe siècles : le gouvernement municipal et le dilemme des compagnies privées », *Histoire, économie & société*, n° 2, 2007, pp. 111−128. http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=HES_072_0111

MONOD, H., « L'œuvre d'assistance de la Troisième République », *Revue Philanthropique,* 1909-1910, pp. 265-280.

MOQUET-ANGER, M.-L., « Ordre public et santé publique », *in* REDOS, M.-J., *Ordre public ou ordres publics ? Ordre public et droits fondamentaux* (Actes du colloque de Caen des 11 et 12 mai 2000), Bruylant, 2001, pp. 199-212.

NERI SERNERI, S., « Water pollution *in* Italy : the failure of the hygienic approach, 1890-1960s », *in* BERNHARD, C., MASSARD-GUILBAUD, G. (dir.), *Le démon moderne: la pollution dans les sociétés urbaines et industrielles d'Europe*, Clermont-Ferrand, Presses universitaires Blaise Pascal, 2002, pp. 157-178.

PEZON C. (2002), « La dérégulation discrète de la distribution d'eau potable en France et l'émergence d'un nouvel acteur collectif, les abonnés », *Flux*, n° 48-49, pp. 62-72.

PLANAS, N., « Conclusion », *Cahiers du centre d'histoire « espace et cultures »*, n° 14, 2001, pp. 155-158.

POTTEVIN, H., « Les ordures ménagères », *in* CHANTEMESSE, A., MOSNY, E., *Traité d'hygiène, Egouts et vidanges, ordures ménagères cimetières*, Paris, J.-B. Baillière et fils, tome XV, 1911, pp. 409-509.

ROCHE, D., « Le temps de l'eau rare du Moyen-âge à l'épode moderne », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations,* n° 2, 1984. pp. 383-399.

SMETS, H., « Une perspective européenne concernant le droit à l'eau potable et à l'assainissement », *in* SMETS, H. (dir.), *Le droit à l'eau potable et à l'assainissement en Europe,* Paris, éd. Johanet, 2012, pp. 17-33.

SMETS, H., « Pour une effectivité accrue du droit à l'eau potable en France », *in* SMETS, H. (dir.), *Le droit à l'eau potable et à l'assainissement en Europe,* Paris, éd. Johanet, 2012, pp. 325-345.

SMETS, H., « Comparaison du droit à l'eau potable et à l'assainissement en vigueur dans différents pays européens », *in* SMETS, H. (dir.), *Le droit à l'eau potable et à l'assainissement, sa mise en œuvre en Europe*, Académie de l'Eau, 2011, p. 502.
http://academie-eau.org/force_document.php?fichier=doc_102.pdf&fichier_old=LIVRE_TOTAL_novembre_2011_pagine.pdf

SMETS, H., « L'accès à l'assainissement, un nouveau droit mis en œuvre de longue date », *in* SMETS, H. (dir.), *L'accès à l'assainissement, un droit fondamental*, Paris, Éd. Johanet, 2010, pp. 31-55.

SMETS, H., « Postface. La place du droit dans l'accès à l'assainissement pour tous », *in* SMETS, H., *L'accès à l'assainissement, un droit fondamental*, Paris, Éd. Johanet, 2010, pp. 457-462.

THOINOT, L. (Dr), « L'assainissement comparé de Paris et des grandes villes de l'Europe », *Annales d'hygiène publique et de médecine légale*, série 3, n° 39, 1898, p. 289 s. http://www2.biusante.parisdescartes.fr/livanc/index.las?dico=perio&cote=90141&chapitre=assainissement%20compar%C3%A9&p=1&do=page

TIBERGHIEN, F., « le conseil d'État, le raccordement aux réseaux et la tarification de l'eau », *in* SMETS, H. (dir.), *Le droit à l'eau potable et à l'assainissement en Europe,* Paris, éd. Johanet, 2012, pp. 435-459.

URBINATI, S., « L'état de la reconnaissance du droit de l'Homme à l'eau potable et à l'assainissement en Italie », *in* SMETS, H. (dir.), *Le droit à l'eau potable et à l'assainissement en Europe,* Paris, éd. Johanet, 2012, pp. 525- 555.

VIDAL-NAQUET, P. A., « L'eau sous contrôle », *in* DOURLENS, Ch., VIDAL-NAQUET, *La ville au risque de l'eau*, Paris, L'Harmattan, 1992, pp. 15-66

WOODS, R., « La santé publique en milieu urbain (XIXe-XXe siècle) : hygiène et mesure d'assainissement », *Annales de démographie historique*, 1989, pp. 183-195.

ZARZOSO, A., « Nuisances urbaines et santé publique à Barcelone sous l'Ancien régime », *Cahiers du centre d'histoire « espace et cultures »*, n° 14, 2001, pp. 81-90.

C. Éducation

1. Rapports

L'enseignement dans les pays scandinaves. I. Suède et Finlande, Paris, la documentation française, Série européenne, n° 1149, 1949.

ANDRIEU, J., (rapp.), *L'espace éducatif européen*, Paris, CES, 1992, 198 p.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Accomplir l'Europe par l'éducation et la formation*, Luxembourg, Office de publications officielles des communautés européennes, 1997, 161 p. http://bookshop.europa.eu/fr/groupe-de-r-flexion-sur-l-ducation-et-la-formation-rapport-accomplir-l-europe-par-l-duction-et-la-formation-pbC20296577/downloads/C2-02-96-577-FR-C/C20296577FRC_001.pdf;pgid=Iq1Ekni0.1lSR0OOK4MycO9B0000_zlKGdwa;sid=lPhvj21pnrZvpTrgiu3xKA9MNjsT3yAKioo=?FileName=C20296577FRC_001.pdf&SKU=C20296577FRC_PDF&CatalogueNumber=C2-02-96-577-FR-C.

DESMAREZ, P. (dir.), *Working paper scolarisation et niveau d'instruction*, Bruxelles, Direction générale Statistique et Information économique, 2006, 94 p. http://statbel.fgov.be/fr/modules/digilib/marche_du_travail_et_conditions_de_vie/0006_scolarisation_et_niveau_d_instruction.jsp

EURYDICE, EUROSTAT, *Chiffres clés de l'éducation en Europe 2012*, Bruxelles, Agence exécutive Éducation, Audiovisuel et Culture, 2012
;
(http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key_data_series/134FR_HI.pdf).

HUSÉN, T., *Origine sociale et éducation, Perspectives des recherches sur l'égalité devant l'éducation*, Paris, OCDE, 1972, 202 p.

LECLERCQ, J.-M., *L'enseignement secondaire obligatoire en Europe*, Paris, La documentation française, 1993, 139 p.

OCDE, *Regards sur l'éducation 2016 : les indicateurs de l'OCDE*, Paris, éd. OCDE, 2016, 543 p. http://www.oecd.org/fr/edu/regards-sur-l-education-19991495.htm

OCDE, Regards sur l'éducation 2014 : les indicateurs de l'OCDE, Éditions OCDE, 2014, 594 p. https://www.oecd.org/edu/Regards-sur-l'education-2014.pdf

PETERSON, A., HALLS, W., *L'éducation des jeunes en Europe : progrès, problèmes et tendances*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1973, 130 p.

REIFFERS, J.-L., (pres.), *Accomplir l'Europe par l'éducation et la formation,* rapport du groupe de réflexion sur l'éducation et la formation Luxembourg, office des publications officielles des Communautés européennes, 1997, 161 p.

Service des Affaires Européennes, *L'enseignement secondaire en Europe : éléments de comparaison*, Paris, Sénat, 1991, 55 p.

2. Ouvrages

ALBERTINI, P., *L'école en France : XIXe-XXe siècle : de la maternelle à l'université*, Paris, Hachette, 1992, 192 p.

BOURDIEU, P., PASSERON, J.-C., *La reproduction. Éléments pour une théorie du système d'enseignement*, Paris, éd. de Minuit, 1970, 280 p.

BRIAND, J.-P., CHAPOULIE, J.-M., *Les collèges du peuple : l'enseignement primaire supérieur et le développement de la scolarisation prolongée sous la Troisième République*, Rennes, PUR, 2011, 544 p.

BRUYAS, J., *Le régime légal de l'enseignement primaire, secondaire, ultérieur en Angleterre et dans le Pays de Galles* (thèse en droit), Paris, éd. Pedone, 1949, 343 p.

BUISSON, F. (dir.), *Nouveau dictionnaire de pédagogie et d'instruction primaire* (1911), Institut français de l'éducation, édition électronique
http://www.inrp.fr/edition-electronique/lodel/dictionnaire-ferdinand-buisson/

COMBES, J., *Histoire de l'école primaire en France*, Paris, De Borée, 2013, 374 p.

COUSIN, V., *Rapport sur l'état de l'instruction publique dans quelques pays d'Allemagne et particulièrement en Prusse*, Paris, Levrault, nouvelle éd., 1833, 431 p.
https://play.google.com/store/books/details?id=E-Y6AAAAcAAJ&rdid=book-E-Y6AAAAcAAJ&rdot=1

COUSIN, V., *De l'instruction publique en Allemagne, en Prusse et en Hollande. Nouvelles considérations sur les rapports du physique et du moral de l'homme*, Bruxelles, Société belge de librairie, Hauman et c^{e}, T. 3, 1841, 564 p.
https://play.google.com/books/reader?id=Y3QPAAAAQAAJ&printsec=frontcover&output=reader&hl=fr&pg=GBS.PP1

DEHAUT, L. J., *De l'état actuel de l'instruction publique mais surtout de l'enseignement supérieur en Belgique,* Bruxelles, Leroux, 1838, 222 p.

DÍEZ HOCHLEITNER, R., TENA ARTIGAS, J., GARCÍA CUERPO, M., *La réforme de l'éducation en Espagne et l'éducation permanente*, Paris, UNESCO, 1978, 102 p.

DULCK, J., *L'enseignement en Grande-Bretagne*, Paris, Armand Colin, 2e éd., 1968, 255 p.

EURYDICE, EUROSTAT, *Chiffres clés de l'éducation en Europe 2012*, Bruxelles, Agence exécutive Éducation, Audiovisuel et Culture, 2012, 212 p.

FIALAIRE, J., *L'école en Europe*, Paris, la documentation française, 1996, 207 p.

GOY, H., *Le texte unique des lois sur l'instruction élémentaire* (Code de l'enseignement primaire italien), Paris, Pierre Roger, 1926, 227 p.

HIPPEAU, *L'instruction publique en Angleterre*, Paris, Didier, 1872, 138 p.
https://play.google.com/store/books/details?id=iMXu0XbEpF0C&rdid=book-iMXu0XbEpF0C&rdot=1

HIPPEAU, C., *L'instruction publique en Allemagne*, Paris, Didier, 1873, 407 p.
http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k57192206.r=

HIPPEAU, C., *L'instruction publique en Italie*, Paris, Didier, 1875, 418 p.
https://play.google.com/store/books/details?id=3RDRrbGHksgC&rdid=book-3RDRrbGHksgC&rdot=1

HIPPEAU, C., *L'instruction publique dans les États du nord (Suède, Norvège, Danemark*), Paris, Didier, 1876, 320 p.

JAMIN, Ch., PERRIN N., Les *politiques publiques* en *matière d'enfance* et de *jeunesse* au *XXe siècle*, en *Belgique* et en *Communauté française*, Bruxelles, l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse, 2005, 241 p.
http://www.oejaj.cfwb.be/index.php?id=5398

JONES, K (dir.), *L'école en Europe : politiques néolibérales et résistances collectives*, Paris, La dispute, 2011, 226 p.

KANT, E., *Traité de pédagogie* (1803), Paris, Félix Alcan, (traduction Jules Barni), 1886, 133 p.
http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k943071.r=

LAVAL, Ch., *L'école n'est pas une entreprise. Le néolibéralisme à l'assaut de l'enseignement public*, Paris, La découverte, 2010, 345 p.

LAVOLLÉE, R., *Les classes ouvrières en Europe. Études sur leur situation matérielle et morale*, Paris, Guillaumin et cie, t. 1, 2e éd., 1884, 566 p.
https://archive.org/stream/lesclassesouvri00lavogoog#page/n8/mode/2up

LÉAUD, E., GLAY, E., *L'école primaire en France : : ses origines : ses différents aspects au cours des siècles : ses luttes : ses victoires : sa mission dans la démocratie*, Paris, impr. Desgrandchamps, la Cité français, 2 vol., 1935, 318 p. et 316 p.

LÉON, A., ROCHE, P., *Histoire de l'enseignement en France*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 13ème éd., 2012, 127 p.

LEVASSEUR, E., *L'enseignement primaire dans les pays civilisés*, Paris, Berger-Levrault, t. I, 1897, 628 p. http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k75761r/

LEVASSEUR, E., *L'enseignement primaire dans les pays civilisés* (supplément), Paris, Berger-Levrault, 1903, 68 p. http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k49859t.r

LORAIN, P., *Tableau de l'instruction primaire en France*, Paris, Hachette, 1837, 4054 p.

MIALARET, G., VIAL, J., *Histoire mondiale de l'éducation (Des origines à 1515)*, Paris, PUF, t. 1, 1981, 366 p.

MIALARET, G., VIAL, J., *Histoire mondiale de l'éducation (1515-1815)*, Paris, PUF, t. 2, 1981, 421 p.

MIALARET, G., VIAL, J., *Histoire mondiale de l'éducation (1815-1945)*, Paris, PUF, t. 3, 1981, 356 p.

MIALARET, G., VIAL, J., *Histoire mondiale de l'éducation (1945 à nos jours)*, Paris, PUF, t. 4, 1981, 558 p.

MAURIN, E., *La nouvelle question scolaire. Les bénéfices de la démocratisation*, Paris, Seuil, 2007, 267 p.

MAYEUR, F., *Histoire de l'enseignement et de l'éducation* (1789-1930), Paris, Perrin, T. 3, 1981, 777 p.

MAX-PLANCK INSTITUT, *Traditions et transformations: le système d'éducation en République fédérale d'Allemagne*, Paris, Économica, 1991, 341 p.

MERLE, P., *La démocratisation de l'enseignement*, Paris, La découverte, 2009, nouvelle édition, 125 p.

NOUGARET, J., *De l'enseignement populaire en Suède*, Paris, Dentu, 1869, 37 p.

ORRING, J., *L'école en Suède : un aperçu de l'enseignement primaire et secondaire* (traduction Simone Löfgren), Stockholm, Service de publication de la direction nationale de l'enseignement public, 1968, 166 p.

PETIT, M., *Les pays scandinaves*, Paris, Librairie générale de vulgarisation, 1878, 286 p.

POUCET, B., *L'enseignement privé en France*, Paris, PUF, 2012, 128 p.

PROST, A., *Histoire de l'enseignement et de l'éducation (depuis 1930)*, Paris, Perrin, t. IV, 2004, 807 p.

POIGNANT, R., *L'enseignement dans les pays du marché commun : étude comparative sur l'organisation et l'état de développement de l'enseignement dans les pays du marché commun, aux États-Unis, en Grande Bretagne et en URSS*, Paris, Institut pédagogique national, 1965, 319 p.

REBOUL, O., *La philosophie de l'éducation*, Paris, PUF, Que sais-je, 10e éd., 2014, 127 p.

RENARD, C., *Organisation de l'enseignement en Suède*, éducation nationale, 1960.

RICHARD, S., *École nouvelle, société nouvelle*, Paris, Seghers, 1971, 192 p.

SÉE, C., *Lycées et collèges de jeunes filles*, Paris, L. Cerf, 3e éd., 1888, 622 p.
http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k54988777

SMILES, S., *La vie des Stephenson comprenant l'histoire des chemins de fer et de la locomotive* (traduit par F. Landolphe), Paris, Henri Plon, 1868, 424 p.
https://archive.org/details/bub_gb_Suo6AAAAcAAJ

TESTE, R., *Les services publics de distribution d'eau, de gaz et d'énergie électrique*, Paris, Dalloz, 1940, 475 p.

VAUJANY, J, *L'École primaire en France sous la troisième République. Les lois fondamentales, l'école nouvelle, l'évolution de l'école*, Paris, Perrin, 1912, 336 p.

VIAL, J., *Histoire de l'éducation*, Paris, PUF, Que sais-je, 4e éd., 2013, 127 p.

VITIELLO, A., « La démocratisation contre la démocratie ? L'école et l'égalité : promotion de l'économique, dissolution du politique », Communication au 4e Congrès de l'Association belge de science politique Atelier 2 - « Conflits redistributifs et égalitaires : des objets invisibles pour l'actualité ? », Louvain-la-Neuve, 24-25 avril 2008.
www.sciencepolitique.be/IMG/pdf/vitiello_000b5bc.pdf

3. Articles

« Demi-temps », *in* BUISSON, F. (dir.), *Nouveau dictionnaire de pédagogie et d'instruction primaire* (1911), Institut français de l'éducation, édition électronique,
http://www.inrp.fr/edition-electronique/lodel/dictionnaire-ferdinand-buisson/document.php?id=2527

« Primaires supérieures (écoles) », *in* BUISSON, F. (dir.), *Nouveau dictionnaire de pédagogie et d'instruction primaire* (1911), Institut français de l'éducation, édition électronique, http://www.inrp.fr/edition-electronique/lodel/dictionnaire-ferdinand-buisson/document.php?id=3442.

BEAUVOIS, D., « École et enseignement dans le monde slave », *in* MIALARET, G., VIAL, J. (dir.), *Histoire mondiale de l'éducation : de 1815 à 1945*, Paris, PUF, t. 3, 1981, pp. 115-133.

BERRIO, J.-R., GAMINO, A., « L'éducation en Espagne », *in* MIALARET, G., VIAL, J. (dir.), *Histoire mondiale de l'éducation : de 1815 à 1945*, Paris, PUF, t. 3, 1981, pp. 197-215.

BOURDIEU, P., « Systèmes d'enseignement et systèmes de pensée », *Revue internationale des sciences sociales*, XIX, 3, 1967, pp. 367-388.

