

Capitalismes urbains

Des modèles européens en compétition

Dominique LORRAIN¹

Résumé. Ce texte part d'un problème central pour les sciences sociales urbaines, celui de la comparaison. L'objet urbain pousse à la singularité ; les comparaisons internationales renforcent cette tendance ; se pose donc un vrai problème de généralisation. La thèse soutenue est qu'au-delà de toute complexité de premier rang, constatée dans l'organisation de chaque service urbain dans les pays européens, ceux-ci au fond ressortissent à trois grands modèles. Ces formes simplifiées, ou modèles, représentent autant de manières de combiner des principes d'action publique à une économie de marché ; on peut les lire comme autant de versions du capitalisme urbain. En étant tous les trois représentés en Europe ces « modèles » se trouvent aujourd'hui en compétition. Pour parvenir à dégager ces propriétés modélisées, formes simplifiées de phénomènes plus complexes, il convient d'introduire une lecture historique des grands choix en matières d'architectures institutionnelles et politiques. Il faut accorder de l'importance aux firmes et suivre les moments de mise en tension ; ils permettent de saisir ce qui semble naturel dans le fonctionnement ordinaire.

La chute du communisme, au début des années 1990, a estompé l'opposition globale entre capitalisme et socialisme qui avait largement structuré les débats et cela allait conduire à mettre en évidence des différences gommées mais réelles entre pays du bloc capitaliste (Albert [1991]). On redécouvrait ainsi des travaux qui avaient mis au cœur de leur analyse ce type de différenciation, les historiens

1. CEMS, CNRS/ EHESS - ✉ lorrain@ehess.fr

de l'entreprise aux États-Unis autour de Chandler (Chandler [1990] ; [1997]) et l'école française de la régulation (Aglietta [1976] ; Boyer, Saillard [1995]).

Ces écoles établissaient avec force des différences majeures entre un capitalisme anglo-américain, financier, tourné vers une économie de services et un capitalisme industriel (allemand et japonais) reposant sur d'autres rapports salariaux et d'autres mécanismes de coordination, mais ils le faisaient pour l'essentiel en étudiant l'industrie et la finance. L'État occupait une place moins centrale dans ces analyses ; quant à l'action publique locale, terme générique qui recouvre les formes du gouvernement urbain et l'organisation des services publics en réseaux, elle restait en dehors de leur horizon. Or, une grande transformation de la fin du XX^e siècle tient à l'extension des principes du marché à ces secteurs. Autrement dit, pendant longtemps les questions d'action publique locale ont été englobées dans un tout unificateur relevant soit de l'administration directe, soit du capitalisme ; les mutations en cours servent de révélateurs à des différences oubliées.

En s'appliquant à la réforme des services publics en réseaux (électricité, télécommunication, gaz, eau et assainissement, transports), la construction européenne est en train de faire ressortir ces différences profondes entre plusieurs manières d'organiser une économie de marché. À cela une raison simple. Plus que tout autre secteur, ces réseaux se trouvent toujours à l'intersection, du politique, des marchés, des firmes et de composantes anthropologiques lourdes. Ces différences jusqu'alors peu visibles tant que la réalisation du grand marché concernait l'industrie, la banque ou les services marchands, sortent au grand jour².

La thèse qui sous-tend ce texte est

- qu'au-delà de toute complexité de premier rang, effectivement constatée dans l'organisation de chaque service urbain dans les pays européens, ceux-ci au fond ressortent de trois grands modèles.
- Ces formes simplifiées, ou modèles, représentent autant de manières de combiner des principes d'action publique à une économie de marché ; on peut les lire comme autant de versions du capitalisme urbain.
- En étant tous les trois représentés en Europe, ces « modèles » se trouvent aujourd'hui doublement en compétition. Dans la construction européenne chacun tente de faire prévaloir ses solutions mais, si on admet que la véritable différence entre eux porte sur des conceptions anciennes de l'action collective, on comprend la difficulté présente à faire l'Europe dans ces domaines. Ces difficultés internes se trouvent amplifiées, car chaque pays, par l'intermédiaire de ses firmes, exporte ses produits, ses services et par là même ses conceptions dans les autres pays au monde. La compétition feutrée qui s'exerce à Bruxelles se trouve amplifiée par ce qui se passe à l'international.

2. Ce texte relève d'un programme de recherche sur le gouvernement d'entreprise, financé par le Commissariat Général du Plan.

COMPLEXITE DE PREMIER RANG, REGULARITE DE SECOND RANG.

Que le monde est complexe !

Ou le problème de la comparaison internationale

Partons d'un constat simple, les gouvernements des villes délivrent des services et aussi des « biens industriels » : réseaux techniques dans l'eau, l'assainissement, les déchets, le chauffage et les transports, la distribution électrique. Dès que l'on développe une analyse matérielle de leur action, on rencontre cette réalité de sorte que l'analyse des formes politiques et organisationnelles du gouvernement urbain se trouve immédiatement complexifiée par la prise en compte des architectures institutionnelles par lesquelles sont assurées ces missions productives. D'emblée se pose le problème de la complexité. On le rencontre en travaillant dans un seul pays pour comparer des villes ; la tâche se trouve décuplée en passant à des comparaisons internationales.

Dans la distribution d'eau potable par exemple, dès lors que l'on prend en considération le niveau de l'institution responsable (l'autorité organisatrice), la nature de l'opérateur (public, privé), le type de contrat et les modalités de financement du service entre ses trois maillons essentiels (l'investissement, l'entretien, l'exploitation), il devient difficile de dégager une régularité entre les villes (Lorrain [1989]).

Les 150 agglomérations urbaines que nous avons étudiées différaient sur beaucoup de facteurs. En principe, le premier choix est simple, les communes sont responsables ou bien elles ont transféré leur compétence à une institution supra-communale mais à examiner plus en détail on constatait que des différences supplémentaires pouvaient être introduites en distinguant la production de la distribution. Des communes conservaient leur responsabilité dans la fourniture du service final, tandis que la nouvelle usine d'eau potable pouvait relever d'une institution supra-communale. Cette situation se retrouvait dans le secteur de l'assainissement comme dans celui des déchets.

Cette différenciation se poursuivait si on examinait l'exploitation. Dans des cas de gestion publique, les régies pouvaient faire appel à un prestataire privé pour une part de leur mission : achat d'eau potable en gros, facturation, gestion des compteurs, gestion de l'usine d'eau potable. Entre ces cas de large sous-traitance et une régie fonctionnant comme une entreprise publique intégrée et active sur tous les maillons, la différence était de taille. Lorsque maintenant l'exploitation se trouvait confiée à une entreprise privée, les choses n'entraient pas non plus dans un moule unique, bien que l'engagement de la firme soit paramétré selon des grands types de contrats, du plus engageant au plus simple : concession, affermage, gérance³. À nouveau, les acteurs n'avaient cessé de réintroduire de la singularité en adaptant les contrats à leurs problèmes pratiques, de sorte que les

3. Dans la concession la firme investit, entretient et exploite à ses risques et périls. Dans l'affermage, elle entretient et exploite à ses risques et périls mais les investissements sont faits par la puissance publique. Dans la gérance la puissance publique finance tant les investissements que l'entretien ; la firme intervient dans un contrat de gestion limité dans le temps, précis dans ses objectifs.

cas réels étaient souvent des hybrides de ces types juridiques. L'hétérogénéité prenait le pas sur la régularité.

Après ces constats, comment dégager quelques « types » significatifs et comment rendre compte d'une manière d'organiser les services publics locaux ? La description faisait spontanément pencher l'explication du côté de la complexité et elle était d'autant plus recevable qu'elle se trouvait congruente avec une bonne partie des travaux de l'époque sur le pouvoir local⁴. Nous avons retrouvé ce même problème avec des travaux de comparaison européenne.

Dans le secteur de l'électricité, Jean Michel Glachant différencie selon l'organisation de la production, du transport et de la distribution, selon le degré d'ouverture du marché, l'existence ou non d'un monopole naturel [2001]. Et pour lui, malgré la volonté de la Commission européenne de créer un marché intérieur, il n'existe pas un marché unique mais des marchés. Il n'observe pas de convergence mais un panel de situations où chacun trouve ses propres solutions sur chaque critère. Dans les chemins de fer, les briques de base de mise en comparaison sont cette fois : les trains rapides, le fret, les trains régionaux, les trains longue distance ordinaires et les pays divergent fortement⁵. Le même constat ressort de l'étude des formes de régulation des services publics en Europe (Matheu [2002]). Pour l'étude des gouvernements locaux, c'est encore la diversité qui s'impose en comparant différents pays européens à partir d'une batterie de critères : le système électoral, les fonctions du gouvernement local, les finances, le poids de la variable politique (Goldsmith [1992] ; Page [1991] ; Dufay et Lefevre [2001])

La comparaison entre pays, sur l'un ou l'autre domaine, à partir de différents indicateurs, conduit chaque fois au même constat. Il n'est pas possible de parler d'une manière générale. L'idée qui s'impose de ces travaux semble bien celle de la complexité.

L'explication englobante

À côté de cette première ligne d'explication, d'autres travaux proposent une solution au problème de la comparaison. Ils constatent bien des différences importantes entre ce qu'ils observent mais tout ceci tient et finit par se classer à partir d'une explication englobante qui tient à la culture, aux valeurs et à l'histoire.

- Philippe d'Iribarne, dans ses travaux comparatifs sur l'organisation du travail dans les firmes, souligne avec force l'existence de cultures nationales dont il faut tenir compte et qui interdisent de plaquer *///* modèle de management [1989].

- Pour Aoki, le réseau de conventions qui forment la firme J se trouve inséré dans les valeurs, les contextes et la culture (Coriat et Weinstein [1995] ; Sellier [2002])

4. Après avoir, pendant les années 1970, fait pencher les explications du côté des facteurs structuraux, à partir du milieu des années 1980 les travaux sur les questions locales ont réhabilité la singularité. Ceci étant, on observera que ce qui était gagné en précision se trouvait perdu en capacité de généralisation et une bonne partie de ces travaux tombaient sous la critique de la contingence (Lorrain [2000]).

5. Voir les travaux de Luc Baumstark pour le Plan [2002].

– Dumez et Jeunemaître soulignent la contextualisation de la régulation, pour dire que tout est pris dans ces contextes nationaux [1991].

– Pour les évolutionnistes (Winter, Nelson, Dosi), les compétences accumulées au sein de l'entreprise forment des routines. Mais d'où viennent les routines ? Comment se forment les apprentissages ?

– L'analyse sociétale de Sellier, Sylvestre, Maurice utilise la notion « d'espace de qualification ». Pour elle l'origine des conventions (soit une dimension historique) est essentielle. Elle met au cœur de son analyse « la construction spécifique des espaces de qualification et d'organisation » (Sellier [2002]).

Autrement dit, quelles que soient les solutions retenues en interne dans la firme, elles ne peuvent fonctionner que sous certaines conditions générales : la culture (d'Iribarne), la qualité de la hiérarchie verticale (Aoki). Une clef de l'explication de ce qui se passe dans l'entreprise renvoie au contexte, à l'environnement, aux cultures nationales. Dans l'étude du pouvoir local, Michael Goldsmith suggère avec d'autres (Page, Kjellberg et Dente [1988]) que différents modèles peuvent être identifiés en combinant les régimes politiques, l'étendue des responsabilités et l'expérience et les valeurs qu'il caractérise comme *the sum of history*.

Mais ce recours à l'explication englobante pose autant de problèmes qu'il n'en résout.

i) D'abord, est-il possible d'appréhender d'une manière un peu formalisée cet ajout ultime, « la culture », dont le rôle serait aussi essentiel que la pierre d'angle des cathédrales pour faire tenir tout l'édifice. Comment donner forme à cette notion molle ? Comment se forment les cultures ?

ii) Quand bien même on y parviendrait, resterait entière la question de la complexité car cela reviendrait à dire : les choses sont effectivement complexes et différentes mais il est possible de mettre en évidence des régularités en s'appuyant sur un facteur culturel. Le problème est que cette variable venant s'appliquer à tout à l'intérieur d'un pays, toute comparaison, quel que soit le sujet – le travail dans les firmes, les réseaux techniques, le gouvernement des villes –, conduirait à la même typologie. En étant trop globale et non articulée empiriquement aux facteurs de premier rang qui décrivent les objets observés, l'explication englobante par les facteurs culturels a un caractère tautologique.

Régularité de deuxième rang, l'explication par les modèles

Un autre raisonnement consiste à dire, effectivement, les choses sont compliquées dès lors que l'on entre dans le détail des critères analytiques ; nous parlons de complexité de premier rang. Si maintenant on compare globalement plusieurs secteurs d'un même pays avec ceux d'autres pays, alors des régularités ressortent ; ces secteurs ont quelque chose en commun et ceci les distingue des solutions adoptées dans les autres pays.

Ces facteurs qui permettent de mettre en évidence des régularités sont autant à rechercher dans la première couche visible des institutions que dans des facteurs moins visibles relevant des principes d'action et de ce que nous appellerons

provisoirement la culture, les valeurs. Ce qui veut dire deux choses. Dans chaque pays à côté des spécificités sectorielles, des éléments communs traversent ces secteurs. À condition de les comparer globalement en réduisant volontairement les détails qui rendent la comparaison impossible par excès de singularité, il devient possible d'identifier des régularités⁶ ; elles tracent les contours d'ensembles dotés d'une cohérence interne, capables de transformations mais reposant sur quelques invariants. La comparaison internationale permet de souligner que ces cohérences internes fonctionnent dans la durée.

Pour en rendre compte, nous utilisons le terme de modèle qui peut se définir comme une « formalisation » simplifiée permettant de rendre compte d'un ensemble constitué d'un grand nombre d'objets (au sens descriptif) ou de situations. Cette formalisation repose sur quelques règles (des lois générales, des principes) communes à plusieurs secteurs, établies sur la longue durée et capables d'évoluer tout en conservant des propriétés intrinsèques lorsque le modèle se trouve soumis à un choc perturbateur. Ce faisant nous nous démarquons d'autres notions qui pourraient venir à l'esprit pour rendre compte de ces régularités : structures, systèmes, régimes (Mossberger et Stoker [2001]), configurations (Elias [1991]), architectures institutionnelles (North [1990])

SUR L'IDEE DE MODELES

Au départ, le problème était donc de rendre compte de la situation des services publics locaux en sortant de l'image surplombante du service public à la française (caractérisé par ses grandes entreprises nationalisées) qui alors ignorait complètement les spécificités des réseaux techniques urbains, d'en rendre compte en sortant de la réduction aux seules catégories juridiques du concédant et du concessionnaire (Terny [1986]) et d'articuler cet ensemble au pouvoir local.

La première attitude spontanée fut de comparer ce qui était visible : les acteurs et les schémas institutionnels. En creusant, on se rendait vite compte que cette manière de caractériser la gestion des réseaux urbains ne rendait compte que d'une partie des phénomènes. Il fallait s'intéresser aussi aux contrats, aux schémas de mise en œuvre des partenariats, aux techniques de financement, aux processus décisionnels, aux formes du contrôle et de la régulation⁷. Il nous semblait essentiel d'accorder de l'importance à une ingénierie socio-économique qui forme l'équivalent d'une « technique invisible ». Avec les architectures institutionnelles et les principes d'action nous avons les deux premiers étages de ce qui caractérise un modèle.

Restait cependant un résidu non expliqué renvoyant à l'explication des solutions les plus naturelles pour l'observateur indigène et qui s'exprimait par le

6. Analogie avec la génétique marquée par une différenciation des espèces et à l'intérieur de chacune d'elle par une réelle diversité obtenue à partir des briques élémentaires d'ADN, assemblées ensuite dans des combinaisons uniques. Autre analogie avec l'astronomie (Allègre [1992]) voir le chapitre 3, « L'ordre à partir du chaos ».

