

La prestation des services publics et sociaux en Europe du secteur public/municipal au secteur privé – et retour ?

Hellmut WOLLMANN¹

o. Introduction

o.1. Dédicace à Gérard Marcou

Le chapitre suivant doit beaucoup aux résultats et aux articles d'un groupe de travail qui était formé dans le cadre du programme de recherche international *COST Local Public Sector Reforms (COST Réformes du Secteur Public Local)* financé par l'Union Européenne (UE) entre 2013 et 2017 et dont les chercheurs participants viennent de presque tous les pays membres de l'UE. *Gérard Marcou* a joué un rôle clé en formant ce groupe de travail international, en conceptualisant sa recherche collective, en organisant et dirigeant plusieurs réunions entre 2013 et 2016 et finalement en codirigeant la publication d'un livre avec plus de 20 chapitres rédigés par les chercheurs participants, y compris ceux écrit par lui-même².

Il convient d'ajouter à ce point que l'agenda de ce groupe de travail du programme COST a été significativement inspiré et influencé, comme une sorte d'« héritage » intellectuel, par un projet de recherche qui était, entre 2006 et 2008, soutenu et financé par le GRALE, de la DFG (*Deutsche Forschungsgemeinschaft*) et la *Villa Vigoni* (centre de recherche italien-allemand) et dont la thématique était « la prestation des services publics en Europe »,

¹ Je remercie le Prof. Thomas Perroud pour l'aide qu'il a bien voulu apporter à la rédaction en français de mon article

² H.WOLLMANN, I. KOPRIC, G. MARCOU (eds.) 2016, *Public and social services in Europe – from public and municipal to private sector provision*, Palgrave, 2016.

focalisée sur la France, l'Allemagne et l'Italie et aboutissant à un volume collectif³. Déjà à cette occasion, Gérard Marcou a joué un rôle éminent dans sa « multiple » implication en tant que directeur du GALE, co-*leader* du projet Vigoni, co-auteur de plusieurs articles et co-directeur de la publication.

o.2. La thématique de cet article

L'article présente un sommaire des résultats des recherches du groupe de travail susmentionné soumis dans le livre collectif⁴.

Pour brièvement caractériser le cadre conceptuel, les questions clé et la méthodologie guidant le travail collectif, il convient faire ressortir les points suivants⁵.

- La recherche comparée discutée ici comprend les services publics définis par l'Union Européenne (UE) comme « des services d'intérêt général »⁶ (par exemple eau, égout, déchets, énergie) autant que les services sociaux personnels (dans la terminologie de l'UE « services sociaux d'intérêt général »⁷, par exemple soins aux personnes âgées). Donc notre discussion s'avère innovatrice en comprenant les deux secteurs de services qui dans la plupart des livres jusqu'ici disponibles sont traités séparément.

- Reflétant le fait que les auteurs rassemblés dans ce travail collectif viennent de la plupart des pays membres de l'UE, ils couvrent les pays de l'Europe de l'Ouest autant que de l'Europe de l'Est. Cette sélection de pays qui est plus étendue que dans la plupart des autres œuvres disponibles permet des analyses comparées sous la perspective « Est/Ouest » autant que « Nord/Sud », ce qui suggère une autre innovation.

- Dans les rapports sur les divers pays une approche « développementale » (c'est-à-dire historique ou chronologique) a été poursuivie en distinguant et analysant des stades et phases différents, notamment le rôle des collectivités locales dans la prestation des services vers la fin du XIX^e siècle parfois appelé « socialisme municipal », l'État de providence avancé culminant dans les années 1960 et 1970 avec une prédominance du secteur public/municipal, la

³ H. WOLLMANN, G. MARCOU (eds.) (2010) *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market*. Cheltenham and Northampton, Elgar.

⁴ Voir H. WOLLMANN, I. KOPRIC, G. MARCOU (eds.) 2016, *op.cit.* Pour un sommaire plus détaillé voir H. WOLLMANN: "Provision of public and social services in Europe. From public/municipal to private – and reverse? A summary" in: H. Wollmann, I. Kopric, G. Marcou (eds.) 2016, *op.cit.* avec des références et citations des chapitres concernés.

⁵ Pour une discussion plus détaillée voir H. WOLLMANN: "Comparative Study of public and social services provision: Definitional, conceptual and methodological frame", in: H. Wollmann, I. Kopric, G. Marcou (eds) 2016, *op.cit.*

⁶ Voir G. MARCOU : "The impact of EU law on local public service provision : competition and public service", in : H. Wollmann, I. Kopric, G. Marcou (eds.) 2016, *op.cit.* ; P. BAUBY, M. SIMLIE, "What impact of European Court of Justice decisions in the field of local public services provision?" in : *ibidem*.

⁷ Voir *ibidem*.

restructuration « néo-libérale » du secteur public par une « libéralisation » et « privatisation » du rendement des services et la phase plus récente depuis la fin des années 1990. La phase la plus récente n'ayant pas encore traitée dans beaucoup de la recherche passée, elle mérite une attention particulière.

- Une question conceptuelle est le développement institutionnel dans la prestation des services, démontrant des traces de « convergences » ou de « divergences » entre les pays et secteurs et permettant d'observer des mouvements de « *government* » à « *governance* »⁸.

