

Coordonné par
Jackie KRAFFT

LE PROCESSUS DE CONCURRENCE

 ECONOMICA

HURON D., 1999, « Les conséquences d'un processus concurrentiel dans les services aux collectivités locales », in KRAFFT J. (coordonné par), *Le processus de concurrence*, Paris : Economica, p. 296-311.

Les conséquences d'un processus concurrentiel dans le secteur des services aux collectivités locales

David HURON ✦

1. Introduction

La concurrence est une notion qu'il est difficile d'appréhender tant les approches développées dans les disciplines de droit, d'économie et de gestion sont multiples. Si l'on reprend la définition donnée par le dictionnaire, il s'agit d'une «*rivalité entre plusieurs personnes, plusieurs forces poursuivant un même but*»¹. L'idée maîtresse de cette acception tourne autour du rapport de force, ce qui laisse certains auteurs avancer que «*le droit de la concurrence a pour finalité de laisser s'exercer librement certains rapports de force*» (Lesquins, 1995, p.61). Ainsi, le législateur admettrait que certaines firmes l'emportent sur leurs concurrents si leurs performances s'avèrent être meilleures, notamment en termes d'efficacité économique ou commerciale, d'inventivité, de productivité, de promotion des produits, ou de segmentation de marchés. En outre, la déclinaison du processus concurrentiel sur le terrain permet d'officialiser l'appartenance de certains types de coopérations au libre jeu de la concurrence et par là même de faire exister sur le plan concret une relation coopération-concurrence originale. Dans ce contexte, le secteur des services publics locaux a attiré notre attention pour plusieurs raisons. Plus fortement encadré que d'autres secteurs, il constitue d'abord un cas d'école d'oligopole, puisque compte tenu de la nature des activités en jeu (distribution de l'eau, assainissement,...), seulement quelques entreprises se partagent les marchés des services en question. Pour autant, cette situation ne s'inscrit pas dans le cadre d'un raisonnement statique, puisque l'ouverture progressive du marché devrait permettre l'émergence de nouveaux acteurs. Néanmoins, les firmes installées sont devenues les leaders mondiaux du secteur, reléguant loin derrière la concurrence internationale. Ces

¹ Définition du dictionnaire de langue française Le Robert.

entreprises ayant acquis une telle importance, les autorités publiques se sont chargées d'accompagner les mouvements de concurrence et de coopération dans le secteur sensible des services aux collectivités (Section 1). Cet accompagnement, prenant la forme d'une modification législative et introduisant la notion de processus concurrentiel, semble avoir influencé le comportement des groupes français leaders dans ce domaine (Section 2).

2. « Processus concurrentiel » et services publics locaux

Même si les services publics locaux sont spécifiques, notamment du fait qu'ils sont impulsés par les collectivités territoriales, ils sont soumis aux règles générales de la concurrence définies dans l'ordonnance n°86-1243 du 1^{er} décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence (1.1.). Pour autant, si la législation constitue une base d'explication à la notion de processus de concurrence, il semble que certains éléments propres à notre pays permettent d'éclaircir la situation de ce secteur (1.2.).

2.1. *L'ordonnance de 1986 et la définition du «processus concurrentiel» par le Conseil de la Concurrence*

Cette ordonnance constitue un tournant décisif dans l'appréhension des phénomènes de concurrence en France, par l'apport du raisonnement en termes de processus. Avant 1986, les autorités chargées de faire respecter la concurrence se fondaient sur une différence de performance : celle réalisée effectivement et celle que l'on observerait sur un marché purement concurrentiel. En d'autres termes, il s'agissait d'étudier les prix pratiqués et de porter un jugement normatif sur ce qu'auraient été les performances du marché, si la compétition avait pleinement joué. Concrètement, cette démarche souffrait de difficultés dans l'application puisqu'il n'est pas toujours possible de calculer un optimum. L'ordonnance de 1986 est venue préciser, dans ses articles 7 et 8, les interdictions relatives au libre jeu de la concurrence. Elle a par ailleurs introduit le Conseil National de la Concurrence (C.N.C.) dont la mission est de faire respecter les articles précités. En fait, le Conseil doit désormais vérifier en quoi le processus de décision par lequel cette performance a été obtenue répond aux critères de libre concurrence. Ces derniers tels qu'ils ont été officiellement dégagés par le Conseil sont au nombre de trois (Jenny, 1990):

- le respect de la condition d'indépendance des décisions des entreprises présentes sur un même marché. Cet aspect met en exergue les phénomènes de participation des grands groupes dans le capital d'entreprises plus modestes. Il peut s'agir également de pressions toujours liées à la différence de taille entre opérateurs, sans pour autant qu'il existe de relations financières. Ainsi, si une offre publique locale peut apparaître vitale pour une PME indépendante, elle peut être quantifiée négligeable pour un grand groupe national ;

- le respect de la condition d'incertitude dans laquelle doit se trouver chaque entreprise quant à la stratégie de ses concurrents. Cette condition sanctionne en effet les phénomènes d'ententes entre deux ou plusieurs firmes ayant pour but de dissimuler la réalité de leurs relations aux autres entreprises présentes sur le marché. L'objectif recherché ici est que chacune des firmes présentes sur le marché puisse développer une stratégie fondée sur une base de connaissances communes. Au niveau des services publics locaux, même si les offres effectuées par les entreprises aux municipalités doivent rester secrètes, la pratique semble parfois différente, notamment lorsque deux filiales d'un même groupe postulent sur la même offre;

- le respect de la condition consistant à ne pas mettre en oeuvre de barrières artificielles à l'entrée sur un marché. Il s'agit ici de veiller à ce que les entreprises déjà implantées sur le marché n'empêchent des firmes extérieures potentiellement intéressées, à venir les concurrencer. Dans le domaine des services aux collectivités locales, cette condition vise particulièrement les deux groupes puissamment installés sur le marché, notamment lors du renouvellement des concessions.

