

PRIMAUTÉ ET ADAPTATION GRADUELLE DU SECTEUR PUBLIC EN ALLEMAGNE

VINCENT HOFFMANN-MARTINOT* ET HENRIK UTERWEDDE**

L *a tradition d'un puissant interventionnisme municipal*

Le gouvernement local allemand jouit d'une longue tradition d'autonomie de gestion, qui se développa considérablement dans la deuxième moitié du XIX^e siècle avec l'industrialisation et l'urbanisation rapide. Dans une Allemagne encore marquée par les particularismes régionaux et locaux, par un maillage polycentrique des villes sur le territoire, et par le fédéralisme qui, dès 1871, instaura un partage du pouvoir politique entre l'Etat central et les Etats fédérés, les villes en plein essor ont vu augmenter leur poids politique et économique. C'est dans ce contexte qu'elles prirent (ou reprirent) le contrôle de la plupart des services urbains (eau, gaz, électricité, transports urbains, etc.). L'expérience gestionnaire des villes et le savoir-faire des services et entreprises municipales remontent par conséquent essentiellement à la fin du siècle dernier. Le gouvernement local — communes et Kreise (arrondissements) — a ainsi pu s'imposer comme « troisième pilier » dans le système politico-administratif allemand, avec le niveau fédéral (Bund) et régional (Land).

Cette montée en puissance de services publics municipaux n'a pas empêché le développement de partenariats divers. En fait, la tradition de l'Etat allemand connaît, outre une diversification verticale due au fédéralisme, un partage de fonctions entre l'administration, les groupes d'intérêts et les associations. Tant dans la régulation économique et sociale que dans les services publics, une articulation triangulaire entre l'Etat, le marché (le secteur privé) et un tiers secteur (les forces de la société civile) est souvent la règle. Cela est vrai pour tous les niveaux de gouvernement, y compris à l'échelon local.

Aujourd'hui, la coexistence d'un secteur public municipal puissant et d'un partenariat public-privé caractérise le paysage des services publics locaux allemands (Reidenbach, 1995).

Le partage du travail est de règle dans les services médico-sociaux, avec

* Politologue et chargé de recherche au CNRS (CERVL-Bordeaux).

** Politologue et directeur-adjoint de l'Institut franco-allemand de Ludwigsburg (Allemagne).

une forte présence des associations, souvent affiliées aux grandes fédérations de bienfaisance, dans les jardins d'enfants (75 %), les hospices pour personnes âgées (50 % environ, avec en outre une présence du secteur privé), ou encore pour les soins à domicile. Ici s'applique le principe de subsidiarité qui donne la priorité au secteur associatif, assignant au secteur public un rôle secondaire et complémentaire.

Dans les services d'approvisionnement d'énergie et d'eau par contre, les services sont, et restent, dans leur grande majorité, dans les mains des municipalités. Les *Stadtwerke*, sous des formes juridiques diverses (régie municipale, SARL ou SA communale) sont présents dans la plupart des villes, assurant souvent des services polyvalents (eau, gaz, électricité, parfois transports urbains). Les services de l'eau restent également largement dans le domaine municipal (les *Wasserwerke*), souvent toutefois en syndicat intercommunal dont l'étendue, parfois importante, correspond à la localisation des sources d'approvisionnement. Dans le domaine de l'électricité, la concession avec une entreprise de production et de distribution d'électricité est généralement pratiquée ; ces entreprises peuvent être des entreprises publiques (avec parfois une participation communale), mixtes, ou privées.

Le secteur privé est très présent dans les transports publics, sous la forme notamment de concessions. Des formes de coopération intenses, presque organiques, existent avec d'autres exploitants publics dans les réseaux régionaux ou d'agglomération de transports publics (*Verkehrsverbund*).

Un facteur important du poids des pouvoirs publics locaux en Allemagne est l'existence d'un réseau bancaire municipal : les *Sparkassen* (Caisses d'épargne) qui, malgré leur appellation, sont des banques à part entière. Combinant un principe de fonctionnement local/territorial (chacune des 550 *Sparkassen* dont le capital est détenu par une ville et/ou le Kreis, est une entreprise autonome, liée au principe de la territorialité de ses services) avec une activité nationale et internationale par le biais de puissantes fédérations régionales (*Girozentralen*) et d'instituts spécialisés (comme les *Landesbausparkassen*, LBS, dans le secteur de l'épargne-logement), le réseau des *Sparkassen* constitue le troisième pilier du système bancaire allemand, à côté du secteur privé et des banques populaires (réseau coopératif, présent comme les *Kreissparkassen* sur tout le territoire allemand). Assujetties au principe de proximité des services financiers, avec des filiales présentes même dans les petites communes, ainsi qu'au développement des PME, les *Sparkassen* sont un appui puissant et très dynamique au développement économique local.