1. Développement à la fin du XIX^e siècle.

Au cours du XIX^e, pendant l'industrialisation et l'urbanisation rapide d'abord dans le Royaume-Uni, puis en Allemagne, la prestation des services publics (*public utilities*, eaux, eaux usées, déchets, énergie etc.), dans ses formes élémentaires relevait typiquement de la responsabilité des autorités locales élues, en d'autres termes la « communauté politique », appelée, parfois avec une pointe méprisante, « socialisme municipal »⁹.

En même temps, les services personnels (soins aux personnes âgées et handicapées etc.) étaient pris en charge, dans des formes embryonnaires, par le « secteur informel »¹⁰, c'est à dire, par la « communauté sociale » composée des acteurs charitables, philanthropes, non-lucratifs, coopératives (des travailleurs), organisations d'auto-assistance (*self help*). (Sur la conception et distinction entre « communauté politique » et « sociale » voir Wollmann 2006¹¹).

2. Émergence de l'État de Providence (*welfare state*) avancé dans les pays (de l'Europe de l'Ouest).

2.1. Services publics (*public utilities*)

Dans les pays de l'Europe de l'Ouest (EO), dans le sillage de l'émergence de l'État de Providence nationale qui parvint à son apogée au début des années 1970, les services publics étaient rendus principalement par le secteur public (national ou municipal), soit directement (*in house*, en régie), soit indirectement par des entreprises et organisations qui, en restant dans la propriété publique/municipale

⁸ Sur la discussion conceptuelle et terminologique de „ governance “ voir surtout R.A.W.RHODES (1997) *Understanding Governance*. Buckingham and Philadelphia, Open University Press.

⁹ U. KÜHL (ed.) (2001) *Munizipalsozialismus in Europa*. München, Oldenbourg.

¹⁰ Voir B. MUNDAY (2010), “Privatization of social services in the United Kingdom” in : H. Wollmann H. , E. Schröter E. (eds.) *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany*, Ashgate : Aldershot, p. 264-284.

¹¹ Sur la conception et distinction entre « communauté politique » et « sociale » voir H.WOLLMANN (2006), „ The Fall and Rise of the Local Community : A Comparative and Historical Perspective “, *Urban Studies*, 43, 8, 1414-1438.

(« MOE » = *municipally owned enterprises*), sont organisationnellement détachées (*corporatised, hived off*) de l'administration publique/municipale proprement dite (*core administration*)¹².

Le quasi monopole du secteur public était ancré dans la conviction qu'il pourrait garantir que la prestation des services soit directement ou indirectement contrôlée par les autorités publiques/locales démocratiquement élues (« *government* ») en tant que garants de l'« intérêt général ».

Le secteur d'énergie était « nationalisé », c'est-à-dire transformé de propriété municipale (ou, le cas échéant, privée) en propriété publique/nationale. Dans le Royaume-Uni la nationalisation du secteur de l'énergie eut lieu en 1946 sous le gouvernement Labour, en France en 1948 sous le gouvernement Gaulliste (aboutissant à la création de deux entreprises monopolistiques nationales : *Electricité de France*, EdF, et *Gaz de France*, GdF), et en Italie en 1962 (conduisant à l'établissement de la compagnie nationale ENEL).

En revanche, en Allemagne, sous un gouvernement fédéral bourgeois-libéral le secteur de l'énergie continuait à être dominé par des entreprises régionales largement privées. En même temps, les entreprises municipales (*Stadtwerke*) renaient leur rôle historique de s'engager dans la transmission, la distribution et aussi la génération de l'électricité sur le plan local¹³. Dans le secteur de l'eau en Allemagne, Italie et Suède la prestation des services relevait des municipalités et de leurs entreprises, tandis qu'au Royaume-Uni elle était aussi nationalisée sous le gouvernement Labour¹⁴. Par contre, en France dans une tradition et pratique remontant au XIX^e siècle les municipalités transféraient la gestion des services (*gestion déléguée*) à des entreprises privées¹⁵.

¹² voir G. GROSSI, Ch. REICHARD, "Institutional variants of local utility services : Evidence from several European countries ", in : H. Wollmann, I. Kopric, G. Marcou (eds. 2016), *op.cit.* ; voir aussi H. WOLLMANN (2016), *Comparative Study...*, *op. cit.*

¹³ H. WOLLMANN, H. BALDERSHEIM, G. CITRONI, G. MARCOU, J. McELDOWNNEY. (2010), "From public service to commodity: the demunicipalization (or remunicipalization?) of energy provision in Germany, Italy, France, the UK and Norway", in : H. Wollmann, G. Marcou (eds.) (2010), *op. cit.*, p. 168-190 ; F. BÖNKER, J. LIBBE, H. WOLLMANN, : "Re-Municipalisation Revisited : Long-Term Trends in the Provision of Local Public Services in Germany ", in : H. Wollmann, I. Kopric, G. Marcou (eds. 2016), *op.cit.*