BOUTTEMONT (DE), C., « Le système éducatif de l'Angleterre et du Pays de Galles », *Revue internationale d'éducation de Sèvres,* n° 33, 2003, pp. 139-147
http://ries.revues.org/1768

BOYER, R., « L'éducation dans le monde scandinave », *in* MIALARET, G., VIAL, J. (dir.), *Histoire mondiale de l'éducation : de 1815 à 1945*, Paris, PUF, t. 3, 1981, pp. 135-142.

CAUVIN, M., « L'éducation dans les pays de langue germanique », *in* MIALARET, G., VIAL, J. (dir.), *Histoire mondiale de l'éducation : de 1815 à 1945*, Paris, PUF, t. 3, 1981, pp. 143-161.

COLLON, M., « Absence et présence de la notion d'égalité en droit anglais », *in* BUCH, H., FORIERS, P., PERELMAN, Ch. (dir.), *L'égalité*, Bruxelles, Bruylant, t. 1, 1971, pp. 72-100.

COSSIO, M., « L'Espagne », *in* BUISSON, F. (dir.), *Nouveau dictionnaire de pédagogie et d'instruction primaire (1911*), Institut français de l'éducation, édition électronique, http://www.inrp.fr/edition-electronique/lodel/dictionnaire-ferdinand-buisson/document.php?id=2675

DARRAS, A. « Note sous la loi du 5 août 1891 prescrivant de nouvelles dispositions sur l'enseignement gratuit dans les écoles publiques élémentaires d'Angleterre et du pays de Galles, *Annuaire de législation étrangère*, A 21, 1892, p. 66 s.

EGIDO GÁLVEZ, I., « La evolucion de la enseñanza primaria en españa: organizacion de la etapa y programas de estudio », *Revista Tendencias Pedagógicas*, n° 1, 1995, pp. 75-86. www.tendenciaspedagogicas.com/Articulos/1995_01_06.pdf

EVANNO, J.-N., « La privatisation de l'enseignement en Angleterre sous le *New Labour* : modalités, enjeux et premiers résultats », *in* LEYDIER, G., *Les services publics britanniques*, Rennes, PUR, 2004, pp. 179-192.

FOLDES, E., SZARKA, J., « L'éducation en Union soviétique et dans quelques pays socialistes », *in* MIALARET, G., VIAL, J. (dir.), *Histoire mondiale de l'éducation : de 1945 à nos jours*, Paris, PUF, t. 4, 1981, pp. 21-35.

FRANÇOIS, L., « L'enseignement secondaire », *in* MIALARET, G., VIAL, J. (dir.), *Histoire mondiale de l'éducation : de 1945 à nos jours*, Paris, PUF, t. 4, 1981, pp. 411- 422.

GIORDA, M. C., « L'enseignement de la religion/des religions dans l'école italienne. Un débat ouvert », Conférence donnée lors du colloque international « From Religious Diversity to Religious Pluralism. What is at stake? » à l'université de Padoue, Italie, les 15-16 février 2012, *Institut européen en sciences des religions*, 2013. http://www.iesr.ephe.sorbonne.fr/index6972.html

GONTARD, M., « Les enseignements primaire et secondaire en France », *in* MIALARET, G., VIAL, J. (dir.), *Histoire mondiale de l'éducation : de 1815 à 1945*, Paris, PUF, t. 3, 1981, pp. 251-289.

GOUTARD, M., « L'évolution de l'éducation préscolaire », *in* MIALARET, G., VIAL, J. (dir.), *Histoire mondiale de l'éducation : de 1945 à nos jours*, Paris, PUF, t. 4, 1981, pp. 385-397.

GROOTAERS, D., « Les étapes de la démocratisation scolaire », *Journal de l'alpha,* n° 148, 2005, pp 8-14.

HUMMEL, Ch., « La démocratisation » de l'éducation », *in* MIALARET, G., VIAL, J. (dir.), *Histoire mondiale de l'éducation : de 1945 à nos jours*, Paris, PUF, t. 4, 1981, pp. 321-328.

ISAMBART-JAMATI, V., « À quoi attribuer les changements ? », *in* MIALARET, G., VIAL, J. (dir.), *Histoire mondiale de l'éducation : de 1815 à 1945*, Paris, PUF, t. 3, 1981, pp. 99-114.

ISAMBERT-JAMATI, V., « Structure scolaire et systèmes de valeurs », *Revue française de sociologie*, vol. VII, n° 3, 1966, pp. 306-324. http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsoc_0035-2969_1966_num_7_3_2933

KNÖSS, B., « Suède : le mouvement éducatif en 1935-1936 », *Annuaire international de l'éducation et de l'enseignement,* 1937, pp. 352-358.

LEFÈVRE, P., GUBIN, E., « Obligation scolaire et société en Belgique au XIXe siècle. Réflexions à propos du premier projet de loi sur l'enseignement obligatoire (1883) », *Revue belge de philosophie et d'histoire*, n° 63-2, 1985, pp. 324-376 et n° 63 -4, 1985, pp. 731-782.

LUNDBERG, E., « Suède », *in* BUISSON, Ferdinand (dir.), *Nouveau dictionnaire de pédagogie et d'instruction primaire* (1911), Institut français de l'éducation, édition électronique.
http://www.inrp.fr/edition-electronique/lodel/dictionnaire-ferdinand-buisson/document.php?id=3684

MALLINSON, V., « L'éducation en Grande-Bretagne et ses colonies », *in* MIALARET, G., VIAL, J. (dir.), *Histoire mondiale de l'éducation : de 1815 à 1945*, Paris, PUF, t. 3, 1981, pp. 163-176.

MAYORDOMO, A., « Société et politique éducative dans l'Espagne franquiste », *Histoire de l'éducation,* n° 78, 1998, pp. 199-227.

MENOZZI, D., « Les métamorphose du religieux dans l'Italie républicaine », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 100, 2008/4, pp. 155-165.
https://www.cairn.info/revue-vingtieme-siecle-revue-d-histoire-2008-4-page-155.htm

MERLE, P., « Le concept de démocratisation de l'institution scolaire : une typologie et sa mise à l'épreuve », *Population*, n° 1, 2000, pp. 15-50.
http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/pop_00324663_2000_num_55_1_7096.

MERLE, P., « La démocratisation de l'école », *Le Télémaque*, n° 25, 2004, pp. 135-148.
http://www.cairn.info/revue-le-telemaque-2004-1-page-135.htm

MONS, N., « Politiques de décentralisation en éducation : diversité internationale, légitimations théoriques et justifications empiriques », *Revue française de pédagogie*, n° 1, 2004, pp. 41-52.
http://www.persee.fr/doc/rfp_0556-7807_2004_num_146_1_3092

NOORDAM, N. F., « Le système de valeurs en Europe, la structure sociale de l'école », *Education & culture*, n° 10, 1969, p. 7 s.

OSTENC, M. « L'histoire de l'éducation en Italie : bulletin critique », *Histoire de l'education,* n°61, janv.. 1994, pp. 3-39.
http://www.persee.fr/doc/hedu_0221-6280_1994_num_61_1_2691#hedu_0221-6280_1994_num_61_1_T1_0010_0000

PAZZAGLIA, L., « La dimension constitutionnelle de l'éducation en Italie du Statuto Albertino de 1848 à la Constitution républicaine de 1948 », *Histoire de l'éducation*, n° 134, 2012, pp. 109-122.
https://histoire-education.revues.org/2503#tocto1n2

PELLISSON, M., « France », *in* BUISSON, F. (dir.), *Nouveau dictionnaire de pédagogie et d'instruction primaire* (1911), Institut français de l'éducation, édition électronique.
http://www.inrp.fr/edition-electronique/lodel/dictionnaire-ferdinand-buisson/document.php?id=27

PLUMELLE, B., « L'éducation en Suède », *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, n° 39, 2005, § 9, pp. 139-146.
http://ries.revues.org/1316#bodyftn4

RAMBAUD, A., « France », *in* BUISSON, F. (dir.), *Nouveau dictionnaire de pédagogie et d'instruction primaire* (1911), Institut français de l'éducation, édition électronique.
http://www.inrp.fr/edition-electronique/lodel/dictionnaire-ferdinand-buisson/document.php?id=2754

RAVAGLIOLI, F., « L'éducation dans la péninsule italienne », *in* MIALARET, G., VIAL, J. (dir.), *Histoire mondiale de l'éducation : de 1815 à 1945*, Paris, PUF, t. 3, 1981, pp. 177-196.

RUIZ-BERRIO, J.-R., GAMINO, A., « L'éducation en Espagne », *in* MIALARET, G., VIAL, J. (dir.), *Histoire mondiale de l'éducation : de 1815 à 1945*, Paris, PUF, t. 3, pp. 197-215.

SADLER, M. E., « Angleterre », *in* BUISSON, Ferdinand (dir.), *Nouveau dictionnaire de pédagogie et d'instruction primaire* (1911), Institut français de l'éducation, édition électronique. http://www.inrp.fr/edition-electronique/lodel/dictionnaire-ferdinand- /document.php?id=2048

SAMBERT-JAMATI, V., « A quoi attribuer les changements ? », *in* MIALARET, G., VIAL, J. (dir.), *Histoire mondiale de l'éducation : de 1815 à 1945*, Paris, PUF, t. 3, 1981, p. 99-114.

SCHNEIDER, R., « L'évolution de l'éducation dans les États d'Europe occidentale entre 1870 et 1975 », *in* SCHEUCH, E. (éd.), *Perspectives des sciences sociales en Allemagne aujourd'hui,* Paris, éd. de la Maison des sciences de l'homme, 1991, pp. 3-37.

SEGOL, A., « La réforme suédoise », *in* MIALARET, G., VIAL, J. (dir.), *Histoire mondiale de l'éducation : de 1945 à nos jours*, Paris, PUF, t. 4, 1981, pp. 309-320.

SEGUY, J.-Y., « École unique, démocratisation de l'enseignement et orientation : le rôle des compagnons de l'université nouvelle », *L'orientation scolaire et professionnelle*, n° 36/3, 2007, pp. 289-311. http://osp.revues.org/1432

STOPPOLONI, A., « Italie », *in* BUISSON, Ferdinand (dir.), *Nouveau dictionnaire de pédagogie et d'instruction primaire* (1911), Institut français de l'éducation, édition électronique. http://www.inrp.fr/edition-electronique/lodel/dictionnaire-ferdinand-buisson/document.php?id=2947

VIAL, J., « Introduction », *in* MIALARET, G., VIAL, J. (dir.), *Histoire mondiale de l'éducation : de 1815 à 1945*, Paris, PUF, 1981, t. 3, pp. 5-13.

VIÑAO, A., « État et éducation dans l'Espagne contemporaine (XIXe-XXe siècles) », *Histoire de l'éducation*, n° 134, 2012, pp. 81-107.

VITIELLO, A., « La démocratisation contre la démocratie ? L'école et l'égalité : promotion de l'économique, dissolution du politique », Communication au 4e Congrès de l'Association belge de science politique Atelier 2 - « Conflits redistributifs et égalitaires : des objets invisibles pour l'actualité ? », Louvain-la-Neuve, 24-25 avril 2008. www.sciencepolitique.be/IMG/pdf/vitiello_000b5bc.pdf

D. Transports collectifs

1. Rapports

ADETEC, *Services à la demande et transports innovants en milieu rural : de l'inventaire à la valorisation des expériences*, Rapport final, réalisé pour le compte de la DATAR, de la DTT et de l'ADEME, 2004, 311 p.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Communication de la commission : Énergie propre et transports : la stratégie européenne en matière de carburants de substitution*, M (2013) 17 final, 24 janv. 2013

COMMISSION EUROPÉENNE, *Livre blanc : Feuille de route pour un espace européen unique des transports-Vers un système de transport compétitif et économe en ressources*, COM (2011) 144 final, 28 mars 2011.

COMMISSION EUROPÉENNE (Direction générale de la mobilité et des transports), *L'Europe à grande vitesse*, Luxembourg, Office des publications européenne, 2010, 22 p. http://bookshop.europa.eu/fr/l-europe-grande-vitesse-pbKO3109174/

COMMISSION EUROPÉENNE, *Livre vert : Vers une nouvelle culture de la mobilité urbaine*, 25.9.2007, COM (2007) 551 final, 26 p.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Livre blanc : une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires*, COM (96) 421 final, 30 juillet 1996.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Livre vert : Un réseau pour les citoyens*. *Comment tirer parti du potentiel des transports publics de passagers en Europe,* 29 novembre 1995, COM (95) 601 final, 60 p.

JOLY, B., *Interconnexions des LGV européennes* (Rapport au Premier Ministre sur les projets de lignes à grande vitesse en Europe, les enjeux d'interopérabilité et les conséquences de l'ouverture à la concurrence)*,* Paris, Ministère de l'équipement, 2003, 102 p.

MARITON, H. (Rapp.), Rapport d'information déposé par la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur *la politique tarifaire de la SNCF*, Paris, Assemblée nationale, n° 1161, 2008, 91 p.

QUIN, C., HOUÉE, M., MÉYÈRE, A., *Le financement des transports collectifs urbains dans les pays développés : 15 pays, 55 agglomérations*, Paris, la Documentation française, 338 p.

UITP, *Vers une mobilité urbaine en Europe à faible intensité de carbone ou à carbone zéro*, nov. 2011, 6 p. www.uitp.org/sites/default/files/cck-focus-papers-files/FPNov2011-FR.pdf

2. Ouvrages

ANTIER, G., *Les stratégies des grandes métropoles : enjeux, pouvoirs et aménagement*, Paris, A. Colin, 2005, 252 p.

BAILLY, J.-P., STATHOPOULOS, N., (dir.*), Les Enjeux du transport public dans les villes européennes* (interventions et débats du Colloque international organisé par la mission "Prospective" de la RATP), Paris, presses de l'École nationale des points et chaussées, 2000, 397 p.

BAVOUX, J.-J., CHARRIER, J.-B., *Transports et structuration de l'espace dans l'Union européenne*, Paris, Lasson, 1994, 222 p.

BIGEY, M., *Les transports urbains*, Paris, éd. universitaire, 1971, 163 p.

BOGGIO, P., *Les chemins de fer italiens sous le régime fasciste*, Nancy, Université de Nancy, 1936, 119 p.

BONNEL, P., DEMANGET, S., RABILLOUD, J.-L., THOME, B., *Politiques de déplacements urbains en Europe. Analyse comparative : Espagne, France, Grande Bretagne, Italie, Norvège, Suisse*, Lyon, Laboratoire d'Economie des Transports, 1994, 48 p.
http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00846691

BRAVO MOLTÓ, E., *Legislación de ferrocarriles*, Madrid, Establecimiento Tipográfico de Pedro Núñez, 1891, 276 p.

CALME, S., *L' évolution du droit des transports ferroviaires en Europe* , Thèse Université Panthéon-Sorbonne, P.U.A.M., 2008, 315 p.

CARON, F., *Histoire des chemins de fer en France (1740-1883)*, Paris, Fayard, 1997, 700 p.

CARON, F., *Histoire des chemins de fer en France (1883-1937)*, Paris, Fayard, 2005, 1029 p.

CARON F., DÉRENS J., PASSION L., CEBRON DE LISLE Ph. (sous la direction de), *Paris et ses réseaux: naissance d'un mode de vie urbain. XIXe-XXe siècles*, Paris, BHVP, 1990.

CHAPULUT, J.-N., (prés.), *La grande vitesse ferroviaire*, Paris, La documentation française, rapports et documents du centre d'analyse stratégique, n° 40, 2011, 184 p.

CHENEL, Y., *Les chemins de fer*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 1986, 127 p.

CLAISSE, G., *Transports ou télécommunications : les ambiguïtés de l'ubiquité*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 1983, 253 p.

CLAUDON, R., *Chemins de fer d'intérêt local et autobus*, Blois : Grande Impr. de Blois, 1924, 253 p.

DAMIEN, M.-M., *La politique européenne des transports*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 1999, 127 p.

DEREUX, G., *De la nature juridique des tarifs de chemins de fer*, (thèse droit Paris), 1906, 246 p.

DEVAUX, P., *Les chemins de fer*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 4e éd., 1971, 128 p.

DEVAUX, P., *Les grands travaux*, Paris, PUF, 1949, 127 p.

DEVYS, J., *Les chemins de fer de l'État belge*, Paris, Arthur Rousseau, 1910, 268 p.

FERNANDEZ, A., *Villes, services publics, entreprises. En France et en Espagne- XIXe-XXe siècles*, Pessac, Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine, 2006, 224 p.

FLONNEAU, M., GUIGUENO, V. (dir.), *De l'Histoire des transports à l'histoire de la mobilité*, Rennes, PUR, 2009, 331 p.

GÉRONDEAU, Ch., *Les transports urbains*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 1969, 126 p.

G.R.A.L.E. (Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe), *Transports et politiques locales de déplacement : textes, jurisprudence, doctrine et pratiques*, Paris, Éditions le Moniteur, 2012, 838 p.

GUILLAUME, A., *De la législation des railroutes ou chemins de fer en Angleterre et en France*, Paris, Carilian-Goeury, 1838, 1 vol. XII-223-191 p.
http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k63514586/f284

GUSFIELD, J, *La culture des problèmes publics. L'alcool au volent : la production d'un ordre symbolique* (1981), Paris, Economica, 2009, 354 p

HADLEY, A., *Le transport par les chemins de fer : histoire, législation*, Paris, Guillaumin et cie, 1887, 391 p.

JOUVE, B., *Les politiques de déplacements urbains en Europe : l'innovation en question dans cinq villes européennes*, Paris, Budapest, Torino, l'Harmattan, 2003, 191 p.

KAUFMANN, V., *Mobilité quotidienne et dynamiques urbaines : la question du report modal*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2000, 252 p.

LAMARD, P., STOSKOPF, N. (dir.), *Transports, territoires et société* (actes des troisièmes Journées d'histoire industrielle, Mulhouse, Belfort, 26-27 novembre 2009), Paris, Picard, 2011, 275 p.

LARROQUE, D., MARGAIRAZ, M., ZEMBRI, P., *Paris et ses transports. XIXe siècle-XXe siècles. Deux siècles de décisions pour la ville et sa région*, Paris, éd. Recherches, 2002, 399 p.