La prise en compte du processus concurrentiel dans les avis donnés par le C.N.C., modifie les règles par rapport à la concurrence fondée sur la performance. Elle constitue surtout un outil d'intervention public qui autorise la pérennité des firmes françaises de grande taille du secteur qui, sans l'application de cette notion, auraient été écartées d'un grand nombre de marchés. Ainsi de manière biaisée, la réglementation nationale favorise les alliances entre firmes françaises -voire européennes- dont le but est de rivaliser avec les plus grands groupes mondiaux. Douze ans après la mise en place de l'ordonnance, il semble que le législateur soit arrivé à ses fins si l'on en juge par les regroupements observés dans de nombreux domaines d'activités. Pour autant, l'impact de l'ordonnance ne constitue pas la seule explication à ces regroupements. Il faut en effet étudier chaque secteur en détail pour comprendre les conséquences du processus concurrentiel .

2.2. Concurrence et spécificité du «modèle français» de gestion des services publics locaux

L'évolution historique entre Etat et collectivités locales en France semble accorder une place prépondérante aux entreprises spécialisées dans les services aux collectivités. En effet, l'initiative privée est venue pallier le manque de moyens de l'administration publique. Ainsi, la gestion des services publics locaux semble constituer une spécificité hexagonale où la collectivité locale régule un marché dominé par peu de firmes. L'étendue de ce marché nous oblige à recentrer notre propos sur la délégation de service public. En effet, le droit français est venu distinguer la délégation de service public et le marché public, afin de différencier les entreprises qui ont véritablement une mission de service public. La domination de quelques firmes sur l'ensemble du marché français n'implique pas pour autant que les municipalités soient soumises à la volonté des entreprises dominantes. Même si elles ont toute latitude pour imposer leurs prix (Gonzalez, 1997), ces dernières sont en effet limitées dans leur action par l'image de marque responsable qu'elles tentent

d'imposer. Enfin, dans certaines circonstances, la coopération sur le territoire entre ces groupes oligopolistiques constitue un moyen de partager les coûts élevés des investissements nécessaires.

1) *Les traits distinctifs du « modèle français »*

Il semble que la France se démarque des autres pays européens dans le cadre de la gestion de ses services publics locaux. Cette spécificité est d'autant plus forte que certains n'hésitent pas à parler de «*modèle français*» (Prud'homme & Yatta, 1995, p.780). Trois traits principaux dessinent cette particularité. D'abord la gestion de la plupart des services est en France décentralisée au niveau des communes et/ou des regroupements qu'elles créent à cet effet (syndicats, districts, communautés urbaines, de villes, de communes...). Le nombre important de structures locales françaises implique un marché des services publics locaux relativement atomisé. En second lieu, la majorité des communes ne produit pas directement le service dont elle est juridiquement et politiquement responsable, et dont elle contrôle la plupart des paramètres, mais en délègue la gestion à des entreprises privées, avec qui elle passe des contrats de concession. Enfin, le secteur privé en question est assimilable à un duopole puisque deux firmes, Vivendi² et la Lyonnaise des Eaux ainsi que leurs filiales, le dominent à 70% ou 80% selon les services considérés. Cette forte concentration du secteur permet de pallier l'émiettement des collectivités territoriales, ce qui favorise l'innovation à condition de mettre en œuvre une «*action simultanée sur les relations et sur les savoirs*» (Hatchuel & Pallez, 1997, p.92; Barraqué, 1995; Troger, 1995). Chaque contrat passé est unique et le critère déterminant est celui de la meilleure offre selon les collectivités locales. Par conséquent, les considérations liées à la part de marché nationale des groupes offreurs ne sont pas prises en compte par les collectivités locales prises isolément. En fait, paradoxalement, c'est l'effet inverse qui joue puisque les collectivités locales préfèrent généralement traiter avec une firme ayant acquis une expérience dans le domaine considéré, ou apportant une garantie suffisamment importante pour les rassurer.

De manière générale, le modèle français de gestion des services publics locaux essaie d'allier, plusieurs objectifs (Martinand, 1995). Il vise en premier lieu l'efficacité de la gestion et de l'exploitation d'un service par une entreprise autonome publique ou privée (il arrive fréquemment que des services publics soient gérés par une société d'économie mixte -SEM-, qui a la particularité d'avoir un capital détenu en partie par la collectivité locale et en partie par un ou des opérateurs privés³). Il recherche également la maîtrise par la collectivité publique des choix

² Depuis l'assemblée générale du groupe du 15 mai 1998, la Compagnie Générale des Eaux s'appelle Vivendi. En revanche «Générale des eaux» constitue toujours une filiale de Vivendi.

³ Cf. la renégociation du contrat de traitement des eaux de la ville de Grenoble en 1995.

majeurs et en particulier des choix tarifaires et des investissements à réaliser. Le modèle essaie en outre de maintenir dans le domaine public des infrastructures dont la propriété n'est jamais attribuée à l'opérateur même si ce dernier en a assuré le financement. L'importance de ces investissements est d'ailleurs à l'origine de la spécialisation de certaines entreprises dans ces types de métiers regroupés «*sous la bannière des services aux collectivités locales*» (Rachline, 1997, p.70). De surcroît, l'équilibre économique du contrat par un souci constant de juste balance entre les droits et les devoirs de l'opérateur (cahier des charges), semble privilégié. Enfin, la mise en compétition effective des opérateurs lors de l'attribution des contrats est une priorité pour les pouvoirs publics.