¹⁴ G. CITRONI, A. LIPPI, St. PROFETI (2016), "Local public services in Italy: still fragmentation", in: H. Wollmann, I. Kopric, G. Marcou (eds. 2016), *op.cit.* ; F. BÖNKER, J. LIBBE, H. WOLLMANN (2016), *op. cit.*

¹⁵ E. LIEBERHERR, C. VIARD, C. HERZBERG, (2016), "Water Provision in France, Germany and Switzerland : Between Convergence and Divergence ", in : H. Wollmann, I. Kopric, G. Marcou, *op.cit.* ; G. MARCOU (2016), "Local government public service provision in France : diversification of management patterns and decentralization reforms", in : H. Wollmann, I. Kopric, G. Marcou eds. (2016), *op.cit.*

2.2 Services sociaux personnels

Dans le cadre de l'État de Providence avancé, la prestation des services sociaux personnels (par exemples des soins aux personnes âgées et handicapées) a été considérée comme une responsabilité du secteur public (municipal) puisque les employés publics (municipaux) étaient jugés comme mieux qualifiés et motivés pour rendre tels services. Le développement au Royaume-Uni en est exemple. Après 1945, la compétence et la tâche de réaliser les services sociaux personnels étaient assignées aux autorités locales en tant que leur responsabilité principale¹⁶, ce qui aboutissait à une expansion des structures organisationnelles et personnelles municipales qui étaient parfois critiquées comme des « empires municipaux » (« municipal empires »¹⁷). De façon similaire en Suède les services sociaux sont arrivés à être rendus presque entièrement par le personnel municipal, ce qui passait pour un élément clé du modèle suédois de l'État de Providence. L'engagement du secteur non-public dans la prestation des services sociaux était explicitement exclu dans le compromis fait en 1936 (« contrat social caché », « *hidden social contract* »¹⁸) entre le gouvernement social-démocrate et l'Eglise Protestante du pays¹⁹.

À l'inverse en Allemagne, les organisations non-publiques non-lucratives (nommées *Wohlfahrtsverbände*) ont traditionnellement possédé une position privilégiée dans la prestation des services sociaux, position qui provient d'un compromis fait, dans les années 1870, entre le gouvernement de la Prusse et l'Eglise catholique. C'est par le biais de ce compromis que le principe de la subsidiarité dérivant de la Doctrine Sociale (*Soziallehre*) de l'Eglise catholique entrainait dans le rendement des services sociaux en donnant la priorité au secteur non-public non-lucratif²⁰. Similairement en Italie dans le sillage de l'engagement traditionnel de l'Eglise catholique dans des activités charitables, les services sociaux sont largement rendus par des organisations non-lucratives, souvent affiliées à l'Eglise, voire encore assumés par les familles elles-mêmes²¹.

¹⁶ F. BÖNKER, M. HILL; A. MARZANATI (2010), "Towards marketization and centralization? The changing role of local government in long-term care in England, France, Germany and Italy" in: H. Wollmann, G. Marcou (eds.) 2010, *op.cit.*, p. 97-118.

¹⁷ A. NORTON A. (1994), *International Handbook of Local and Regional Government*. Aldershot, Edward Elgar.

¹⁸ F. WIJKSTRÖM (2000) "Changing focus or changing roles? The Swedish not-for-profit sector in the 1990 ", in *German Studies*, 1, 2, p. 163.

¹⁹ Voir H. WOLLMANN (2008) *Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich*. Wiesbaden, Springer VS.

²⁰ Voir F. BÖNKER, M. HILL, A. MAZARATI (2010), *op.cit.*, F. BÖNKER, J. LIBBE, H. WOLLMANN (2016), *op.cit.*

²¹ Voir F. BÖNKER, M. HILL, A. MAZARATI (2010) *op. cit.*, G. CITRONI, A. LIPPI, St. PROFETI (2016), *op.cit.*

Dans une perspective comparée, le quasi-monopole du secteur public/municipal dans la performance des services publics et sociaux est le mieux incarné au Royaume-Uni, dans le développement institutionnel d'après 1949.

3. Le développement dès la fin des années 1980 dans les pays de l'Europe de l'Ouest : Restructuration du secteur public par la Nouvelle Gestion Publique (*New Public Management*) et « Libéralisation » (*market liberalisation*).

Le tournant neo-libéral était déclenché dès 1979, initialement par la poussée politique et discursive au Royaume-Uni sous le gouvernement Conservateur dirigé par Margaret Thatcher, puis s'est étendu à d'autres pays européens. De plus, après l'adoption de l'Acte Unique Européen (*Single European Act*) de 1989, l'UE se mettait à propulser la « libéralisation » (*market liberalization*) proclamant à créer un « marché unique européen » jusqu'à 1992.

La critique néo-libérale de l'État de Providence avancé (« social-démocrate ») et de son quasi-monopole du secteur public dans la prestation des services publics était focalisée surtout sur trois problèmes.

Premièrement l'État de Providence avancé était jugé surdimensionné et devait être réduit à un « État allégé » (« *lean state* ») par le biais de « privatisations » (« *asset privatization* »). Cette approche était topique au Royaume-Uni avec la privatisation complète des secteurs de l'énergie et de l'eau.