Les idées de privatisation des services municipaux et de « *public-private partnership* » ont gagné également l'Allemagne et ont déclenché un débat public souvent passionné, et cela pour plusieurs raisons : la vague néolibérale du chancelier Kohl, qui a demandé aux Länder et aux collectivités locales de suivre son exemple et de procéder à une privatisation généralisée

de leurs services. A cela s'ajoutent les difficultés financières graves des villes, apparues récemment, ainsi que le débat sur le fonctionnement des administrations publiques locales, souvent mal adaptées aux nouveaux besoins des citoyens et des entreprises et aux nouveaux défis du développement économique local dans le contexte post-fordiste (Heinz, 1993).

On peut effectivement constater de nouvelles ouvertures à la participation de partenaires privés dans des domaines divers comme les télécommunications (câblage, services de communication), l'information (radios, télévisions locales), l'environnement, le traitement des déchets (changeant de dimension et de potentiel commercial avec les nouveaux impératifs écologiques, ce secteur attire particulièrement certains grands groupes privés) ou encore de développement urbain (une loi du 1^{er} septembre 1993 a élargi les possibilités de partenariat privé) (Reidenbach, 1995).

Soucieux de préserver leur capacité d'intervention et de maîtrise en matière de développement urbain, s'appuyant sur une pratique de partenariat déjà bien existante, les pouvoirs locaux ne voient cependant ni l'utilité ni la possibilité d'une privatisation poussée de leurs services municipaux. Par contre, ils s'engagent de manière active dans le mouvement de modernisation de la gestion publique communale (*New Public Management*). Adapter l'outil que constitue l'administration locale, le rendre performant, flexible, à l'écoute de la « clientèle » (citoyens, entreprises), jouer le partenariat, bref s'adapter afin de mieux s'affirmer, telle semble être la riposte privilégiée des collectivités territoriales allemandes face aux défis de la privatisation.

L'impact limité des programmes de privatisation

Lorsque l'on compare l'évolution des relations de partenariat entre le secteur public local et le secteur privé en Allemagne et dans d'autres démocraties, il apparaît que la vague néo-libérale a produit des effets limités en RFA. La véritable fascination que l'entreprise privée a pu représenter à partir des années 1980 aussi bien aux Etats-Unis qu'en Grande-Bretagne ou en France, y a trouvé un écho sensiblement plus atténué, tant dans les conceptions et représentations que dans les politiques conduites. Pourquoi ?

Sans prétendre ici être en mesure de proposer un modèle global d'explication de l'adoption et de la mise en œuvre des techniques de partenariat, il nous semble cependant indispensable d'identifier les principaux facteurs dont la combinaison favorise ou au contraire freine l'interpénétration entre public et privé. Trois hypothèses principales et complémentaires méritent à ce titre d'être examinées, et d'être soumises à l'épreuve des différents systèmes nationaux :

— plus le niveau de tension financière (*fiscal stress*) sera élevé, plus la recherche de nouvelles sources de revenus s'imposera, par la remise en cause des formes traditionnelles de gestion publique, par la réalisation de cofinancements, et par l'importance accrue donnée aux politiques de déve-

loppement économique ;

— plus les gouvernements locaux fonctionneront dans le cadre d'une démocratie concurrentielle, plus le cours des politiques publiques sera susceptible d'être profondément altéré et d'intégrer des innovations substantielles ;

— plus les bureaucraties locales seront structurées et puissantes, plus elles seront capables de s'opposer à une « invasion » des représentants des intérêts privés sur leur territoire.

La première hypothèse souligne la relation entre détérioration économique-financière et recherche de politiques alternatives aux régulations publiques traditionnelles. En termes plus concrets, une organisation publique confrontée aux effets d'un contexte de pénurie aura tendance à louer ou à vendre son patrimoine, à contracter ou à céder la gestion de services qu'elle assurait auparavant, et à produire des biens et des services non plus essentiellement seule mais en coopération. Un tel mouvement s'observe incontestablement dans le secteur public local allemand depuis les années 1980 (Hoffmann-Martínot, 1984), mais de manière beaucoup moins radicale que dans d'autres pays occidentaux, plus sévèrement touchés par la récession économique et la réduction des ressources financières (recettes fiscales et transferts intergouvernementaux). Des analyses comparatives internationales (en particulier Walzer et al., 1992) montrent que les municipalités ouest-allemandes ont été — relativement aux pays anglo-saxons ou à l'Italie — épargnées par des tensions financières graves. Mais l'accentuation des contraintes financières depuis le début des années 1990 les a rapprochées de leurs homologues occidentaux, favorisant les réflexions et les tentatives relatives à la mise en œuvre de nouvelles stratégies de gestion et de développement (Banner, 1993).