2) La délégation de service public et les marchés publics

A ce niveau d'analyse, nous devons évoquer la distinction entre la notion de service public local et celle de marché public local. La première notion, purement française dans sa conception et son traitement par le droit public, constitue une exception dans le droit communautaire. En effet, la délégation de service public local (terme introduit pour la première fois par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale), renvoie à la notion de concession. L'entreprise concessionnaire est rémunérée par les redevances qu'elle perçoit, sous sa responsabilité, auprès des usagers au titre de l'exploitation du service. Le concessionnaire est donc investi d'une mission de service public, dont il prend en charge l'exécution, et dispose pour ce faire, d'importantes prérogatives de puissance publique. Il réalise généralement des investissements lourds dont il n'est pas propriétaire, ce qui constitue d'ailleurs un coût d'entrée particulièrement important (Ginglinger, 1990).

Dans la notion de marché public, le cocontractant est rémunéré par un prix versé par la personne publique. Il n'est qu'un prestataire de service. On comprend dès lors que les modalités applicables à ces deux types de contrats aient été différentes (Vincent, 1993). Ainsi, les collectivités locales délégantes ne prennent pas forcément comme critère premier l'efficacité économique, préférant fonder leurs choix sur *l'intuitu personae*, c'est-à-dire sur le libre choix du concessionnaire. Si les contrats de marchés publics relèvent directement du droit de la concurrence, il n'en va pas de même pour les contrats de délégation de service public. En effet, Dans l'arrêt *Compagnie Générale des Eaux*⁴ (Bettinger & Le Chatelier, 1995), le Conseil d'Etat a repris le principe selon lequel la conclusion même du contrat de concession ou d'affermage ne relève pas du droit de la concurrence puisque la décision de concéder ou d'affermier un service public que prend la collectivité locale, est un acte administratif non réglementaire. Ceci le soustrait non seulement à l'effet direct des

⁴ Arrêt du Conseil d'Etat du 23 Juillet 1993

directives communautaires, mais encore à celui de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986. Ainsi, pour reprendre l'expression de M. Graff, «*droit commun et ' droit administratif ' de la concurrence sont comme deux plaques tectoniques qui ne sont ni éloignées l'une de l'autre, ni ne se chevauchent totalement*» (Graff, 1996, p.5).

L'intensité de cette particularité française a été remise en question par la loi du 29 janvier 1993 (loi Sapin), visant un rapprochement entre marché public et délégation de service public. Cette loi remet partiellement en cause le régime juridique de la concession notamment par l'organisation d'une procédure de passation obligatoire. En d'autres termes, les collectivités locales devront dorénavant justifier de leurs choix. Bien qu'édulcorée par de nombreux amendements et donnant lieu à une jurisprudence abondamment critiquée (Symchowicz, 1998), cette loi aurait du avoir pour conséquence à terme d'ouvrir à la concurrence étrangère le marché national. Or, il est à noter que depuis la promulgation de cette loi, la présence d'opérateurs étrangers s'est faite discrète. La taille et la stratégie des opérateurs français les protège, au moins pour un temps, de cette concurrence potentielle.

Tant dans le domaine des services publics locaux que dans celui des marchés publics locaux, il semble que les acteurs en présence soient peu nombreux. Les interventions des autorités publiques (Etat, collectivités locales, Communauté Européenne) tendent ces dernières années à pérenniser cette situation. Cette dernière arrange toutes les parties, y compris les groupes oligopolistiques du secteur. En fait, ces firmes constituent de par leur poids un enjeu considérable que l'Etat et même l'Union Européenne ne peuvent ignorer. Les services aux collectivités territoriales (distribution d'eau, assainissement, déchets,...) constituent une base par définition stable pour des groupes à vocation internationale. On peut mentionner que les opérateurs adoptent des comportements différents selon les contrats en discussion. Ainsi la mise en oeuvre de prix stratégiques (Prud'homme & Yatta, 1995) souligne l'adaptabilité au contrat. Les prix seront inférieurs aux coûts de régie pour enlever un marché dans une commune déjà potentiellement bien intégrée à la zone d'implantation de l'opérateur, ou supérieurs si ce dernier pense que la commune ou le syndicat est prêt à payer le prix fort, parce qu'il est lui-même dans l'ignorance du coût, ou qu'il n'a comme référence qu'un coût de collecte en régie particulièrement élevé⁵. Cette stratégie au coup par coup s'est avérée pour l'instant fructueuse du fait du taux de compétition modeste sur ce secteur. Néanmoins la fixation de ces prix stratégiques trouve ses limites, notamment en termes d'image de marque à des fins de conquête de nouveaux marchés.

⁵ La Cour des Comptes affirme que «*l'opacité, constatée dans de nombreux cas, peut demeurer un obstacle à l'information des élus et des usagers*», in M. Orange, «*La Cour des comptes critique les services de gestion de l'eau*», *Le Monde*, 28 Janvier 1997, p.11.

3) La «régulation par la réputation»⁶ dans le cadre d'un duopole

Le marché français constitue donc une vitrine de ce qui peut être réalisé dans le domaine des services aux collectivités locales. Dans ces conditions, la réputation ou la perte de réputation est une épée de Damoclès obligeant les opérateurs privés à soigner leur image de marque auprès non seulement des collectivités locales, mais aussi des clients (Lorrain, 1995)⁷. Si ces derniers n'ont pas de pouvoir de veto sur les services publics, les grands groupes sont obligés de tenir compte de leurs préférences (Booth, 1991). L'image de l'entreprise doit garder une bonne réputation auprès des clients potentiels de la marque. Les produits qu'elle offre, le pouvoir du nom ainsi que ses racines sont des sources d'identité de celle-ci (Kapferer, 1991). La marque constitue le capital de l'entreprise, et de sa réputation internationale dépend en partie l'obtention de nouveaux marchés.