7. Durée des contrats, modalités et niveau de la mise en concurrence, importance du contrôle, niveau des pénalités.

« pourquoi » incrédule de l'observateur étranger⁸. Pourquoi retenir un niveau municipal d'organisation ? Idée évidente dans un pays et récusée ailleurs au motif d'une non-optimalité – communes trop petites. Pourquoi trouver naturel le recours à des entreprises privées, qui plus est des entreprises de grande taille dégageant du profit, tandis que d'autres pays n'envisagent que des solutions publiques ? Pourquoi préférer des situations de monopoles accordées à de grandes firmes intégrées, tandis que d'autres penchent spontanément en faveur de solutions plus concurrentielles ? Pourquoi des agences de régulation pour l'un et des procédures de coproduction pour d'autres ? La réponse à ces questions était très souvent : parce que c'est une manière de faire, parce que cela correspond à une tradition politique. Mais ce type de réponse ne résolvait qu'à demi le problème posé car il y a un risque d'explication tautologique en affirmant, « c'est différent parce que c'est différent historiquement ».

En creusant, on se rendait vite compte que cela renvoyait à des conceptions plus profondes dotées d'une certaine épaisseur. Lorsqu'il est question par exemple de la forme des contrats, complets ou incomplets, derrière le choix technique on touche à la confiance que les partenaires s'accordent. On touche aussi à l'importance des écrits par rapport aux engagements oraux. Pour les institutions de régulation, certains vont opter pour des structures spécialisées, chargées d'un contrôle strict, tandis que d'autres pays préfèrent des formules de co-régulation. Derrière cela, on pointe des conceptions très différentes quant à la manière de traiter des conflits d'intérêts.

Il nous est apparu très vite que réduire la comparaison internationale aux seules institutions, visibles et cibles des réformes, ne pouvait être tenu comme explicatif, car ce qui faisait l'unité de ce que nous observions dans le cas français tenait pour partie à des facteurs moins visibles que l'on appelle spontanément valeurs et culture politique. La question qui restait alors ouverte était de savoir comment en rendre compte, problème qui est moins simple qu'il y paraît et rencontré par d'autres courants⁹.

Une inspiration principale est venue des historiens et de la lecture d'Agulhon avec la distinction qu'il introduit entre les idées, l'idéologie et les mentalités collectives (Agulhon [1986]).

Dans sa leçon inaugurale au Collège de France à partir d'une analyse de l'identité française¹⁰, il pose la distinction fondamentale entre l'histoire des idées

8. Le décalage international a été d'un grand secours pour penser ces particularités invisibles ; il a servi de révélateur en nous forçant à questionner ce qui semblait naturel d'un point de vue indigène. L'Angleterre commençait son expérience radicale de dérégulation. L'Allemagne de l'Ouest se trouvait alors questionnée par l'intégration des Länders de l'Est.

9. De nombreuses comparaisons internationales, qu'il s'agisse des régimes de protection sociale (Esping Andersen), de la formation professionnelle (Sylvestre, Sellier), de l'organisation des firmes (Chandler) des régimes généraux de régulation (Crouch, Streek) ont fait ressortir des différences profondes entre des solutions nationales et aboutissent au constat de l'encastrement des pratiques dans des éléments de contexte, produits de l'histoire.

10. Cette leçon est prononcée en 1986 à un moment où le vote de l'extrême droite commence à faire masse. En quelques très belles pages Agulhon évoque cette « deuxième des crises nationales » (p. 17) et rappelle les grands fondements de la Nation en évoquant Renan « une nation n'existe guère si elle se réduit à la collectivité

et des mentalités collectives : « Nous devons nous placer sur le terrain théorique de l'histoire des mentalités collectives en tant qu'elle est distincte de l'histoire des idées. Cette distinction est l'essentiel de (ma) profession de foi méthodologique » (p. 23.) Lorsqu'il évoque les résultats de *la République au Village* il conclut que « la classique histoire des idées, des opinions, des politiques théorisées et organisées n'explique pas la totalité des comportements. » (p. 25.) Après avoir rappelé que les hommes politiques savent sentir ce genre de choses, ces différences spécifiques d'un lieu à l'autre, il avance, pour aussitôt la préciser, la notion de « tempérament ». Elle permet de distinguer « les pays, les régions, les nations, ou les aires culturelles » (p. 26).

Cette notion de tempérament avait été introduite par André Siegfried dans son *Tableau électoral de la France*. Après avoir pesé tous les facteurs de comportement électoral – le mode de peuplement, le régime de propriété, le facteur religieux, l'action de l'État – ressort l'idée d'un résidu irréductible de détermination qu'il appelait « le tempérament [...] au-delà du mot (reste) une réalité à expliquer, celle des caractères mentaux communs des membres d'un groupe. » (p. 27.) Et pour en trouver la trace, il faut en passer par l'histoire. Pour Agulhon, ce résidu à expliquer, appelé tempérament, inconscient collectif, ressort de l'histoire des mentalités ; il s'agit de mettre en évidence des caractères dont les acteurs n'ont pas une claire conscience puisque « l'histoire des mentalités collectives diffère de celle des opinions, des idées, des programmes politiques un peu comme l'inconscient du conscient » (p. 27).

Cette même question fut réexaminée par Paul Bois dans sa thèse d'État sur les comportements électoraux dans le département de la Sarthe. Après avoir tout repris des arguments de Siegfried dans quelques cantons, ce qui lui permet d'affiner la focale, il en vient à la conclusion que pour expliquer des comportements électoraux radicalement opposés (rouges *versus* bleus, vote de gauche *versus* conservateur) dans des micros sociétés rurales proches par ailleurs sur les autres facteurs, il fallait remonter aux idées nées au moment de la révolution. « Pendant six ans au moins le pays a été troublé jusqu'en ses profondeurs [...] le sang versé, les crimes commis incitaient les haines et les vengeances interminables (p. 359). À l'heure de la paix revenue, c'est trop peu de dire qu'il en restera des traces..... Une idéologie est née. » (Bois [1971].)

Ces explications « Agulhon-Bois » apportent une clef.

Elles permettent de distinguer ce qui est conscient de ce qui est inconscient dans l'action collective, distinction capitale que nous pointons sans cesse dans nos tentatives de comparaison. Relèvent du conscient, les idées, les idéologies. Elles se construisent dans les processus normaux et souvent rationnel de l'action collective. Elles prolongent largement dans notre cas l'étude des institutions et des principes d'action.

contingente de ceux qui habitent à l'intérieur d'un même circuit de frontières et qui sont administrés par un même État. Il y faut un minimum d'unité, objective et subjective, de nature plus profonde. Quelle est la nôtre ? » (p. 18)

Les mentalités collectives, elles, peuvent être appréhendées à la condition de remonter au moment de leur origine. Ici le fait de partir de la révolution française pour ces deux auteurs nous suggère une piste méthodologique. Les mentalités collectives se formeraient moins dans les processus de l'action ordinaire – les jeu des ajustements graduels et des adaptations contingentes (Friedberg [1993]) – qu'au moment d'événements violents, des crises, des mouvements sociaux, des guerres qui mettent en cause le lien social.

Cette distinction nous invite à ne pas hésiter à remonter aux origines et à introduire le temps long pour saisir l'origine de principes supérieurs, non écrits qui établissent tant de différences entre les pays. Elle suggère aussi de prendre en compte le rôle des crises et des mises sous tension dans la constitution de ces mentalités collectives.

Au milieu du XIX^e siècle, des doctrines s'élaborent pour faire face au défi de l'industrialisation. Un premier facteur tient certainement à la vigueur du socialisme municipal pour comprendre les réponses différentes données par le mouvement ouvrier européen au processus d'industrialisation et de développement urbain¹¹. Certains pays ont opté pour un pouvoir politique local doté de compétences et d'autres pour un pouvoir local sous tutelle, laissant les responsabilités au pouvoir d'État. Un second grand facteur tient aux racines de la légitimité étatique ; elles diffèrent entre l'Europe continentale et l'Angleterre et les États-Unis (Crouch et Streeck [1996]). En France comme en Prusse, l'État a eu un projet modernisateur (Kuisel [1984], Rioux [1980])¹², tandis qu'une conception d'un État pluraliste traverse la philosophie politique anglo-américaine (Cox [1987]). Dans le cas anglais, elle a servi à modérer les tendances interventionnistes qui résultaient d'un municipalisme actif.

Ces réponses s'inscrivent sur un fond d'habitudes, de références. Cette rencontre de références passées et de « problèmes à résoudre » aboutit à des solutions différentes ; ensuite les choses se déclinent sur de longues durées, avant que de nouveaux défis conduisent à de nouvelles bifurcations. Si l'on suit cette piste des origines, il faut introduire l'histoire de la construction des choix, comprendre les débats de l'époque, les justifications des solutions retenues et celles qui ont été laissées de côté. À partir de ces moments fondateurs, l'idéal serait de suivre les enchaînements automatiques qui forment un authentique « sentier de dépendance ». Mais, puisque tout n'est pas réglé, on peut penser que l'histoire aboutie et confortée autour de quelques principes d'action a dû traverser des crises, des moments de possibles bifurcations. Quels sont ces points critiques ? Comment le modèle en place a-t-il réagi ? En est-il ressorti modifié, plus fort ?

11. Voir les travaux de Castel et Rosanvallon et sur le développement urbain ceux de Topalov.

12. On ne peut penser des modèles de services urbains en les séparant de l'action publique. Les projets de réforme, les conceptions sur la manière de conduire l'action collective, les idées sur le partage des responsabilités respectives de l'État et du marché éclairent les solutions qui sont adoptées dans chaque pays. De sorte que si un modèle de services urbains peut se décrire selon des critères spécifiques et internes, il s'inscrit dans un contexte plus large (effet sociétal). D'où une articulation empirique entre trois champs : les conceptions globales du capitalisme, les formes de l'action publique, les modèles de services urbains.

Tableau 1. *Quelques choix fondateurs*

Conception de l'État	Héritage du socialisme municipal	
	Collectivités locales fortes	Faibles
État pluraliste organisateur		Angleterre États-Unis
État pluraliste interventionniste	Allemagne	
État unitaire interventionniste	Japon	France

Analytiquement, un modèle de services urbains se décrit donc comme un ensemble à trois niveaux donc chacun a de l'importance¹³.

– Les architectures institutionnelles renvoient au partage des tâches entre les acteurs. C'est la partie la plus visible répondant à la question « qui fait quoi ? ». Cette question elle-même se dédouble. Qui est responsable ? La Nation, la région, l'agglomération, la commune ? Qui opère ? Est-ce une grande entreprise publique, une entreprise municipale ou une firme privée ?

– Les principes d'action correspondent aux types de contrat, aux modes de financement, aux méthodes de tarification, aux principes d'inscription budgétaire – autonomie comptable et équilibre financier ou rattachement à un ensemble plus vaste et péréquation. Ces facteurs représentent les techniques invisibles qui permettent au modèle de fonctionner effectivement.

– Toutes ces constructions rationnelles, fruit de l'action publique, reposent quelque part sur des croyances tellement partagées que nul ne songe à les expliciter : cultures politiques et mentalités collectives.

La réunion de ces facteurs explique très largement des formes de capitalisme urbains différentes et aujourd'hui observables empiriquement. L'articulation de ces facteurs sur la longue durée donne à ces ensembles une cohérence modélisée. Les architectures institutionnelles commandent très largement les structures d'offre car la plus ou moins grande dilatation du secteur public explique les espaces laissés aux firmes privées (nous reviendrons sur ce point). Ensuite, la mise en œuvre sur le long terme de différents principes d'action et les conceptions collectives permettent de comprendre l'organisation effective des marchés. Dans un pays, un rôle essentiel sera joué par de grandes firmes régulées par le simple jeu des tutelles de l'État, par le respect de principes supérieur de concurrence et des règles de coresponsabilité. Dans d'autres pays, la croyance forte aux vertus de la compétition expliquera des firmes de tailles plus petites, une présence constante d'ingénieristes et de lawyers chargés de créer les conditions de la mise en compétition et le tout se trouvera coiffé systématiquement par des agences de régulation. Donc différences sur les firmes comme sur le

13. En vérité un modèle se définit aussi par sa dimension technique. Il suppose pour se former une certaine stabilisation technique si bien qu'à l'inverse les moments de changements techniques peuvent être aussi des occasions de mise en cause des institutions. Dans ce texte nous nous concentrons sur la seule dimension institutionnelle.

fonctionnement des marchés, et ceci s'articule directement en long terme aux choix d'architecture institutionnelle. Notre analyse de ces questions aboutit à une formalisation autour de trois modèles. Ils sont nés tous les trois en Europe, à la fin du XIX^e siècle et si nous durcissons le propos en les rattachant à un pays principal, en réalité leur influence est plus large.

PUBLIC LOCAL FORT

En Allemagne, la conception a été celle d'un État contractuel et interventionniste défendue par Bismarck au moment de la naissance de l'unité du pays. Cette vision fut doublée par une distinction capitale entre la « grande politique » et la « politique ordinaire ». La première concerne les fonctions régaliennes – monnaie, justice, défense, diplomatie – et les actions économiques et relève du gouvernement et du *Bund*. Les secondes sont gérées au niveau local. Plusieurs auteurs ont expliqué que ce partage est le résultat à l'origine d'un arbitrage politique sur les grands principes organisateurs (Haussermann [1988]). Christophe Charle a exposé ce *Sonderweg* et la thèse de Kocka sur la distance maintenue entre la noblesse et la bourgeoisie urbaine [1996].

Ce modèle contractuel et modernisateur s'est appliqué à deux aspects du développement. D'abord à la démocratie sociale par un engagement dans les règles de gestion de la main-d'œuvre. Dans l'entreprise, il s'agit de faire en sorte que la relation patronat/classe ouvrière ne débouche pas sur un affrontement, d'où l'introduction de lois sociales qui préfigurent le système de cogestion des années 1970. L'important pour ce qui nous concerne est de constater que ces principes de coproduction finalement très anciens vont irriguer bien au-delà de la seule régulation du marché du travail pour devenir une sorte de principe supérieur qui traverse l'ensemble de la société et qui s'applique aussi aux relations entre les firmes de réseaux et les collectivités locales. Par rapport à l'Angleterre, l'Allemagne verse très clairement du côté de la quête du consensus plus que de la compétition directe, de celui de la négociation entre les acteurs plus que de la mobilisation de la règle de droit.

Cette conception s'illustre aussi dans ce qu'on peut appeler la démocratie locale productive. L'État très tôt promulgue des lois et une réglementation en matière de logement et d'infrastructures et reconnaît le rôle important des collectivités locales pour fournir ces services de base (eau, électricité, transport, gaz, logement). Cette conception s'exprime dans un municipalisme pragmatique (Haussermann [1992] ; Korte [1991]). Pour les sociaux-démocrates, ces politiques contribuaient à l'émancipation et à l'organisation de la classe ouvrière. Pour la droite, gérer bourgeoisement la ville et les infrastructures, c'était mettre en place les conditions d'une paix sociale. C'était aussi un compromis secondaire car, à l'époque, il était admis que les services urbains relevaient de la « sphère » de la

redistribution, moins centrale que celle de la production où se faisait le véritable développement et les profits¹⁴.