Notre deuxième hypothèse renvoie à une distinction conceptuelle devenue classique en science politique grâce à Gerhard Lehmbruch et Arend Lijphart entre démocratie concurrentielle et démocratie de concordance. Alors que la démocratie concurrentielle repose sur le principe majoritaire et la règle de l'alternance entre des forces politiques bien différenciées (Grande-Bretagne, États-Unis, V^e République française), la démocratie de concordance, incarnée traditionnellement par la Suisse, l'Autriche ou les Pays-Bas, se caractérise généralement par une participation au gouvernement de l'ensemble des principales formations politiques. Ce mode consensuel de régulation des conflits irrigue également le paysage institutionnel public allemand, en particulier à l'échelon des collectivités territoriales. Le Land du Bade-Wurtemberg est ainsi gouverné depuis 1992 par une grande coalition entre les deux principaux partis, la CDU et le SPD, tandis que le gouvernement urbain est, à Stuttgart comme dans bien d'autres villes, partagé à l'amiable entre ces formations. Cette *Proporzdemokratie* a pour conséquence directe d'atténuer efficacement les conflits (idéologiques, personnels...) mais de rendre en même temps moins probables les changements de politiques autres

qu'incrémentaux. Il en résulte un style de gouvernement territorial plus stable, plus concerté, mais aussi et d'une certaine manière moins apte au changement des modes de gestion existants qu'en France. La privatisation n'est pas subitement apparue en Allemagne comme une panacée, non seulement parce que l'économie mixte y avait déjà une longue histoire, mais aussi parce que la radicalité des thèses thatchériennes ou les projets d'un Jean Bousquet à Nîmes auraient eu trop peu de chances d'être sérieusement pris en considération dans un système politique faiblement polarisé.

On sait enfin combien les bureaucraties peuvent résister aux modifications perçues comme trop radicales de leur environnement. Ferris (1986) a montré que les stratégies de privatisation des villes américaines avaient d'autant moins de chances d'être effectivement mises en œuvre que les syndicats d'employés municipaux étaient fortement organisés. Sans prendre le parti des thèses du Public Choice qui surestiment le conservatisme des fonctionnaires, nous soulignons ici seulement que les employés publics locaux jouissent en Allemagne d'une forte légitimité et d'une influence déterminante sur les processus décisionnels leur permettant d'exercer un contrôle vigilant sur toute modification de frontière avec le secteur privé. Aujourd'hui, dans la majorité des Länder, les maires et les exécutifs des Kreise sont des fonctionnaires, d'un type au demeurant assez particulier puisqu'élus directement par les citoyens. Ils incarnent un certain ethos, celui d'un service public moderne, efficient, en mutation, mais absolument pas disposé à évoluer vers un service minimum.

Le chantier des nouveaux Länder

Les enjeux du développement territorial et de la coopération public-privé sont d'une toute autre nature dans les cinq nouveaux Länder. On assiste, en effet, à une renaissance des collectivités territoriales orientales, qui avaient été quasiment vidées de leur substance démocratique et organisationnelle depuis 1933. Les effets de plusieurs décennies d'extrême centralisation, de règne d'un parti unique et de non-reconnaissance de l'autonomie locale (dans ses trois dimensions : liberté d'agir par rapport à l'Etat, participation des citoyens, efficience des services publics locaux) sont patents. La société et l'économie locale sont entièrement à reconstruire.

Le système territorial est particulièrement fragmenté puisque l'on compte 7 500 communes (pour 17 millions d'habitants), soit presque autant que dans la partie occidentale (63 millions d'habitants). Ces petites municipalités jusqu'en 1990, tout à fait dépendantes administrativement et politiquement de l'échelon du Kreis, connaissent depuis cinq ans une résurrection. L'entreprise est évidemment considérable et particulièrement délicate à conduire et l'on ne dispose actuellement que d'un nombre limité d'évaluations de ce processus de transformation socio-politique (voir notamment Berg et Nagelschmidt, 1995).