Cette autorégulation implique que ces opérateurs soumis à la loi du marché, raisonnent néanmoins sur le long terme. Cette préoccupation a plusieurs explications. En premier lieu, comme précédemment évoqué, les investissements massifs sont bien souvent effectués à long terme par les opérateurs privés pour deux raisons. Il s'agit soit de mettre en place un réseau (l'amortissement s'effectuant sur plusieurs années), soit de développer la recherche dans des secteurs de haute technologie (Rakowski, 1995). En second lieu, la relation existant entre la collectivité et l'entreprise délégataire ou contractante, doit s'effectuer dans le cadre d'une confiance réciproque pour perdurer. La renégociation du contrat de distribution d'eau entre la ville de Grenoble et la Lyonnaise des Eaux en 1995 est en ce sens très instructive. L'acceptation pour l'opérateur privé de renégocier un contrat avec la nouvelle municipalité est un témoignage de confiance et de volonté d'apaisement du conflit, notamment en prenant des engagements moins rémunérateurs et en acceptant une certaine tolérance à l'erreur (Pallas & Richard, 1998). Il s'agit en fait de montrer aux collectivités locales étrangères que le modèle français peut s'exporter, sans crainte de phagocytose de l'institution locale par l'opérateur privé⁸. Même si cet exemple doit être replacé dans le contexte grenoblois, pour certains auteurs (Soulage, 1996), quelques éléments de cette négociation peuvent être applicables à d'autres contrats.

En revanche pour d'autres (Barraqué, 1996), cette analyse fondée sur la réputation et l'autorégulation des grands groupes privés français, n'est tenable qu'au regard des relations historiques entre Etat, collectivités locales et opérateurs privés. En effet, contrairement aux autres pays européens par exemple, ces grands groupes privés ont financé la plupart des investissements lourds en contrepartie des marchés

⁶ Cette expression est empruntée à D. Lorrain.

⁷ La campagne de publicité télévisée nationale de la Lyonnaise des Eaux pour promouvoir la qualité de l'eau courante, témoigne de cette préoccupation d'image de marque pour compenser l'image plutôt négative donnée par des affaires antérieures très médiatisées.

⁸ Le Directeur Général de l'eau de Lyonnaise des Eaux ne déclarait-il pas: « les collectivités locales peuvent exercer un contrôle efficace sur le prix de l'eau ». Cf. *Pouvoirs locaux*, n°29, Juin 1996, Boulogne-billancourt, pp.38-41.

attribués. On se situe dans ces conditions dans un système d'économie mixte particulier où l'Etat et/ou les collectivités locales sont les donneurs d'ordres, et où le secteur privé réalise les investissements. «Le modèle français» ne serait donc pas exportable car la situation institutionnelle et politique est différente hors du territoire national.

4) *La coopération des opérateurs privés sur le territoire national*

La volonté des opérateurs privés et des pouvoirs publics de prouver l'efficacité du modèle français des services urbains peut aller jusqu'au partenariat. En effet certains contrats permettent aux deux plus grands groupes français de services aux collectivités de coopérer. Ainsi, dans le cadre de la distribution de l'eau à Paris (Duroy, 1996), rappelons que la C.E.P. (Compagnie des Eaux de Paris), filiale de Vivendi gère la rive droite alors que la S.P.E. (Société Parisienne des Eaux), filiale de la Lyonnaise des Eaux, gère la rive gauche. La collaboration entre les deux grands groupes français peut également prendre la forme de sociétés à capitaux mixtes. C'est le cas à Saint-Etienne depuis la privatisation de la distribution intervenue en 1992 au profit de la Société Stéphanoise des Eaux. On peut citer des exemples similaires à Marseille, Douai, Versailles ou Saint-Cloud, où les municipalités semblent souhaiter ce type de partage afin de diversifier les actionnaires.

Dans la pratique, ce sont essentiellement les alliances entre firmes concurrentes de ce genre qui provoquent la suspicion des organismes chargés de faire appliquer les législations sur la concurrence (Garette & Dussauge, 1995). Malgré une condamnation en 1981 pour entente, le duopole persiste, et force est de constater que le C.N.C. n'a guère sanctionné les entreprises qui le composent. Il semble au contraire que les alliances de ce type soient analysées comme une garantie pour les communes concernées, généralement de grande taille. La présence des deux leaders de l'eau dans le capital d'une société délégitrice de service public assurerait la stabilité de celle-ci et une garantie d'exécution, notamment en cas de défaillance d'une des firmes prestataires (Wacheux, 1996). Pour autant, la coopération sur le territoire national entre les deux plus gros opérateurs reste très limitée au regard du nombre de contrats passés.

La concurrence constitue pour l'Europe une interrogation persistante. D'un côté, on cherche à contrôler au maximum les alliances pour éviter qu'elles ne limitent la concurrence. D'un autre, on est tenté de les encourager pour promouvoir la coopération intra-européenne et accroître la compétitivité des entreprises de l'union face à leurs concurrents étrangers. Cette double préoccupation est reprise par les pouvoirs publics français en introduisant, on l'a vu, une approche du processus concurrentiel favorable aux alliances. Néanmoins si l'on considère le secteur des services urbains, l'on s'aperçoit que les grands opérateurs ont constitué un véritable duopole et que les alliances, de par la structure du marché et les réglementations,

restent très limitées sur le territoire français. Ainsi, le marché français des services aux collectivités permet aussi bien à Vivendi qu'à la Lyonnaise des Eaux de poursuivre un effort d'innovation et de conquête de nouveaux marchés au niveau mondial.

3. Le comportement des firmes offrant des services aux collectivités locales dans le cadre d'un processus concurrentiel

Il semble que le comportement des leaders du secteur des services aux collectivités locales constitue une illustration particulièrement intéressante d'un raisonnement en termes de processus concurrentiel. A partir du moment où les critères d'indépendance, d'incertitude et de respect de non mise en œuvre de barrières artificielles à l'entrée d'un marché sont respectées, les coopérations ne représentent plus systématiquement une menace pour le libre jeu de la concurrence. En réalité, les alliances stratégiques implicitement acceptées par le C.N.C., sont aujourd'hui monnaie courante. Pour autant ce type de coopération entre firmes dans le secteur des services aux collectivités locales paraît modifier la «vision portérienne» des forces de la concurrence (2.1.). Cette émergence de la coopération issue du processus concurrentiel est elle-même à l'origine de la mise en œuvre de stratégies d'internationalisation (2.2.) ou de diversification (2.3.).