Ce modèle repose sur quelques principes supérieurs :

- une conception d’une puissance publique interventionniste et organisatrice qui remonte au début du XIX^e (Cox [1987] ; Steinmetz [1990]) ;
- une place centrale des villes dans l’administration des affaires locales à la fin du XIX^e siècle puis pendant la République de Weimar ; elle fut réduite au profit des régions ou des entreprises nationales pendant la période nazie et rétablie après la seconde guerre mondiale ;
- Cette autonomie des villes se trouve cependant limitée par un principe de subsidiarité. Elles ont une position subordonnée par rapport au Land et au Bund qui promulguent les lois et qui redistribuent les finances (Knieps).

Architecture institutionnelle

Cette conception du « socialisme de l’eau et du gaz » établit une différence avec une conception française plus politique, plus globale mais moins opératoire. En Allemagne, l’idée d’un secteur public local fort est aussi spontanément partagée que le service public « à la française ». On observera que ce modèle s’est développé aussi au Japon où l’État a joué un rôle central dans la modernisation industrielle. Et qu’on le retrouve en Europe du Nord – Pays-Bas, Danemark, Suède, Finlande –, pays où la vigueur du pouvoir local ne s’est jamais démentie.

Tableau 2. *Public Local fort : Allemagne*

	Eau	Assainissement	Déchets	Chauffage	Énergie	Transports
Autorité organisatrice	Autorités locales	Districts	← 850 Autorités locales →			
Exploitant	<i>Stadtwerke</i>	Régies	Régies/privé	<i>Stadtwerke</i>	4 groupes intégrés et <i>Stadtwerke</i>	<i>Stadtwerke</i>
Autres acteurs	Siemens, Deutsche Babcock, Linde, KSB, Hochtief					
Principes	Public local fort : centrage sur le niveau métropolitain, entreprises Municipales multisecteurs Polyvalence, <i>Querverbund</i> . Péréquation sectorielle (contribution électrique, droits concessionnaires) Monopole territorial, concept d’unité de réseau Intégration industrielle dans l’électricité, structure oligopolistique régulée en haut par les mécanismes de la concurrence et en bas coordonnée par les élus locaux et les fonctionnaires communaux.					
Culture	Conception du changement fondée sur le pragmatisme (gradualisme) Culture du consensus, coproduction Plus d’importance aux facteurs de production industrielle qu’au « design institutionnel »					

Ces principes politiques supérieurs expliquent *des architectures institutionnelles*. Descriptivement, l’organisation de ces secteurs relève de la responsabilité des

14. Aussi peut-on penser que le grand mouvement actuel dit de « privatisation » témoigne d’une transformation des systèmes productifs, d’un déplacement des frontières du marché et de l’incorporation dans la sphère marchande de secteurs qui en étaient largement exclus : l’environnement, la logistique.

communes (voir tableau 2). Les responsables sont des élus locaux, non cumulants, épaulés par un corps anciens de professionnels municipaux – des fonctionnaires – structurés eux mêmes dans des organisations nationales : DIFU, Stätetag.

L'exploitation relève quasi exclusivement d'entités publiques avec une forme principale la *Stadtwerk*. Comme partout ailleurs, les Allemands ont commencé au XIX^e siècle par exploiter leurs services par des régies directes, incorporées dans les services municipaux et présentant les mêmes inconvénients de la lourdeur constatée dans les autres pays. Ils l'ont modernisée en lui donnant l'autonomie et une compétence multisecteur. Ces *Stadtwerke* publiques et multisecteurs gèrent les domaines de l'eau, du gaz, de l'électricité, du chauffage et des transports (Reidenbach [1995]). Elles peuvent avoir un statut de régie municipale autonome (*Eigenbetrieb*) ou d'entreprise dont le capital est détenu par la collectivité (*Eigenesellschaft*). L'assainissement a été jusqu'à aujourd'hui directement exploité par les services municipaux¹⁵.

Cette intégration de plusieurs domaines est doublement importante. On peut penser que cela permet de générer des économies d'envergure (*economy of scope*) par une meilleure coordination des équipes de terrain et des travaux sur la voirie. Le directeur d'une *Stadtwerk*, cité par Reidenbach (p. 85), affirmait dans leur bulletin professionnel vers 1994 que cette intégration permettait de faire des économies se montant jusqu'à 25 % d'un programme d'investissement. C'est beaucoup, le chiffre n'est pas vérifiable. Mais retenons cette caractéristique essentielle du modèle allemand, celle d'une intégration horizontale ; elle constitue une approche radicalement différente de l'efficacité par intégration verticale qui caractérise les deux autres modèles. Ce caractère multisecteur a aussi des conséquences financières car il permet les péréquations. Les profits des secteurs rentables, l'électricité et l'eau, compensent les pertes des transports urbains. Cela représente un puissant facteur de force de ce secteur public communal allemand.

Quelle est la place du secteur privé dans ce modèle ? La question doit être examinée à plusieurs niveaux. Une partie de la réponse découle de ce qui précède et de l'architecture du modèle. Si on considère le rôle capital des *Stadtwerke* dans l'exploitation de plusieurs services et souvent dans une partie de l'ingénierie, les firmes privées se trouvent bloquées de ce côté-là. Elles ne peuvent être actives que dans les parties restantes de l'exploitation et de l'ingénierie et dans les autres fonctions comme constructeurs, comme fabricants – on dira aussi industriels. C'est en grande partie ce que l'on observe.

- Dans l'eau, les *Stadtwerke* sont omniprésentes et expliquent cette situation paradoxale constatée par John Briscoe, un directeur de l'eau à la Banque mondiale qui se demande « pourquoi aucun distributeur d'outre-Rhin ne se trouve sur le marché international de l'eau, malgré des standards techniques élevés, une bonne qualité de l'eau produite et un bon fonctionnement du

15. Cela tient à des différences juridiques inscrites dans le droit des communes. L'eau a un statut de bien commercial et peut être financée par un tarif et gérée par une entreprise qu'elle soit publique ou privée ; tandis que l'assainissement est un bien de « souveraineté » et ne peut être financé que par une taxe ce qui incite à son maintien dans le périmètre des services municipaux directs.

système¹⁶». Pour le moment, leur approche a été axée sur la fourniture d'équipements.

- Des exploitants privés interviennent dans le secteur des déchets. Au départ, des entreprises familiales ont obtenu des contrats de ramassage, précis et à court terme. Elles cohabitent avec les services municipaux, ce qui constitue une situation assez semblable à celle observée en Angleterre et aux États-Unis. Le secteur devenant plus technique sous la poussée des mouvements environnementaux et le renforcement des normes, les firmes ont connu une concentration. Les groupes familiaux de départ se sont régionalisés, puis, au milieu des années 1990, certains sont tombés dans l'escarcelle de grands groupes d'infrastructure. Le groupe Otto a été racheté par le numéro mondial des déchets, l'Américain Browning Ferris Industries, avant d'être cédé. À la même époque, RWE, le grand électricien du pays, a mené une politique active. En une dizaine d'années marquées par la consolidation d'entreprises locales et de contrats avec les villes, il est parvenu à former un ensemble qui pesait 2,1 milliards de DM en 1998 (Lorrain [2000a]).

- Les plus grands groupes allemands abordent les marchés urbains à partir d'une entrée industrielle (Siemens, Brown Boveri, KSB dans les pompes, Deutsche Babcock, Linde, Lurgi Bamag, Wabag). Ils fabriquent les constituants de base de la « machine » urbaine : pompes, turbines, tuyaux, équipements de mobilité, système de dépollution, incinérateurs. Ils occupent les premiers rangs mondiaux dans leur spécialité¹⁷. Cette approche industrielle constitue une autre caractéristique de ce capitalisme urbain ; elle est totalement congruente avec l'architecture institutionnelle du modèle.

- La prééminence allemande est moins nette dans la construction. Hochtief, filiale de RWE, occupe le troisième rang en Europe, derrière les groupes français, Bouygues et Vinci. L'ancien numéro un du pays, Philipp Holzmann, n'est pas parvenu à sortir des difficultés malgré un plan de relance et a dû annoncer, au début de 2002, un dépôt de bilan. Ensuite, on trouve plusieurs groupes qui se trouvent au-delà du onzième rang européen et ce, malgré la taille du pays ; ils sont devancés par des Suédois ou des Néerlandais (Daei [2000]). Il y a à cela deux explications. La première tient à l'histoire économique. Dans un pays fédéral, ces groupes se sont développés sur une base familiale et régionale. La structure « naturelle » du marché y est moins nationale qu'en France et seuls quelques-uns, comme Bilfinger und Berger, Water Bau, ou Strabag, ont construit une organisation sortant du cadre régional de départ. L'autre raison tient aux principes d'organisation de ces marchés qui reposent principalement sur l'adjudication par lots séparés en corps d'État (Arab [2000]). Cela veut dire qu'à la différence du schéma ensemblier français (Campagnac [1992] ; Lorrain [1992] ; Guffon et Leconte [2001]), les entreprises de bâtiment ne maîtrisent pas toute la chaîne de la valeur en amont – l'ingénierie – et en aval – la sous-traitance du second œuvre. Ici, l'existence

16. HydroPlus, mai [1997], p. 18. C'est en train de changer.

17. Ici le parallèle doit être fait avec le Japon qui, lui aussi, se caractérise par la force de son industrie dans ces secteurs (Lorrain [1999a]).

d'une ingénierie publique qui organise largement les réseaux urbains, se trouve renforcée par une ingénierie de construction dans le logement tenue par des architectes concepteurs. Cette division du travail ne facilite donc pas l'expansion de firmes venant de la construction.

- Enfin, il nous faut évoquer l'organisation du secteur électrique car il se trouve à la source du développement de ce capitalisme urbain allemand. Il représente l'interface organique entre les municipalités et les firmes. Cette interface qui opère par les *Stadtwerke* se trouve au cœur du « modèle public local fort » d'abord pour des raisons très matérielles. Se développer dans la longue durée suppose d'avoir des ressources financières ; la distribution électrique les a apportées. Ensuite, les relations de travail permanentes entre les ingénieurs publics et ceux des firmes électriques privées ont aidé les premiers à évoluer et à sortir de la vision administrative de l'action publique. En un mot, la distribution électrique a été le lieu par lequel furent mises sur l'agenda public des questions venant du marché : mesure, efficacité, rentabilité. L'équivalent en France doit être cherché dans le secteur de la distribution d'eau potable et dans l'aménagement urbain.

Les relations entre ces deux mondes se sont établies naturellement et dans la longue durée (Stoffaës [1994] ; Lorrain [2000a]). Des compagnies privées ont créé les premières centrales électriques à la fin du XIX^e siècle ; les municipalités leur accordaient des contrats de concession et un monopole territorial pour la production et la garantie de distribution qui pouvait se faire soit par la firme, soit par la ville ; assez rapidement, des municipalités sont entrées au capital de ces compagnies. Ce paysage a peu changé dans ses principes. Le système électrique repose toujours sur des entreprises privées dans lesquelles les municipalités détiennent une part du capital¹⁸. Jusqu'à la dérégulation qui se met en place en 1998, elles détenaient un monopole territorial. Elles restent encore organisées en entreprises intégrées : production, transport, distribution. Elles assuraient 40 % de la distribution, contre 30 % pour les *Stadtwerke* et 28 % pour des compagnies régionales. Après les fusions et les reclassements de 2000, le paysage s'organise en quatre blocs : RWE (et VEW), E.ON (Veba et Viag), Vattenfall (à l'Est avec Veag), EnBw (EDF).

Si la gestion publique a pu rester un principe actif sur plus d'un siècle, c'est donc d'abord parce qu'il reposait sur une première équation forte : les biens publics doivent être gérés de manière publique. Mais les autres pays aussi affirmaient la même chose à la fin du XIX^e siècle ; or, ils ont changé. Les Allemands, eux, ont su faire évoluer leur modèle pour préserver ce qu'ils concevaient comme un principe supérieur. Cette entrée permet de dévoiler d'autres principes formels et d'autres plus informels relevant des mentalités collectives.

18. C'est toujours le cas pour RWE mais les droits de vote ont été recalés en 1998 au prorata du capital détenu, ce qui réduit le poids des municipalités. Les collectivités ont cédé leur participation dans Preussen Elektra. Le Land de Bavière a vendu ses actions dans Bayernwerk. La fusion des maisons mères de ces deux électriciens a donné naissance en 1999 à un nouveau très grand groupe, E.ON.

Ce modèle se caractérise par une conception pragmatique et graduelle du changement. À la différence de l'Angleterre, il ne se caractérise pas par la recherche de grandes transformations du cadre mais par des adaptations de l'existant. L'Allemagne, tient à quelques grands principes d'action et les a graduellement modernisés (Reidenbach [1995]).

- Les Allemands ont mené à bien une politique de regroupements communaux dans les années 1970, de sorte que les municipalités, autorités organisatrices, couvrent de vastes territoires (Jouve et Lefevre [1999] ; Grunow [1991]).
- Ils ont renforcé leurs *Stadtwerke* en assurant le passage de départements municipaux à des sociétés (Reidenbach, *op. cit.*)

OPTIMUM FONCTIONNEL

Le modèle anglais, dont certains traits se retrouvent aux États-Unis, repose au départ sur une philosophie de libre administration des affaires locales. Depuis le début du XIX^e siècle, les paroisses assurent la fourniture de services nombreux : distribution d'eau, éclairage public, construction de routes, aide aux pauvres, activités funéraires (Byrne [1985] ; Garrard [1994]). L'Angleterre d'avant la première guerre mondiale est le pays où les compétences du gouvernement local sont les plus étendues et il sert de référence à tout le socialisme municipal. À ce point, la généalogie est proche du modèle « public local fort » d'Europe du Nord. Pourtant, il va y avoir bifurcation, car cette première idée va se trouver limitée par deux autres principes qui ne vont cesser de prendre de l'importance : une rationalisation de l'action publique et une conception pluraliste de l'État.

Dès les années 1880, un mouvement de rationalisation se fait jour. Certaines tâches des paroisses sont transférées vers des *boards* – sortes de régies spécialisées travaillant dans un cadre plus large que celui de la commune – pour des raisons d'efficacité. Ce mouvement sera constant et fonde une croyance forte dans l'idée de l'optimalité des choix institutionnels. On peut y voir l'influence des idées économiques dans la sphère de l'action publique (Walras – Pareto). Une situation optimale pour les parties, en termes de prix et de qualité des services, est obtenue lorsque certaines conditions d'organisation des secteurs et de mise en concurrence sont réunies.

Une seconde limite à la libre administration des communes est venue de la conception pluraliste de l'État. Il n'a pas à tout faire et à décider de tout. Ceci distingue la tradition anglaise de la philosophie plus interventionniste des pays continentaux. Et si l'État ne fait pas lui-même, il fait faire, d'où le développement ancien d'une réflexion sur le contrôle (Cox [1987] ; Wright [1993]).

Le croisement de ces trois philosophies – libre administration, rationalité et pluralisme – explique une histoire chaotique du pouvoir local en Angleterre, faite de réformes continuelles avec d'importants changements des règles du jeu. Ceci contraste avec le gradualisme allemand et le pragmatisme français pour les affaires locales. Cette histoire a suivi trois grandes séquences historiques (Stoker [1995]).

D'abord, une période de type « public local fort » : les communes administrent directement jusqu'à la fin du XIX^e siècle. Puis le système s'adapte, toujours dans une géométrie publique et locale, par un transfert de compétences à des commissions vers 1920-1940. Comme l'expliquent Gurr et King ([1987], p. 171) les incitations initiales à la création d'un système moderne du gouvernement local résultent des conséquences économiques et sociales de la révolution industrielle. À cette époque, on se trouve totalement en gestion publique locale et les missions d'autorité organisatrice et d'opérateur se trouvent confondues dans la même entité publique.