Deuxièmement, la structure quasi monolithique de l'administration publique/municipale doit être démantelé et (horizontalement) déconcentrée par la création d'unités opérationnelles qui, bien que restant dans la propriété publique/municipale, sont dotées d'une (quasi) autonomie organisationnelle (et en partie aussi financière). Il est assumé qu'une telle « corporatisation » (« *hiving off* ») des entreprises et organisations publiques/municipales pourrait achever et renforcer la flexibilité opérationnelle et l'efficacité économique, et en même temps éviter les régulations rigides de l'emploi et du financement censés peser sur l'administration traditionnelle (dite « Weberienne »)²².

Troisièmement les critiques néo-libéraux exigent que la prestation des services soit transférée (*outsourcing, contracting out*) aux acteurs externes par le biais d'appels d'offre (*competitive tendering*). Tandis que tels agents externes devraient préférablement venir du secteur privé, ils peuvent aussi comprendre des acteurs publics, mixtes (publics/privés), non-publics non-lucratifs pour attirer et combiner le potentiel différent (en ce qui concerne les ressources

²² Voir G. GROSSI, Ch. REICHARD (2016), *op. cit.*

financières, la motivation, « *know how* »etc.) de tous les partenaires pouvant être impliqués.

3.1 Services publics (*public utilities*)

Dès les années 1980, le Royaume-Uni est le pays le plus avancé s'agissant de mettre en pratique les doctrines néo-libérales. L'État de Providence censé être surdimensionné fut démantelé par le biais de la privatisation des secteurs de l'énergie et de l'eau auparavant nationalisés. En répondant aux directives de l'Union Européenne concernant la « libéralisation » du secteur de l'énergie, les entreprises publiques nationales en France et en Italie (*EdF* et *ENEL* respectivement) furent transformées en sociétés par actions de droit privé pour préparer la vente des actions à des investisseurs privés. Cependant, 20 pourcent des actions d'*ENEL* et même 80 pourcent de celles d'*EdF* continuent à être retenues par l'État (italien respectivement français)²³.

En Allemagne où le secteur de l'énergie était dominé par des sociétés majoritairement privées tandis que les entreprises municipales (*Stadtwerke*) jouaient traditionnellement un rôle significatif (mais certes limité) dans la prestation d'énergie sur le plan local, la législation fédérale de 1998 devait transposer en régulation nationale la directive de l'UE relative à la « libéralisation » du secteur d'énergie. Cependant la législation fédérale de 1998 a commencé par avoir un effet paradoxale en renforçant la dominance quasi oligopolistique des « Grands Quatre » (*E.on*, *RVW*, *EnBW* et *Vattenfall* – la dernière propriété de l'État suédois), tandis qu'elle promouvait et présageait, comme quelques-uns le disaient, la « mort » des entreprises municipales (« *Stadtwerkesterben* »)²⁴. En Suède le secteur de l'énergie continuait à être dominé par le monopole *Vattenfall* (en propriété nationale)²⁵.

Au Royaume-Uni le secteur de l'eau qui jusqu'ici se trouvait aussi en propriété et opération nationale fut complètement privatisé. En France les municipalités suivaient traditionnellement la pratique (de « gestion déléguée ») de transférer (et « contractualiser ») les services de l'eau à des entreprises privées, permettant à celles-ci d'étendre leur part de marché. Les « grands trois » (*Veolia*, *SUEZ* et *SAUR*) devenaient des « champions » nationaux et aussi internationaux²⁶. En Allemagne les services d'eau continuaient à être rendus largement par les municipalités et leurs entreprises (*Stadtwerke*), tandis que les

²³ Voir H. WOLLMANN, H.BALDERSHEIM et al. (2010), *op. cit.* ; R.ALLEMAND, M. DREYFUS, M. MAGNUSSON, J. MCELDOWNEY (2016), in : H. Wollmann, I. Kopric, G. Marcou, *op.cit.*

²⁴ Voir H. WOLLMANN, H.BALDERSHEIM et al. (2010), *op.cit.*, p. 177.

²⁵ St. MONTIN, "Local government and the market. The case of public services and care for the elderly in Sweden", in : H. Wollmann, I. Kopric, G. Marcou eds. (2016), *op.cit.*

²⁶ G. CITRONI, A.LIPPI, St. PROFETI (2016), *op. cit.* ; E. LIEBERHERR, C. VIARD, C. HERZBERG (2016), *op.cit.*

fournisseurs privés élargissaient leur part de marché ; particulièrement les grandes entreprises françaises telles que Veolia et Suez et leurs équivalents allemands RWE et E.ON²⁷. En Suède les services de l'eau se maintenaient dans la propriété municipale²⁸.

En Grèce, dès le début des années 1980, sous le gouvernement socialiste « Pasok », le nombre d'entreprises municipales (MOE) a véritablement « explosé » parce que leur création a été utilisée comme un instrument afin d'élargir les responsabilités des municipalités (et en même temps, clairement pour des raisons politiques afin de créer des postes d'emploi au profit des militants et partisans du parti au pouvoir). On a parlé de « socialisme municipal corporatisé » ou même d'une « corporatisation clientéliste »²⁹.