3.1. Force concurrentielle, partenariats et alliances

Pour D. Leclère & J-M. Elis (1993), il y a alliance à partir du moment où deux ou plusieurs entreprises jouent sur leurs complémentarités pour coordonner leurs stratégies. Cette définition inclut les fusions et acquisitions. Or, dans le cadre de notre propos, il nous paraît important de nous concentrer uniquement sur les alliances stratégiques. Nous définirons ces dernières comme «*des associations entre plusieurs entreprises indépendantes qui choisissent de mener à bien un projet ou une activité spécifique en coordonnant les compétences, moyens et ressources nécessaires plutôt que de mettre en œuvre ce projet ou activité de manière autonome, ou en supportant seules les risques, et en affrontant seules la concurrence*» ou de «*fusionner entre elles ou de procéder à des cessions ou acquisitions d'activités*» (Garette & Dussauge, 1995, p.27).

Le développement ces dernières années d'alliances entre concurrents directs semble indiquer que cette forme d'organisation est «*un substitut de l'expansion*» (Koenig, 1996, p.280). Par les économies d'échelle et d'expérience qu'elles autorisent, ces alliances peuvent faciliter la réduction des coûts. Elles permettent également de diminuer l'incertitude en favorisant la multiplication des projets et d'accroître le pouvoir de marché des partenaires qu'elles associent. Le succès du

modèle partenarial tient au fait qu'il modifie les relations entre les firmes du secteur. Parallèlement, les quatre autres forces de la concurrence continuent à jouer. Il s'agit de la menace d'entrée de nouveaux concurrents, la menace d'arrivée de produits de substitution, la position de force des fournisseurs et du pouvoir de négociation des clients (Fouqué & Rigal, 1992). La coopération entre firmes d'un secteur, en l'occurrence ici celui des services aux collectivités, a donc une incidence sur toutes les forces de la concurrence. Elle constitue une réponse aux menaces concurrentielles et sa traduction peut s'illustrer par la modification du schéma classique de M. Porter portant sur les cinq forces de la concurrence (Figure 1).

En d'autres termes, la coopération entre firmes d'un même secteur ne s'explique que par une réponse plus efficace à chaque force concurrentielle. Comme le souligne A. Jacquemin (1991, p.7), le jeu consiste «à coopérer avec ses rivaux dans des domaines d'intérêt commun tout en maintenant la concurrence au stade du produit fini». Or, de par la nature contractuelle des opérations sur le marché des services aux collectivités locales (concession), la coopération s'étend également la plupart du temps au stade du produit fini. La coopération s'inscrit donc non pas dans une logique de concurrence-élimination, mais dans une logique de concurrence-coexistence (Koenig, 1996).

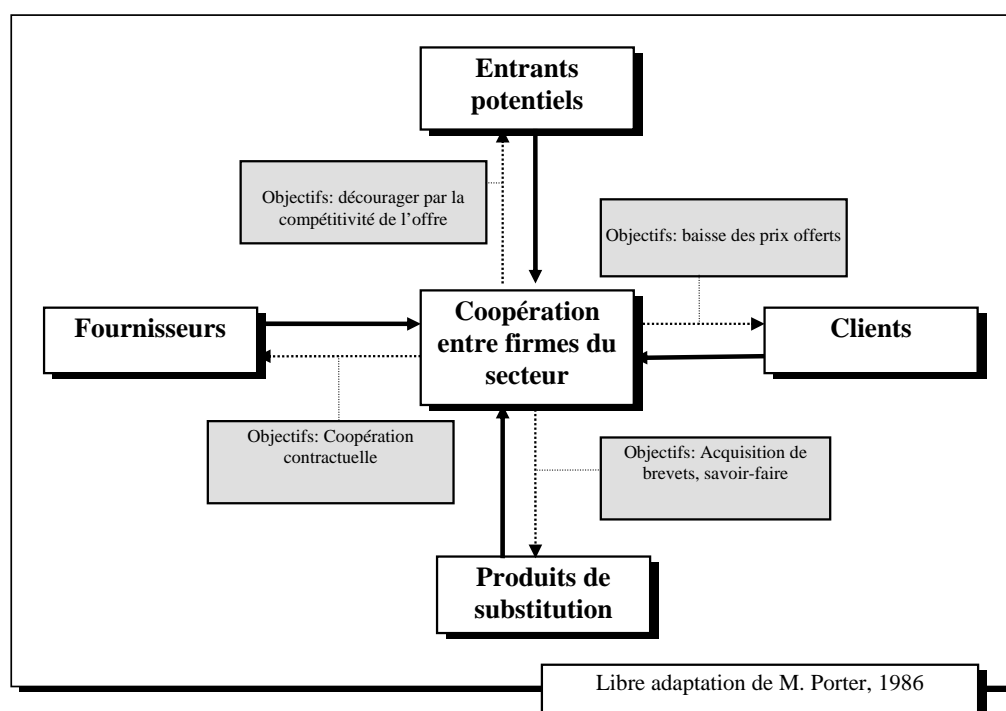


Figure 1 - Conséquences d'un modèle partenarial dans le secteur des services aux collectivités locales sur les forces de la concurrence définies par M. Porter

La concurrence cesse d'être un phénomène exclusivement de marché et la firme joue un rôle déterminant dans la mise en oeuvre du processus concurrentiel. La coopération - accord explicite conclu entre des firmes pour une longue période, relatif à un ou plusieurs domaines d'activité, et qui implique un comportement coordonné de leur part - cesse d'être antagoniste à la concurrence dans la mesure où la décision respecte les critères implicitement reconnus par le C.N.C. Ainsi, le fait de se partager un seul et même marché (cas de l'eau à Paris) ou de se concentrer sur telle ou telle région géographique peut relever de cette logique. Il en va de même dans le cadre d'une stratégie d'internationalisation.