Une seconde période peut être qualifiée de « public central fort », car les compétences sont progressivement transférées à des Local Agencies publiques (1960-1970). Ce dessaisissement s'accomplit au nom d'un principe d'efficacité et de la recherche de l'optimum institutionnel. Parmi les réformes importantes de cette période, mentionnons le regroupement des communes recommandées par le rapport Radcliffe-Maud¹⁹ (Goldsmith [1986]), ou la dévolution de l'eau et de l'assainissement à des compagnies publiques de niveau régional. Cette phase rationalisatrice s'inscrivait alors totalement dans l'édification d'un Welfare State moderne. Cependant, si la dépense publique locale augmente, ces années 1970 sont aussi marquées par un contrôle grandissant de l'État. R. Rhodes a qualifié ces années de « période d'incorporation » pour signifier que le gouvernement local, par l'intermédiaire de ses associations nationales, a été progressivement entraîné dans les cercles du processus décisionnel central (Rhodes [1988]). Ce processus de rationalisation comportait trois facteurs de mise en péril :

i) l'*incorporation* évoquée plaçait le gouvernement local dans la dépendance croissante de « White Hall ».

ii) La rationalisation des agences de gouvernement renforçait un mouvement de professionnalisation ancien. Ce qui était une force à l'origine allait conduire à une « moindre sensibilité aux pressions des électeurs », (Pickvance [1985] ; Dunleavy [1991]).

iii) Ceci venait renforcer un trait de culture politique pointé par Bulpit sous le terme de *dual policy* pour signifier une séparation entre la grande politique *high politics* (défense, politique étrangère, politique économique nationale) et les domaines techniques *low politics*. Progressivement le pouvoir local anglais allait perdre une partie de sa dimension politique, source de légitimité dans les deux autres modèles, pour devenir un pourvoyeur de services, et sur ce terrain il allait rencontrer la concurrence du marché.

Un troisième étape commence dans les années 1980 avec les privatisations et la mise en œuvre de principes de marché dans les services publics locaux. Les Anglais distinguent sur ce point deux notions : les « privatisations » pour désigner les ventes d'actifs ; des politiques de « commercialisation » pour signifier l'entrée de principes de marché dans les champs : mesure, tarification au coût réel, fin des subventions croisées. Pendant la première moitié des années 1980, l'Angleterre de Margaret Thatcher va jouer un rôle pionnier dans le monde en donnant le signal

19. Voir aussi le rapport de la Royal Commission de 1969.

d'une remise en cause du paradigme dominant depuis les années 1930 : l'État correcteur des défaillances du marché et l'État bienfaiteur, ce que l'on réunit sous les notions de keynésianisme et de welfare state.

Ces idées se sont trouvées en phase avec celles de Ronald Reagan élu un an plus tard président des États-Unis, en 1980, et les deux leaders ont été les promoteurs actifs de ce qu'on appellera la « révolution conservatrice » (King [1987]). Ces idées ont questionné fondamentalement les théories en vigueur. Elles ont conduit à remettre en cause la vision de l'État, les monopoles publics et les modes d'action des collectivités locales. C'est une histoire maintenant bien connue et largement documentée dans ses justifications (King [1987] ; Vickers et Yarrow [1989]) comme dans ses résultats (Bischof, Kay, Mayer [1994] ; Ernst [1994] ; Bakker [2002]).

Cependant, avant de présenter l'unité modélisée de ces réformes, nous voudrions insister sur la continuité des idées. Ce qui s'est passé en Angleterre ne relève pas seulement d'une lutte politique directe contre le Labour et les syndicats, ce qu'exprime le slogan « rolling back the state », mais participe aussi d'une recomposition de l'action publique s'inscrivant dans des expériences passées de rationalisation et dans un corpus critique de la théorie des monopoles naturels. La justification de ces derniers se trouvait fondée sur l'idée de défaillances du marché. Le modèle dont il va être question trouve son inspiration dans une série impressionnante de travaux théoriques²⁰ qui questionnent les *State Failures* et qui examinent les multiples voies pour mettre les monopoles en mouvement.

Les privatisations ont beaucoup changé la physionomie du gouvernement local mais, d'une certaine manière, elles n'ont fait que prolonger une tendance inscrite dans l'histoire longue. Dans les années 1930, le transfert de compétences des communes à des entités de niveau supérieur illustre la perte d'influence du gouvernement local. La nationalisation du gaz et de l'électricité en 1947 et en 1948 a renforcé cette tendance tout en privant les collectivités locales d'une partie de leurs ressources. La réforme de l'eau et de l'assainissement en 1973 au bénéfice de compagnies publiques régionales s'inscrit dans cette même généalogie (Kinnersley [1994]).

On peut y voir les conséquences d'une hésitation doctrinale, car deux traditions se combinent : faut-il favoriser le développement d'une démocratie à la base ou rechercher l'efficacité par recours à des agences spécialisées, *local government* versus *local agencies* ? Depuis un demi-siècle, les réformes réduisent plutôt le gouvernement local au profit des *local agencies* (Steward [1989]).

Le paysage actuel

Ceci explique le paysage actuel. À la question première de savoir « qui sont les autorités responsables », l'Angleterre apporte des réponses variables selon chaque secteur. Ensuite, la structure industrielle des marchés s'explique par la recherche de la compétition. Là où il y avait des monopoles publics, verticaux et intégrés, les

20. Évoquons pour mémoire, Hayek, Alchian, Demsetz, Stigler, Stiglitz.

réformateurs anglais ont opté assez rapidement pour des architectures ouvertes (voir tableau 3).

Tableau 3. *Optimum fonctionnel : Angleterre*

	Eau et Assainissement	Déchets	Chauffage	Énergie	Transports
Autorité organisatrice	National River Authority Dept. of Environment Ofwat	Waste District	District	Ministry Ofwr	Autorités locales
Exploitant	10 entreprises privées 20 Statutory Water Co	WDA + privé	12 E. de distrib. Bus privés 1 transporteur 3/10 producteurs		
Principes	Intégration du cycle + ppe ATR	Séparation collecte/traitement <i>competitive tendering</i>		Structure compétitive <i>coordination par le pool</i>	Concurrence par lignes
	Optimum fonctionnel pour les institutions et spécialisation sectorielle. Mise en compétition : par ligne (déchets, bus), par organisation sectorielle (électricité, <i>unbundling</i>) ou par accès tiers au réseau, (<i>common carriage</i>). Élimination des subventions croisées entre secteurs et entre filiales d'un même groupe.				
Culture	Challenge, conflits, disputes (recours au droit), culture du contrôle (Agences, <i>monitoring</i>). Confiance dans les marchés pour affecter les ressources plus que dans des entreprises intégrées (rôle des traders, ouverture aux entreprises étrangères) : compétition. Croyance dans l'importance des institutions. Processus de réforme permanent.				

Le secteur de l'eau et de l'assainissement se trouve sous la responsabilité de deux entités administratives et d'un régulateur (Ofwat). Il est structuré autour d'une vingtaine d'entreprises privées, anciennes qui ne distribuent que de l'eau et qui représentent 25 % du marché – les Statutory Water Companies – et surtout de dix compagnies régionales privatisées fin 1989. L'évolution de ces compagnies est exemplaire de la façon dont la définition des règles du jeu peut affecter un secteur industriel. Il est clair que la privatisation a donné une liberté aux compagnies d'eau. Elles se sont diversifiées dans les déchets (Severn), la construction (Anglian/l'électricité), (North West/ Welsh) et elles se sont beaucoup internationalisées. Inversement, le changement des règles, leur durcissement drastique en 1999 a mis en péril toute l'industrie. Le paysage est plus instable, le système se recompose (Lorrain [2000b], Bakker [2002]).

Dans l'électricité, les réformateurs n'ont pas voulu recommencer l'expérience de British Gas consistant à privatiser sans changer la structure industrielle ; l'industrie électrique a été totalement démembrée (Glachant [2001])²¹. Là où le Central Energy Generating Board avait le monopole de la production et du transport, on trouve désormais une entreprise de transport, trois producteurs dont l'influence de cesse de baisser avec l'arrivée de producteurs indépendants. La distribution est assurée par douze entreprises régionales privées. Le paysage a énormément changé. Des groupes étrangers sont entrés et contrôlent plus de la

21. Voir aussi les travaux de Finon et Serrato [2000] et les références aux travaux anglais par Glachant [2001].

moitié de l'industrie. La libéralisation plus récente a donné aux consommateurs le droit de choisir leur fournisseur. Ce secteur qui relevait d'une logique de service public (*utility*) se banalise comme d'autres marchés et devient une *commodity*. Pour ce secteur, l'Europe présente bien trois configurations : architecture fragmentée dans ce cas, oligopole en Allemagne et en Espagne, opérateur historique dominant en France et en Italie.

Les réformes se sont aussi appliquées aux transports urbains – qui relèvent d'une autorité locale – et aux chemins de fer selon un principe de mise en compétition par ligne. Des mises aux enchères ont conduit à attribuer des lignes, des sillons dans ces deux secteurs avec comme effets l'arrivée de groupes étrangers (SNCF, Connex), de nouveaux venus au secteur (Virgin) et l'émergence d'un groupe national de transports (Stagecoach). Par rapport aux solutions continentales qui privilégient la dimension d'un réseau maillé et la coordination de tout l'ensemble par un opérateur unique de réseau, ces réformes portent dans un univers technique une vision de marché²². Chaque ligne peut être attribuée à un opérateur différent dont les performances sont suivies par des indicateurs. La manière dont se fait l'optimisation de système reste une affaire non traitée.

En ce qui concerne les déchets, un autre principe de compétition a été introduit. Les municipalités, autorités responsables, sont tenues de mettre en compétition leur service. Une offre privée s'est donc rapidement formée. Au départ très éclatée, elle a suivi un processus rapide de consolidation. Là aussi, une impulsion essentielle est venue de groupes étrangers : Onyx (Vivendi), Sita (Suez), Brambles (Australie). Dans un panorama qui s'est profondément transformé en quinze ans émerge un groupe anglais (Shanks), tandis qu'un autre (Biffa) est intégré à Severn Trent, le numéro deux de l'eau.

Dans une compétition mondiale entre firmes et entre modèles, les réformes anglaises n'ont donc pas totalement abouti à susciter des champions nationaux capables de rivaliser avec les poids lourds des deux autres modèles, électriciens allemands et français, groupes de l'eau et de la construction en France. À cela deux raisons. Les réformes sont récentes et surtout l'objectif principal de la recherche d'une meilleure efficacité par la compétition produit des effets sur l'offre. La quête d'architectures ouvertes, les opérations de démembrement (*unbundling*) imposées aux électriciens, à British Gas, les refus aux demandes de fusion des firmes de l'eau ne prédisposent pas à la constitution de grands groupes.

En revanche, il est un domaine où l'offre de ce modèle excelle : l'ingénierie. Si on rassemble dans un même ensemble les ingénieristes techniques, les consultants généraux, les financiers (*securities firms*), les juristes (*lawyers*), alors ce modèle de service urbain se trouve leader mondial. Des firmes comme Hallcrow, Binnies, Mott MacDonald, ou Clifford Chance, Fresfields, SG Warburg²³ jouent un rôle essentiel sur l'amont de ces secteurs. Ils conseillent les décideurs, définissent les

22. Sur ces questions de coordination entre technique et marché, voir Curien [2000]. Voir aussi les travaux de J.M. Offner.

23. Sur ce créneau des Securities Firms (banques conseil) les américains tiennent le haut du marché avec Goldman Sachs, Morgan Stanley, Merrill Lynch, J.P. Morgan, Credit Suisse First of Boston.

problèmes, organisent les procédures de sélection et participent *ex-post* au contrôle. L'influence ne se mesure pas forcément en chiffre d'affaires ou en capitalisation mais aussi en capacité à peser sur le maillon stratégique.

Quelque part, l'architecture industrielle reflète les principes supérieurs. Dans un modèle qui cherche à accroître la compétition dans des secteurs relevant historiquement du monopole, un pouvoir essentiel revient à ceux qui organisent le marché. Les industriels ou les constructeurs ne sont là que pour exécuter : appliquer les plans de montage, répondre aux cahiers de charges conçus par des consultants.

Selon que l'on croit aux vertus de l'intégration ou de la compétition, les acteurs principaux ne sont pas les mêmes. Dans le premier cas vont s'installer dans le pays de grands groupes industriels ou de services ; ils présentent une offre intégrée allant de l'exploitation à l'ingénierie ; les structures sont oligopolistiques. Dans le second cas, la structure va être plus atomistique avec plus de spécialisation par secteur et les ingénieristes vont occuper la fonction de pilotage du système.

Mobiliser une série de principes

Pour éclairer tout cela, on peut mobiliser une série de principes, de mentalités collectives qui expliquent une partie de ce qui vient d'être décrit.

i) La première idée essentielle que nous avons pointée est celle de la recherche de solutions optimales ; cela explique une certaine architecture institutionnelle très caractéristique du modèle anglo-américain et exceptionnelle par rapport à celles de l'Europe continentale. Plus au fond, cela témoigne d'un *attachement à l'idée de rationalité*. La gestion des affaires locales devrait pouvoir échapper aux passions politiques et suivre les principes harmonieux du « bien gouverner ». Il y a certainement des filiations intellectuelles à établir entre la manière anglaise de répondre aux problèmes de corruption qui sévissent à la fin du XIX^e siècle, le mouvement américain pour le « bon gouvernement » (Lowi [1969], Banfield et Wilson [1966]) et la rhétorique actuelle autour de la « bonne gouvernance ».

ii) La quête de l'efficacité qui se traduit par la mise en place d'architectures compétitives au niveau des firmes, par des institutions de régulation, exprime au fond une adhésion à l'économie standard et aux vertus de la compétition. Il est un autre trait culturel très important qui tourne autour du couple *confiance/contrôle*. On pourrait dire, en caricaturant, que les réformateurs anglais n'ont cessé de vanter les vertus des marchés et des firmes mais qu'ils leur font si peu confiance qu'ils ne cessent de les encadrer. La manière d'organiser la concurrence en Europe exposée par Dumez et Jeunemaître montre ici deux mentalités collectives. Un Office des cartels et une concurrence oligopolistique organisées par des accords suffisent en Allemagne, là où les Anglais superposent les institutions (1991). Le modèle français de services urbains est encore plus hétérodoxe en se régulant sans institution formelle de régulation mais par l'usage de différents mécanismes relevant d'un jeu de *check and balance* (Lorrain [2001]).

Peut-être faut-il y voir l'empreinte d'une longue histoire. Le capitalisme anglais et américain a été ouvert (l'Empire britannique), souple, innovant et parfois sauvage. La puissance publique sait qu'elle peut se faire déborder ; ce sont les expériences des chemins de fer et du gaz (Chandler [1977] ; Tarr [1999]). Les exemples d'opportunisme sont nombreux, car plus les échanges se font entre des territoires lointains moins la confiance interpersonnelle peut jouer son rôle modérateur. Le capitalisme allemand, développé d'abord sur une base régionale, a pu reposer sur la confiance entre les pairs (*bona fides*) ; le même principe structure les échanges dans les services urbains en France. L'Angleterre du grand commerce ou les Etats-Unis, où les marchés sont immenses, furent sans doute confrontés avant les autres au problème de l'échange anonyme et y répondirent par des théories nouvelles (le principal agent) et des institutions de contrôle.