3.2. Services sociaux personnels

Depuis les années 1980 la prestation des services sociaux personnels était influencée dans un nombre croissant de pays par les postulats néo-libéraux de « libéralisation » (*market liberalization*), d'appel d'offre (*competitive tendering*) et de séparation entre la fonction de l'acheteur et celle du fournisseur du service (*purchaser provider split*). Ce mouvement était déclenché au Royaume-Uni où il était poussé par la législation nationale des années 1980 sur « l'appel obligatoire d'offre » (*compulsory competitive tendering*) qui mettait fin au précédent quasi-monopole de l'administration municipale dans la prestation des services et débouchait sur la dominance de la fourniture privée³⁰.

En Allemagne, une loi fédérale de 1994, en stipulant la « libéralisation » de la prestation des soins aux personnes âgées et handicapées, terminait abruptement le quasi-monopole traditionnel des organisations non-publiques non-lucratives dites *Wohlfahrtsverbände*. Par la suite, les fournisseurs privés principalement élargissaient leurs parts de marché³¹. Dans le même temps, les services sociaux personnels ont été « délocalisés »³² dans la mesure où les collectivités locales ont perdu leurs liens auparavant plus proches avec le rendement des services.

²⁷ G. CITRONI, A. LIPPI, St. PROFETI (2016), *op. cit.* ; E. LIEBERHERR, C. VIARD, C. HERZBERG (2016), *op. cit.* ; F. BÖNKER, J. LIBBE, H. WOLLMANN (2016), *op. cit.*

²⁸ St. MONTIN (2016), *op. cit.*

²⁹ Th. TSEKOS, A. TRIANTAFYLLOPOULOU, "From municipal socialism to the sovereign debt crisis: Local Services in Greece 1980-2015", in: H. Wollmann., I. Kopric, G. Marcou eds (2016), *op. cit.*

³⁰ Voir B. MUNDAY, *op. cit.* ; F. BÖNKER, M. HILL, A. MARZANATI (2010), *op. cit.*

³¹ Voir F. BÖNKER, M. HILL, A. MARZANATI (2010), *op. cit.* p. 111.

³² A. EVERS, C. SACHSE (2003). "Social Care Services for Children and Older People in Germany : Distinct and Separate Histories" in : A. ANTONEN, J. BALDOCK, J. SIPIL (eds.) *The Young, the Old and the State: Social Care Systems in Five Industrial Countries*. Cheltenham and Northampton, Elgar, p. 55-79.

En revanche, en Suède les municipalités et leur personnel continuent à réaliser la plupart des services malgré les efforts politiques sur le plan national et international à promouvoir leur « libéralisation ». Jusqu'ici pas plus de 20% des services sont délivrés par des fournisseurs non-municipaux, soit privés ou non-lucratifs³³.

4. Développement dès 1990 dans les pays de l'Europe de l'Est : transformation et restructuration post-socialiste.

Dès 1945, après l'imposition du régime Communiste dans les pays de l'Europe de l'Est et la mise en place de l'État Socialiste avec ses structures centralisées et monolithes les services publics et sociaux étaient rendus par des structures de l'État central, par des autorités locales strictement subordonnées au pouvoir central et, en partie, par des entreprises (économiques) d'État également strictement dirigées « d'en-haut »³⁴. Posant une exception remarquable la Yougoslavie introduisait un système décentralisé d'auto-gestion (*self-management*) qui impliquait la prestation des services sur le plan local³⁵.

Depuis 1990, après l'effondrement des régimes communistes, l'entière structure politico-administrative des pays de l'Europe de l'Est a traversé une transformation institutionnelle dramatique qui a été influencée fortement par l'adaptation des modèles existants en Europe de l'Ouest. Cela porte sur la décentralisation des autorités locales aussi bien que sur la réception de concepts ciblant la modernisation du secteur public, tels que la Nouvelle Gestion Publique, *New Public Management* alors en vogue et endémique en Europe de l'Ouest. En outre, la politique de l'UE, y compris sa poussée vers une « libéralisation » des services, a eu un impact sur le développement institutionnel.

Dans le sillage de la « municipalisation » inédite de l'infrastructure et des responsabilités concernant la prestation des services, les municipalités souvent poursuivaient une séquence de pas similaires à ceux pris antérieurement par leurs homologues à l'Ouest : « corporatisation » (appelée « institution budgétaire » à l'Est), transfert de fonction (« *outsourcing* ») à des fournisseurs externes (plus souvent privés) et privatisation (« *asset privatisation* »)³⁶.