3.2. La coopération permet une stratégie d'internationalisation

Du fait du grand nombre de collectivités territoriales françaises (plus de 36000 communes auxquelles viennent s'ajouter les organismes intercommunaux), les contrats passés avec ces groupes privés sont nombreux. L'expérience française a permis de constituer deux entreprises de taille mondiale dans le domaine de la distribution de l'eau. Ces groupes allient à la fois «*la puissance et la souplesse des groupes multifonctionnels facilitant l'innovation et par le maintien d'une légitimité démocratique ancrée dans le territoire des collectivités locales*» (Barraqué, 1995, p.420). La limitation de la taille du marché local, lié au contrat, pourrait permettre à ces firmes de gérer leurs activités comme un portefeuille, ce qui devrait supposer que celles qui ne sont plus compétitives puissent être abandonnées ou vendues (Abia & Hamzi, 1996). Le fait même qu'il s'agisse de délégation de services publics interdit ce genre de réflexions, car il pourrait remettre en question «*la réputation d'honnêteté*» (Milgrom & Roberts, 1997, p.342). Le retrait de la confiance accordée lors de la signature du contrat par la collectivité à l'opérateur pourrait ainsi «faire tâche d'huile» en affectant d'autres contrats. Pour compenser la rigidité des contrats de concession, les grands opérateurs essaient de conquérir le plus rapidement les marchés étrangers afin d'affirmer leur suprématie au niveau de chaque pays.

Concurrents sur le marché français, Vivendi et la Lyonnaise des Eaux s'allient pour conquérir des marchés à l'étranger. Ainsi, en Argentine, un contrat de gestion déléguée associe les deux opérateurs (La Lyonnaise remporte 25% du capital contre 8% à Vivendi). Compte tenu de l'importance des investissements à réaliser, les deux groupes ont préféré s'allier pour répondre au critère de sélection: le coefficient de baisse des tarifs au premier jour de la concession (Masson, 1995, p.120). Ce type d'alliance semble devoir se développer à l'avenir avec l'ouverture des services urbains étrangers à la concurrence. D'ailleurs actuellement l'essentiel des marchés publics remportés par les entreprises françaises à l'étranger (tous secteurs confondus) le sont grâce à une implantation locale, soit par investissement direct, soit par partenariat (Rajaobélina, 1995). Cela ne veut pas dire que les deux opérateurs français soient partenaires sur tous les marchés étrangers, bien au contraire. Au lieu de s'engager dans un affrontement durable avec des acteurs locaux, ceux-ci semblent

privilégier le partenariat (Bouchiki & Kimberly, 1994). Ainsi, pour obtenir le contrat de concession de la ville de Manille aux Philippines, Lyonnaise des Eaux s'est alliée à Benpress, opérateur local, alors que Vivendi était associée à deux autres groupes spécialisés dans les services aux collectivités⁹. Ces alliances contractuelles sont par nature stables, puisqu'elles ne sont passées que pour une durée déterminée. Les alliances contractuelles constituent donc la règle, mais le choix du partenaire se fait en fonction du contrat. La Lyonnaise des Eaux, en prévision de l'ouverture des concessions privées aux Etats-Unis, n'a pas hésité à investir 30% du capital d'United Water, numéro deux du secteur américain, dans un but de coopération pour l'obtention de contrats supplémentaires sur le territoire américain¹⁰. Le succès de ce type d'alliances va croissant surtout lorsqu'elles se font sur des métiers très proches (Boyer, 1996).

Commentaire [B1] :

3.3. La coopération, élément moteur d'une stratégie de diversification

Si les métiers de l'eau et des services aux collectivités locales constituent les métiers de base, les deux groupes français entendent jouer un rôle de premier plan dans d'autres secteurs d'activités. Cette volonté de diversification apparaît aujourd'hui incontournable au regard du nombre des métiers où ces entreprises ont pris position. Le degré de diversification des prestataires de services aux collectivités est limité à trois ou quatre secteurs, compte tenu de l'absence de véritable synergie entre ces derniers (Husson, 1990). L'entrée du groupe dans un secteur est conditionnée par une perspective de croissance importante de celui-ci. Il s'agira donc de pénétrer et d'acquérir rapidement une taille importante sur ces marchés convoités. Bien que leaders sur le marché des services aux collectivités, ni la Lyonnaise des Eaux, ni Vivendi ne peuvent envisager seules ce type de stratégie. Dès lors, l'un des avantages de la coopération (Jacquemin, 1991, p.10), est d'accélérer l'entrée sur de nouveaux marchés ou dans de nouvelles productions à moindre risque. «*D'une part, ce qui compte souvent est la vitesse avec laquelle les entreprises peuvent déployer les ressources nécessaires pour entrer (...). D'autre part, des actions en commun permettent à la fois de répartir les risques (...) et de mettre les risques en commun (...)*». En outre, la mise en commun de ressources peut, lorsque les marchés des capitaux sont imparfaits, fournir des financements à des conditions plus favorables. Elle peut également permettre de répartir des coûts fixes élevés et souvent irrécouvrables du développement. Enfin, elle peut produire des effets de complémentarité par la combinaison d'informations sur les recherches, de savoir-faire technologiques et de capacités en matière de marketing. Pour Vivendi, l'entrée sur le marché des télécommunications n'est pas concevable sans un partenaire. L'alliance avec British Telecom est pour cela exemplaire. Contre une participation

⁹ *L'expansion*, n°547, 17 Avril 1997.

¹⁰ *Figaro-Economie*, 15 Avril 1996.

de 25% dans le capital de Cegetel, la branche télécommunication de Vivendi, le groupe britannique apporte également son savoir-faire en matière de marketing et de technologie¹¹.