LAVELEYE, A., *Histoire des vingt-cinq premières années des chemins de fer belges*, Bruxelles, A.Decq, Paris, E. Lacroix, 1862, 228 p.
http://books.google.fr/books/about/Histoire_des_vingt_cinq_premi%C3%A8res_ann%C3%A9.html?id=uqZVAAAAcAAJ&redir_esc=y

LEFÈVRE, Ch., *La Crise des transports publics : France, Etats-Unis, RFA, Royaume-Uni, Italie, Pays-Bas évolution des politiques dans les pays industrialisés*, Paris, la Documentation française, 1990, 144 p.

LENGAIGNE, E., *Les autorités organisatrices de transport dans les agglomérations européennes*, Paris, Conseil National des Transports, 2001, 38 p.

LIVET, G., *Histoire des routes et des transports en Europe : des chemins de Saint-Jacques à l'âge d'or des diligences*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2003, 608 p.

McKAY, J., *Tramways and trolleys : the rise of urban mass transport in Europe*, Princeton N.J. : Princeton Univ. Press, 1976, 266 p.

MÉRENNE, E., *Géographie des transports. Contraintes et enjeux*, Rennes, PUR, éd. révisée, 2013, 327 p.

MERGER, M., CARRERAS, A., GIUNTINI, A., *Les réseaux européens transnationaux : XIXe - XXe siècles : quels enjeux ?*, Nantes, Ouest éd, 1995, 431 p.

MERGER, M., WALRAVE, M., POLINO, M.-N., *Les chemins de fer en temps de concurrence : choix du XIXe siècle et débats actuels : rapports avec la puissance publique, statut juridique des exploitants, financement et responsabilité des infrastructures* (Actes du 5e colloque de l'Association pour l'histoire des chemins de fer en France en collaboration avec l'Union internationale des chemins de fer, Paris, 21-23 mai 1997), Paris, Association pour l'histoire des chemins de fer en France, 1997, 438 p.

MERLIN, P., *Les transports urbains*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 1992, 127 p.

NEIERTZ, N., *La coordination des transports en France : de 1918 à nos jours*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1995, 798 p.

NUSSBAUMER, M., *Tensions et conflits autour des chemins de fer britanniques au 20e siècle*, Besançon, Presses universitaires franc-comtoises, 2000, 394 p.

OFFNER, J.-M., PUMAIN, D., RAFFESTIN, C., *Réseaux et territoires : significations croisées*, La Tour-d'Aigues : Ed. de l'Aube, 1996, 280 p.

PASSALACQUA, A., *L'autobus et Paris*, Paris, Economica, 2011, 268 p.

PECHEUX, J., *La naissance du rail Européen*. Edition Berger-Levrault. 1970, 206 p.

PECHEUX, J., *L'âge d'or du rail européen, 1850-1900*, Paris, Berger-Levrault, 1975, 253 p.

PELLETIER, J., DELFANTE, Ch., *Villes et urbanismes dans le monde*, Paris, Masson, 1989, 200 p.

PERU-PIROTTE, L., LEGRAND DUPONT, B., LANDSWEERDT, Ch., DELEBECQUE, Ph., *Le droit du transport dans tous ses états : réalités, enjeux et perspectives nationales, internationales et européennes*, Bruxelles, Larcier, 2012, 319 p.

PICARD, A., *Les chemins de fer français : étude historique sur la constitution et le régime du réseau*, Paris, Rothschild, 6 vol., 1884-1885).
http://gallica.bnf.fr/services/engine/search/sru?operation=searchRetrieve&version=1.2&collapsing=disabled&query=dc.relation%20all%20%22cb311035959%22

PICARD, A., *Traité des chemins de fer : économie politique, commerce, finances, administration, droit, études comparées sur les chemins de fer étrangers*, Paris, J. Rothschild, 4 Vol, 1887, t. 1, 720 p., t. 2, 1002 p., t. 3, 714 p., t. 4, 98 p.
http://gallica.bnf.fr/services/engine/search/sru?operation=searchRetrieve&version=1.2&collapsing=disabled&query=dc.relation%20all%20%22cb311036095%22

PRELORENZO, C., ROUILLARD, D., (dir.), *Le temps des infrastructures*, Paris, L'Harmattan, 2007, 157 p.

QUINET, E., Analyse économique des transports, Paris, PUF, 302 p.

RIBEILL, G., *La révolution ferroviaire. La formation des compagnies de chemin de fer (1823-1870)*, Belin, 1993.

ROUSSEAU, P., *Histoire des transports,* Paris, Fayard, 1961, 561 p.

ROZENBLAT, C., CICILLE, P., *Les villes européennes : analyse comparative*, Paris, la Documentation française, 2003, 94 p.
www.raco.cat/index.php/Waterfront/article/viewFile/214760/285053

TOOKE, T., *A history of prices and of the state of the circulation from 1839 to 1847*, London, Longman, Brown, Green, 1848, 298 p.

VAN DEN BOSSCHE, C., *Le trafic à grande vitesse dans une perspective européenne. Historique et évolution : Belgique et une sélection de pays européens*, Bruxelles, SNCB-Holding, 2012, 95 p.

VASSEUR, L., *Les chemins de fer d'intérêt local, tramways et services publics automobiles [1]. Législation et réglementation*, Paris, J. B. Baillière et fils, 1923, 729 p.

VASTEL, G., *Les sillons ferroviaires*, Mémoire de master à l'Université Paris Ouest, 2013, 39 p.

VIDELIN, J.-C., *Les mutations de l'activité ferroviaire. Aspects juridiques*, Paris, Lexisnexis, 2013, 255 p.

VIGOUROUX, E., *Législation et jurisprudence des chemins de fer et des tramways : ouvrage contenant tous les textes usuels reproduits dans un ordre méthodique et commentés au moyen de la jurisprudence de l'administration et des tribunaux*, Paris, Thorin, 1886, 434 p.
http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5500162n

WOHL, P., ALBITRECCIA, A., MOST, O., MANCE, O., *La Route et le Rail dans quarante pays*, Tours, Arrault et Compagnie, 1934, 500 p.

3. Articles

BRIÈRE, A., « Les tarifs de chemins de fer », *Revue des deux-mondes,* t. 38, mars 1880, pp. 168-192.

BRISSON, J.-F., « Les redevances ferroviaires », *in* VIDELIN, J.-C., *Les mutations de l'activité ferroviaire. Aspects juridiques*, Paris, Lexisnexis, 2013, p. 6.

CARALP, R., « Compte rendu du livre D'Arne Sjoberg, Les chemins de fer dans la vie sociale espagnole », *Revue de géographie de Lyon,* n° 4, 1957, p. 356 s.

CARALP, R., « L'évolution de l'exploitation ferroviaire en France », *Annales de géographie*, n° 332, 1951, pp. 321-336.

CARON, F., « Introduction : l'évolution des transports terrestres en Europe (vers 1800-vers 1940 », *Histoire, économie et société*, n° 1, 1992, pp. 5-11.

COSPÉREC, B., « L'indépendance de l'autorité de régulation des activités ferroviaires », *Revue française de l'administration publique*, n° 143, 2012/3, pp. 779-789.

CROZET, Y., « Transport ferroviaire et service public », *in* GRARD, L., VANDAMME, J., et VAN DER MENSBRUGGHE, F. (dir), *Vers un service public européen*, Paris, Aspe-Europe, 1996, pp. 263-285.

CUCHEVAL-CLARIGNY, « Les chemins de fer italiens », *Revue des Deux Mondes*, t. 64, 1884, pp. 72-105. http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k35540d/f71.item

DARBÉRA, R., « L'expérience anglaise de dérégulation des transports par autobus », *les Cahiers Scientifiques du Transport*, n° 46, 2004, pp. 25-44.

DAUMAS, M., « L'évolution des chemins de fer espagnols et de leur rôle dans les transports nationaux », *Annales de Géographie,* n° 509, 1983, pp. 19-34.
http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/geo_0003-4010_1983_num_92_509_20166

DEFFARGES, A., « Le chemin de fer, moteur de l'unification allemande ? », *in* LAMARD, P., STOSKOPF, N. (dir.), *Transports, territoires et société* (actes des troisièmes Journées d'histoire industrielle, Mulhouse, Belfort, 26-27 novembre 2009), Paris, Picard, 2011, pp. 175-186.

DELPIROU, A., « Une capitale sans métro ? La faillite du transport souterrain à Rome, entre enjeux techniques, institutionnels et urbains », *in* LAMARD, P., STOSKOPF, N. (dir.), *Transports, territoires et société* (actes des troisièmes Journées d'histoire industrielle, Mulhouse, Belfort, 26-27 novembre 2009), Paris, Picard, 2011, pp. 41-54.

DESABRE, P., « Les trois temps du métro de Paris : un réseau sans cesse en débat », *in* LAMARD, P., STOSKOPF, N. (dir.), *Transports, territoires et société* (actes des troisièmes Journées d'histoire industrielle, Mulhouse, Belfort, 26-27 novembre 2009), Paris, Picard, 2011, pp. 55-68.

DEZOBRY, G., « L'indépendance des autorités de régulation économique à l'égard des opérateurs régulés », *RFAP*, n° 143, 2012/3, pp. 645-654.

DUNLAVY, C., « Comment l'État structure les intérêts économiques : la création d'associations nationales des chemins de fer aux Etats-Unis et en Prusse de 1830 à 1885 », *Le mouvement social*, n° 176, 1996, pp. 69-100.
http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5621077v.image.f71.tableDesMatieres

FAURE, A., « À l'aube des transports de masse, l'exemple des "trains ouvriers" de la banlieue de Paris (1883-1914) », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, avril-juin 1993, pp. 228-255.

FLONNEAU, M., « La concurrence tramway-automobile au cours de l'entre deux-guerre à Paris. Pour une relecture des représentations liées à la disparation des chemins de fer urbains », *Revue d'histoire des chemins de fer*, n° 36-37, 2007, pp. 279-303.

FŒLIX, J., « Législation des chemins de fer, en Prusse et en Autriche », *Revue étrangère de législation et d'économie politique*, t. 6, 1839.

HEINE, M., DELVOIE, J., FRANÇOIS, A., « le paysage ferroviaire belge complétement redessiné en 2014 », *Eubelius,* 2014.
http://www.eubelius.com/fr/spotlight/le-paysage-ferroviaire-belge-compl%C3%A8tement-redessin%C3%A9-en-2014

JACQUÉ, Ph., MOREL, S., « La ligne à grande vitesse Paris-Barcelone inaugurée après dix ans d'attentes », *Le Monde*, 14.12.2013.

JOUFFROY, L.-M., « Aperçu du développement du réseau ferré en Europe de 1830 à 1848 », *Annales de Géographie*, n° 227, 1931, pp. 504-518.

LAGET-ANNAMAYER, A., « Tarification ferroviaire des voyageurs et principe d'égalité : le doute est permis », *in* VIDELIN, J.-C., *Les mutations de l'activité ferroviaire. Aspects juridiques*, Paris, Lexisnexis, 2013, pp. 109-128.

LANNOY, P., TELLIER, C., « Les voies du sous-sol. Configurations sociotechniques et évolutions historiques des infrastructures souterraines de transport ferré à Bruxelles », *in* LAMARD, P., STOSKOPF, N. (dir.), *Transports, territoires et société* (actes des troisièmes Journées d'histoire industrielle, Mulhouse, Belfort, 26-27 novembre 2009), Paris, Picard, 2011, pp. 25-39.
LAROQUE, D., « Le métropolitain : histoire d'un projet », in D. LARROQUE, M. MARGAIRAZ, P. ZEMBRI, *Paris et ses transports XIX-XXe siècles. Deux siècles de décisions pour la ville et sa région*, Paris, éd. Recherches/AHICF, 2002, p. 41-94.

LECLERCQ, Y., « Les transferts financiers État-compagnies privées de chemin de fer d'intérêt général (1833-1908) », *Revue économique*, n° 5, sept. 1982, pp. 896-923.
http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/reco_0035-2764_1982_num_33_5_408685

MATHEU M., « La régulation des services publics en réseau, ou la lente émergence d'une innovation majeure », *Entreprises et Histoire*, n° 30, 2002, pp. 115-135.

MATHIS, Ch.-F., « Chemins de fer et vision des paysages anglais », *Histoire, économie et société*, n° 24-1, 2005, 2005, pp. 123-146.
http://www.persee.fr/doc/hes_0752-5702_2005_num_24_1_2539

MERGER, M., « Les chemins de fer italiens : leur construction et leurs effets amont (1860-1915) », *Histoire, économie et société*, n°11-1, 1992, pp. 109-129.
http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/hes_0752-5702_1992_num_11_1_1626

NOTHOMB, J.B., « Chemin de fer national », *in* BROUCKERE DE, C., TIELEMANS, F., *Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, Bruxelles, Weissenbruch Père, T. 4, 1838, p. 377 s.

NOTHOMB, J.B., « Chemins de fer concédés », *in* BROUCKERE DE, C., TIELEMANS, F., *Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, Bruxelles, Weissenbruch Père, T. 4, 1838, p. 421 s.

PASSALACQUA, A., « Un monde qui bégaye ? Quelques réflexions sur le sentiment de répétition que suscite l'histoire des transports publics urbains », *in* LAMARD, P., STOSKOPF, N. (dir.),

Transports, territoires et société (actes des troisièmes Journées d'histoire industrielle 26-27 novembre 2009), Mulhouse, Belfort, , Paris, Picard, 2011, pp. 15-24.

PERENNES, P. « Tarifs des billets SNCF, stratégie tarifaire d'un opérateur régulé », Communication pour le *Colloque « Le secteur des transports ferroviaires dans la mondialisation. Entre spécificités nationales et dynamiques transnationales »*. Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, décembre 2013. https://f.hypotheses.org/wp-content/blogs.dir/2536/files/2015/03/perennes-patricia-atelier-b-1-.pdf

PYFFEROEN, O., « Berlin et ses institutions administratives : la police », *Réforme sociale*, 16 avril 1893, pp. 601-618.
http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5457538p/f604.image

RENAN, E., « Qu'est-ce qu'une nation » (Conférence prononcée le 11 mars 1882 à la Sorbonne), *in* FOREST, Ph., *Qu'est ce qu'une nation ? Littérature et identité nationale de 1871 à 1914*, Texte intégral de Ernest Renan. (Textes de Barrès, Daudet, R. de Gourmont, Céline), chapitre 2, pp. 12-48. Paris: Pierre Bordas et fils, Éditeur, 1991, 128 p.
http://classiques.uqac.ca/classiques/renan_ernest/qu_est_ce_une_nation/renan_quest_ce_une_nation.pdf

RIBEILL, G., « D'un siècle à l'autre, *Railway-mania*, TGV-mania… La répétition d'un "modèle ferroviaire français" ? », *in* LAMARD, P., STOSKOPF, N. (dir.), *Transports, territoires et société* (actes des troisièmes Journées d'histoire industrielle, Mulhouse, Belfort, 26-27 novembre 2009), Paris, Picard, 2011, pp. 115-133.

SALSBURY, St., « Grands réseaux techniques, modèles de développement dans le temps : l'exemple des chemins de fer et de l'électricité » (traduction E. Waton), *Flux*, n°22, 1995, pp. 31-42.

SPENLEHAUER, V., HAMELIN, F., « Les faux-semblants de la privatisation en Grande-Bretagne. L'exemple de la police des chemins de fer », *Politiques et management public*, vol. 25, n°3, pp. 115-130.

STUDENY, Ch., « La révolution des transports et l'accélération de la France (1770-1880) », *in* FLONNEAU, M., GUIGUENO, V. (dir.), *De l'Histoire des transports à l'histoire de la mobilité*, Rennes, PUR, 2009, pp. 117-133.

WOLKOWITSCH, M., « Le développement du réseau mondial des lignes à grande vitesse : réalisations et projets », *Annales de Géographie*, n°535, 1987, pp. 273-291.

Bibliographie normative

I. Législation police/sécurité

1. Allemagne

Allgemeines Landrecht für preussischen Staaten (ALR) de 1794
Code général pour les Etats prussiens, traduit par les membres du bureau de Législation étrangère et publié par ordre du Ministre de la Justice, Paris, Imprimerie de la République, T. 2, an X.

Constitution fédérale de la Confédération de l'Allemagne du Nord du 24 juin 1867
Consultable sur : http://mjp.univ-perp.fr/constit/de1867.htm

Constitution de l'Empire de 1871
Consultable sur : http://mjp.univ-perp.fr/constit/de1871.htm

Loi du 13 décembre 1872 sur l'organisation des cercles dans les provinces de Prusse, Brandebourg, Poméranie, Posen, Silésie et Saxe
Annuaire de législation étrangère, A. 2, 1873, pp. 275-344.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5461226v/f292.item.r=

Loi du 30 juillet 1883 sur l'administration générale
Annuaire de législation étrangère, A. 13, 1884, pp. 219-261.

Constitution de Weimar de 1919
Consultable sur : http://mjp.univ-perp.fr/constit/de1919.htm

Loi fondamentale de 1949
Consultable sur : http://www.bijus.eu/?p=9663

2. Angleterre

***Magna Carta* de 1215**
Consultable sur : http://mjp.univ-perp.fr/constit/uk1215.htm).

Loi pour mieux garantir la liberté du sujet et éviter les déportations outre-mer, n° 31, Charles II, ch. 2, 27 mai 1679 (*Habeas Corpus*)
Consultable sur : http://mjp.univ-perp.fr/constit/uk1679.htm

***Metropolitan Police Act* du 19 juin 1829**
Consultable sur : http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo4/10/44/introduction

***Metropolitan Police Act* de 1839**
Consultable sur : http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/2-3/47/enacted

***Metropolitan Police Act* de 1856**
Consultable sur : http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/19-20/2/contents

***Local government Act* de 1888**
Consultable sur : http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1888/41/pdfs/ukpga_18880041_en.pdf

***Police Act* de 1964**
Consultable sur : www.legislation.gov.uk/ukpga/1964/48/pdfs/ukpga_19640048_en.pdf

***Police and criminal evidence Act* de 1984**
Consultable sur : http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1984/60/contents

Public Order Act de 1986
Consultable sur : *http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/64/enacted*
http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/64/contents

***Security Service Act* de 1989**
Consultable sur : http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/5/contents

***Police Reform, A police Service for the Twenty-first Century, White paper presented to Parliament by the Secretary of State by command of her Majesty* de 1993**
Consultable sur : http://www.official-documents.gov.uk/document/cm22/2281/2281.pdf

***Criminal Justice and Public Order Act* de1994**
Consultable sur : http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1994/33/part/V/crossheading/powers-in-relation-to-raves

***Intelligence Services Act* de 1994**
Consultable sur : http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1994/13/pdfs/ukpga_19940013_en.pdf

3. Belgique

Arrêté du 10 juillet 1796 (22 messidor an IV) organise la gendarmerie nationale dans les départements
Pasinomie[2417], Bruxelles, H. Tarlier, T. 8, 1835, p. LXXXIII.
Consultable sur : http://books.google.fr/books?id=vldDAAAAcAAJ&printsec=frontcover&hl=fr#v=onepage&q&f=false).