³³ Voir St. MONTIN (2016), *op. cit.*

³⁴ Sur, par exemple, la Pologne voir L. MIKULA, M. WALASZEK, "The evolution of local public services provision in Poland", in : H. Wollmann, I. Kopric, G. Marcou (eds.), *op. cit.*

³⁵ Voir I. KOPRIC, V. DULABIC, A. MUSA, "Local Government and Local Public Services in Croatia", in: H. Wollmann, I. Kopric, G. Marcou (eds.), *op. cit.*

³⁶ Pour des rapports plus détaillés sur la Pologne, la République Tchèque et l'Hongrie voir respectivement MIKULA/WALASZEK 2016 *op.cit.* ; J. NEMEC, J. SOUKOPOVA, "Mixed System: Transformation and Current Trends in the Provision of Local Public Services in the Czech and Slovak Republics", in: H. Wollmann, I. Kopric, G. Marcou eds. (2016), *op. cit.* ; I. Kopric, V.Dulabic, A. Musa (2016), *op. cit.*

5. Développement depuis le milieu des années 1990.

Dès le milieu des années 1990, des courants institutionnels divers portant sur la réalisation des services publics et sociaux se sont formés, propulsés par des facteurs différents

- une continuation et même une intensification de la pluralisation des fournisseurs de services,
- un contrecourant (« *comeback* ») du secteur public/municipal et un mouvement de « remunicipalisation »
- (ré) émergence des acteurs « sociétaux »

5.1. Pluralisation des fournisseurs des services

Depuis le milieu des années 1990 la poussée a continué et s'est intensifiée vers « corporatiser » (« *hiving off* ») et transférer la prestation des services, particulièrement dans la forme des « entreprises municipales » (« MOE »), inspirée par les postulats de la « Nouvelle Gestion Publique » (*New Public Management*) pour élargir la flexibilité opérationnelle et l'efficacité économique de performance. En même temps le nombre des entreprises mixtes (public/municipal – privé) – avec une part croissante des partenaires privés, y compris internationaux – et le nombre de partenariats public-privé (PPP), soit organisationnels ou contractuels, a été multiplié³⁷.

Dans les pays de l'Europe de l'Est où la transformation séculaire reste encore en partie 'inachevée', la restructuration organisationnelle est propulsée par un procès de « rattrapage » et d'adaptation 'isomorphe'³⁸. En outre la privatisation des biens publics et de l'opération des services publics a été poussée par la crise budgétaire, notamment dans les pays de l'Europe du Sud, mais aussi dans ceux de l'Europe de l'Est.

Par conséquent, la dynamique centrifuge des réseaux d'acteurs (du type de « *governance* ») s'est renforcée tandis que l'influence du « *government* » s'est corrélativement réduite. Puisque les fournisseurs externes dans la prestation des services sont inclinés à agir selon leur rationalité spécifique (mono-fonctionnel, souvent étroitement économique), des réseaux d'acteurs horizontalement pluralisés ont émergé, qui peuvent d'être qualifiés comme des structures de « *governance* » (en se référant à la conception et la distinction entre « *government* » et « *governance* » comme proposé dans le débat en science politique qui était initié principalement par Rhodes³⁹). Puisque les acteurs et agents qui forment les réseaux d'acteurs du type « *governance* » sont inspirés et

³⁷ Voir G. GROSSI, Ch. REICHARD (2016), *op. cit.*

³⁸ Pour le cas de la Pologne voir L. MIKULA, W. WALASEK (2016), *op. cit.*

³⁹ Voir R. RHODES (1997) *op.cit.*

guidés par leur propre « logique » et « rationalité » spécifique, souvent « économique » ils défient et contrecarrent le rôle du « *government* » de préconiser et imposer l'« intérêt général » et la « rationalité politique » ; Ces réseaux d'acteurs ont tendance à déclencher une dynamique centrifuge dans la mesure où ils agissent largement hors de l'influence directe des autorités locales élues (« *government* »)⁴⁰. Ces dernières font ainsi face à la tâche d'essayer de « discipliner » cette dynamique et de « coordonner » les acteurs. Puisque le « *government* » manque d'instruments hiérarchiques dans ses relations avec les acteurs d'arène « *gouvernance* », il ne peut avoir recours qu'à des stratégies « non-hiérarchiques » typiques du type « *gouvernance* », telles que la persuasion, la négociation, l'interaction etc⁴¹.

Dans la tendance générale vers la « corporatisation » des acteurs municipaux quelques variances significatives entre les pays et secteurs peuvent être constatées.

En Suède, où la plupart des services publics, tels que le logement social/municipal, l'eau, les égouts, l'énergie, le transport public etc. ont été transformés en entreprises municipales, celles-ci (MOE) tendaient à assumer une orientation « hybride »⁴². Cela veut dire que puisqu'elles sont exposées à la concurrence avec les entreprises du secteur privé elles sont d'une part, guidées par une « rationalité économique », c'est-à-dire une démarche entrepreneuriale destinée à « faire du profit » et d'autre part, comme elles se trouvent implantées dans le contexte politique du « *government* » local, elle sont influencées aussi par la « rationalité politique » de ce dernier en prenant en considération des objectifs « non-économiques », tels que des buts sociaux, écologiques etc.⁴³

En Allemagne, la tendance vers une corporatisation des organisations et entreprises municipales (MOE) a porté sur tous les secteurs d'opérations municipales⁴⁴. Pour faire face à la dynamique centrifuge d'une telle « pluralisation » des agents locaux et d'une telle « satellisation »⁴⁵ de l'administration « noyau » municipale, les autorités locales (« *government* ») ont créé des unités administratives spécifiques destinées à discipliner et à « piloter » ce processus (*Beteiligungssteuerung*).

⁴⁰ Sur la conception et la distinction entre „rationalité politique“ et „économique“ voir H. WOLLMANN, Comparative study... (2016), *op.cit.*, H. WOLLMANN (2014), *op. cit.*, p. 68.