Confiance et contrôle tracent deux conceptions des relations de partenariat ; la France et l'Allemagne se caractérisent plutôt par la recherche du consensus, et l'Angleterre par plus de confrontation. Tout y concourt, tant la reconnaissance des droits individuels que l'existence d'une offre (les *lawyers*) qui entretient un règlement des conflits d'intérêts par le droit.

iii) Il est un autre trait qui caractérise ce modèle, celui de la croyance dans le rôle des institutions comme impulseur du changement. Cela établit une distinction capitale avec les deux autres modèles placés sous le signe du gradualisme et du pragmatisme. En dix ans les Anglais ont lancé trois réformes majeures dans les services urbains : les privatisations, l'attribution de licences dans les bus ou le *Compulsory Competitive Tendering*, et ensuite une loi PFI qui fusionne les activités de construction et d'exploitation pour des équipements collectifs ou des bâtiments publics. Tout cela venait après les regroupements des institutions dans les années 1970, l'abolition du GLC vers 1985 et après des changements dans la fiscalité locale (*Poll Tax*).

Dans chaque cas, ces réformes furent présentées avec un grand renfort de publicité comme étant essentielles et ayant une portée universelle. Dans le secteur de l'eau, la réforme date de décembre 1989. Pourtant, dès ce moment-là, des bataillons de consultants et d'ingénieristes, malgré un faible recul, se répandaient dans le monde entier pour exposer les mérites de leur approche. Bien sûr, l'action suppose un minimum d'adhésion et chacun croit en ce qu'il entreprend. Mais il y a, dans cette prétention à l'universalité, un comportement étonnant que contredit par ailleurs une tendance réelle à l'*understatement*. Si on admet ce dernier point, peut-être faut-il voir dans ces comportements moins une propension à l'emphase qu'une croyance profonde dans les vertus d'une « bonne » architecture institutionnelle.

Les universitaires de ces pays ont inventé une branche de l'économie, l'économie institutionnelle, qui attache de l'attention au *design* institutionnel. Comme le rappellent Vickers et Yarrow, l'Angleterre élève parfois l'économie au niveau d'un noble art. La communauté des économistes a eu une grande influence dans les réformes. Or, chacun ne recommande que ce qu'il sait et il ne sait vraiment que ce qu'il fait. Alors, ne soyons pas surpris qu'ils échafaudent des institutions pour réformer le monde. Leurs homologues en France et en

Allemagne sont surtout des ingénieurs. Ici les systèmes de production des élites expliquent une partie de la différence : London School of Economics et Oxbridge, versus Universität ou X-Mines-Ponts. Sur la longue durée, ces filières produisent des différences quant à la vision spontanée des problèmes (où l'on retrouve à nouveau la thèse du « sentier de dépendance »). Les ingénieurs continentaux travaillent sur des objets techniques, sur des *process*. Ils optimisent, ils adaptent avant de tout changer. En cas de rapprochement entre deux firmes, ils étudient les besoins, les traduisent en programmes de travaux et le financier ne vient qu'après. Dans le cas anglais sur les mêmes sujets, l'aspect financier semble prendre toujours le premier pas ; des juristes et des financiers se trouvent aux postes de commandes.

POLITIQUE ET DELEGATION.

La France oscille entre deux conceptions de l'État, libéral ou grand organisateur (Rioux [1980] ; Auby et Ducos-Adder [1975]). Elles varient selon les conjonctures : libéralisme à la fin du XIX^e siècle, planisme dans les années 1930 et recours à l'économie mixte dans les années 1950. Mais ces variations fonctionnent autour d'un très ancien État unitaire de philosophie interventionniste. Un premier trait marque ce modèle de manière évidente : la surpuissance de l'État. Il est renforcé par un second trait : le retard économique.

Ces deux permanences expliquent beaucoup, ou du moins permettent de comprendre pourquoi certains principes supérieurs furent posés il y a un siècle et demi. Par rapport à ses deux voisins, la France s'est trouvée en retard dans son développement industriel. Le pays était plus rural. Cela explique la faiblesse organique du pouvoir local que l'on peut illustrer par le nombre, la disponibilité, la compétence des élus locaux, ou par l'histoire de la fonction publique territoriale²⁴. Ses élites représentatives des petites villes ont largement rejeté le municipalisme et ses idées de modernisation contractuelle. Elles étaient assez largement étrangères à leur univers mental et à leurs expériences ordinaires. En outre, elles venaient pour partie de Prusse, l'ennemi de 1870 et le mot de « municipalisme » faisait alors écho à la Commune de Paris : deux expériences sensibles dans les mentalités collectives.

Le retard explique aussi les stratégies mises en œuvre pour le combler. Nous en avons trouvé des racines dans l'histoire maritime au XVII^e siècle : celle des Compagnies de commerce (Lorrain [1993])²⁵. Si l'État ne peut pas tout faire lui-même car il faut mettre les bouchées doubles il fait appel à l'entreprise privée. L'idée du « faire-faire » est donc très ancienne et dès cette époque les ingénieurs royaux et les économistes ont justifié le recours à l'entreprise privée, ont comparé les procédures de rémunération de la firme, ont débattu de la question du profit. Dès le XVII^e siècle se trouvaient écrites les bases d'une grammaire de l'action publique par délégation.

24. Voir IFSA [1977]. Les numéros spéciaux des *Annales de la recherche urbaine* (44-45, 1989) et de *Politix* (53, 2001).

25. Pour une généalogie plus marquée par la construction et les grands travaux voir Bezançon [1999].

Dans l'organisation des services urbains (comme dans les rapports salariaux), les solutions françaises sont d'une nature radicalement différente de celles de l'Allemagne avec un retard de la négociation collective dans les entreprises et le soutien à une solution privée d'exploitation des services urbains ; elle videra de son contenu toute édification d'un pouvoir local fort.

Le modèle se caractérise depuis le milieu du XIX^e par la délégation de missions de service public au secteur privé. Cette situation est cohérente avec un État fort qui entretient des collectivités locales faibles : méfiance du centre à l'encontre des particularismes locaux. Elle est confortée parce qu'il n'existe pas de philosophie politique à gauche comme à droite faisant des villes un lieu de transformation de la société. À la différence de l'Allemagne, la France n'a pas eu de vrai projet politique sur les villes, les priorités réformatrices ont été autres. Ceci explique des régies municipales qui tardent à être modernisées. L'exemple allemand nous aide à répondre à la question : pourquoi des régies faibles ?

Parce que la conception qui prévalait en France jusqu'aux années 1920 était celle d'un « État minimum » ; le Conseil d'État, par sa jurisprudence, a veillé en permanence à limiter l'interventionnisme local afin de stopper tout risque de développement d'un socialisme municipal. Mais aussi parce que les élites politiques françaises, en particulier à gauche, ne voyaient pas en quoi les actions matérielles par l'eau et le gaz contribuaient à leur projet de changement social. La place secondaire d'un élu comme Henri Sellier au sein de la SFIO en est une illustration ; ses idées sont mal reçues et elles le sont tardivement²⁶. Si la distinction entre la « grande » et la « basse » politique fonctionne explicitement en Allemagne et en Angleterre, elle opère implicitement en France. Les élites y ont le goût de la grandeur, se passionnent pour les grandes idées et se désintéressent de l'intendance. « L'intendance suivra » est une formule qui veut dire beaucoup. Philippe d'Iribarne a pu montrer en quoi la « logique de l'honneur » présente dans le comportement concret des acteurs en situation de travail était caractéristique d'une culture venant de l'ancien régime ; c'est aussi à cette période qu'il faut puiser pour saisir le rapport de l'élite politique à l'« intendance ». Elle exprime la relation entre le « maître » qui décide et l'intendant qui applique. Passionnées par les débats d'idées et la géopolitique, les élites politiques françaises se sont constamment désintéressées de ces affaires locales : trop terre à terre. Elles ont donc délégué à d'autres le soin de gérer.

Ces traits historiques une fois posés expliquent la suite. Les acteurs suivent la ligne de plus grande pente ; la faiblesse des villes appelle des partenaires solides qu'ils trouveront dans les groupes de services urbains. Ils naissent pour les adductions d'eau, la grande modernisation de la fin du XIX^e siècle. La Compagnie générale des eaux date de 1853, la Société lyonnaise des eaux et de l'éclairage de 1880. Cette dernière se développe en plus à l'international et surtout dans l'électricité où elle jouera un rôle de premier plan. Les nationalisations de l'après guerre puis la décolonisation vont l'amputer durement. C'est seulement à la fin

26. Voir à nouveau les deux numéros de revues cités (note 24) et les références aux travaux de Christian Topalov, de Jean Pierre Gaudin, de Viviane Claude et de nombreux historiens.

des années 1960, lorsque l'urbanisation prend son essor, que ces deux groupes de services urbains se développent dans les autres réseaux techniques urbains de l'assainissement, du chauffage, des déchets, puis des transports et, plus tard, dans ceux du câble et de la communication.

D'un point de vue descriptif et institutionnel, les communes sont les autorités organisatrices²⁷ pour tous les réseaux ; elles le sont aussi pour la distribution électrique même si l'existence d'une grande entreprise nationalisée a eu tendance à faire oublier ce principe (voir tableau 4). Au poste de commandement, on trouve les maires, politiquement légitimes, proches du citoyen. Il y a donc là une proximité avec le modèle allemand avec cependant deux nuances.

Une partie des maires des grandes villes sont des élus nationaux occupés de sorte que la dimension politique par différence avec une approche professionnelle y est plus marquée. De ce fait ces grands élus qui président beaucoup, travaillent sur des problèmes de nature hétérogène ont tendance à déléguer pour pouvoir continuer à piloter leur réseau de pouvoir.

Tableau 4. *Politique et délégation : France*

	Eau et Assainissement	Déchets	Chauffage	Énergie	Transports
Autorité organisatrice	Communes ou 12 000 syndicats de communes dans tous ces secteurs				
Exploitant	Régies municipales ou Groupes Vivendi-E, Suez, Bouygues			EdF/GdF Charbonnages SCP	4 groupes
Transports urbains	RATP ; SNCF 85 réseaux (Keolis/Via-Transexel + Carians) ; Connex (Vivendi, CGEA, CGFIE) ; Transdev (CDC)				
Autres acteurs	Intégration ingénierie Grands constructeurs : Vinci, Bouygues, Spie			Alstom	Renault, Matra
Principes	Niveau ville + appui par gestion déléguée. Rôle central du contrat. Spécialisation sectorielle, équilibre financier, (interdiction des subventions entre secteurs), Mesure des consommations (compteur). Intégration industrielle dans de grands groupes.				
Culture	Héritage d'un État fort et d'un pouvoir local faible : tutelle et gestion déléguée. Acception de grands groupes, d'une structure en monopole ou oligopole, du profit. Liberté d'action des firmes ; importance des ingénieurs. Système consensuel de type auto-régulé (fusion des élites industrielles et étatique), régulation par « check and balance ». Changement graduel, plus d'importance accordée aux modernisations concrètes qu'aux changements du cadre institutionnel.				

Seconde différence avec la question des regroupements communaux. La France, dans les années 1970, a refusé ce que toute l'Europe mettait en œuvre. Alors comment rester efficace tout en étant morcelé institutionnellement en 36 500 communes ? C'est là que l'autre dimension des institutions, l'industrie,

27. Sur ce modèle français de services urbains, voir les travaux de Lorrain [1992] ; [1993] ; [1997] et [2001], qui en présentent différentes composantes.

prend tout son sens. L'existence de quelques grands groupes a réintroduit une cohérence. Le modèle dépend d'une autorité politique qui délègue. Il est institutionnellement fragmenté mais industriellement concentré.

Le second trait de ce modèle tient à de grandes entreprises anciennes, diversifiées, internationalisées, ayant depuis longtemps intégré des activités d'ingénierie et parfois quelques travaux. Compte tenu de sa taille, la France est certainement le pays au monde qui puisse aligner autant de majors pour un secteur économique : Suez, Vivendi, Bouygues, Vinci, EDF. Et nous ajouterons la CDC « urbaine » qui, d'une autre manière, produit de la ville par ses SEM de construction et d'aménagement, par de l'ingénierie et par du financement.

Ici, la différence est flagrante avec l'Angleterre. La différence des tailles des firmes traduit pour partie des écarts de temporalité ; ces groupes se sont édifiés en plusieurs générations. Surtout, elle exprime des différences de vision sur la nature des firmes. Les Anglais craignent l'abus du monopole ; ils cherchent spontanément à recréer les marchés d'Adam Smith ; ils amoindrissent leurs firmes. En France, non. Au contraire, l'existence de champions nationaux est plutôt vue comme un avantage compétitif. Les valeurs des élites diffèrent. On en trouve aussi une illustration avec les notions de *shareholder* et de *stakeholder*. En France, les résultats d'exploitation n'ont pas été captés immédiatement par les actionnaires ; les dirigeants ont eu une grande liberté pour les affecter aux salariés et surtout à l'expansion de la firme. Sur ce point, la proximité est celle du capitalisme rhénan.

Une autre différence avec l'Angleterre tient à la manière dont tout ceci se met en œuvre, se régule. Le contrat est au cœur de la relation entre l'autorité organisatrice et la firme. Mais il ne s'agit pas d'un contrat complet. Depuis les origines, la concession repose, sans le dire, sur un principe d'incomplétude équilibré par une obligation de résultat. Les groupes ont une grande liberté pour conduire leur politique, mais on leur demande de prendre les décisions pour que le système marche.

La possibilité d'un fonctionnement de marché a nécessité la mise au point d'autres techniques : autonomie des opérateurs, mesure des consommations, équilibre par un tarif. C'est sur une base sectorielle que les firmes ont travaillé. Le modèle ne repose pas sur des subventions croisées entre secteurs comme en Allemagne. L'autonomisation juridique, comptable et financière a permis très tôt d'introduire le calcul, la mesure des coûts réels.

Enfin, les acteurs principaux de ce modèle sont des élus et des ingénieurs, ce qui signifie qu'il est mis en mouvement à partir de problèmes concrets et non des résultats financiers trimestriels ou des performances mesurées par un régulateur. Cela établit une autre différence avec l'Angleterre et une proximité avec les Allemands.

CRISES ET CHOCS REVELATEURS.

Dans ce qui précède, tout n'est pas dit sur ce que sont ces modèles, en quoi ils diffèrent, en quoi ils reposent sur des croyances collectives dont il n'est pas spontanément question. Ces mentalités collectives qui justifient ensuite des principes d'action sont les aspects les plus difficiles à saisir, car elles font partie d'un inconscient tellement intériorisé qu'il devient invisible ; à moins que des mises en cause ne forcent les acteurs à produire des discours et des comportements de justification. Une manière de rendre visibles ces facteurs peut donc consister à explorer des situations de menace. Le suivi des questions d'infrastructures, tout au long des années 1990, nous a permis de pointer quelques uns de ces moments.

Les vertus du marché

En Angleterre, lorsque les privatisations des secteurs de l'eau et de l'électricité ont eu lieu en décembre 1989 et 1990, tout semblait réglé. Les économistes avaient imaginé un système cohérent, bien maîtrisé, justifié de multiples manières dont ne pouvait sortir que du progrès au bénéfice de tous : l'utilisateur, le contribuable, le pays, les firmes. Le lieu n'est pas de faire un bilan de ces réformes, nous voudrions simplement pointer deux aspérités et voir ce que révèle leur traitement.

Après avoir été gérés depuis toujours par des entités publiques, les services d'eau entraient dans la sphère du marché. Qu'allait-il se passer ? Et comment cette idée nouvelle allait être acceptée par les hommes politiques et le grand public ? Cette réforme venait à la fin du cycle dérégulateur des gouvernements Thatcher et elle n'a pas suscité de grandes oppositions. Au début, tout s'est bien passé conformément aux prévisions. Les firmes ont engagé des programmes d'investissement, elles ont mené des politiques de diversification qui témoignaient de leur dynamisme attendu.