Loi du 17 avril 1798 relative à l'organisation de la gendarmerie
Pasinomie, t. 8, 1835, p. 256.
https://books.google.fr/books?id=vYNCAAAAcAAJ&printsec=frontcover&hl=fr#v=onepage&q&f=false

Décret 26 octobre 1830 relatif à la formation d'une garde civique dans toutes les communes de la Belgique :
Pasinomie, t. 1, 1860, p. 50.

Arrêté du gouvernement provisoire du 19 novembre 1830 qui dissout le corps de la maréchaussée qui est remplacé par la gendarmerie nationale belge
Pasinomie, 1833, p. 86.
Consultable sur : https://books.google.fr/books?id=5jpGAQAAMAAJ&printsec=frontcover&hl=fr#v=onepage&q&f=false

Loi 31 décembre 1830 contenant institution de la garde civique
Pasinomie, t. 1, 1860, p. 119.

Constitution de 1831, Titre V De la force publique
http://mjp.univ-perp.fr/constit/be1831.htm

Loi communale du 30 mars 1836 modifiée par les lois du 30 juin 1842
BIVORT, J.-B., *Loi communale du 30 mars 1836 modifiée par les lois du 30 juin 1842*, Bruxelles, Librairie de Deprez-parent, 1844, 144 p.
Consultable sur : https://books.google.fr/books?id=jwJDAAAAcAAJ&printsec=frontcover&hl=fr#v=onepage&q&f=false

Loi provinciale du 30 avril 1836
BIVORT, J.-B., *Loi provinciale de la Belgique*, Bruxelles, Librairie de Deprez-parent, 1842, 128 p.

[2417] *Pasinomie*, *Collection des lois, décrets, arrêtés, et règlements généraux qui peuvent être invoqués en Belgique*, Bruxelles, Administration centrale de la pasicrisie, de la *Pasinomie* et du journal de l'enregistrement

Loi du 8 mai 1848 sur la garde civique
Pasinomie, t. 18, 1860, p. 166.

Loi 7 avril 1919 instituant des officiers et agents judiciaires près les parquets
Pasinomie, Année 1919, 1919, p. 127.

Projet de loi sur la gendarmerie, séance du Sénat du 12 novembre 1952
Consultable sur : http://www.senate.be/lexdocs/S0720/S07201334.pdf

Loi cadre 11 février 1986 sur la police communale
Moniteur belge, 6 déc 1986.

Loi du 18 juillet 1991 modifiant la loi du 2 décembre 1957 sur la gendarmerie et la loi du 27 décembre 1973 relative au statut du personnel du cadre actif du corps opérationnel de la gendarmerie et portant démilitarisation de la gendarmerie.
Moniteur belge, 26-07-1991, p. 16566.
Consultable sur : http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a.pl).

Loi sur la fonction de police du 5 aout 1992
Moniteur Belge, 22 déc 1992, p. 27124.
Consultable sur : http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=1992080552)

Constitution de 1994 Titre VI De la force publique
Consultable sur : http://mjp.univ-perp.fr/constit/be1994-0.htm

Loi organique du 30 octobre 1998 des services de renseignement et de sécurité
MB, 18-12-1998, p. 40313
Consultable sur : http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=1998113032

Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.
Moniteur belge, 5 janvier 1999, pp. 132 et .
Consultable sur : http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1998120731&table_name=loi

4. Espagne

Constitution de Cadix de 1812
Consultable sur : http://juspoliticum.com/uploads/pdf/Co_Cadix_bilingue_corrigee-2-0-2.pdf
et sur : http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1812.pdf

Constitution du 18 juin 1837
Consultable sur : http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1837.pdf

Décret royal du 28 mars 1844
Gaceta de Madrid, 31 mars 1844, n° 3.486, pp. 1-2.
Consultable sur : http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1844/3486/A00001-00002.pdf)
http://bauldelasleyes.blogspot.fr/2014/03/real-decreto-de-28-de-marzo-de-1844-por.html

Constitution de 1931
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6278164c/f6.image.r=nouvelle%20constitution%20espagnole.langFR

Constitution de 1978
Consultable sur : http://mjp.univ-perp.fr/constit/es1978.htm

Loi organique 2/86 du 13 mars 1986 relative aux forces et corps de sécurité (LOFCS)
Consultable sur : https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1986-6859

5. France

DDHC de 1789, article 12

Décret 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités
Duvergier[2418], T 1, 2e éd., 1834.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k65102508/f92.

Titre XI du décret du 16 août 1790
Duvergier, T 1, 2e éd., 1834, p. 327.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k65102508/f353.vertical

Décret du 16 janvier 1791 relatif à l'organisation de la gendarmerie nationale,
Duvergier, t. 2, 2e éd., 1834, pp. 165-171.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6512153s/f175.image

Loi du 28 germinal an VI (17 avril 1798) relative à l'organisation de la gendaremerie nationale
Duvergier, t. 10, 1825, p. 304.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k54923552/f315.vertical.r=

Loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) concernant la division du territoire français et de l'administration (Consulat) :
Duvergier, T. 12, 1826, p. 88.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5492927t/f99.image

Arrêté du 12 Messidor an VIII qui détermine les fonctions du préfet de police de Paris
Duvergier T. 12, 1826, p. 251-256.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5492927t/f1.image.r=)

Ordonnance n° 1294 du 12 mars 1829 portant création du corps des sergents de ville
DELESSERT, G. (éd.), *Collection officielle des ordonnances de police depuis 1800 jusqu'à 1844*, Paris, P. Dupont, 2e T, 1844, p. 462.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k54708776

Loi du 19 juin 1851 relative à l'agglomération lyonnaise
Duvergier, T. 51, 1851, p. 218.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5492850q/).

Décret du 17 septembre 1854 sur l'organisation de la police municipale de Paris
Duvergier, T. 54, année 1854, p. 518-519.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5492370r

Loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale
JORF, 6 avril 1884, p. 1857.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6225682q/f1.vertical
Article L2212-2 du CGCT (ex art 97 du code d'administration communale et art 97 loi 5 avril 1884)

Décret du 20 août 1899
Bulletin officiel du Ministère de l'Intérieur, n° 9, 1899, pp. 153-154.

Décret du 20 mai 1903 portant règlement sur l'organisation et le service de la gendarmerie
Bulletin officiel du Ministère de la Guerre, *Gendarmerie : organisation et service*, volume arrêté à la date du 20 mai 1903, Paris, Librairie militaire R. Chapelot, 1903, 154 p.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k63174779/f8.image.r=d%C3%A9cret.swfv

[2418] *DUVERGIER, Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements ; avis du Conseil d'Etat,* Paris, Guyot et Scribe.

Loi de finance 22 juillet 1921 : portant augmentation des effectifs de la gendarmerie
Consultable sur : http://lecahiertoulousain.free.fr/Textes/loi_mob_1921.html

Décret du 10 septembre 1926 relatif au rattachement au budget du ministère de l'Intérieur des crédits destinés à l'entretien de la gendarmerie :
Consultable sur : http://lecahiertoulousain.free.fr/Textes/decret_1926.html

Instruction du 9 septembre 1922
Bulletin Officiel, p. 2797 rectifiée le 10 janvier 1929 *Bulletin officiel*, partie permanente, p. 78.
Consultable sur : http://lecahiertoulousain.free.fr/Textes/instruction_mo_1922_1929.html

Loi du 24 avril 1941 portant organisation générale des services de police en France
JORF, 6 mai 1941, pp. 1917-1918.
Consultable sur : https://criminocorpus.org/fr/reperes/legislation/textes-juridiques-lois-decre/textes-relatifs-a-lorganisati/loi-du-23-avril-1941-portant-o/

Décret du 8 décembre 1944 portant création des compagnies républicaines de sécurité
JORF, 9 décembre 1944, p. 1774.

Loi n° 66-492 du 9 juillet 1966 portant organisation de la police nationale
JORF, 10 juillet 1966, p. 5899.
Consultable sur : http://www.legifrance.com/affichTexte.do;jsessionid=2E31D513021175596392756944439EE9D.tpdjo16v_1?cidTexte=JORFTEXT000000692468&dateTexte=20091022

Décret n° 86-592 du 18 mars 1986 portant code de déontologie de la police nationale
JORF, 19 mars 1986, p. 4586-4587.
Consultable sur : http://legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=19860319&numTexte=&pageDebut=04586&pageFin=#

Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité
JORF, 24 janvier 1995, p. 1249.
https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000369046&dateTexte=19950124

Décret n° 2002-889 du 15 mai 2002
JORF n°113 du 16 mai 2002, p. 9245.

LOI n°2008-1350 du 19 décembre 2008 - art. 21
Modification de l'article L2212-2 du CGCT (ex art 97 du code d'administration communale + art 97 loi 5 avril 1884)

La loi n° 2009-971 du 6 août 2009 relative à la gendarmerie nationale
JORF, n°0180 du 6 août 2009, p. 13112.

6. Italie

Législation du roi de Sardaigne de 1848 à 1860 :
Consultable sur : http://www.dircost.unito.it/root_subalp/1852.shtml

Lettres Patentes du 13 juillet 1814
FLANDIN, G., *Répertoire des édits, Lettres-patentes, billets royaux, manifestes et autres actes du gouvernement de 1814 à 1834 inclusivement*, Moutiers, J.B. Blanc, 1836, p. 46.
Consultable sur : https://play.google.com/store/books/details?id=EIjDcrBcI94C&rdid=book-EIjDcrBcI94C&rdot=1

Constitution du Royaume de Sardaigne de 1848 (statut Albertin)
Consultable sur : http://mjp.univ-perp.fr/constit/it1848.htm

Loi n° 759 du 2 août 1848
GU, n° 7592, agosto 1848.
Consultable sur : http://www.dircost.unito.it/root_subalp/docs/1848/1848-759.pdf

Regio decreto n° 798 du 30 settembre 1848 *che crea per tutto lo Stato un'Amministrazione di sicurezza pubblica*
Consultable sur : http://www.dircost.unito.it/root_subalp/docs/1848/1848-798.pdf

Décret Royal n° 798 du 30 Septembre 1848 qui crée pour l'ensemble de l'État une administration de la sécurité publique

Legge n. 1404, 11 luglio 1852, *Nuove disposizioni relative ai funzionari di pubblica sicurezza, ed alla spesa pel personale e per gli uffizi (omissis tabella*)
Consultable sur : http://www.dircost.unito.it/root_subalp/docs/1852/1852-1404.pdf

La legge n. 3720, 13 novembre 1859 *sulla pubblica Sicurezza*
Consultable sur : http://www.dircost.unito.it/root_subalp/docs/1859/1859-3720.pdf

Loi du 3 juillet 1875 sur la sûreté publique
Annuaire de législation étrangère, 1875, p. 562.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5462213j/f581.image

Constitution de 1947
Consultable sur : http://mjp.univ-perp.fr/constit/it1947-0.htm

Loi-cadre n° 65 de 1986

Décret n°112 de 1998

II. Éducation

1. Allemagne

Code général des États prussiens, *Allgemeine Landrecht*
IIe partie, titre XII, Paris, Imprimerie de la République, t. 2, an X (1802), pp. 471 et s.

Loi prussienne de 1819
Citée dans COUSIN V., *Rapport sur l'état de l'instruction publique dans quelques pays d'Allemagne et particulièrement en Prusse*, Bruxelles, Hauman et ce, T. 1, 1841, 306 p. 67 et s. https://play.google.com/books/reader?id=Y3QPAAAAQAAJ&printsec=frontcover&output=reader&hl=fr&pg=GBS.PA68

Ordonnance royale prussienne du 10 juin 1834
Citée dans : *Revue étrangère de législation*, 1834, p. 767.
Consultable sur : **http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k124251g/f776.image**

Constitution Prussienne du 31 janvier 1850
Dareste F.R., Dareste P., (trad., annotateurs), *Les constitutions modernes : recueil des constitutions en vigueur dans les divers États d'Europe, d'Amérique et du monde civilisé*, Paris, A. Challamel, t. 1, 1910, p. 205 et s.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k55069806/f238.image

Loi prussienne du 11 mars 1872 sur la surveillance des établissements d'instruction et d'éducation
Annuaire de législation étrangère, A. 2, 1873, p. 201-202.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5461226v/f218.image

Loi du grand-duché de Bade religieux du 2 avril 1872 relative à l'instruction publique donnée par les membres des ordres
Annuaire de législation étrangère, 1872-2, p. 345.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5461226v/f362.image

Loi de Saxe du 26 avril 1873sur l'instruction primaire
Annuaire de législation étrangère, 1873, p. 160.
Consultable : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5461251x/f177.image

Loi du 15 février 1884 de Saxe modifiant quelques unes des dipositions relatives aux écoles réelles du premier et second degrés
Annuaire de législation étrangère, A 14, 1884, p. 223.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6130852r/f250

Loi prussienne du 14 juin 1888 mettant à la charge de l'État une partie des frais d'entretien des écoles primaires
Citée dans : *Annuaire de législation étrangère*, A 18, 1888, p. 344.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5461821v/f373.image

Loi prussienne du 31 mars 1889 complétant la loi du 14 juin 1888 sur les frais d'entretien des écoles primaires
Annuaire de législation étrangère, A 19, 1889, p. 253.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5461269m/f290.image

Loi du 28 juillet 1906 sur l'entretien des écoles primaires publiques
Citée dans : *Annuaire de législation étrangère*, A 6, 1907, p. 157.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5463222t/f192.image

Loi du 6 juin 1938 relative à la scolarité obligatoire en Allemagne modifiée par la loi du 16 mai 1941
Consultable sur : www.coordiap.com/Document/5-hitler-scolarisation- francais.pdf

2. Angleterre

***Elementary education Act* du 9 août 1870**
Consutable sur : http://www.educationengland.org.uk/documents/acts/1870-elementary-education-act.html (en anglais).
Annuaire de législation étrangère, A 1, 1872, p. 26.
Consutable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k54613711/f41.image (en français).

***Elementary Education Act* du 5 aout 1873**
Consultable sur : http://www.educationengland.org.uk/documents/acts/1873-elem-educ-act.html (en anglais)
Annuaire de législation étrangère, A 3, 1874, p. 71.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5461251x/f88.image (en Français).

Acte sur les écoles existant en vertu de fondations du 2 août 1869 et du 7 août 1874,
Annuaire de législation étrangère, A 4, 1875, p. 38.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6112390s/f57.image

***Elementary education Act* du 15 août 1876**
Consultable sur : http://www.educationengland.org.uk/documents/acts/1876-elem-educ-act.html (en anglais).
Annuaire de législation étrangère, A 6, 1877, p. 35-51.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5461664x/f54.image (en français).

***Elementary education Act, an Act to make further provision as to Byelaws respecting the attendance of Children at School under the Elementary Education Acts* du 26 août 1880**
Consultable sur : http://www.educationengland.org.uk/documents/acts/1880-elementary-education-act.html (en anglais).
Annuaire de législation étrangère, A 10, 1881, p. 21.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5461645k/f44.vertical (en français).

***Local Taxation (Customs and Excise) Act* du 18 août 1890**
Consultable sur : http://www.irishstatutebook.ie/eli/1890/act/60/enacted/en/print

***An Act to make further provision for assistinf education in public elementary schools in England ans Wales, Elementary Education Act* du 5 août 1891**
Consultable sur : http://www.educationengland.org.uk/documents/acts/1891-elementary-education-act.pdf (en anglais).
Annuaire de législation étrangère, A 21, 1892, pp. 70-71.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k54621529/f97.image (en français).
***Elementary Education (School Attendance) Act* du 22 septembre 1893**
Consultable sur : http://www.irishstatutebook.ie/1893/en/act/pub/0051 (en anglais).
Annuaire de législation étrangère, A 23, 1894, p. 36.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k54622109/f65.vertical (en français).

***Voluntary school Act* du8 avril 1897**
The law journal report for the year 1897, Londres, Joh Mews ed., v. LXVI, 1897, p. 7.
Consultable sur : https://play.google.com/store/books/details?id=kystAQAAMAAJ&rdid=book-kystAQAAMAAJ&rdot=1 (en anglais).
Annuaire de législation étrangère, A. 27, 1898, p. 8.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5461246m/f41.image (en français).

***Board of Education Act, An Act to provide for the establishment of a Board of education for England and Wales and for matters connected therewith* du9 août 1899**
Consultable sur : http://www.educationengland.org.uk/documents/acts/1899-board-of-education-act.html (en anglais).
Annuaire de législation étrangère, A. 29, 1900, p. 22.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5812914z/f57.image (en français).

***Education Act* du 18 décembre 1902**
Consultable sur : http://www.educationengland.org.uk/documents/acts/1902-education-act.html (en anglais).
Annuaire de législation étrangère, A 32, 1903, p. 39 (en français, numéro non numérisé à ce jour, disponible à la BSG).

Loi du 14 août 1903 sur l'enseignement à Londres
Annuaire de législation étrangère, A. 3, 1904, p. 7.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5464311p/f40.image (en français).

Loi du 15 août 1904 relative à l'éducation
Annuaire de législation étrangère, A 34, 1905, p. 14.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k54632556/f45.image (en français).

Loi du 21 décembre 1906 sur les cantines scolaires
Annuaire de législation étrangère, A 36, 1907, p. 101.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5463222t/f136.image (en français).

***Education (Administrative Provisions) Act* du 28 aout 1907**
Consultable sur : http://www.educationengland.org.uk/documents/acts/1907-education-admin-prov-act.html (en anglais).