⁴¹ Voir F.X. KAUFMANN, G. MAJONE, V.OSTROM (1986) *Guidance, Control and Evaluation in Public Sector*. Berlin, DeGruyter; H. Wollmann (2003) “Intergovernmental coordination”, in : B.G. Peters, J.Pierre (eds.) *Handbook of Public Administration*. London etc., Sage, p. 594-605.

⁴² Voir St. MONTIN (2016), *op. cit.*

⁴³ Voir aussi H. WOLLMANN (2014) “Public Services in European Countries. Between Public/Municipal and Private Sector Provision – and Reverse ?” In: C. Nunes, J.Bucek (eds.) *Fiscal Austerity and Innovation in Local Governance in Europe*. Ashgate, Farnham, p. 49-76.

⁴⁴ Voir F. BÖNKER, J. LIBBE, H. WOLLMANN (2016), *op cit.* ; G. GROSSI, Ch. REICHARD (2016), *op.cit.*

⁴⁵ D. HURON, J. SPINDLER (1998) : *Le management public local*. Paris.

5.2. Contrecourant d'un « *comeback* » du secteur public/municipal

Dès le milieu des années 1990s, dans quelques pays un contre-courant vers un « *comeback* » du secteur public/municipal et d'une « remunicipalisation » des services publics poussée par divers facteurs est intervenu. Cette situation est dûe à une déception causée par la réalisation insatisfaisante des maximes et promesses néo- libérales. Celle-ci se reflète dans un changement politico-culturel de valeurs qui se manifeste aussi dans un jugement favorable du rôle du secteur municipal comme fournisseur des services. Une telle déception répandue est témoignée par des sondages et des référendums locaux (par exemple en Allemagne^{46 47}.

Cette « remunicipalisation » peut prendre la forme d'une reprise (« *re-insource* ») sous l'opération municipale de la prestation des services auparavant transférée (« *outsourced* ») ou du rachat des installations auparavant vendues⁴⁸.

Dans une perspective internationale l'exemple probablement le plus spectaculaire est le secteur de l'énergie en Allemagne : les entreprises municipales (*Stadtwerke*) qui avaient perdu beaucoup de terrain face aux « Grand Quatre » (entreprises du secteur privé) ont entretemps récupéré leurs parts de marché⁴⁹. Même en France où EdF a toujours détenu un quasi-monopole, les municipalités ont fait des avancées modestes dans le marché de l'énergie, au moins dans le secteur de l'énergie renouvelable⁵⁰.

Bien que l'étendue de ce phénomène paraisse toujours limitée et l'évidence empirique soit toujours plutôt épisodique que systématique, il n'y a pas de doute qu'un tel « *comeback* » du secteur public/municipal et qu'une telle « remunicipalisation » de la prestation des services se soient développés d'une manière durable et probablement croissante. Il faut, cependant, se garder de surestimer la dynamique⁵¹. Si on prend comme indicateur le pourcentage des cas dans lesquels les municipalités reprennent la prestation des services dans leurs propres mains quand le contrat de concession avec un fournisseur externe est expiré, ce pourcentage se montre très faible (notamment seulement deux – sic ! –

⁴⁶ Voir S. KUHLMANN, H. WOLLMANN (2014) *Public Administration and Administrative Reforms in Europe. An Introduction in Comparative Public Administration*. Cheltenham, Edward Elgar.

⁴⁷ Un autre exemple spectaculaire est le référendum national qui fut conduit en Italie en juin 2011 sur la privatisation du secteur de l'eau et dans lequel sa privatisation fut rejetée par une majorité écrasante des votants. Voir G. CITRONI, A. LIPPI, St. PROFETI, *op.cit.*

⁴⁸ Voir D.HALL (2012), *op. cit.*, H. WOLLMANN (2014), *op. cit.*, S. KUHLMANN, H. WOLLMANN (2014), *op. cit.*

⁴⁹ Voir H. WOLLMANN, H. BALDERSHEIM et al. (2010), *op.cit.*, F. BÖNKER, J. LIBBE, H. WOLLMANN (2016), *op. cit.*

⁵⁰ Voir R. ALLEMAND, M. DREYFUS, M. MAGNUSSON, J. MCELDOWNEY (2016), *op. cit.*

⁵¹ Voir F. BÖNKER, J. LIBBE, H. WOLLMANN (2016), *op.cit.*, H. BAUER, F. MARKMANN (2016), *op. cit.*

pourcent selon des dates empiriques⁵², signalant que la majorité écrasante a toujours décidé de renouveler les contrats avec les fournisseurs externes).

5.3 (Re-)Emergence des acteurs « sociétaux ».

Un autre courant, gagnant de l'élan et de l'importance, s'est formé grâce à l'implication croissante du secteur 'sociétal' ('troisième secteur', 'secteur informel', « *informal sector* »⁵³) dans la réalisation des services. Cet engagement 'sociétal' a été impulsé par deux facteurs. D'une part, des initiatives politiques néo-libérales comme celle de la « Grande société » (*Big Society*) inaugurée au Royaume-Uni par le gouvernement de *David Cameron*⁵⁴ visait 'd'en haut' (*top down*) à transférer les responsabilités financières et opérationnelles du secteur public (retour) à la 'société', c'est-à-dire essentiellement aux individus, leurs familles et les acteurs 'sociétaux'.