Les premiers signaux d'alerte sont venus avec les coupures pour impayés. Elles ont littéralement explosé en 1991-1992, se situant à 21 300 contre 8 000 en moyenne pour les années précédentes (Ofwat, Ernst [1994]). Puis sont venues les annonces de profit très élevées et les rémunérations à la hausse des dirigeants, tandis que les firmes réduisaient leurs effectifs pour maintenir leur productivité (Bakker [2002]). Le basculement dans l'opinion publique va se faire pendant l'été 1995 avec une situation de sécheresse qui conduit à des coupures d'eau. Certaines régions comme l'Ouest du Yorkshire seront particulièrement touchées (Bakker [1998]). Cette crise a été particulièrement importante, car elle a rendu visible un dysfonctionnement de la réforme : le très grand pouvoir des firmes.

Mais elle est surtout révélatrice de conceptions établies si on regarde les réponses qui ont été apportées et celles possibles qui ont été écartées. En accordant de vastes monopoles régionaux à des entreprises propriétaires des actifs et détentrices de licences d'exploiter, le réformateur mettait tout le secteur sous une double tension :

i) pouvoir très grand des firmes ayant devant elles des licences pour vingt-cinq ans et un monopole sur de vastes territoires ;

ii) nécessité de dégager des retours sur investissements à la hauteur des actifs achetés. Or, sur aucun de ces points, il n'y a eu de remise en cause, de critique. On aurait pu imaginer des solutions réintroduisant les élus locaux dans le circuit pour faire contrepoids. On aurait pu imaginer l'option ouverte aux villes de mettre en place leur propre système²⁸. Or, il n'en fut rien. Ce qui montre a contrario que l'ensemble des acteurs partageait l'idée implicite de l'optimum fonctionnel. Ces deux services, organisés dans le monde entier à un niveau local devaient ici rester au niveau de la région car il est considéré comme celui de la bonne gestion du cycle de l'eau.

Une première réponse est venue d'un durcissement de la régulation aboutissant aux *Final Determinations* de la fin 1999 (Ofwat [1999]) mais dans un cadre inchangé. Elle témoigne de cette croyance que la gestion de l'eau est d'abord celle de la gestion d'un cycle technique, alors que d'autres en font une composante du gouvernement des agglomérations. Il y a bien une différence sur la manière de positionner le curseur entre une conception technique (gérer) et une conception politique (gouverner).

Une seconde réponse a été de renforcer les mécanismes de la concurrence. À la fin des années 1990, des économistes, les équipes d'Ofwat ont travaillé sur l'idée de l'« accès tiers au réseau » (ou *common carriage*). Selon eux, les difficultés rencontrées dans le secteur de l'eau – prix à la hausse, profits élevés – provenaient d'un défaut de concurrence. Cette dernière avait été introduite dans les télécommunications, dans l'électricité, dans l'enlèvement des déchets, dans les transports urbains. L'eau et l'assainissement résistaient formant *the ultimate utility*. Ce débat est très intéressant car il révèle un horizon intellectuel des responsables de ces secteurs et de la classe politique. Au fond, le but de ces réformes serait de parvenir à traiter tous ces secteurs comme des biens ordinaires simplement régulés pour maintenir des obligations de service universel. Historiquement, ils étaient catégorisés comme des *utilities* (des services publics), leur avenir se concevait comme *commodities*.

Lorsqu'il est mis en question, le modèle ne se transforme pas, il s'adapte, se renforce dans ses principes essentiels. Dans d'autres pays, la réponse aurait penché vers l'idée d'un amoindrissement du rôle des firmes, vers la réintroduction du politique, vers un débat sur le service public faisant ressortir qu'il représente un espace particulier : entre l'État et le marché. Sur ces sujets très sensibles de la gestion de l'eau, la réponse spontanée fut bien pour le moment du côté de la technique – gérer le cycle de l'eau – et du marché – renforcer la compétition.

Il est un autre point étonnant pour un observateur extérieur : la manière de traiter la question des intérêts nationaux. Au moment de la privatisation, elle fut pourtant prise en considération avec la technique de la *goldenshare* qui figeait

28. L'idée est techniquement possible si on considère que ces réseaux locaux sont très rarement intégrés dans un grand système technique de niveau régional qui assure la production ou le transport.

l'actionnariat pour une durée de cinq ans. L'Angleterre se protégeait ainsi de l'entrée prévisible de grands groupes étrangers, puissants, dans les secteurs qu'elle ouvrait. Mais, au bout de cinq ans, le système redevenait ouvert. Les électriciens américains sont arrivés très vite, puis Scottish Power, puis EDF, puis les groupes allemands (Finon et Serrato [2000], Electricity Association [2001]). Dans le secteur de l'eau, le mouvement a été plus lent mais tout aussi important. Welsh Water ou North West Water se sont diversifiés dans l'électricité. Lyonnaise des eaux (Ondeo) a acquis Northumbrian dans le Nord-Est. Les deux autres Français étaient déjà présents dans des Statutory Water Companies. Scottish Power est entrée dans le secteur (par *Southern*) avant d'en sortir (2002). Waste Management, le géant américain des déchets, s'est rapproché de Wessex Water avant de se retirer pour céder la place à Enron (le gazier américain) qui se retire à son tour en 2002 au profit d'un groupe de Malaisie. En septembre 2000, le premier groupe de l'eau, Thames Water accepte une reprise amiable par RWE. Et nous pourrions broser le même panorama dans les transports urbains, l'enlèvement des déchets, les télécommunications.

L'industrie anglaise des infrastructures se caractérise par deux traits : une forte présence de groupes étrangers et une instabilité de l'offre. Or, sur ces deux points les réactions ont été globalement faibles. Pas de réaction pour les électriciens américains, discrétion au moment du rachat pourtant symbolique de Thames Water. Pour saisir en quoi ce type de comportement témoigne de mentalités collectives profondes, il nous faut comparer terme à terme, c'est-à-dire examiner comment le même problème fut traité dans un autre pays.

Indépendance industrielle

Le modèle français de service urbain en offre deux exemples. En 1992, il se trouve soumis à la menace de l'entrée de Waste Management dans le secteur des déchets. Le géant américain, avec ses 8,7 milliards de dollars de chiffre d'affaires, domine largement ses rivaux qui font presque dix fois moins d'activité ; son arrivée inquiète. Alors le modèle réagit à tous les niveaux : vigilance sur les PME qui pourraient être tentées de se vendre à un bon prix, action de lobbying en direction des élus et des pouvoirs publics pour présenter le nouvel entrant sous son jour le moins favorable. On donne en France une large publicité aux travaux d'un District Attorney de Californie qui fait état de liens avec la Mafia ; les condamnations du groupe pour des infractions à la législation en matière d'environnement sont bien relayées par la presse (Lorrain [2002]). Le système fait tout, sauf rester inerte.

Un problème semblable se pose dix ans plus tard. Cette fois, les enjeux sont d'une autre importance. Pour réduire son endettement, Vivendi Universal annonce, au printemps 2002, son intention de réduire fortement sa participation de 63 % dans Vivendi Environnement. D'abord, il s'agit d'un changement stratégique considérable si on considère que tout cet ensemble a été construit à partir de l'héritage de la Compagnie générale des eaux, rebaptisée Vivendi en 1998, héritage qui est loin d'avoir disparu car il pèse 24 milliards d'euros contre

20 pour toute la branche télécoms, médias. Ensuite, qui peuvent être les acquéreurs de 23-30 % du capital ? Ils se comptent sur les doigts d'une main. Les seuls groupes ayant un intérêt stratégique et la capacité financière sont alors les deux grands électriciens allemands et Suez²⁹. Alors, immédiatement, l'*establishment* français s'émeut³⁰. Le président de l'Association des maires de France intervient pour rappeler que la valeur du groupe tient très largement aux contrats qu'il a passé, avec les municipalités françaises et, lorsqu'elles l'ont fait, leur interlocuteur était la Compagnie générale des eaux installée dans le paysage national. L'arrivée d'un repreneur « obligera en vertu de la loi, les maires à revoir leur contrat d'affermage » (Delevoye, dans *Le Monde*, art. cité). La menace est à peine voilée ; la valeur d'aujourd'hui ne sera pas nécessairement la même demain. L'achat en bourse ne donne pas la propriété des actifs – ils sont en droit aux collectivités locales dans le cas des affermages – ni celle de l'exploitation garantie.

En France ces questions sont jugées suffisamment stratégiques pour entraîner une réaction. Elles tracent les contours d'une mentalité collective qui s'oppose point à point à celle du modèle anglais. La réaction du premier des maires signifie que ces questions sont considérées comme une partie intégrante du gouvernement des villes. Certes, ils délèguent mais ils en conservent la maîtrise ultime. On retrouve bien deux manières d'envisager un secteur : l'une le fait pencher du côté du pouvoir local (composante politique), l'autre du côté technique du cycle de l'eau et des marchés (commodity).

Peut-être qu'avec ce terme de *commodity* et de plus ou moins grande intégration dans le marché, on touche à la question de la plus grande différenciation entre les deux modèles. Au-delà de ce dossier, tous les travaux sur ces sujets en France n'ont cessé d'affirmer que le service public ne relevait pas totalement du marché et que c'était un moyen matériel d'expression du lien social (Stoffaës [1995], Bergougnot (dir.) [2000], Martinand (dir.) [2001]). Être membre de la même nation, pour reprendre l'argument d'Agulhon, semble, de ce côté de la Manche, vouloir dire avoir le même accès au réseau et payer un prix équitable. Ces principes supérieurs se trouvent garantis par le politique qui commande aux marchés.

Enfin, on peut voir dans les réactions au capital « étranger » la marque d'une culture plus interventionniste du côté français. Les imbrications entre les sphères politiques, étatiques et industrielles sont telles qu'il ne peut être envisagé de laisser le marché décider seul³¹. Les Français sont ouverts au marché dans ce secteur mais la coupure avec le politique est moins nette que dans une Angleterre qui laisse une grande partie de ses services publics achetés par des firmes non anglaises, sans réagir. Peut-être faut-il voir dans ce pays un trait de pragmatisme,

29. Le cas de Suez, l'autre grand groupe du secteur, ne peut s'envisager réellement car la fusion conduirait à une super-concentration qui saperait la légitimité de tout le système, au motif d'un pouvoir trop concentré. À un moment où ce « modèle » se trouve mise en cause sur l'argument du manque de compétition et de transparence, une pareille modification de l'offre présenterait de nombreux risques.

30. Voir, entre autres, deux pages du Journal *Le Monde*, 4 avril 2002, p. 20-21.

31. À l'inverse dans son livre J6M.com, J.-M. Messier développe son credo en faveur des marchés, de l'entreprise et explique qu'au moment des opérations avec Vodaphone/Mannesmann, puis Seagram, il a mené sa stratégie sans informer les instances politiques.

fruit d'une longue approche financière des dossiers et qui consiste à juger à partir des résultats. Qu'importe alors l'opérateur ; le pouvoir anglais se concentre sur la régulation et le pouvoir de commandement. En France comme en Allemagne, on accorde plus d'importance à la maîtrise de tout le process, et donc le confier à un « étranger » soulève question.

Intégration et autorégulation

Le modèle « public local fort » s'est trouvé soumis, depuis le début des années 1990, à deux grands défis, d'abord la réunification de l'Est, ensuite la dérégulation. Les deux constituent des chocs perturbateurs qui le mettent en péril, le forcent à réagir. La réunification, compte tenu du coût de la mise à niveau des infrastructures, aurait pu donner lieu à des procédures de privatisation selon la méthode anglaise. La Treuhand aurait vendu des actifs « urbains » comme elle le faisait pour des actifs industriels (Bafoil [1995]). Avec la dérégulation, la menace est plus pernicieuse. L'ouverture du marché conduit à l'arrivée de nouveaux entrants et à une compétition sur les prix qui se traduit sur les recettes des Stadtwerke ; leur équilibre financier et l'univers des relations politico-industrielles dans lequel elles avaient l'habitude de fonctionner se trouvent mis en cause. Voyons cela d'une manière plus argumentée.

Il est clair que la réunification et le défi de la modernisation des infrastructures ont été un signal pour les grands électriciens allemands. Un groupe comme RWE, jusqu'alors présenté comme « un géant endormi », vivant confortablement sur son monopole de production et de transport en Rhénanie³², accélère son développement dans l'électricité et la construction (*via* Hochtief). Pour la période 1990-1995, il annonce un programme de 5 milliards de marks d'investissements à l'Est³³ ; il développe un réseau de 200 stations d'essence ; sa filiale de construction est très présente. RWE et les deux autres grands électriciens, Preussen Elektra et Bayernwerk, agissent en sorte que le secteur électrique de l'Est ne puisse leur échapper. Ce sera chose faite en 1994 lorsqu'ils reprennent 75 % de Veag qui détient le monopole de la production et du transport. Ce solide ancrage est conforté par des opérations en amont et en aval. En amont, une filiale de RWE achète Laubag, le fournisseur de Veag. Vers l'aval, il rachète à la Treuhand trois compagnies électriques de distribution à Cottbus, Leipzig et Chemnitz.

Les électriciens allemands sont donc parvenus à reproduire leur modèle d'entreprise intégrée, relayée localement par des compagnies de distribution, même si le prix à payer est très élevé³⁴. Les Allemands tiennent à leur modèle industriellement intégré. On pointe là une différence profonde avec le modèle anglo-américain. Ces derniers croient aux vertus de la compétition et, pour y parvenir, il faut éclater les firmes intégrées, rendre transparents les échanges

32. Voir *Financial Times*, 12 décembre 1990 (FT pour la suite).

33. *FT*, 7 novembre 1990.

34. Selon la presse financière, *FT*, 6 juillet 1994, le paiement pour Veag serait de 8 milliards de DM assorti d'un engagement de 40 milliards de DM d'investissements et pour Laubag les montants seraient respectivement de 2,1 milliards de DM et de 6 milliards de DM pour les vingt ans à venir.

internes, éliminer les subventions croisées. Au fond, cette vision vise à l'idéal d'un marché atomistique. Les Anglais sont à la fois les héritiers d'Adam Smith mais aussi des marchands. L'acte de l'échange prime sur l'organisation de la production comme le marché prévaut sur la firme. Cela renvoie à une très longue tradition qui n'est pas seulement politique et dont les débats théoriques sur le statut de la firme rendent bien compte : firme point, ou entité autonome offrant une des modalités de l'échange ? Ici il nous faut bien sûr citer la synthèse de Coriat et Weinstein, l'œuvre de Chandler, l'apport de Williamson et les régulationnistes français.

Les ingénieurs allemands ont une tout autre conception. Ils considèrent, comme d'ailleurs les ingénieurs français, que des gains de productivité peuvent être obtenus par une meilleure organisation à l'intérieur des firmes, ce qui suppose de maîtriser une bonne partie de la chaîne de la valeur. Cela suppose aussi d'avoir dans ces secteurs, où les coûts fixes sont élevés et les retours sur investissement lents, une maîtrise du temps. L'horizon des ingénieurs allemands n'est pas le temps court des *quarterly reports*. Leur conception du capitalisme est celle de l'optimisation, de la stabilité des échanges, du compromis entre les *stakeholders*. On se trouve bien aux antipodes de la « bonne gouvernance » : désintégration, temps court, *shareholders value*. Au moment, de la fusion des grands électriciens allemands un commentaire du président de Veba (le futur E.ON) exprime tout cet écart : « we are better than fund managers at controlling and developing different businesses [...]. We understand more about business. We're in closer. We follow international developments. We know the people³⁵. »

Cet argument exprime une vision radicalement différente quant à savoir qui assure les échanges : le marché *via* des traders, des gestionnaires de fonds ou des ingénieurs ? Les Anglo-Américains confient spontanément cette mission aux financiers qui gèrent l'argent, le moyen le plus universel de la mise en comparaison, tandis que le modèle allemand s'appuie sur ses ingénieurs.