Cette reconstruction bénéficie d'un puissant investissement des autorités fédérales et des Länder, grâce, en particulier, au *Fonds de l'unité allemande* (31,5 milliards DM par an entre 1991 et 1994) auquel a succédé en 1995 le *Pacte de solidarité* (Hoffmann-Martinot et Uterwedde, 1993). La faible richesse fiscale des communes de l'Est, qui ne représente en moyenne qu'un dixième de celle de l'Ouest, a ainsi pu être partiellement compensée par un apport exceptionnel en dotations (le niveau des subventions d'investissement était en 1993 trois fois plus élevé que dans l'ancienne RFA). Outre cet appui financier déterminant contribuant au rattrapage du retard en équipements et services locaux, la restructuration du secteur public territorial est-allemand a été efficacement accompagnée par l'envoi de 8 000 experts ouest-allemand (responsables politiques et administratifs, techniciens, spécialistes en finances et en gestion), effectuant des missions d'assistance de durée variable, ou bien même décidant de poursuivre leur carrière à l'Est. Des partenariats Est/Ouest ont ainsi profité à la totalité des Länder et des communes de plus de 20 000 habitants.

Les experts territoriaux de l'ancienne RFA ont souvent reconnu avoir autant appris de leur immersion dans une société et une culture politico-administrative aussi différente de la leur que leurs propres partenaires. Ils ont en tout cas compris que les pratiques et les méthodes expérimentées à l'Ouest n'étaient pas intégralement exportables ou transférables, du moins dans un premier temps. L'objectif central a consisté à reconstituer des institutions démocratiques et des appareils administratifs à partir des cadres territoriaux existants, en leur redonnant vie. Cette démarche pragmatique repousse donc à une période ultérieure deux transformations structurelles envisagées : une réforme territoriale visant à réduire le nombre des communes à l'image de celle qui fut mise en œuvre à l'Ouest dans les années 1960-1970, et le développement généralisé du partenariat avec le secteur privé. Certes, de nombreux services et équipements sont désormais fournis ou gérés par des entreprises privées. Mais, outre que ce mouvement a presque exclusivement concerné les villes d'une certaine importance, les responsables politico-administratifs territoriaux, en accord avec les représentants des ministères et les experts occidentaux, ont veillé, en priorité, à se doter de leurs propres ressources de management afin d'assurer la remunicipalisation de biens et de services contrôlés auparavant par l'Etat et le parti SED. De nombreux opérateurs privés, allemands ou étrangers, ont ainsi dû revoir à la baisse leurs espérances de conquête d'un nouveau marché. Mais, une fois rétablies les bases de cette capacité territoriale d'action, les termes du partenariat avec les acteurs privés pourront être plus aisément définis.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BANNER, Gerhard, 1993 : « Die internationale Entwicklung im kommunalen Management und ihre Rezeption in Deutschland », in : Gerhard BANNER et Christoph REICHARD (Hrsg.), *Kommunale Managementkonzepte in Europa*, Köln : Deutscher Gemeindeverlag/Kohlhammer : 185-186.
- BERG, Franck et NAGELSCHMIDT, Martin, 1995 : *Institutionen, Personal und Handlungspotentiale ostdeutscher Kreise und Kommunen im Transformationsprozeß, Regionale Studien*. Berlin, Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Politikwissenschaft, 290 p.
- FERRIS, J.M., 1986 : « The Decision to Contract Out », *Urban Affairs Quarterly*, 22(2) : 289-311.
- HEINZ, Werner, 1993 : *Public Private Partnership — ein neuer Weg zur Stadtentwicklung ?*, Stuttgart/Berlin/Köln : Kohlhammer.
- JUNKERNHELNDRICH, Martin, 1993 : « Privatisierung der kommunalen Infrastrukturfinanzierung », in Heinrich Mäding (Hrsg.), *Stadtperspektiven*, DIFU-Symposium, Berlin : DIFU : 155-179.
- HOFFMANN-MARTINOT Vincent et UTERWEDDE Henrik, 1993 : *Le Fédéralisme à l'épreuve, Pouvoirs*, 66 (l'Allemagne), 1993 : 51-66.
- HOFFMANN-MARTINOT, Vincent, 1984 : « Les stratégies politico-financières des municipalités face à la crise économique en RFA et en France », communication au Congrès de l'Association Française de Science Politique, Grenoble, janvier.
- REIDENBACH, Michael, 1995 : « L'Allemagne : l'adaptation graduelle », in : Dominique LORRAIN et Gerry STOCKER (sous la direction de), *La Privatisation des services urbains en Europe*, Paris : La Découverte, 81-104.
- WALZER, Norman ; JONES, Warren ; BOKENSTRAND, Cecilia et MAGNUSSON, Haakon. 1992 : « Choosing Fiscal Austerity Strategies », in : Poul Erik Mouritzen (ed.), 1992, *Managing Cities in Austerity, Urban Fiscal Stress in Ten Western Countries*, Newbury Park : Sage.