***Education Act* du 8 août 1918**
Consultable sur : http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/8-9/39/contents (en anglais).
Annuaire de législation étrangère, A 46, 1918-1919, p. 40-54.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5470802g/f53.vertical (en français).

***Education Act* du 31 juillet 1936**
Consultable sur: http://www.educationengland.org.uk/documents/acts/1936-education-act.html (en anglais).

***Education Act* du 3 août 1944**
Consultable sur : http://www.educationengland.org.uk/documents/acts/1944-education-act.pdf (en anglais).
Annuaire de législation étrangère, Années 1938 à 1949, 1954, p. 576.

***Children Act* de1972**
Consultable sur **:** http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/44/enacted (en anglais).

***Education and Skills Act* de 2008**
Consultable sur : http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/25/contents (en anglais).

3. Belgique

Loi de 1834 sur l'instruction primaire,
Revue étrangère de législation, t. 9, 1842, p. 952.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6314782q/f970.image

Loi organique du 23 septembre 1842 relative à l'instruction primaire,
Pasinomie, t. XIII, Année 1842, Bruxelles 1860, p. 463.
Consultable sur : https://books.google.fr/books?id=y84LAAAAYAAJ&printsec=frontcover&dq=editions:j816f2ETMlsC&hl=fr&sa=X&ei=jNhbVMiuEcjJOYCKgKAP&ved=0CDcQ6AEwBDgK#v=onepage&q&f=false

Loi du 1er juin 1850 sur l'enseignement moyen,
Pasinomie, 1850, n° 267, pp. 143-154.
Discussion de la loi sur l'enseignement moyen du 1er juin 1850, Bruxelles, Imprimerie de Deltombe, t. 2, 1850, p. XXX
Annuaire de législation étrangère, A 11, 1882, p. 419.

Loi portant révision de la loi du 23 septembre 1842 sur l'instruction primaire, 1er juillet 1879
Pasinomie, 1879, p. 183.
Annuaire de législation étrangère, A. 9, 1880, p. 484
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5461276r/f507.vertical

Loi du 1er juillet 1879 portant révision de la loi du 23 septembre 1842 sur l'instruction primaire
Annuaire de législation étrangère, A. 9, 1880, p. 495.

Loi apportant des modifications à la loi du 1er juin 1850 sur l'enseignement moyen, 15 juin 1881
Annuaire de législation étrangère, A 11, 1882, p. 418.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k54612560/f445.image

Loi portant modification de la loi du 15 juin 1881 sur l'enseignement moyen, 6 février 1887
Annuaire de législation étrangère, A 17, 1887, p. 554.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5461235t/f587.image.

Loi sur l'organisation de l'enseignement primaire, 20 septembre 1884
Pasinomie, 1884, p. 337.
Annuaire de législation étrangère, A 14, 1885, p. 492.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6130852r/f519.vertical

Loi portant modification à la loi organique de l'instruction primaire du 20 septembre 1884, 15 septembre 1895
Pasinomie, 1895, p. 359 et s.
Annuaire de législation étrangère, A 25, 1896, p. 454.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6104436p/f485.vertical

Loi décrétant l'instruction obligatoire et apportant des modifications à la loi organiqie de l'enseignement primaire, 19 mai 1914
Pasinomie, 1914, p. 151.

Loi relative aux mieux doués, 15 octobre 1921
Pasinomie, 1921, p. 712.

Loi sur l'organisation complète de l'enseignement officiel, 10 juin 1937
Pasinomie, 1937, pp. 139-140.
Annuaire de législation étrangère, A 73, 1939, p. 1.

Loi organique sur l'enseignement technique, 29 juillet 1953
Moniteur Belge, 15 août 1953, pp .4987-4995.

Loi modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, 29 mai 1959
Consultable sur :http://www.gallilex.cfwb.be/fr/leg_res_01.php?ncda=05108&referant=l01
(http://ligue-enseignement.be/le-pacte-scolaire/)

Loi organique relative à la structure générale et à l'organisation de l'enseignement secondaire, 19 juillet 1971
Moniteur Belge, 28 août 1971, pp. 9953-9957.

Loi concernant l'obligation scolaire, 29 juin 1983
Moniteur Belge, 6 juillet 1983, p. 8832.
Consultable sur : http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=1983062931

4. Espagne

Constitution de Cadix de 1812
Consultable sur : http://www.juspoliticum.com/Constitution-politique-de-la.html?artpage=4-4

***Reglemanto general de instrucción pública*, 29 juin 1821**
Reglamento general de Instrucción Publica decretado por las Córtes en 29 de junio de 1821, Barcelona, Imp. del gobierno, 1821, 20 p.
Consultable sur : http://books.google.fr/books/about/Reglamento_general_de_Instrucci%C3%B3n_Publi.html?id=If9dlr8VUH8C&redir_esc=y

***Ley de Instrucción Pública*, 9 septembre 1857**
Consultable sur : http://personal.us.es/alporu/historia/ley_moyano_texto.htm

Constitution de 1931
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6278164c/f6.image.r=nouvelle%20constitution%20espagnole.langFR

Loi sur l'enseignement secondaire, 20 septembre 1938
Annuaire de législation étrangère, Années 1938 à 1949, 1954, p. 247.

Ley sobre Educación Primaria, 17 juillet 1945
BOE, n° 199, 18 juillet 1945, p. 385.
Consultable sur : http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1945/199/A00385-00416.pdf

Loi n° 27 du 29 avril 1964 sur l'extension de la période de l'enseignement obligatoire jusqu'à l'âge de quatorze ans.
Ley 27/1964, de 29 de abril, sobre ampliación del período de escolaridad obligatoria hasta los catorce años.
Consultable sur : https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1964-7546

Ley General de Educación du 6 aout 1970 (Villar Palasi)
Consultable sur : https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1970-852

Constitution de 1978
http://mjp.univ-perp.fr/constit/es1978.htm

Loi organique n° 1 du 3 octobre 1990 sur l'organisation générale du système d'éducation
Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo de 1990
Consultable sur : https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1990-24172

Loi organique n° 2 du 3 mai 2006 sur l'éducation
Consultable sur : https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-7899

5. France

Constitution du 3 septembre 1791
Duvergier, t. 3, 2e éd., 1834, p. 241.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6512162r/).
Décret 26 sept 1791
Duvergier, t 3, 2e éd 1834, pp. 367-368.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6512162r/f378.image.r=instruction.langFR

Décret Bouquier sur l'organisation de l'instruction publique du 29 frimaire an II, 19 décembre 1793
Duvergier, t. 6, 2e éd., 1834, p. 348.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6514129r/f359.image.r=.langFR

Décret relatif du 27 brumaires an III sur les écoles primaires, 17 novembre 1794
Duvergier, 2e éd., t. 7, 1834, p. 328.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6510256r/f337.vertical.r

Décret qui divise en deux sections les écoles primaires des deux sexes du 3 brumaire an 4, 25 oct 1795
Duvergier, t. 8, p. 356.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6512164k/f366.image.r=.langFR

Décret du 3 brumaire an 4 sur l'organisation de l'instruction publique, 25 octobre 1795
Duvergier, t. 8, 2e éd. 1835, p. 357.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6512164k/f367.image.r=.langFR

Arrêté du directoire du 17 pluviôse an VI concernant la surveillance des écoles particulières, maisons d'éducations et pensionnats, 5 février 1798
Duvergier, 2e éd., t. 10, 1835, p. 189.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6510249m/f198.vertical

Loi sur instruction publique du 11 floréal an X, 1er mai 1802
Duvergier, 2e éd., t. 13, 1836, pp. 175-178.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k65103014/f185.

Loi du 10 mai 1806
Duvergier, t. 15, 1826, p. 441.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k54923463/f448.vertical.r

Décret du 17 mars 1808 portant organisation de l'université
Duvergier, t. 16, 1826, p. 263
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k54923767/f272.vertical.r

Ordonnance royale du 17 février 1815 portant règlement sur l'instruction publique
Duvergier, t. 19, 2e éd. 1836, p. 341-346.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6516795f/f351.image.r=.langFR

Décret du 27 avril 1815 portant qu'il sera ouvert à Paris une école d'essai d'éducation primaire.
Duvergier, t. 19, 2e éd., 1836, p. 415.

Ordonnance du 29 février 1816 portant qu'il sera formé dans chaque canton, un comité gratuit et de charité pour surveiller et encourager l'instruction primaire
Duvergier, t. 20, 2e éd., 1837, pp. 246-249.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k65122000/f256.image.r=.langFR

Ordonnance du 2 aout 1820 contenant règlement sur les comités gratuits et de charité établis dans chaque canton pour la surveillance des écoles primaires
Duvergier, t. 23, 2e éd., 1838, pp. 61-62.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6517355v/f71.image.r=.langFR

Ordonnance du 1er novembre 1820 qui donne à la commission de l'instruction publique le titre de conseil royal de l'instruction publique
Duvergier, t. 23, 2e éd., 1838, p. 176.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6517355v/f187.vertical.r

Ordonnance du 8 avril 1824 relative à l'administration supérieure de l'instruction publique, aux collèges, institutions, pensions et écoles primaires
Duvergier, 2e éd., t. 24, 1836, p. 492.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6516644s/f503.vertical

Ordonnance du 21 avril 1828 concernant l'instruction primaire
Duvergier, t. 28, p. 81.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6517925s/f91.image.r=.langFR

Ordonnance du roi concernant l'instruction primaire du 21 avril 1828
Duvergier, t. 28, 2e éd, 1835, pp. 81- 84
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6517925s/f91.image.r=.langFR

Ordonnance du 14 févier 1830 concernant l'instruction primaire
Duvergier, t. 30, 1830, 1831, p. 22.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5492834m/f48.vertical

Loi du 28 juin 1833 sur l'instruction primaire (loi Guizot)
Duvergier, t. 33, 1833, pp. 191-199.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5492729z/f196.vertical

Ordonnance du 26 février 1835 qui crée dans chaque département un inspecteur spécial de l'instruction primaire
Duvergier, t. 35, 1835, p. 75.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6382451f/f85.vertical.r

Ordonnance du 23 juin 1836 relative aux écoles primaires des filles
Duvergier, t. 36, 1936, p. 319.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k54907819/f324.

Loi relative au travail des enfants employés dans les manufactures, usines ou ateliers du 22 mars 1841
Duvergier, t. 41, 1841, p. 33
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k54923730

Constitution du 4 nov 1848
Duvergier, t. 48, 1848, p. 560.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k54924258/f565.image.r=constitution.langFR
Et sur : http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1848-iie-republique.5106.html

Loi du 15 mars 1850 sur l'enseignement (loi Falloux)
Duvergier, t. 50, 1859, p. 53-102.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k54908147/f60.image.r

Loi du 21 juin 1865 portant organisation de l'enseignement secondaire spécial
Duvergier, t. 65, 1865, p. 277.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5494280d/f284.vertical

Loi du 10 avril 1867 sur l'enseignement primaire
Duvergier, t. 67, 1867, p. 65.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k61546538/f72.image.r

Loi du 19 mai 1874 sur le travail des enfants et des filles mineures employés dans l'industrie
Duvergier, t. 74, 1874, p. 144-168.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k54927363/f151.image.r

Loi du 19 juillet 1875 relative au traitement des instituteurs et institutrices primaires
Duvergier, A. 75, 1875, p. 300.

Loi du 1er juin 1878 sur la construction des maisons d'école
Duvergier, t. 78, 1878, p. 323.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6102804g/f329.vertical

Loi du 27 février 1880 relative au conseil supérieur de l'instruction publique et aux conseils académiques
Duvergier, t. 80, 1880, p. 65.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k54927489/f73.vertical.r=

Loi du 21 décembre 1880 sur l'enseignement secondaire des jeunes filles
Duvergier, t. 80, 1880, p. 461.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k54927489/f467.image.r

Loi du 16 juin 1881 relative aux titres de capacité de l'enseignement primaire
Duvergier, t. 81, 1881, p. 195.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5492753m/f201.vertical

Loi du 16 juin 1881 qui établit la gratuité absolue de l'enseignement primaire dans les écoles publiques
Duvergier, t. 81, 1881, p. 205.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5492753m/f211.image.r

Loi 28 mars 1882 sur l'enseignement primaire obligatoire
JORF, 29 mars 1882, p. 1697.
Consultable sur :http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k62254391/f1.vertical
Duvergier, t. 82, 1882, p. 74.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6382064p/f86.image.r

Loi 5 avril 1884 sur l'organisation municipale
Duvergier, t. 84, 1884, p. 99.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5492334w/f106.vertical

Loi du 30 oct 1886 sur l'organisation de l'enseignement primaire (loi Goblet)
Duvergier, t. 86, 1886, p. 379
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6481872x/f391.vertical

Loi du 7 juillet 1904 relative à la suppression de l'enseignement congréganiste
JOFR, 8 juillet 1904, n° 184, p. 4129.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6447713g/f1.vertical

Loi du 25 juillet 1919 organisation générale de l'enseignement technique industriel et commercial (loi Astier)
Duvergier, t. 19, nouvelle série, 1919, p. 587.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5490757n/f594.image.r

Décret du 26 sept 1922 relatif à l'orientation professionnelle
Duvergier, t. 22, nouvelle édition, 1922, p. 408.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k54923856/f411.vertical

Décret 9 aout 1924 rétablissant la section moderne de l'enseignement secondaire
Duvergier, t. 24 ; nouvelle édition, 1924, p. 444.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5493727f/f447.image.r

Article 238 de la loi du 13 juillet 1925
JORF, n° 164, 14 juillet 1925, p. 6586.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6493041h/f28.vertical

Loi 16 avril 1930 portant fixation du budget général pour l'exercice 1930-1931
Article 157 de la loi du 16 avril 1930 portant fixation du budget général pour l'exercice 1930-1931, *JORF,* n° 93, 17 avril 1930, p. 4230.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6541855j/f19.vertical

Article 91 de la loi de finances du 31 mars 1931 (loi portant fixation du budget général de l'exercice 1931-1932)
JORF, n° 77, 1 avril 1931.
Duvergier, t. 31, 1931, p. 116 http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5493879h/f125.vertical

Article 113 de la loi de finances du 31 mars 1932 (loi portant fixation du budget général de l'exercice 1932)
JORF, n° 77, 1er avril 1932, p. 3355.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k65492141/f17.vertical

Loi du 31 mai 1933 portant fixation du budget général de l'exercice 1933
Article 25 de la loi du 31 mai 1833 portant fixation du budget général de l'exercice 1933, *JORF*, n° 128, 1er juin 1933, p. 5704.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k65467639/f12.vertical

Loi 9 août 1936 modifiant la loi du 28 mars 1882 relative à l'obligation de l'enseignement primaire
Duvergier, t. 36, nouvelle édition, 1936, p. 404.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5494073k/f411.image.r

Loi du 6 janvier 1941 sur l'enseignement primaire obligatoire
JORF du 26 février 1941 p. 918.

Loi du 22 avril 1941 relative au conseil supérieur de l'instruction publique
JORF du 23 avril 1941 p. 1730.

Décret du 1 juin 1941 sur la réorganisation de l'école
JORF du 6 juin 1941 p. 2351.

Loi du 15 aout 1941 relative à l'organisation générale de l'enseignement public

Ordonnance n° 45-318, du 3 mars 1945, portant suppression des classes primaires et élémentaires des lycées et collèges

Décret n° 59-57 du 6 janvier 1959 portant réforme de l'enseignement public
JORF du 7 janvier 1959 p. 422.
Consultable sur : http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=19590107&numTexte=&pageDebut=00422&pageFin=00430

Ordonnance n° 59-45 6 janvier 1959 portant prolongation de la scolarité obligatoire
JORF, 7 janvier 1959, p. 376.

Loi n° 59-959 du 31 juillet 1959 relative à diverses dispositions tendant à la promotion sociale
JORF, 6 août 1959, p. 7828.
Consultable sur : http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000511944&fastPos=2&fastReqId=1981958037&categorieLien=id&oldAction=rechTexte

Décret n°60-390 du 22 avril 1960 relatif au contrat simple passé avec l'Etat par les établissements d'enseignement privés
JORF, 24 avril 1960, p. 3829.
Consultable sur : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000703023

Décret n° 63-794 du 3 aout 1963 relatif à l'organisation pédagogique des collèges d'enseignement secondaire
JORF, 4 août 1963, p. 7265.
Consultable sur : http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=19630804&numTexte=&pageDebut=07265&pageFin

Décret n° 63-793 du 3 août 1963 modification des art. 28, 29, 32, 33, 34 du decret 5957 du 06-01-1959 concernant respectivement les differents elements du cycle general court
JORF, 4 août 1963, p. 7264.
Consultable sur : http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=19630804&numTexte=&pageDebut=07264&pageFin

Loi n° 66-892 du 3 déc 1966 d'orientation et de programme sur la formation professionnelle
JORF, 4 décembre 1966, p. 10611.
Consultable sur : http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=19661204&pageDebut=10611&pageFin=&pageCourante=10611

Loi n° 75-620 du 11 juillet 1975 relative à l'éducation (loi Haby)
JORF, 12 juillet 1975, p. 7180.
Consultable sur : http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=19750712&numTexte=&pageDebut=07180&pageFin=

6. Italie

Loi n° 3725 Casati du 13 novembre 1859 (Casati)
Consultable sur : http://www.edscuola.it/archivio/norme/leggi/casati.html (en italien).
Présentation dans : GOY, H., *Le texte unique des lois sur l'instruction élémentaire (Code de l'enseignement primaire italien)*, Paris, Pierre Roger, 1926.