La dérégulation du secteur électrique en 1998 représente l'autre grand choc du modèle. Voilà longtemps que les électriciens se trouvaient soumis aux critiques des industriels pour des prix trop élevés en moyenne de 30 % par rapport aux autres pays³⁶. La libéralisation du secteur ne surprend donc personne. Elle est introduite officiellement en avril 1998. Les firmes s'adaptent très rapidement au nouveau contexte et ils le font avec une vigueur qui surprend tous les observateurs. RWE-Energie annonce une réduction de 20 % pour les particuliers. Selon Preussen Elektra, les prix ont chuté de 60 % en dix-huit mois pour certains clients industriels³⁷.

Ces baisses sont énormes et on peut se demander comment elles ont pu être possibles ; comment, en si peu de temps, les électriciens trouvent de pareils gains de productivité ? On peut penser que, pour une part, ceci reflète la rente de

35. *FT*, 24 juin 1999, R. Atkins, « German business giants evolve to meet new challenges ».

36. Dans le rapport qu'il établit pour le Commissariat du Plan, Jean-Michel Glachant produit de nombreuses données, dont une moyenne semestrielle pour les clients industriels, exprimé en Ecu/100 kwh. Elle s'établit comme suit : Allemagne 8,3 ; France 5,8 ; Belgique Italie 6,7 ; Suède 3,2 ; Norvège 3.

37. *FT*, 21 octobre 1999.

monopole qui avait été captée par la firme. Une autre part de l'explication tient aux restructurations (Glachant [2001]).

L'industrie répond au défi de l'ouverture par deux fusions géantes annoncées toutes deux en octobre 1999 : celle de Veba et Viag dont est issu E.ON – soit le Nord et la Bavière – et celle de RWE et de VEW qui conserve le nom de RWE et forme un ensemble intégré allant de la Suisse au Pays-Bas. L'autre réponse, qui est passée plus inaperçue, a été celle d'une meilleure intégration avec le pôle scandinave. Grâce au gaz et au pétrole de la mer du Nord, ces pays génèrent une électricité très bon marché. Leur industrie électrique historiquement fragmentée entre de nombreux petits producteurs locaux et des municipalités, s'est restructurée autour d'un champion régional, Vattenfall, société à capitaux publics qui intervient dans les pays de la région. Les grands groupes allemands vont coopérer avec ce groupe, d'abord à Hambourg et surtout ensuite à Berlin.

L'entrée dans cette dernière ville (par Bewag) commande la restructuration du réseau de l'Est (autour de Veag) car l'une des conditions de l'approbation des fusions par l'Office des cartels est que les deux nouveaux ensembles cèdent des actifs pour que le système conserve sa structure oligopolistique. La manière dont ceci va se mettre en œuvre illustre ce que signifie une compétition entre les modèles. L'opération aurait pu se faire autour d'un groupe américain, Southern qui avait pris une participation dans l'électricien de Berlin et qui ne faisait pas mystère de son intention de monter en puissance. Veba et RWE vont lui préférer le Suédois Vattenfall ; les procès de Southern n'y changeront rien. Ils cèdent à l'amiable pendant l'année 2000 leurs participations dans quatre sociétés – HEW à Hambourg, Bewag, Veag, Laubag à l'Est. Le groupe suédois devient ainsi le troisième opérateur du pays³⁸.

Ce faisant, les électriciens allemands réalisent une double opération. Premièrement, ils renforcent les échanges avec le pool scandinave sur leur frontière du Nord et se placent en position incontournable dans l'intégration de la plaque continentale. Les réseaux de la région de Hambourg sont très proches de ceux du Danemark et de la Suède. Deuxièmement, cette alliance industrielle, qui présente tous les aspects formels de la mise en concurrence, les conforte dans leur propre modèle. Il y a beaucoup de proximité entre les pays d'Europe du Nord et l'Allemagne : un système qui combine une forte philosophie publique et des principes de marché – n'est-ce pas la réforme de Vattenfall – un rôle des collectivités locales, des firmes intégrées et enfin une conception des rapports d'échange fondés plus sur la coopération que sur la confrontation.

Or, sur ce point, les firmes allemandes se sentent totalement décalées par rapport aux principes qui inspirent les firmes américaines. Southern porte rapidement ses différends devant les tribunaux. À la même époque, une autre firme, Enron, fait pression sur la Commission européenne pour que l'ouverture des marchés se fasse de manière plus radicale. Sa critique porte sur le fait que le modèle allemand est organisé par un petit nombre d'entreprises intégrées qui possèdent le réseau de transport et qui produisent. L'idéal pour le groupe

38. *FT*, 4 mai 2001 et 8 août 2000.

américain qui développe alors une stratégie de trader (Defeuilley [2001]) serait d'avoir l'accès totalement libre à ces infrastructures de transport. Ces demandes pressantes justifient une réponse de l'Office des cartels, elle aussi intéressante pour comprendre les différences de principes d'action³⁹. « Chaque pays a ses propres conditions historiques. » À la différence de l'Angleterre qui avait une grande entreprise nationalisée, avant la réforme de 1990, le marché allemand de l'électricité est éclaté entre huit compagnies régionales – c'était avant les fusions. À la différence d'autres pays « l'Allemagne n'a pas d'autorité de régulation qui supervise la libéralisation du marché ». En lieu et place, les compagnies régulent l'accès à leur réseau par un code. Pour l'Office des cartels, tout en ayant une organisation spécifique, « l'Allemagne a plus de compétition que bien d'autres pays dans lesquels la production et le transport sont effectivement séparés ».

Un an plus tard en mai 2001, la polémique n'est pas achevée et la direction d'Enron pour l'Europe continue de formuler ses critiques contre « ces mauvais élèves de la classe⁴⁰. » À l'aune de quel modèle idéal le système allemand est-il jugé ?

i) Son architecture n'est pas ouverte. On cite l'Angleterre qui démembre ses firmes, les trois producteurs historiques d'électricité sont passés de 80 % à 37 % du marché (Glachant [2001]). L'autre référence est l'Espagne qui refuse la fusion entre Endesa et Iberdrola, alors que les Allemands l'acceptent au même moment.

ii) Autre critère avec la liberté de choix des consommateurs et le nombre de ceux qui changent de fournisseur.

iii) Dernier critère la baisse de prix.

À nouveau dans ces affrontements aux enjeux considérables, on voit bien que l'implicite intellectuel pour un système performant serait pour les Anglo-Américains de créer un marché atomistique et de généraliser la concurrence. Tandis que les industriels allemands répondent que la baisse des prix et l'amélioration du service peuvent être obtenues en maintenant l'architecture de leur système : intégration industrielle, relations étroites avec les *Stadtwerke* et coordination sur la plaque continentale.

Le système industriel allemand résiste et défend son originalité par rapport aux exigences de la nouvelle *corporate governance*. L'opposition fonctionne tant sur les architectures (intégrées ou démembrées) que sur le lieu du pouvoir (ingénieurs, ou traders), que sur les principes internes de la coordination (procédures de coordination ou autorisation pour accès libre au transport). Les groupes allemands de l'énergie s'adaptent tout en conservant leur identité, une structure oligopolistique, des firmes intégrées et le pouvoir des managers.

39. Voir *FT*, 8 mai 2000.

40. Il est des déclarations qui en disent plus qu'une longue théorie. Les hommes d'Enron sont tellement convaincus de la supériorité de leur modèle qu'un d'entre eux se permet de dire « si j'étais leur professeur je les ferais tous rester (les pays européens) après l'école pour des leçons supplémentaires » *FT*, 23 mai 2001. Six mois plus tard, le paysage allait changer brutalement. Octobre 2001, début des difficultés du groupe ; elles vont conduire au dépôt de bilan (Defeuilley [2001]).

Intégration locale et gestion publique

L'autre dimension de ce modèle industriel d'Europe du Nord tient à son intrication avec le système politique local. Le modèle public local fort, comme le modèle français, doit être pensé dans cette double composante industrielle et publique.

Or, la restructuration du secteur électrique affecte aussi en bout de chaîne les *Stadtwerke* au nombre de 900, tandis que le pays compte environ 7 000 sociétés d'eau⁴¹. À l'automne de 1999, alors que le président de Veba expose son plan de fusion avec Viag-Bayernwerk, « 20 000 salariés des régies électriques défilent dans les rues de Berlin.⁴² » Tous comprennent bien que la baisse des revenus des droits concessifs risque de poser des problèmes et d'entraîner l'arrivée de partenaires privés dans les *Stadtwerke* constituées en société. Certains observateurs considèrent que dans un nouveau système ouvert, elles pourraient perdre 5 milliards de DM par an et des avantages annexes pour les élus locaux. Cette situation vient aggraver les conséquences du ralentissement économique. Depuis le milieu des années 1990, les villes allemandes ont des budgets tendus. Et, comme ailleurs, les élus locaux se trouvent incités à vendre une partie du capital de leurs compagnies publiques⁴³. De nombreux exemples montrent qu'un changement est en train de se produire. La ville de Bremen très endettée avait joué un rôle de précurseur en 1995 en cédant 49,9 % à un consortium dirigé par Veba. Il y a eu en 1993, le contrat de Rostok remporté par Eurawasser où la Lyonnaise des eaux était l'opérateur. L'année 1997 avait été marquée après l'approbation de l'Office des cartels par la vente de 48,8 % de la compagnie électrique de Berlin. Le mouvement semble s'accélérer.

Mais tout aussi significatives nous semblent être les résistances du modèle. Le maire de Hanover a dû arrêter, en 2000, une opération devant la montée des oppositions. Plus significative encore est la privatisation de 49,9 % de la compagnie d'eau de Berlin et les précautions qui l'entourent. L'opération est stratégique pour l'industrie du secteur car c'est une des grandes entreprises d'eau avec une population desservie de 3,5 millions et une activité de 1,3 milliard de marks. L'opération est symbolique pour l'Allemagne. Finalement, les autorités vont retenir l'offre d'un consortium formé de RWE (45 %), Vivendi (45 %) et Allianz (10 %). Dans ce schéma, le secteur privé reste minoritaire. Les risques pouvant provenir de l'entrée d'un groupe étranger sont contenus, puisque Vivendi ne représente que 22,45 % (45 % de 49,9 %). Malgré tout, cette opération n'a été possible qu'à la suite d'une série d'engagements exceptionnels de la part des firmes⁴⁴ qui témoignent de l'âpre résistance du système des *Stadtwerke* et de sa force politique.

41. Les *Stadtwerke* correspondent aux grandes villes et les régies publiques spécialisées aux bourgs et villages.

42. *Le Monde*, 29 septembre 1999.

43. D'autant que les valeurs de reprises sont élevées, entre 1,2 et 2 fois le chiffre d'affaires de l'entreprise. Par exemple, la valorisation de Düsseldorf en 2001 était annoncée à 2 milliards de marks pour un chiffre d'affaires de 1,2 milliards.

44. Voir *Les Echos*, 5 juillet 1999.

Les adversaires mettent en avant la résistance bureaucratique, la défense des intérêts acquis. Les partisans exposent aussi une certaine conception de l'action publique qui a sa propre logique :

i) politiquement, ce système de fourniture de services publics locaux est une composante du Welfare State, de sorte qu'une action de privatisation se trouve pensée comme une remise en cause d'un modèle plus large de protections sociales ;

ii) les péréquations entre secteurs fonctionnent de manière invisible mais assurent une qualité d'ensemble. Les privatisations vont avoir tendance à séparer ce qui était réuni, à introduire de la mesure et du calcul ;

iii) le système se justifie économiquement par une meilleure capacité à coordonner des interventions sur des réseaux qui ont leur propre logique mais qui partagent le même sol urbain. Quelle en est la réalité ? À quelles conditions organisationnelles ces gains sont-ils obtenus ?

CONSEQUENCES

Modalités de la compétition

Les différentes architectures institutionnelles ont des conséquences sur l'organisation des marchés, sur l'offre industrielle, sur les modalités de la compétition. Si l'on admet la décomposition en quatre fonctions différentes – exploiter, concevoir, construire, équiper – chacune peut faire l'objet d'un traitement séparé.

La structuration actuelle des offres industrielles pour les infrastructures des pays développés résulte largement des espaces qui ont été laissés par la puissance publique au secteur privé. Là où existe un secteur public local fort agissant comme opérateur avec parfois une ingénierie intégrée⁴⁵, on trouve des entreprises puissantes dans les travaux et surtout dans la fourniture d'équipements industriels. Ce sont les exemples allemands et japonais. Les groupes allemands n'ont pas pour origine les secteurs de l'eau ou des déchets. Ils viennent de l'industrie, de la construction et du secteur électrique. La Grande-Bretagne s'appuie sur une longue tradition d'ingénierie indépendante travaillant largement à l'exportation et sur de grandes entreprises de travaux : Amec, Bovis Carillion (ex Tarmac), Taylor Woodrow. La privatisation de l'eau a modifié cette structure. En France, où les institutions ont permis aux firmes d'intervenir comme opérateur puis se de diversifier dans l'ingénierie et les travaux, on trouve de très grands groupes pour cette entrée ; en revanche, ils sont moins nombreux dans l'industrie et l'ingénierie⁴⁶.

L'espace occupé par la puissance publique locale a donc tracé sur le long terme les limites d'un développement possible du secteur privé. Les forces et les

45. La *Stadtwerke* de Munich avait en 1990 un chiffre d'affaires de 2,5 Mds DM (8,7 Mds F) et employait 10 000 personnes environ (Reidenbach [1990]).

46. À l'exception toutefois de Saint-Gobain, Bonna dans les tuyaux en ciment, Alstom pour le matériel ferroviaire, les turbines.

faiblesses d'aujourd'hui reflètent certains grands choix d'hier. S'il est donc vrai d'affirmer que les groupes de services urbains français sont puissants et qu'ils ont une position unique au monde, celle-ci résulte avant tout de leur fonction d'exploitant de service. Quant aux autres fonctions, c'est moins évident et totalement inexact pour la partie purement industrielle. La même remarque vaut pour l'ingénierie. Or on peut penser que l'origine des brevets et des équipements achetés est tout aussi stratégique que la nationalité de l'exploitant, car cela concerne l'indépendance industrielle et affecte la balance commerciale. Ces analyses montrent qu'il est aussi important de suivre les politiques des groupes industriels – ABB, Hitachi, Kawasaki Heavy Industry, Mitsubishi, Siemens, General Electric – que celles des exploitants.

Un tel raisonnement amène à considérer autrement les forces et les faiblesses dans les services urbains de chaque pays développés et leur façon d'aborder les questions d'exportation. Examinons les conséquences d'une transaction commerciale selon qu'elle porte sur l'un ou l'autre des quatre métiers présentés.

Tableau 5. *Positionnement des pays sur les différents sous-marchés*

	Allemagne	Grande-Bretagne	France
1. Opérateur de service	E. Municipales	Changements	Privés 75 %
2. Ingénierie	Intégrée à 1 ou 4	++++	intégrée à 1
3. Entreprise de travaux	++	++	+++
4. Industriel, équipements	++++	++	+

i) Une vente d'équipements industriels est une opération créditrice pour la balance commerciale du pays exportateur et génératrice d'emplois nationaux si la production est réalisée dans le pays.

ii) Un contrat de travaux à l'étranger crédite la balance commerciale mais agit moins sur l'emploi car les marchés prévoient souvent une part nationale pour le pays acheteur.

iii) Le résultat est assez semblable pour l'ingénierie.