Les entreprises françaises du domaine des services aux collectivités semblent ainsi coopérer avec d'autres entreprises du secteur pour deux raisons. En premier lieu, le marché français étant aujourd'hui saturé, l'internationalisation de ces groupes devient un impératif. La prospection de contrats à l'étranger est plus fructueuse si les groupes s'allient plutôt que s'ils agissent isolément. De manière générale si les entreprises françaises apportent leur savoir-faire et leur réputation, le partenaire quant à lui, fournit l'implantation locale et /ou le financement associé. En second lieu, la diversification privilégie la coopération entre groupes, bien souvent pour entrer sur un marché et partager les coûts d'investissements importants. Notons également que les deux groupes français ont recours à la croissance externe et notamment aux fusions-acquisitions afin d'atteindre une taille critique (Capron, 1995).

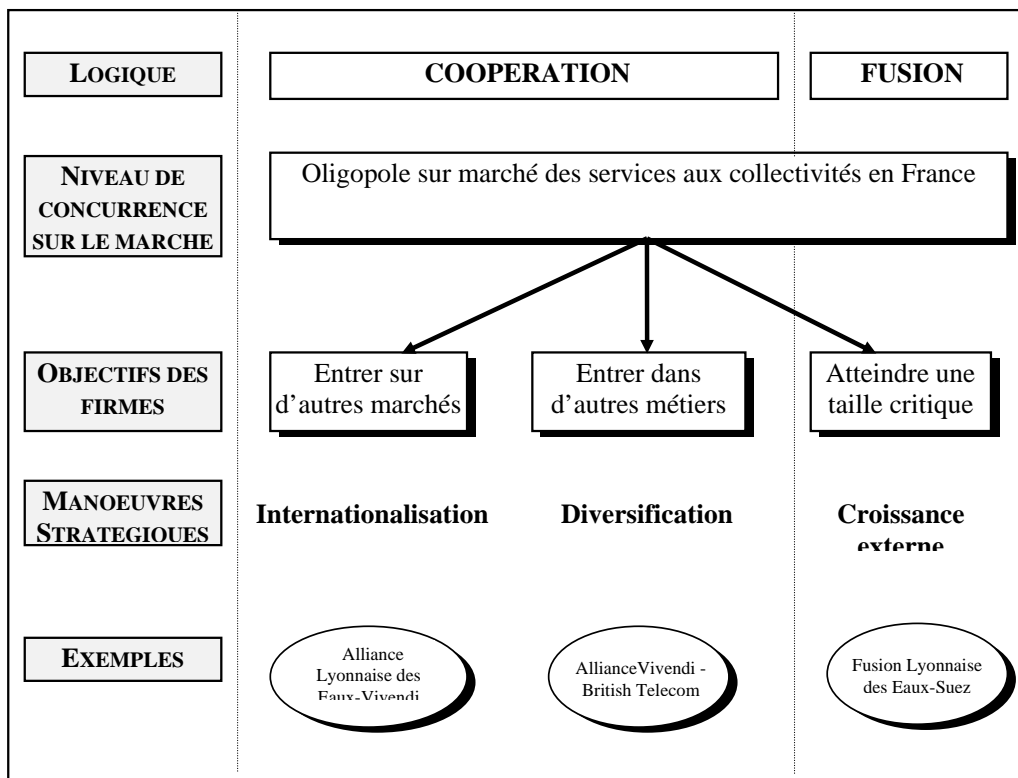


Figure 2 - Les conséquences indirectes du processus de concurrence dans le secteur des services aux collectivités locales

¹¹ Le Point-Business week, 26 octobre 1996.

La figure 2 permet d'illustrer le processus concurrentiel entre Vivendi et Lyonnaise des Eaux en termes d'objectifs et de manoeuvres stratégiques. Le dosage entre internationalisation, diversification et croissance externe, permet de différencier les stratégies de chacun des deux groupes français.

4. Conclusion

A la lumière de la situation sur le marché des services aux collectivités locales, il apparaît que la réglementation française est à l'origine de la constitution des plus grands opérateurs mondiaux du domaine. Le processus concurrentiel est alors favorisé sur le marché national. Ainsi, l'équilibre actuel entre Etat, collectivités locales et opérateurs, apparaît satisfaisant pour toutes les parties. Indirectement ce «processus concurrentiel» a poussé la Lyonnaise des Eaux et Vivendi à se développer non seulement sur le plan international, mais aussi sur des domaines d'activité différents. Par extension, on peut affirmer que le marché français des services urbains stabilisé sert alors de «vache à lait»¹². Mais cette situation n'est pas définitive. En effet, la limitation de la délégation de service public à vingt ans¹³ en France, remettra en question un certain nombre de contrats concernant les opérateurs actuels (Dissly, 1996). Les opérateurs étrangers pourront alors vraisemblablement entrer sur le marché national grâce à des alliances avec les opérateurs français.

Bibliographie

- Abia, M., & Hamzi, L., 1996, « Les services publics français face à l'Europe: les enjeux », *Revue Politique et Parlementaire*, 982, mars-avril, p.60-77.
- Barraqué, B., 1995, « Les politiques de l'eau en Europe », *Revue Française de Science Politique*, 45(3), p. 420-453.
- Barraqué, B., 1996, « Regard européen sur la gestion des services d'eau à la française », *Pouvoirs Locaux*, 29, p.25-37.
- Bettinger, C., & Le Chatelier, G., 1995, *Les nouveaux enjeux de la concession; après les réformes de 1993/1995*, Paris : Edition EFE.
- Booth, S.A., 1991, « La gestion de l'innovation: un modèle général », *Revue Française d'Administration Publique*, 59, p.367-377.
- Bouchiki, H., & Kimberly, J., 1994, *Entrepreneurs et gestionnaires*, Paris : Les Editions d'Organisation.
- Boyer, L., 1996, « La stratégie de recentrage des firmes », *Gestion 2000, Management et Prospective*, 2, p.105-116.
- Capron, L., 1995, « Fusion, acquisitions et compétitivité », in Ingham, M., (ed.), *Management stratégique et compétitivité*, Bruxelles: De Boeck Université, p.261-280.