Loi n° 3961 sur l'obligation de l'instruction élémentaire du 15 juillet 1877
Annuaire de législation étrangère, A. 7, 1878, p. 403.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5463094m/f426.image

Règlement administratif du 19 octobre 1877
Annuaire de législation étrangère, A. 7, 1878, p. 408.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5463094m/f424.vertical

Loi du 17 février 1881 qui modifie la loi du 13 novembre 1859 en ce qui concerne le conseil supérieur de l'instruction publique
Annuaire de législation étrangère, 1882, p. 383.
Consultable sur :http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k54612560/f410.image

Loi du 1er mars 1885 sur le traitement et la nomination des instituteurs primaires
Annuaire de législation étrangère, A.15, 1885, p. 287.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k57113892/f314

Loi n° 3657 du 11 février 1886 sur le travail des enfants
Ministero di agricoltura, industria e commercio, *Annali dell'industria e del commercio 1886,* Roma, Tipografia eredi botta, 1886, p. 13.
Consultable sur : https://archive.org/details/legislazionesul00italgoog

Loi du 1er mars 1885 sur le traitement et la nomination des instituteurs primaires
Annuaire de législation étrangère, 1886, p. 287.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k57113892/f311.vertical

Loi n° 407 du 8 juillet 1904 (Orlando)
Présentation dans GOY, H., *Le texte unique des lois sur l'instruction élémentaire, op. cit*.

Loi n° 852 du 14 juillet 1912 réorganisant l'instruction professionnelle
Annuaire de législation étrangère, A 42, 1914, p. 160.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5463244d/f189.vertical.r=

Décret royal n° 1054 du 6 mai 1923 sur l'organisation de l'enseignement secondaire et des maisons nationales d'éducation
Présentation dans GOY, H., *Le texte unique des lois sur l'instruction élémentaire, op. cit*.

Décret royal n° 2185 du 1er octobre 1923
Présentation dans GOY, H., *Le texte unique des lois sur l'instruction élémentaire, op. cit*.

Décret-royal n° 2453 du 3 novembre 1923 sur l'organisation de l'enseignement primaire
Présentation dans GOY, H., *Le texte unique des lois sur l'instruction élémentaire, op. cit*.

Décret royal n° 3126 du 31 décembre 1923 (Gentile)
Présentation dans GOY, H., *Le texte unique des lois sur l'instruction élémentaire, op. cit*.

Décret royal n° 432 du 22 janvier 1925 édictant le texte unique des lois sur l'enseignement élémentaire, post-élementaire et les œuvres d'enseignement post-scolaire
GOY, H., *Le texte unique des lois sur l'instruction élémentaire,op. cit*.

Loi n° 9 du 20 janvier 1999
Consultable sur : http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1999;9

Loi n° 53 du 28 mars 2003
Consultable sur : http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2003;53

Loi n° 296 du 27 décembre 2006
Consultable sur : http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2006-12-27;296

Décret législatif n° 167 de 2011
Consultable sur : http://www.normattiva.it/urires/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2011-09-14;167

7. Suède

Loi du 18 juin 1842
Folkskolestadgan 1842.
Consultable sur : http://slowfox.wordpress.com/folkskolestadgan/

Lois scolaires du 20 janvier 1882 complétant la loi du 18 juin 1842
Annuaire de législation étrangère, A 12, 1883, p. 826.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5462162p/f853.image

Loi 2010 :800
Consultable sur : http://rkrattsdb.gov.se/SFSdoc/10/100800.PDF

Loi 2014=1013
Consultable sur : http://rkrattsdb.gov.se/SFSdoc/14/141013.PDF

III. Eau et assainissement

Les normes étant le plus souvent infra législatives et élaborer au niveau local, cette recherche a été particulièrement difficile. Elle n'a pas été très concluante.

1. Allemagne

Ordonnance de police de la ville de Berlin du 14 juillet 1874
Reproduite dans BECHMANN, G., *Salubrité urbaine, distribution d'eau et assainissement,* Paris, Béranger, t. 2, 1899, p. 609.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k910184/f626.image

Arrêté municipal de la ville de Berlin du 8 septembre 1874
BECHMANN, G., *Salubrité urbaine, op. cit.,* p. 615.

Ordonnance de Police du président de police de la ville de Berlin du 11 septembre 1875 visant l'interdiction de fosses fixes dans les quartiles où la canalisation urbaine vient d'être construite
BECHMANN, G., *Salubrité urbaine,* op. cit., t. 2, 1899, p. 611.

Règlement explicatif de la police urbaine de l'administration de la canalisation de Berlin, 26 mars 1879
BECHMANN, G., *Salubrité urbaine, op. cit.*, 1899, p. 612.

Loi 1er avril 1879 sur la formation d'associations pour l'usage de l'eau
Annuaire législation étrangère, A. 9, 1880, p. 155.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5461276r/f178.vertical

Loi du 19 mai 1891, spéciale au bassin de la Wupper et de ses affluents, modifiant la loi sur la formation d'associations pour l'usage des eaux en date du 1er avril 1879
Annuaire de législation étrangère, A. 22, 1892, p. 238 et s.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k54621529/f275.item

2. Angleterre

***Waterworks clauses Act* du 23 avril 1847**
Consultable sur : http://www.irishstatutebook.ie/eli/1847/act/17/enacted/en/print

***The Towns Improvement Clauses Act*, 1847**
Consultable sur : http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/10-11/34

***Public health act* de 1848** :
LUMLEY, W. G., *The New Sanitary Laws: namely, the Public Health Act, 1848, the Public Health Act, 1858, and the Local Government Act, 1858*, London, Shaw and sons, Fetter Lane, 1859.
Consultable sur : https://play.google.com/books/reader?id=U7QDAAAAQAAJ&printsec=frontcover&output=reader&authuser=0&hl=en&pg=GBS.PA3

***Public Health Act* de 1858**
LUMLEY, W. G., *The New Sanitary Laws, op. cit.*

***Public Health Act* de 1875**
Consultable sur : http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/38-39/55/contents
Annuaire de législation étrangère, 1876, p. 26-105.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5462213j/f45.image

Règlements-types publiés par le local gouvernement Board de 1877
BECHMANN, G., *Salubrité urbaine, op. cit.*, p. 620.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k910184/f637.image

***Public Health Act (London)* de 1891**
HOLDSWORTH, W. A., *The Public health (London)*, London, George Routledge and sons, 1891, 192 p.
Consultable sur : https://archive.org/details/publichealthlond00greaiala

3. Belgique

Règlement sur les bâtisse du 8 janvier 1883
BECHMANN, G., *Salubrité urbaine, op. cit*., p . 617.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k910184/f634.image

Décret relatif au cycle de l'eau et instituant une Société publique de gestion de l'eau
MB du 22/06/1999, p. 23579.
Consultable sur : https://wallex.wallonie.be/PdfLoader.php?type=doc&linkpdf=3297-2626-844

4. Espagne

***Ley General de Obras Públicas* de 13 de abril de 1877**
Consultable sur : http://www.carreteros.org/legislaciona/antigua/1875_1899/l1877a.htm

***Ley de aguas* de 13 de junio 1879**
PALAU (De), M. *Ley de Aguas de 13 junio de 1879*, Madrid, Antonio de Sanmartín, Barcelona Texidó y Parera, 1879, 207 p.
Consultable sur : http://sirio.ua.es/libros/BGeografia/ley_de_aguas/index.htm

***Ley reguladora de las bases de Regimen Local*, de 2 abril de 1985**
Consultable sur : https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392

5. France

Règlement et ordonnance pour tenir la ville de paris nette et bien pavée, nov. 1539
DELAMARE, *Continuation du traité de la police. De la voirie,* paris, Jean-François, Herissant, t. 4, 1738 pp. 168 et 200.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k109901t/f5.image.r=.langFR

Décret du 11 septembre 1790 pour la formation d'un comite de santé rebaptisé comite de salubrité
non reproduit dans *Duvergier*, décret juste cité (t. 1, 2e éd., 1834, p. 367) .
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k65102508/f393.image.r=

Décret impérial du 10 mars 1809 contenant règlement pour les constructions de fosses d'aisances dans la ville de Paris
Duvergier, t. 16, 2e éd., 1838, p. 347.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6515847d/f357.image.r=.langFR

Arrêté du 18 décembre 1848 sur l'organisation de conseil d'hygiène publique et de salubrité
Duvergier, t. 48, 1848, p. 702.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k54924258/f708.image.r

Décret impérial du 14 décembre 1853 portant autorisation de la société anonyme formée à paris sous la dénomination de Compagnie générale des eaux
Duvergier, t. 54, 1854, p. 36.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5492370r/f43.image.r=

Traité pour la distribution de l'eau du 11 juillet 1860 conclu entre la Ville de Paris et la Compagnie générale des eaux approuvé par le décret impérial du 2 octobre 1860
Duvergier, t. 60, 1860, p. 533.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5490723v/f540.

Arrêté 16 mars 1871 venant confirmer l'arrêté 11 septembre 1870 relatif à l'enlèvement des produits et ordures ménagères
Recueil des actes administratifs de la préfecture du département de la Seine, Paris, imprimerie nationale, 1871, p. 48.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5750729z/f55.image.r=

Arrêté du 8 novembre 1880 relatif à l'enlèvement des produits et ordures ménagères
Recueil des actes administratifs de la préfecture du département de la Seine, Paris, imprimerie nationale, n° 41, 1880, p. 1214.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k58105658/f70.image.r=

Loi du 26 mars 1873 qui convertit en une taxe municipale l'obligation imposée aux riverains des voies publiques de Paris de balayer le sol livré à la circulation
Duvergier, t. 73, 1873, p. 104.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5492924k/f111.image.r=

Arrêté préfectoral du 24 novembre 1883 du Préfet Poubelle
Recueil des actes administratifs de la préfecture du département de la Seine, Paris, imprimerie nationale, 1884, p. 550.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k8858114/f941.image

Loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale
JORF, 6 avril 1884, p. 1857.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6225682q/f1.vertical

Loi du 28 juillet 1891 concernant l'assainissement de la ville de Marseille
JORF n° 199 du 25 juillet 1891, p. 3741.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6261916m

Loi du 10 juillet 1894 relative à l'assainissement de paris et de la seine
Préfecture de la Seine, *Service de l'assainissement. Travaux d'assainissement de la Seine. Lois et décrets,* Paris, imp. Paul Dupont, 1899, p. 8.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k61012614/f1.image

Loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique
JORF, 19 février 1902, p. 1173.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6243810v/f0.item

Loi du 13 août 1926 autorisant les communes et les départements à établir des taxes
JORF, 14 août 1926, p. 9250.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k65242427/f1.vertical

Loi du 13 août 1926 complétant la loi du 10 juillet 1894 relative à l'assainissement de Paris et de la Seine par le « tout-à-l'égout »
JORF, 19 août 1926, p. 9410.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6524245g/f2.item

Décret n° 47-1554 du 13 août 1947 relatif aux concessions de distribution publique d'eau potable approbation d'un cahier des charges type
JORF, 21 août 1947 p. 8250.
Consultable sur : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000673588

Décret n° 51-859 du 6 juillet 1951 relatif à la distribution publique d'eau potable par affermage approbation d'un cahier des charges type
JORF, 8 juillet 1952, p. 7250.
Consultable sur : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000318356

Décret du 17 mars 1980 portant approbation d'un cahier des charges type pour l'exploitation par affermage d'un service de distribution publique d'eau potable
JORF, 20 mars 1980, p. 2773.
Consultable sur : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000307134

Décret du 16 octobre 1981 portant approbation d'un cahier des charges type pour l'exploitation par affermage d'un service d'assainissement
JORF, 23 octobre 1981, p. 9383.
Consultable sur : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000503496

Ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession
JORF, 30 janvier 2016, texte n° 66.
Consultable sur : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000031939947

6. Italie

Loi du 10 décembre 1878 sur l'assainissement de la campagne romaine
Annuaire de législation étrangère, 1879, p. 318.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5714887w/f339.image

Loi 8 juillet 1883 relative à l'amélioration de l'Agro Romano
Annuaire de législation étrangère, A 13, 1884, p. 443.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k54616712/f470.item

Loi n° 2892 15 janvier 1885 pour l'assainissement de la ville de Naples
Annuaire de législation étrangère, 1886, p. 284.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k57113892/f311.vertical

Loi 22 décembre 1888 sur la santé publique
Annuaire de législation étrangère, 1889, p. 512.

Règlement d'administration pub du 9 oct 1889
Annuaire de législation étrangère, 1890, p. 401.

IV. Transport

1. Allemagne

Loi prussienne du 3 novembre 1838
traduite par Jean FŒLIX dans *Revue étrangère et française de législation et d'économique politique*, t. 6, 1839, pp. 535-547 et pp. 572- 582.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6354194z/f567.

Constitution fédérale de la Confédération de l'Allemagne du Nord du 24 juin 1867
Titre VII - Chemins de fer
Consultable sur : http://mjp.univ-perp.fr/constit/de1867.htm

Constitution impériale de 1871
Titre VII Chemins de fer
Consultable sur : http://mjp.univ-perp.fr/constit/de1871.htm

Loi du 27 juin 1873 instituant une direction des chemins de fer de l'Empire
Annuaire de législation étrangère, A. 3, 1874, p. 118.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5461251x/f135.vertical

Loi du 4 juin 1876 concernant la transmission à l'Empire d'Allemagne de la propriété et des droits de l'État sur les chemins de fer
Annuaire de législation étrangère, A 6, 1877, p. 211.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5461664x/f230.vertical

Loi sur l'acquisition par l'État de plusieurs chemins de fer privés du 20 décembre 1879, *Annuaire de législation étrangère*, 1879, p. 195.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5461276r/f218.image

Loi du 28 juillet 1892 sur les petites voies ferrées et sur les embranchements particuliers
Annuaire de législation étrangère, A 22, 1892, p. 226.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k54612775/f259.image

Lois prussiennes du 18 mai 1903 relatives au rachat par l'État de nouveaux chemins de fer
Annuaire de législation étrangère, A 33, 1904, p. 130.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5464311p/f163.image

Constitution de Weimar de 1919
Consultable sur : http://mjp.univ-perp.fr/constit/de1919.htm

Loi fondamentale de 1949
Consultable sur : http://archiv.jura.uni-saarland.de/BIJUS/grundgesetz/

Loi du 13 décembre 1951 sur les chemins de fer allemands
BGB1., I, p. 955.

Loi du 21 mars 1961 sur les transports de personnes
BGBI, I., p. 241.

2. Angleterre

Règlement de la Chambre des communes du 1er mars 1836 établissant les principes qui serviront de base à la discussion des lois sur les chemins de fer
Revue étrangère et française de la législation, t 3, 1837, pp. 636-639.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6308436d/f650

Règlements relatifs aux bills de railroutes, amendés pour les sessions à venir adoptés par la chambre de communes le 3 aout 1836 et par la chambre de lords le 16 aout 1836
GUILLAUME, A., *De la législation des railroutes ou chemins de fer en Angleterre et en France*, Paris, Carilian-Goeury, 1838, annexe 8, p. 40.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k63514586/f284.vertical

***Regulation of Railways Act* du 10 août 1840**
Consultable sur : http://www.railwaysarchive.co.uk/documents/HMG_Act_Reg1840.pdf).

***Railway régulation Act* du 9 aout 1844**
Consultable sur : www.railwaysarchive.co.uk/documents/HMG_Act_Reg1844.pdf

***Railway and canal Act* de 1854**
The railway and canal traffic acts, 1854, 1873, 1888, and 1894, and other statutes; with the general rules of the Railway and canal commission, London, Printed for H.M. Stationery off., by Darling & son, ltd., 1910, pp. 3-6.
Consultable sur : https://archive.org/details/railwaycanaltraf00grearich)

***Railways Clauses Act* du 28 juillet 1863**
Consultable sur : http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/26-27/92/contents

***Regulation of Railways Act* du 21 juillet 1873**
Consultable sur : http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/36-37/48/contents

***The tramway Act* du 9 août 1870**
Consultable sur : http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/33-34/78/enacted

Loi du 23 août 1883 portant modification de la législation relative à l'impôt sur le transport des voyageurs par chemin de fer, et portant confirmation sauf changement de la législation relative au transport des forces militaires et navales de la reine sur les chemins de fer
Annuaire de législation étrangère, A 13, 1883, p. 46.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k54616712/f73.image

***Railway and Canal Traffic Act* du 10 aout 1888**
Consultable sur : www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/51-52/25/contents

Loi du 10 aout 1888 modifiant la législation relative au trafic des chemins de fer et canaux
Annuaire de législation étrangère, A 18, 1888, p. 25.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5461821v/f54.image.r

***Light Railways Act* du 14 août 1896**
Consultable sur : http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/59-60/48/contents/enacted
Annuaire de législation étrangère, A. 26, 1897, p. 46.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5462875q/f81.image

***Transport Act* de 1947 (10 & 11 Geo. 6, c. 49)**
Consultable sur : http://www.railwaysarchive.co.uk/documents/HMG_Act1947.pdf

3. Belgique

Loi du 19 juillet 1832 concernant les concessions à péages
Pasinomie, Années 1831-1832, p. 403.

Arrêté du 21 mars 1832 qui autorise la mise en adjudication d'un chemin de fer d'Anvers à Liège
Pasinomie, Années 1831-1832, p. 282.

Loi du 1er mai 1834 qui ordonne l'établissement d'un système de chemin de fer en Belgique
Pasinomie, 1834, pp. 102-103.

Cahier des charges résumant toutes les conditions à imposer aux concessionnaires joint au rapport du 1er mai 1837 sur le chemin de fer national
Moniteur belge, 5 et 6 avril 1837.
Reproduit in NOTHOMB, « Chemins de fer concédés », in BROUCKERE DE, C., TIELEMANS, F., *Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, Bruxelles, Weissenbruch Père, T. 4, 1838, p. 422 et.
Consultable sur : https://books.google.fr/books/about/R%C3%A9pertoire_de_l_administration_et_du_dr.html?id=hf9RAAAAcAAJ&redir_esc=y

Loi du 9 juillet 1875 sur les tramways
Annuaire de législation étrangère, 1875, p. 638.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5462213j/f657.image

Loi du 24 mai 1884 relative à la constitution d'une société nationale pour la construction et l'exploitation des chemins de fer vicinaux
Annuaire de législation étrangère, A 14, 1885, p. 468.
Consultable sur : *http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6130852r/f495.vertical*

Loi du 24 juin 1886 sur les chemins de fer vicinaux,
Annuaire de législation étrangère, A 15, 1886, p. 364-367.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k57113892/f391.image

Loi du 14 juillet 1893 sur les services publics et réguliers de transport en commun par terre
Annuaire de législation étrangère, A 23, 1893, p. 365.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k54622109/f382.image

Arrêté ministériel du 25 juillet 1939 autobus - cahier des charges type
MB, 19 août 1939, p. 5697.