D'autre part, des initiatives, organisations et groupes locaux émergeaient 'd'en bas' (*bottom up*) en réagissant à des mesures d'austérité fiscale et à la réduction des dépenses publiques pour les services sociaux. Ces organisations et acteurs 'd'en bas' sont tant des coopératives et « entreprises sociales » que des initiatives « d'aide à soi-même » de base ('*grass root*' *self-help* initiatives).

Pareils organisations 'sociétales', groupes et individus ajoutent encore une autre dimension institutionnelle à la pluralisation des réseaux d'acteurs (de type *governance*) déjà existante et renforce la dynamique centrifuge qui se développe hors du « *government* ». Dans la mesure où ces acteurs servent, soit par intention politique 'd'en haut', soit par leur propre choix 'd'en bas', à remplir et couvrir les 'trous' et les défauts du système actuel de prestation des services sociaux, cela rappelle, d'une certaine manière, le rôle de la 'communauté sociale' ('*social community*') du XIX^e siècle et son profil, pour ainsi dire, d' 'avant-État de Providence' ('*pre-welfare state*')⁵⁵.

6. Une « pendule » oscille à retour ?

Finalement, en constatant qu' on observe une « remunicipalisation » de la prestation des services publics (*public utilities*) autant qu' une « réémergence » des acteurs « sociétaux » dans le champ de services sociaux personnels on

⁵² Voir F. BÖNKER, J. LIBBE, H. WOLLMANN (2016), *op.cit.*, G. GROSSI, Ch. REICHARD (2016), *op cit.*

⁵³ Voir B. MUNDAY (2010), *op.cit.*

⁵⁴ Voir J. MCELDOWNEY, "Delivering public services in the United Kingdom in a period of austerity" in : H. Wollmann, I. Kopric, G. Marcou (eds.) (2016) *op.cit.* ; M. BUSER (2013) „Tracing the Democratic Narrative. Big Society, Localism and Civil Engagement“, *Local Government Studies*, 39 : 1, 3-21.

⁵⁵ Sur la discussion et distinction entre „social community“ et „political community“ voir H. Wollmann (2003), *op. cit.*

pourrait se demander si ce développement pourrait être interprété, dans une perspective historique, comme le « mouvement à retour d'une pendule » en reliant la situation actuelle à celle de la fin du XIX^e siècle .

L'image de la « pendule » a son origine dans l'œuvre de *Polanyi*⁵⁶ où des mouvements à longue durée entre la régulation par l'État et le marché et « retour » sont thématiques. L'image a été reprise par *Millward*⁵⁷ et puis par d'autres chercheurs dans le discours académique⁵⁸.

D'une part on devrait reconnaître que l'image et concept de la « pendule », à part être intellectuellement attractive, peut servir de « lentille » (heuristique) pour analytiquement identifier et distinguer des stades et des « ondes » de développements. D'autre part, on devrait être prudent et prendre en considération certains limites et « pièges » inhérents à l'image de la « pendule »⁵⁹. Premièrement, il est impératif de tenir compte des différences (structurelles, contextuelles etc.) qui existent entre la situation actuelle et celle passée. Deuxièmement, il faut se garder d'un déterminisme » et « cyclisme » contraignant suggéré par l'image de la « pendule »⁶⁰.

Postscriptum : C'est avec la plus profonde tristesse et émotion que j'ai appris le décès brutal de Gérard Marcou qui était un académique et un savant vraiment exceptionnel, un grand homme et un cher ami. Je lui dédie ce texte de tout cœur.

⁵⁶ Voir K. POLANYI (1944) *The Great Transformation*. Boston, Beacon Press.

⁵⁷ R. MILLWARD (2005) *Public and private enterprise in Europe: Energy, telecommunication and transport 1830 -1990*. Cambridge, Cambridge University Press.

⁵⁸ Voir M.RÖBER (2009) "Privatisierung ade? Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen im Lichte des Public Managements", *Verwaltung und Management*, 15, 5, 227-240. ; H.WOLLMANN ; G. MARCOU (2010), " From public sector – based to privatized service provision. Is the pendulum swinging back again ? Comparative summary" in : H. Wollmann, G. Marcou (eds.) (2010) *op.cit.*, p 240-260 ; D. HALL (2012) *Re-municipalising municipal services in Europe*. A Report commissioned by EPSU for Public Services International Research Unit(PSIRU), www.epsu.org/IMG/pdf/Redraft_DH_remunicalization.pdf.

⁵⁹ Voir F. BÖCKER, J. LIBBE, H. WOLLMANN (2016), *op.cit.* ; H. BAUER, F.MARKMANN: "Local Public Service Delivery between Privatisation and Publicisation: The Renaissance of the Cooperatives ? ", in : H.Wollmann, I. Kopric, G. Marcou (eds.) (2016), *op.cit.*

⁶⁰ Voir H. WOLLMANN, Provision...(2016), *op.cit.*