¹² Si l'on se réfère à la matrice du Boston Consulting Group.

¹³ L'article 75 de la loi du 2 février 1995 vient compléter le 1er alinéa de l'article 40 de la 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.

- Dissly, B., 1996, « Les innovations de la loi du 2 février 1995 », in *Annuaire des Collectivités Locales 1996*, Paris : GRALE/CNRS.
- Duroy, S., 1996, *La distribution d'eau potable en France*, Paris : L.G.D.J.
- Fouque, T. & Rigal, V., 1992, « Limiter la concurrence pour augmenter la compétitivité », *Gérer et Comprendre, Annales des Mines*, 29, p.40-49.
- Garette, B., & Dussauge, P., 1995, *Les stratégies d'alliance*, Paris : Les Editions d'Organisation.
- Ginglinger, E., 1990, « Contrats de concession et comportements des opérateurs privés de services publics locaux », in GREP-UNSPIC, *Performances des services publics locaux, analyse comparée des modes de gestion*, Paris : Litec, p.203-241.
- Gonzalez, G., 1997, « Le service public local : à quel, s prix ? », *Les Petites Affiches*, 146, p.13-18.
- Graff, M., 1996, « Délégation de service public et concurrence », *Revue de la Concurrence et de la Consommation*, 93, p.4-9.
- Hatchuel, A., & Pallez, F., 1997, « Service publics : la subversion par les nouveaux produits », *Revue Française de Gestion*, 115, p.84-94.
- Husson, B., 1990, *La prise de contrôle d'entreprises, motivations, conséquences et freins*, Paris : P.U.F.
- Jacquemin, A., 1991, « Stratégie d'entreprise et politique de la concurrence dans le marché unique européen », *Revue d'Economie Industrielle*, 57, p.7-24.
- Jallat, F., & Lacoste, D., 1991, « Concentration et performance économique: les spécificités du tertiaire », *Revue Française de Gestion*, 84, p.58-66.
- Jenny, F., 1990, « Concurrence: la nouvelle règle du jeu », *Revue Française de Gestion*, 81, p.73-78.
- Kapferer, J.-N., 1991, *Les marques, capital de l'entreprise*, Paris : Les Editions d'Organisation.
- Koenig, G., 1996, *Management stratégique, paradoxes, interactions et apprentissages*, Paris : Nathan.
- Leclère, D., & Elis, J.-M., 1993, « Les stratégies d'alliance entre firmes: un essai de typologie », *Gestion 2000, Management et Prospective*, 5, p.61-69.
- Lesquins, J.-L., 1995, « L'ordonnance de 1986, la concurrence et la loyauté », *Revue de la Concurrence et de la Consommation, D.G.C.C.R.F.*, 85, p.55-63.
- Lorrain, D., 1995, « La socio-économie de l'eau et les facteurs invisibles », in Lorrain, D., (Collectif sous la direction de), *Gestion urbaines de l'eau*, Paris : Economica, p.1-30.
- Martinand, C., 1995, « L'environnement public » in Lorrain, D., (Collectif sous la direction de), *Gestions urbaines de l'eau*, Paris : Economica, p.31-41.
- Masson, D., 1995, « Le premier contrat de gestion déléguée au monde », *Pouvoirs Locaux*, 25, p.120-122.
- Milgrom, P., & Roberts J., 1997, *Economie, organisation et management*, Grenoble, Bruxelles: P.U.G./De Boeck Université.
- Pallas, V., & Richard, C., 1998, « La confiance créatrice de valeur ? », in Bréchet, J.-P., & Mévellec, P., (Coordonateurs), *Pilotage, gestion des ressources humaines et systèmes*

-
- d'information, management public et privé, Actes des XIV^{èmes} journées nationales des I.A.E.*, tome 4, Nantes : Presses Académiques de l'Ouest, p.463-483.
- Porter, M., 1986, *L'avantage concurrentiel*, Paris : InterEditions.
- Prud'homme, R., & Yatta, F., 1995, « Les prix reflètent-ils les coûts dans les contrats de concessions: le cas de la collecte des déchets », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 5, p.779-790.
- Rachline, F., 1997, « Le dispositif de la gestion déléguée », *Revue Française de Gestion*, 115, p.69-76.
- Rajaobélina, T., 1995, « L'ouverture de la concurrence des marchés publics européens en 1993 », *Les Notes de Bleues de Bercy*, Ministère de l'économie et du budget, 54, 12p.
- Rakowski, C., 1994, « Services publics et concurrence », *Revue des Affaires Européennes*, Paris : L.G.D.J., 2, p.43-47.
- Symchowicz, N., 1998, « La notion de délégation de service public », *L'Actualité Juridique, Droit Administratif*, 3, p.195-213.
- Soulage, B., 1996, « La gestion de l'eau à la ville de Grenoble », *Les Cahiers du C.N.F.P.T.*, 48, p.141-145.
- Troger, F., 1995, *Services publics : faire ou déléguer?*, Paris : Vuibert.
- Vincent C., 1993, « L'avenir de la concession après le vote de la loi Sapin », *Les Petites Affiches*, 23 avril, p.5-8.
- Wacheux, F., 1996, « Alliances: conséquences stratégiques et organisationnelles », *Revue Française de Gestion*, 108, p.12-24.

Source :

- David Huron, 1999, « Les conséquences d'un processus concurrentiel dans le secteur des services aux collectivités locales », in Jackie Krafft, *Le processus de Concurrence*, Paris : Economica, pp.296-311.