Loi du 17 juin 1953 portant sur l'organisation des transports en commun de l'agglomération bruxelloise
Pasinomie, 1953.

Ordonnance relative à l'organisation des transports en commun dans la Région de Bruxelles-Capitale du 22 novembre 1990.
Consultable sur : http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1990112230&table_name=loi

Loi belge du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques
MB, 27 mars 1991, p. 6155.
Consultable sur : http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1991032130&table_name=loi

4. Espagne

***Ley General de Ferrocarriles* 3 Junio 1855 (loi générale des chemins de fer du 3 juin 1855**
BRAVO MOLTÓ, E., *Legislación de ferrocarriles*, Madrid, Madrid, Establecimiento Tipográfico de Pedro Núñez, 1891, pp. 21-32.
Consultable sur : http://www.cervantesvirtual.com/obra/legislacion-de-ferrocarriles/
Et sur : http://sirio.ua.es/libros/BEconomicas/legislacion_ferrocarriles/ima0016.htm

Ley de 23 de noviembre de 1877 sur les chemins de fer
BRAVO MOLTÓ, E., *Legislación de ferrocarriles*, Madrid, Madrid, Establecimiento Tipográfico de Pedro Núñez, 1891, pp. 34-54.
Consultable sur : http://www.cervantesvirtual.com/obra/legislacion-de-ferrocarriles/
Et sur : http://sirio.ua.es/libros/BEconomicas/legislacion_ferrocarriles/ima0029.htm
Annuaire de législation étrangère, 1877 p. 470-477.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5463094m/f493.image

***Ley General de Obras Públicas* de 13 de abril de 1877**
Consultable sur : http://www.carreteros.org/legislaciona/antigua/1875_1899/l1877a.htm

Loi 24 janvier 1941 : loi de base d'organisation des transports ferroviaires et des transports par toute (Ley de bases de ordenación ferroviaria y de transporte por carretera)
BOE, n° 28, 28 janvier 1941, pp. 634 et s.
Consultable sur : https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1941/028/A00634-00643.pdf

5. France

Ordonnance royale relative à l'établissement d'un chemin de fer de la Loire au pont de l'Ane sur la rivière de Furens, par le territoire Houillier de Saint-Etienne, département de la Loire, du 26 février 1823
Duvergier, T. 24, 2e éd. , 1836, pp. 219-221.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6516644s/

Loi du 7 juillet 1833 sur l'expropriation
Duvergier, t. 33, 1842, p. 232.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5492729z/f235.vertical

Ordonnance du roi du 18 février 1834 portant règlement sur les formalités des enquêtes relatives ayx travaux publics
Duvergier, t. 34, 1834, p. 21.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k54923448/f27.vertical

Ordonnance royale du 15 février 1835 qui modifie celle du 18 février 1834 relative aux entreprises d'utilité publique
Duvergier, t. 35, 1836, p. 49.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6382451f/f60.vertical

Loi du 9 juillet 1835 qui autorise l'établissement d'un chemin de fer de Paris à Saint Germain.
Duvergier, t., 35, 1836, pp. 190-197.

Loi du 11 juin 1842 relative à l'établissement de grandes lignes de chemins de fer
Duvergier, t 42, 2e éd., 1844, p. 166-181.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k54951574/f173.

Ordonnance royale du 16 mai 1845 portant autorisation de la société anonyme formée à Paris sous la dénomination de Compagnie du chemin de fer d'Orléans à Bordeaux
Duvergier, t. 45, 1845, p. 270.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5492379g/f277.

Loi du15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer
Duvergier, t. 45, 1845, p. 279.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5492379g/f286

Loi 15 jullet 1845 relative à la ligne de Paris à la frontière Belgique
Duvergier, t. 45, 1845, p. 309.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5492379g/f316.image

Rapport au roi sur les chemins de fer du 15 novembre 1846
Duvergier, t. 46, 1846, p. 545.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6382729n/f554.vertical
Ordonnance du 15 novembre 1846 portant règlement sur la police, la sûreté et l'exploitation des chemins de fer
Duvergier, t. 46, 1846, p. 421.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6382729n/f431.vertical

Décret impérial relatif à l'établissement de voies ferrées desservies par des chevaux, et d'un service d'omnibus sur la voie publique du 15 juillet 1854 (avec cahiers des charges,
Duvergier, 1854, p. 449.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5492370r/f454.image.r=paris%20trouble.langFR

Décret du 22 février 1855 portant autorisation de la société anonyme formée à Paris sous la dénomination de Compagnie général des omnibus (CGO)
Duvergier, T. 55, 1855, p. 51.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k61031318/f56

Loi du 11 juin 1859 qui approuve des conventions passées entre le ministre de l'agriculture, du comemrce et des travaux publics et diverses compagnies de chemin de fer
Duvergier, T. 59, 1859, p. 224.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5490773r/f229.image.r

Loi du 27 juillet 1870 concernant les grands travaux publics
Duvergier, t. 70, 1870, p. 268.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5492741d/f267.vertical

Arrêté ministériel du 21 juillet 1874 pour l'adjudication du chemin de Besançon à Morteau,
JORF, 22 juillet 1874, p. 5106.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k65860615/f1.vertical

Loi 18 mai 1878 requi incorpore divers chemins de fer d'intérêt local dans le réseau d'intérêt général et qui approuve ledes conventions passées entre le minsitre des travaux publics et divers compagnies de chemins de fer
Duvergier, A. 78, 1878, p. 253.

Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6102804g/f260.image

Décret 25 mai 1878
Duvergier, A. 78, 1878, p. 349.

Loi 11 juin 1880 relative aux chemins de fer d'intérêt local et aux tramways
Duvergier, t. 80, 1880, p. 227.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k54927489/f236.image

Décret n° 11 264 du 6 août 1881 approuvant le cahier des charges pour la concession des chemins de fer d'intérêt local
Bulletin des lois, 2e semestre, 1881, p. 958.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k214111r/f976.vertical.r=

Décret 16 juillet 1907 ayant pour objet de modifier le décret du 6 aout 1881 portant règlement d'adminsitration publique
JORF 8 aout 1907, p. 5688.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k62527359/f4.vertical
Duvergier, t. 107, 1904, p. 371.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5490817g/f372.image.

Décret relatif à l'établissement et à l'exploitation des voies ferrées sur le sol des voies publiques
JORF, 11 août 1881, p. 4530.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6223349f/f1.image.r=

Décret ayant pour objet de modifier certaines dispositions des cahiers des charges types des chemins de fer d'intérêt local et des tramways,
JORF, 8 aout 1907, p. 5697.
Décret du 18 novembre 1882 relatif aux adjudications et aux machés passés au nom de l'État
Duvergier, t. 82, 1882, p. 447.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6382064p/f459.vertical

Loi 20 novembre 1883 portant approbation de la convention provisoire passée, le 26 ami 1883 et d'une convention annexe passée le 9 juillet 1883 entre le ministre des travaux publics et la compagnie des chemins de fer de Paris à l'Yon et à la méditerranée
JORF, 21 novembre 1883, pp. 6018 et s.
Consultable sur :http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k62243757/f2.vertical

Loi du 27 avril 1885 concernant les traités d'affermage

Loi 30 mars 1898 sur métropolitain de paris
JORF 1er avril 1898, n° 90, p. 2001.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k62656266.r

Convention du 31 août 1937 mise à jour
in Ministère de l'équipement, *Textes de base sur la SNCF*, Paris, service des affaires économiques et internationales, 1971.
Consultable sur : http://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/document.xsp?id=Temis-0001183

Décret-Loi du 31 août 1937 approbation et publication de la convention du 31 août 1937 reorganisant le regime des chemins de fer
JORF du 1 septembre 1937 p. 10065.
Duvergier, Année 1937, 1937, p. 522.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k54944447/f531.vertical

Décret du 31 août 1937 relataif à la coordination des transports et portant création d'un conseil supérieur des transports
JORF 1er sept, p. 10072.
Duvergier, Année 1937, 1937, p. 526.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k54944447/f531.vertical

Décret du 31 décembre 1937 portant approbation des statuts de la sncf du 09-12-37
JORF du 1 janvier 1938, p.144.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6550844q/f154.vertical

Décret du 31 décembre 1937 portant publication du cahier des charges
JORF du 7 janvier 1938, p.356
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6550848c/f4.vertical

Décret du 11 décembre 1940 portant organisation du contrôle de l'État sur les chemins de fer et les transports par route et par eau dans la Métropole
JORF, 2 janvier 1941
Consultable sur : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/I-2--Decrets-2.pdf

Décret n° 730 du 22 mars 1942 portant règlement d'administration publique sur la police, la sûreté et l'exploitation des voies ferrées d'intérêt général et d'intérêt local
JORF du 23 août 1942.
Consultable sur : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/I-2--Decrets-2.pdf

Décret n° 49-996 du 26 juillet 1949 modifiant les conditions d'exercice du contrôle financier de l'État sur les chemins de fer et les transports par route et par eau
JORF, 27 juillet 1949.
Consultable sur : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/I-2--Decrets-2.pdf

Loi n° 48-506 du 21 mars 1948 réorganisant et coordonnant les transports de voyageurs dans la région parisienne t créant l'office régional des transport parisiens et la régie autonome des transports parisiens
JORF du 26 mars 1948 p. 2970.
Consultable sur : http://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000313473
Ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports des voyageurs dans la région parisienne
JORF du 10 janvier 1959 p. 696.
Consultable sur : http://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000705510

Décret n° 71-1024 du 23 décembre 1971 portant approbation du nouveau cahier des charges de la SNCF
JORF, 24 décembre 1971, p. 12643.
Consultable sur : http://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000494609

Cahier des charges de la SNCF approuvé par le décret du 23 décembre 1971
JORF, 24 décembre 1971, pp. 12644.

Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982
JORF du 31 décembre 1982 p. 4004.
Consultable sur : https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000319738&categorieLien=id

Décret 83-38 du 24 janvier 1983 fixant les modalités de désignation des membres du conseil d'administration de la Société nationale des chemins de fer français.
JORF du 26 janvier 1983 page 414.
Consultable sur : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000503036

Décret 83-3 du 5 janvier 1983 fixant les modalités d'élection des représentants des salariés au conseil d'administration de la Société nationale des chemins de fer français
JORF du 6 janvier 1983, p.189.
Consultable sur : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000685118

Décret n°83-109 du 18 février 1983 relatif aux statuts de la Société nationale des chemins de fer français
JORF du 19 février 1983, p. 592.
Consultable sur : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000516003

Décret n° 83-817 du 13 septembre 1983 portant approbation du chahier des charges de la Société nationale des chemins de fer français
Cahier des charges de la SNCF approuvé par le décret n° 83-817 du 13 septembre 1983 *JORF* du 14 septembre 1983, p. 2789.
Consultable sur : http://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000325199&pageCourante=02789

Décret n° 94-606 du 19 juillet 1994 portant approbation de la modification de l'article 14 du cahier des charges de la SNCF
JORF du 21 juillet 1994, p. 10522.
Consultable sur : http://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000349085&pageCourante=10522

Arrêté du 22 juillet 1994 fixant les modalités d'application de l'article 14 du cahier des charges de la Société nationale des chemins de fer français
JORF, 27 juillet 1994, p. 10842
Consultable sur : http://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000732481

Abrogé par l'arrêté du 16 décembre 2011 fixant les modalités d'application des articles 14 et 17 du cahier des charges de la Société nationale des chemins de fer français
JORF, n° 293 du 18 déc 2011, p. 21426.
Consultable sur : http://www.legifrance.gouv.fr/eli/arrete/2011/12/16/TRAT1133319A/jo/texte

Décret n°2006-369 du 28 mars 2006 relatif aux missions et au statut de l'Établissement public de sécurité ferroviaire
JORF du 29 mars 2006.
Consultable sur : https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000456113

Convention relative à l'exploitation des TET (2011-2014) signée le 13 décembre 2010 avec 5 avenants depuis
Texte consolidé en date du 24 janvier 2014 établi sur la base de la convention signée le 13 décembre 2010 et des cinq avenants intervenus depuis.
Consultable sur : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Convention_publique_consolidee_SA_2014.pdf

Décret 2011-914 du 29 juillet 2011 portant approbation des modifications du cahier des charges de la Société nationale des chemins de fer français.
JORF n°0176 du 31 juillet 2011 p. 13082.
Consultable sur : http://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2011/7/29/TRAT1117969D/jo/texte
Loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire
JORF n°0179 du 5 août 2014 p. 12930.
Consultable sur : http://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2014/8/4/DEVX1320370L/jo/texte

Décret n° 2015-137 du 10 février 2015 relatif aux missions et aux statuts de la SNCF et à la mission de contrôle économique et financier des transports
JORF n°0035 du 11 février 2015 p. 2537.
Consultable sur : http://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2015/2/10/DEVT1423852D/jo/texte

Décret n° 2015-138 du 10 février 2015 relatif aux missions et aux statuts de SNCF Mobilités
JORF n°0035 du 11 février 2015 p. 2543.
Consultable sur : http://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2015/2/10/DEVT1423856D/jo/texte

Décret n° 2015-140 du 10 février 2015 relatif aux missions et aux statuts de SNCF Réseau
JORF n°0035 du 11 février 2015 p. 2550.
Consultable sur : http://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2015/2/10/DEVT1423924D/jo/texte

Décret n° 2015-1040 du 20 août 2015 relatif à l'accès au réseau ferroviaire
JORF n°0193 du 22 août 2015 p. 14771.
Consultable sur : http://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2015/8/20/DEVT1506873D/jo/texte

6. Italie

Loi sur les chemins de fer dans les États sardes du 13 février 1845
Revue étrangère de législation, 1845, p. 311.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6278195x/f337.image

Loi n° 2248 du 20 mars 1865 sur les travaux publics Legge sulle opere pubbliche
Consultable sur : http://web.tiscali.it/cassaedilesassari/legge%202248_1865.htm

Legge 27 aprile 1885, n. 3048. – ***per l'esercizio delle reti mediterranea, adriatica e sicula e per la costruzione delle strade ferrate complementari***
GU n°. 098 del 27 Aprile 1885.
Consultable sur : http://augusto.agid.gov.it/gazzette/index/download/id/1885098_PM

Legge 22 aprile 1905, n. 137 ***che approva i provvedimenti per l'esercizio di Stato delle ferrovie non concesse ad imprese private***
Loi n° 137 du 22 avril 1905 approuvant les dispositions relatives à l'exploitation l'État des chemins de fer qui n'ont pas été concédés à des sociétés privées
GU, n° 95, 22 avril 1905, pp. 1745 et s.
Consultable sur : www.augusto.agid.gov.it/gazzette/index/download/id/1905095_PM

Loi n° 429 du 7 juillet 1907 sur l'explotation par l'Etat des chemins de fer non concédés à des entreprises privées
legge 7 luglio 1907 n. 429 sull'ordinamento dell'esercizio di Stato delle ferrovie non concesse ad imprese private"

Decreto Legislativo **10 agosto 2007, n. 162,** ***Attuazione delle direttive 2004/49/CE e 2004/51/CE relative alla sicurezza e allo sviluppo delle ferrovie comunitarie***
GU n. 234 dell'8 ottobre 2007 - Suppl.Ordinario n. 199/L
Consultable sur : http://www.parlamento.it/parlam/leggi/deleghe/07162dl.htm

Legge n° 1042 de 1969 ***Disposizioni concernenti la costruzione e l'esercizio di ferrovie metropolitane***
Consultable sur : http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1969;1042

V. Modes de gestion

1. Allemagne

Article 72 à 75 du Code communal de 1935 (DG0)
Voir FORSTHOFF, E., *Traité de droit administratif allemand* (1966), (traduit par M. Fromont), Bruxelles, Bruylant, 1969, pp. 741 et s..

Règlement sur les régies du 21 novembre 1938
RGBI., I, p. 1650
Voir FORSTHOFF, E., *Traité de droit administratif allemand* (1966), (traduit par M. Fromont), Bruxelles, Bruylant, 1969, pp. 740 et s..

2. Belgique

Loi du 1er mars 1922 relative à l'association de communes dans un but d'utilité publique
MB, 16 mars 1922.

Arrêté royal n° 24 du 26 juillet 1939 odifiant et complétant certaines dispositions des lois communale et provinciale relatives à la comptabilité des communes et des provinces
MB, 12 août 1939, p. 5574.

3. Italie

Loi n° 103 du 29 mars 1903 sur l'exploitation directe des services par les communes (Sulla municipalizzazione dei pubblici servizi)
Gazz. Uff. , n° 78, 3 aprile 1903, p. 1381
Consultable sur : http://augusto.agid.gov.it/#giorno=03&mese=04&anno=1903
Voir aussi *Sulla municipalizzazione dei pubblici servizi: Legge 29 marzo 1903*, Milan, Societa editrice libraria, 1907, 21 p.
Annuaire de législation étrangère, A 3, 1904, p. 207.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5464311p/f240.image

4. France

Loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale
JORF, 6 avril 1884, p. 1857.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6225682q/f1.vertical

D**écret loi du 28 décembre 1926 relatif aux régies municipales**
JORF, 31 décembre 1926, p. 13742.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k65192769/f1.vertical

Ordonnance n°45-290 du 24 février 1945 portant création d'un conseil des services publics départementaux et communaux
JORF, 25 février 1945 p. 986.
Consultable sur : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k9695443f/f3.item

Loi n°47-1413 du 30 juillet 1947 relative aux contrats passés par les collectivites locales : revision et resiliation exceptionnelles
JORF, 31 juillet 1947 p. 7463.
Consultable sur : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000874666

Ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession
JORF, 30 janvier 2016, texte n° 66.
Consultable sur : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000031939947

5. Espagne

Statut municipal dit de « Calvo Sotelo » du 8 mars 1924
Décret Royal, *Gaceta de Madrid*, n° 69, 9 marzo 1924, p. 1223.
Consultable sur : www.boe.es/datos/pdfs/BOE/**1924**/069/A01218-01302.pdf

Table des matières

Introduction générale 11

Section I - La délimitation de l'objet service public 12

§ 1 - Un périmètre d'activités similaires 13

A. Dans les États membres 13

B. Dans l'Union européenne 16

C. Les activités retenues pour la recherche 17

§ 2 - Une diversité terminologique incontestable 20

A. Les terminologies dans les États membres 20

B. La terminologie européenne 26

§ 3 - Un « fond commun » identifié 28

A. L'objet du service 29

B. Le but poursuivi par les autorités publiques 30

C. Le régime juridique applicable 32

Section II - Des questionnements autour de l'idée de la spécificité française 33

§ 1 - L'argument de la spécificité au regard du droit communautaire 33

§ 2 - L'argument du caractère mythique du service public 35

§ 3 - L'argument de la spécificité de la notion juridique de service public 36

Section III - Les présupposés de la comparaison 41

§ 1 - Les partis pris de la démarche comparatiste 41

A. Le choix de la démarche comparatiste intégrative 42

B. Le recours à l'interdisciplinarité 45

1. L'interdisciplinarité juridique 45

2. L'interdisciplinarité extra-juridique 47

C. Les pays retenus pour la recherche 49

§ 2 - Les outils conceptuels 52

A. Le recours à une approche topique 52

B. Une acception deleuzienne du concept de « concept » 54

Section IV - Le service public : un concept dédaléen 57

Partie I - Les composantes constitutives :
La construction sociale de besoins fondamentaux 61

Titre I - Les besoins sécuritaires 67

Chapitre I - Le besoin de sécurité publique 71

Section I - Un besoin social à concilier avec les libertés et droits fondamentaux 73

§ 1 - L'encadrement de l'utilisation de la force 74

A. La légitimité de cet usage conditionnée par le principe de proportionnalité 74

B. La question spécifique des mouvements sociaux 78

1. Le rejet social de la logique conflictuelle et répressive 78

2. À la recherche de méthodes permettant un déroulement pacifique des manifestations 81

§ 2 - La protection des libertés individuelles 85

A. Une consécration au sommet de la hiérarchie des normes 85

B. L'existence d'exceptions : l'exemple des services de renseignements 90

1. L'importance des fondements juridiques pour légitimer leur existence 90

2. La problématique de la protection contre l'arbitraire en matière d'opérations « clandestines » 96

Section II - Un besoin social impliquant la confiance de la population dans la police 101

§ 1 - Une confiance recherchée dès le XIX^e siècle 101

A. Le modèle anglais du policing by consent 103

B. Un modèle source d'inspiration 105

C. Un modèle nécessitant une police au service du public 108

§ 2 - Une recherche toujours actuelle 110

A. Une volonté politique de réinsérer la police dans le tissu social local 111

B. Des résistances et des limites persistantes 114

Conclusion du Chapitre I 119

Chapitre II - Les besoins de sécurité sanitaire 122

Section I - Le besoin de conditions de vie salubre 123

§ - 1 Des conditions sanitaires particulièrement altérées dans les villes 124

A. L'aggravation de l'insalubrité urbaine au XIX^e siècle 124

B. La nécessité d'une politique globale d'assainissement 127

§ - 2 Une réponse par le développement de réseaux d'assainissement collectif 129

A. La distribution de l'eau 130

B. L'évacuation des eaux usées 132

C. L'épuration des eaux usées 137

§ - 3 Une réponse allant au-delà des impératifs de sécurité sanitaire 139

Section II - Le besoin d'une eau de qualité 142
§ - 1 L'éradication des épidémies d'origine hydrique 142
A. La compréhension préalable de leur cause 142
B. Des procédés de purification multiples 146
§ - 2 Les enjeux contemporains pour garantir la sécurité sanitaire de l'eau 149
A. L'évolution des critères de potabilité 149
B. La sécurisation de l'approvisionnement en eau 153
Conclusion du Chapitre II 156
Conclusion du Titre I 159

Titre II - Les besoins économiques et sociaux 163

Chapitre I - Les besoins d'éducation 167

Section I - La conquête d'une éducation à temps plein de plus en plus longue 168
§ - 1 La reconnaissance progressive du nécessaire accès de tous à l'« éducation intentionnelle » 170
A. L'obligation scolaire : une consécration de cette exigence sociale 170
B. Le travail des enfants : un obstacle à cette consécration 174
§ - 2 L'extension continue de la durée de la scolarisation de masse 178
A. La généralisation de l'instruction élémentaire à la fin du XIXe siècle 179
B. La généralisation de l'enseignement secondaire dans la seconde moitié du XXe siècle 184

Section II - L'enjeu de la démocratisation de l'enseignement 192
§ - 1 Une ségrégation scolaire non questionnée 193
A. Une ségrégation commençant dès l'école primaire 194
B. Une ségrégation se prolongeant dans l'enseignement post-primaire 198
§ - 2 Une « égalité des chances » scolaires mise à l'agenda 202
A. La logique de la sélection au mérite 203
B. La logique du « collège unique » 206
Conclusion du Chapitre I 219

Chapitre II - Les besoins de transports collectifs 223

Section I - Le développement des chemins de fer : une réponse au besoin de mobilité 224
§ - 1 La révolution ferroviaire au XIXe siècle 224
A. La forte extension des réseaux 224
1. L'extension plus ou moins rapide des réseaux nationaux 225
2. La dimension européenne présente dès les origines 231
B. Les raisons d'un succès 234
1. Les intérêts économiques et étatiques 234
2. La transformation des modes de mobilité et des modes de vie 236
3. Son rôle dans la structuration de l'espace 238

§ - 2 Le renouveau du ferroviaire depuis la fin du XXe siècle *239*
A. Le développement des trains à grande vitesse 240
B. Une réponse aux défis environnementaux 245

Section II - L'enjeu de la mobilité urbaine 247
§ - 1 La diversité des modes de transports en commun *248*
A. Les transports sur route 249
B. Les transports sur rail 252
1. Le développement des tramways 252
2. Le développement du métro 254
3. Le développement des chemins de fer de banlieue 257
§ - 2 Les réponses des transports en commun aux problématiques actuelles *258*
1. Une réponse aux défis écologiques et de santé publique 259
2. Le besoin de multi-modalité des déplacements 261
Conclusion du Chapitre II 262
Conclusion du Titre II 265

Conclusion de la Partie I -
Le processus d'« invention » renouvelée des services publics 269
1) La mise en place progressive et convergente d'un monde d'objets sociaux *269*
a) Les caractéristiques du processus de construction de ces mondes d'objets 270
b) Des évolutions par extension et adaptation de ces mondes d'objets 271
2) Une histoire sociale tendanciellement commune *272*
a) Des prises de conscience communes de la nécessité d'agir 273
b) La « naturalisation » des usages et la transformation des modes de vie 274

Partie II - Les composantes organisationnelles :
L'institutionnalisation juridique des services 279
Titre I - Les constantes de l'institutionnalisation 285

Chapitre I - Une maîtrise publique de l'établissement du service 287

Section I - La nécessité d'une décision publique préalable d'habilitation 289
§ 1 - Une nécessité pour les personnes privées *289*
A. L'agrément comme décision préalable la moins contraignante :
l'exemple de l'enseignement privé 289
B. La concession comme véritable autorisation de faire :
les exemples de la distribution d'eau et du transport ferroviaire 297
1. L'exemple de la distribution d'eau 298
2. L'exemple des chemins de fer 301
§ 2 - Une nécessité pour les personnes publiques *308*
A. Des autorisations déterminées par la loi 309
1. Les services industriels et commerciaux 309
2. Les services d'enseignement 315

B. Des obligations posées par la loi 317
1. Des obligations peu répandues pour les activités industrielles et commerciales 318
2. Des obligations fréquentes en matière d'éducation 319
C. Le cas spécifique des fonctions régaliennes 325

Section II - De considérables besoins en capitaux 335
§ 1 - Le concours financier public directement mobilisé 336
A. Les modalités de ce concours financier 336
1. Les subventions en argent 336
2. La prise en charge de l'exécution des travaux 343
3. Les exonérations et avantages fiscaux 345
B. Les sources de ce concours financier 346
1. L'importance des prêts et des emprunts 347
2. Des prêts souvent financés par des taxes ou des impôts 351
§ 2 - La garantie des pouvoirs publics 353
A. La garantie d'intérêt : un mécanisme très usité dans les chemins de fer 353
B. La garantie d'emprunt 358
Conclusion du Chapitre I 361

Chapitre II - Une maîtrise publique de l'exploitation du service 363

Section I - Une exploitation conditionnée 363
§ 1 - Les obligations envers le public 364
A. Les garanties de sécurité 364
B. Les obligations concernant l'organisation du service 366
1. Des obligations de continuité 367
2. Des obligations d'égalité d'accès au service 373
3. Des obligations de qualité 378
4. Des obligations d'adaptabilité 382
§ 2 - Les modalités de financement 386
A. Un encadrement public variable du financement par les utilisateurs 386
1. L'homologation des tarifs par les autorités publiques 387
2. Une fixation directe des tarifs par les autorités publiques 395
B. Une part variable de financement par les contribuables 400
1. Le financement par l'impôt pour les services gratuits 400
2. Un financement public compensant des obligations 407

Section II - Une exploitation contrôlée 414
§ 1 - Les moyens de surveillance 415
A. Les moyens d'information 415
1. La fourniture de données aux autorités publiques 415
2. Les plaintes et réclamations des utilisateurs 417

B. Les moyens d'inspection 418
1. Des personnels dédiés à l'inspection 419
2. Des personnels disposant de pouvoirs pour exercer leur mission 424
§ 2 - Les moyens de reprise en main *427*
A. Les moyens à l'encontre des exploitants du service 427
B. Les moyens à l'encontre de l'autorité organisatrice 432
Conclusion du Chapitre II 436
Conclusion Titre I **437**

Titre II - Les variantes de l'encadrement juridique **439**
Chapitre I - Une acceptation variable de la fourniture publique de services 443
Section I - Une acceptation consensuelle pour les services non commerciaux **444**
§ 1 - Un consensus existant au XIX^e siècle pour la gestion étatique des forces de police *445*
A. Un consensus autour de la fonction régalienne souvent constitutionnalisé 446
B. Un consensus rarement contesté par les théories économiques 449
§ 2 - Un consensus construit au XIX^e quant à la gestion publique de l'éducation obligatoire *452*
A. Une sécularisation progressive préalable 452
1. La fin du monopole de l'enseignement par les ecclésiastiques 452
2. La fin du monopole de l'inspection des écoles par les ecclésiastiques 454
3. La laïcisation progressive du contenu de l'enseignement 457
B. Une intervention publique apparaissant comme indispensable 461
1. Un constat répandu de l'insuffisance de l'initiative privée 461
2. La volonté de généraliser un accès à un enseignement de qualité 464

Section II - Une acceptation controversée pour les services commerciaux **469**
§ 1 - L'époque « libérale » : l'intervention publique subsidiaire *469*
A. Une acceptation du concours financier public conditionnée 470
1. Un concours financier public acceptable en cas de sollicitation par les personnes privées 471
2. Un concours public financier nécessaire pour compenser les obligations imposées aux concessionnaires 474
B. Une acceptation de l'intervention publique en cas de carence de l'initiative privée 476
1. L'absence de personnes privées voulant établir ou exploiter le service 477
2. Une carence particulièrement importante dans les quartiers populaires 479
§ 2 - L'époque « sociale » : l'intervention publique ordinaire *482*
A. Une intervention publique directe largement admise 482
1. Les justifications de la tendance à la « municipalisation » des services publics locaux 483
a. Les difficultés contentieuses entre les villes et les concessionnaires. 484
b. La nécessité de répondre à de nouveaux besoins dans des villes en plein développement 486
c. Le souci de socialiser les profits 487

2. Les justifications de la tendance à la « nationalisation » des services publics nationaux ... 489
B. Les modalités variées de la fourniture directe de service ... 494
1. Des institutions publiques diverses en charge de l'exploitation ... 494
2. Les pouvoirs liés à la propriété publique ... 498
§ 3 - L'époque « néolibérale » : l'intervention publique en métamorphose ... 501
A. Une propriété publique acceptée en principe par l'Union européenne ... 502
B. Un encadrement des règles de financement applicable à tous les opérateurs ... 503
Conclusion du Chapitre I ... 507

Chapitre II - Une effectivité variable des principes de la concurrence ... 512

Section I - Les obstacles au développement de la concurrence ... 514
§ 1 - Les caractéristiques des secteurs ... 514
A. Les spécificités monopolistiques des services en réseau ... 514
1. L'inévitable monopole des infrastructures ... 515
2. L'inévitable tendance à la concentration ... 517
a. L'expérience initiale du ferroviaire : une spéculation débouchant sur une concentration ... 517
b. Une concentration généralement liée à la difficulté de lever le capital critique nécessaire ... 520
c. Une concentration conférant une puissance aux compagnies et posant la question de leur maîtrise publique ... 522
B. Un « marché » de l'éducation restreint par l'existence d'un enseignement gratuit de masse ... 524
§ 2 - Les conséquences de choix politiques ... 526
A. Les exigences politiques de généralisation de l'accès aux services ... 526
1. Des exigences marquant le passage à l'époque « sociale » ... 526
2. Des exigences toujours actuelles à l'époque « néolibérale » ... 528
B. La liberté de principe de choisir les modes de gestion ... 531
1. Une liberté allant de soi à l'époque « sociale » ... 531
2. Une liberté toujours actuelle à l'« époque néolibérale » ... 532
a. Les modes de gestion dérogeant à l'application des règles de la concurrence ... 534
b. Le cas de la distribution d'eau et de l'assainissement : une exclusion du droit des concessions ... 536

Section II - La construction juridique des conditions de la concurrence ... 538
§ 1 - L'organisation de la « concurrence pour le marché » : les règles d'attribution d'un privilège exclusif ... 539
A. Un encadrement variable du recours à la concession dans les périodes « libérale » et « sociale » ... 540
1. Une mise en concurrence non systématique ... 540
2. Des durées d'attribution généralement longues ... 543

B. Un encadrement strict du recours aux concessions dans le contexte « néolibéral » ... 546
1. Une volonté de rendre la mise en concurrence obligatoire ... 547
2. Une volonté de limiter la durée des concessions ... 549
§ 2 - L'encadrement de la « concurrence dans le marché » ... *551*
A. D'un encadrement peu développé à une exclusion de ce type de concurrence dans les époques « libérale » et « sociale » ... 551
1. Des réseaux en concurrence : une pratique vite abandonnée ... 551
2. Un partage des infrastructures existantes : une pratique également rapidement abandonnée ... 553
B. La construction de la « concurrence dans le marché » à l'époque « néolibérale » ... 555
1. L'exemple inachevé du ferroviaire ... 556
a. La restructuration du secteur ... 556
b. La mise en place d'autorités de régulation ... 559
c. Une difficile mise en concurrence des capacités d'infrastructure ... 563
2. L'exemple en cours de l'éducation ... 565
Conclusion du Chapitre II ... 571
Conclusion du Titre II ... 574

Conclusion de la Partie II - Une maîtrise publique multiforme et évolutive ... 577

1. Les caractères fondamentaux de la permanence ... 577
2. Une synthèse pratique à base de pouvoir ... 580

Conclusion générale: Les services publics en Europe : un concept commun en métamorphose ... 585

1) Les composantes permanentes ... 585
2) Les composantes évolutives ... 588

Bibliographie générale ... 595

I. Dictionnaires et encyclopédies ... 595
II. Outils conceptuels ... 595
1. Ouvrages ... 595
2. Articles ... 596
III. Perspectives généralistes ... 597
1. Thèses ... 597
2. Rapports ... 598
3. Ouvrages ... 599
4. Articles ... 603

IV. Perspectives thématiques **609**
A. Police et sécurité publique 609
1. Rapports 609
2. Ouvrages 610
3. Articles 612
B. Eau, assainissement et sécurité sanitaire 617
1. Ouvrages 617
2. Articles 621
C. Éducation 626
1. Rapports 626
2. Ouvrages 627
3. Articles 630
D. Transports collectifs 633
1. Rapports 633
2. Ouvrages 634
3. Articles 637
Bibliographie normative **641**
I. Législation police/sécurité *641*
1. Allemagne 641
2. Angleterre 641
3. Belgique 642
4. Espagne 643
5. France 644
6. Italie 645
II. Éducation *646*
1. Allemagne 646
2. Angleterre 647
3. Belgique 649
4. Espagne 650
5. France 651
6. Italie 655
7. Suède 656
III. Eau et assainissement *657*
1. Allemagne 657
2. Angleterre 657
3. Belgique 658
4. Espagne 658
5. France 658
6. Italie 660
IV. Transport *660*
1. Allemagne 660
2. Angleterre 661
3. Belgique 662
4. Espagne 663
5. France 663
6. Italie 668
V. Modes de gestion *668*
1. Allemagne 668
2. Belgique 668
3. Italie 669
4. France 669
5. Espagne 669

La construction des services publics en Europe : Contribution à l'élaboration d'un concept commun

Résumé :

Contribuer à l'élaboration d'un concept européen commun de service public implique de dégager, dans une perspective historique, les principales convergences et divergences dans la construction de quatre secteurs d'activités (police, éducation obligatoire, distribution d'eau et assainissement, transports collectifs), dans sept pays (Allemagne, Angleterre, Belgique, Italie, France, Espagne et Suède). Mise en place convergente de mondes d'objets sociaux (c'est-à-dire d'un ensemble d'élements qui font exister une réalité) ; histoire sociale tendanciellement commune aboutissant à la croyance partagée que ces mondes d'objets sont au service du public et de la collectivité, qu'ils doivent être accessibles à tous et fonctionner de manière continue ; importance de la maîtrise publique et du financement public, tant de l'établissement que de l'exploitation du service ; enjeux conflictuels autour du degré d'acceptation de la fourniture de service par les autorités publiques et de la part de concurrence effective ; ces différentes composantes apparaissent comme un moyen d'articuler un ensemble d'éléments politiques, sociaux, économiques et juridiques sous un même concept commun aux pays européens. Les transformations néolibérales en cours, en cherchant à implanter et démultiplier les mécanismes concurrentiels, pose la question du devenir de ce concept européen commun.

Mots clés : Concept, concurrence, droit comparé, Europe, intervention publique, service public.