Dans ces trois cas, le rapport du pays vendeur au pays hôte est discontinu dans le temps – le temps d'un contrat, d'une livraison ou d'un chantier – et cette opération n'affecte que très peu la culture politique du pays d'accueil. La vente de pompes, de tuyaux, d'autobus ou d'incinérateurs est indépendante de tout débat politique national sur la réforme des institutions permettant le fonctionnement d'un contrat de délégation en longue durée⁴⁷.

L'exploitation d'un service dans un pays étranger fonctionne dans une autre logique. Ce genre d'action génère de faibles effets sur l'emploi national et sur la

47. L'achat de certains équipements très visibles peut toutefois réactiver les passions politiques. En 1978, l'achat d'autobus Mercedes par la mairie de Brest – socialiste – a déclenché de vigoureuses manifestations de la CGT au nom de la défense des emplois des ouvriers français de chez Renault.

balance commerciale. Les profits se traduisent en mouvements financiers de la balance des paiements. Dans l'hypothèse d'une intégration verticale, l'exploitation d'un service urbain peut entraîner des retombées pour les bureaux d'ingénierie ou les sociétés de travaux du groupe. Mais cela peut aussi conduire à une situation de blocage dans cette seule fonction d'exploitant en raison de la culture politique du pays hôte. Surtout, cette approche des marchés à partir de l'exploitation implique ancrage, longue durée et donc ne peut se désintéresser de la qualité des institutions.

Cette clef de lecture explique certainement une partie des affrontements entre firmes sur les marchés. Les Anglo-Américains les abordent souvent à partir de leurs ingénieries. Ils recommandent des appels d'offre internationaux, un découpage en lots séparés, des contrats complets. Les Français pensent qu'ils peuvent faire des offres négociées, que la bonne solution est de réformer tout un système technique et enfin que les contrats ne peuvent tout prévoir. Complétude et incomplétude sont deux idées saillantes d'une vraie compétition sur la vision des problèmes. Les uns pensent qu'une bonne analyse et qu'un bon contrat permettent de mettre une opération sur orbite⁴⁸. Pour les Français, le contrat n'est qu'une étape ; il ne peut tout prévoir et en particulier pas ce qui ne relève pas du contrat – dévaluations, crises politiques, crise économique. Le problème principal est de le faire vivre en mettant au point des mécanismes d'ajustement. Si l'on voulait faire formule on pourrait dire les uns ont une vision balistique de l'action – calculons les bonnes coordonnées et on obtiendra le résultat – tandis que les autres l'envisagent de manière interactive ; on fixe des objectifs, des obligations mais on recalcule la trajectoire en fonction des conditions rencontrées.

Effets sur le gouvernement urbain

Ces modèles ne sont pas non plus identiques quant à leurs effets sur le gouvernement urbain, sur la démocratie et sur la construction d'un espace public local. Le choix d'un mode de fourniture des services urbains ne recouvre pas seulement une opération technique ; cela participe d'une option sur l'organisation de l'espace politique local. On peut soutenir qu'il y a un lien entre l'existence d'un gouvernement local dynamique, actif, adaptable en longue période et la base matérielle qui lui sert de support. La connaissance qu'un homme politique a de sa ville, la capacité qu'il est la sienne de répondre aux situations dépend de son périmètre de compétences directes. Un gouvernement local réduit le prive quelque part d'une base de légitimité. C'est l'exemple anglais. Donc l'autonomisation sectorielle dans son principe a une limite.

Quel est, par exemple, le noyau de responsabilités des élus de cette commune de 41 000 habitants dans la banlieue de Los-Angeles qui emploie soixante agents

48. Voir Lorrain [1999b] et Banque mondiale [2002] pour les pays émergents mais qui suppose un monde où les institutions seraient celles des États-Unis (www.ppiaf.org/).

et a passé soixante contrats avec des entreprises spécialisées⁴⁹ ? Dans ce découpage contractuel extrême, que reste-t-il de l'idée de politique publique locale ? De même, on peut mettre en parallèle la bonne santé du système politique allemand qui repose sur une base large et permanente et la crise actuelle du système anglais où les hommes politiques locaux ont vu leur espace d'intervention se réduire comme une peau de chagrin.

Si l'originalité des hommes politiques locaux est d'être des intégrateurs, alors les couper de l'ancrage concret que donne la responsabilité dans la production les fait basculer automatiquement dans les délices de la politique politicienne. Certes, tout est ici affaire de dosage, mais on comprend bien qu'il y a quelque part un point d'équilibre entre ce que l'on fait et ce qu'on fait faire. Trop peu faire peut introduire une perte de compétence sur les problèmes, tandis que trop faire en direct peut conduire à une perte du sens ; la gestion se substitue au politique ; ce peut être un des risques du modèle « public local fort ». La gestion déléguée bien mise en œuvre peut constituer un compromis intéressant.

Ce qui est en cause dans la définition des périmètres d'intervention des collectivités territoriales renvoie aussi à une certaine manière d'exercer la politique. Les hommes politiques doivent-ils être des hommes de réseaux qui délèguent ou des entrepreneurs politiques qui font et collent à la réalité par la production ? Homme de réseaux ou entrepreneur public sont les deux figures autour desquelles s'organise l'action publique. La première figure correspond à la tradition historique française, celle du notable, du courtier en influence, du broker comme disent les Américains⁵⁰. La seconde implique de s'engager dans l'action sur les choses et non seulement sur les principes, c'est la vision en Allemagne qui fut celle de l'Angleterre avant la seconde guerre mondiale.

Mais cette seconde modalité repose sur une distinction entre la haute politique et la politique ordinaire. La première se fait au Parlement et concerne la diplomatie, la défense et la politique financière. La seconde renvoie à la gestion quotidienne. Cette séparation, possible chez nos voisins, ne l'est pas chez nous, Français. La politique est partout. Peut-être est-ce un trait de notre identité : amour du verbe et de la rhétorique, ennui pour le train-train. Les hommes politiques ne peuvent sortir de cette attraction de la politique. Ils restent des hommes de réseaux, peut-être parce que leurs compatriotes ont besoin collectivement de tragédie, de drame, de verbe, de séduction pour gérer le rapport à l'autre. « Étonnez-moi ! » dit le public à ses hommes politiques. Évidemment, dans ce cas la politique ordinaire se trouve disqualifiée. Il est difficile de produire le frisson attendu en présentant le plan de la nouvelle tournée de ramassage des ordures, on en conviendra.

49. En France, en 1989, le ratio moyen des effectifs communaux pour les communes urbaines s'établit autour de 2 % de la population de la commune. Pour des communes de banlieue moins équipées il est un peu plus faible, de l'ordre de 1,4 % ; ce qui signifie qu'une commune de 41 000 emploierait en moyenne 574 agents. La différence est patente..

50. Voir les travaux de Joel Tarr [1999] sur les machines politiques américaines et aussi le classique et Banfield et Wilson [1966].

CONCLUSION

Au fond, deux idées structurent notre analyse : idées politiques et positionnement théorique.

Sur le volet politique, les débats européens passés, les choix faits depuis le XIX^e siècle marquent le présent. Les nombreux exemples que nous avons donnés montrent qu'après ces moments de bifurcation ils suivent un authentique « sentier de dépendance ». Cette idée fait sens aujourd'hui dans les pays émergents où un espace politique local reste bien souvent à construire, où une claire distinction entre les intérêts publics et privés n'est pas toujours assurée. Cette construction passe certainement par la résolution de questions qui ont fait l'objet de débats il y a longtemps en Europe et qui, de ce fait, ont perdu une partie de leur caractère brûlant. Les services urbains sont-ils des biens publics purs, financés par l'impôt, gratuits dans leur usage et accessibles à tous, comme la route ou l'école ? Sont-ils des marchandises (*commodities*) dont on mesure la consommation et les coûts de production et que l'on vend à des clients ? Entre ces deux extrêmes, où se trouve le juste compromis ? Quel doit être le « bon » niveau territorial d'organisation de ces services : États, régions, bassins, communes, etc. ? Quel type d'exploitant retenir : public, mixte ou privé ? Quelle politique tarifaire adopter et comment mettre en œuvre le principe d'égalité des citoyens devant le service public ? Résoudre ces questions n'est pas une mince affaire. Les travaux de Maurice Agulhon sur la fin du XIX^e siècle français ont parfaitement montré le rôle des affaires locales dans l'extension de l'idée de démocratie. Les villes furent un lieu d'apprentissage. La démocratie urbaine dépend certes des formes politiques de l'exercice du suffrage universel, mais elles se mettent aussi en œuvre au travers des institutions de gestion des villes. Cette articulation de long terme entre gestion urbaine et démocratie politique devrait rester présente à l'esprit des responsables des institutions internationales lorsqu'ils interviennent dans les pays émergents. La question est capitale ; les choix faits engagent souvent pour longtemps. Et la gestion des services urbains ne se réduit pas à une seule équation qu'il faudrait optimiser sectoriellement. De ce point de vue, les trois modèles étudiés nous offrent des solutions contrastées.

Sur le front de la théorie, le message est qu'il faut sortir les analyses du pouvoir local de ses dérives disciplinaires et sectorielles : les délices du localisme. Les modèles de gouvernement incluent le politique, l'État, les marchés, les firmes. Pour les penser, il faut mobiliser l'histoire, l'économie industrielle, les sciences politiques, l'économie institutionnelle. C'est à ce prix que l'on pourra introduire du sens et de la réelle comparaison. Depuis vingt ans, c'est-à-dire la réforme de la décentralisation en France, trop de travaux n'ont fait que nous expliquer qu'après l'action publique dirigée il n'y avait que des contrats spécifiques et contingents et qu'il était bien difficile de monter en généralité. Cette analyse est doublement récusable. Premièrement, le contrat ne commence pas avec la décentralisation il la prépare, le modèle français de services urbains en est une illustration, comme le sont les programmes

modernisateurs des années 1970 ; on vivrait plutôt sur un fond d'idées qui a peu changé en trente ans ; les héritiers des notables et leurs observateurs ne faisant que reprendre et amplifier ce que les réformateurs de l'État avaient inventé bien avant. Deuxièmement, si les choses sont effectivement compliquées en première lecture elles ne s'organisent pas moins autour de quelques régularités ce que montre cette fois la comparaison internationale. Pour le penser il faut sortir de l'objet strict du pouvoir local, l'articuler à l'État et aux firmes et l'inscrire dans des ensembles plus vastes qui correspondent à certaines configurations historiques du capitalisme.

Il y a donc dans ce travail une invitation à un chantier de recherche qui placerait l'étude de cet objet au niveau comparatif international et qui le situerait empiriquement et théoriquement aux intersections intellectuelles que nous avons mentionnées. Il y a certainement urgence à le faire car le monde change ; les barrières s'estompent, les objets, les principes d'action, les catégories de l'action circulent. Et c'est à cette condition qu'il nous sera possible de comprendre ce qu'il a de commun et de différent entre pays de la « vieille » Europe, les États-Unis, le Japon et ce qui est en train de s'inventer dans l'immense Chine.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AGLIETTA M. (1976), *Régulations et crises du capitalisme, l'expérience des États-Unis*, Paris, Calmann-Lévy.
- AGULHON M. (1986), *Leçon inaugurale*, chaire d'histoire contemporaine, Paris, Collège de France.
- AGULHON M. (1988), *Histoire vagabonde II* (Idéologies et politique dans la France du XIX^e siècle), Paris, NRF, Gallimard.
- ALBERT M. (1991), *Capitalisme contre capitalisme*, Paris, Seuil.
- ANONYME (1991), « Ecologies allemandes », *Annales de la recherche urbaine*, 52.
- ANONYME (2000), *La construction en Europe* (les données), Paris, Ministère de l'Équipement.
- ARAB N. (2000), *Enquête sur la maîtrise d'ouvrage : Italie-Allemagne, dans l'élaboration des projets architecturaux et urbains en Europe*, Paris, PUCA – CSTB, p. 189-214.
- AUBY J. M., DUCOS-ADER R. (1975), *Grands services publics et entreprises nationales*, Paris, PUF, (1^{re} éd. 1969).
- BADIOU A. (1972), *Le concept de modèle*, Paris, Maspero.
- BAFOIL F. (1995), « La Treuhandanstalt, un apprentissage organisationnel », *Politiques et Management public*, 4.
- BAFOIL F. (1996), « Les apprentissages de la transition dans l'entreprise est-allemande », *Sociologie du travail*, 2, p. 163-178.
- BAKKER K. (1998), « Privatizing Water, Producing Scarcity : The Yorkshire Drought of 1995 », *Economic Geography*.
- BAKKER K. (2002), « From commodity to commons ? Re-regulating and mutualising private water supply in England and Wales », University of Oxford, *Working Paper, Economic Geography*.
- BANFIELD E.C., WILSON J. Q. (1966), *City Politics*, New York, Vintage Books, Random House.

- BANQUE MONDIALE (2002), « *Managing and Hiring Consultants* » Tool-kit, Banque mondiale.
- BERGOUIGNOUX J. (dir.) (2000), *Services publics en réseau : perspectives de concurrence et nouvelles régulations*, Paris, La Documentation française.
- BISHOP M., KAY J., MAYER C. (1994), *Privatization & Economic Performance*, Oxford, Oxford University Press.
- BOIS P. (1971), *Paysans de l'Ouest*, Paris, Flammarion, coll. « Champs ».
- BOYER R., SAILLARD Y. (dir.) (1995), *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte.
- BYRNE T. (1985), *Local Government in Britain*, Harmondsworth, Penguin Books.
- CAMPAGNAC E. (dir.) (1992), *Les grands groupes de la construction : de nouveaux acteurs urbains*, Paris, L'Harmattan.
- CHANDLER A. D. (1977), *The Visible Hand. The Managerial Revolution*, dans *American Business*, Cambridge, Harvard University Press.
- CHANDLER A. J. (1990), *Scale and Scope, The Dynamics of Industrial Capitalism*, Cambridge (Ma), Harvard University Press.
- CHANDLER A. J., AMATORI F., HIKINO T. (eds) (1997), *Big Business and the Wealth of Nations*, Cambridge, Cambridge University Press.
- CONRAUX M. (1991), « Le régime de la distribution d'électricité en Allemagne », Strasbourg, CEMAGREF, Laboratoire Gestion des Services publics.
- CORLAT B., WEINSTEIN O. (1995), *Les nouvelles théories de l'entreprise*, Paris, Le Livre de Poche.
- COUTARD O. (ed.) (1999), *The governance of large technical systems*, Londres, Routledge.
- COX A. (1987), « La privatisation, l'État et l'intérêt national », *PMP*, 15 (1), p. 113-145.
- CROUCH C., STREECK W. (dir.) (1996), *Les capitalismes en Europe*, Paris, La Découverte.
- CZADER R., LEHMBRUCH G. (eds) (1998), *Transformationspfade in Ostdeutschland*, Frankfurt, Campus Verlag.
- D'IRIBARNE Ph. (1989), *La logique de l'honneur* (gestion des entreprises et traditions nationales), Paris, Le Seuil.
- D'IRIBARNE Ph. (1999), « Le management deviendrait-il universel avec la mondialisation ? », *Enjeux*, mars, p. 122-125.
- DAEI (2000), *Le BTP en Europe, Plaquette*, Paris, CASP, Ministère de l'Équipement.
- DEFEUILLEY C. (2001), « Portrait d'entreprise, Enron », *Flux*, 46, p. 76-84.
- DEXIA (1999), *Local Public Companies* (in the fifteen countries of the EU), Paris, Éditions locales de France.
- DUFAY J.-P., LEFEVRE C. (2001), « Processus de décentralisation et héritages nationaux, vers quelle évolution européenne ? », *PCM*, Le Pont, octobre, p. 9-21.
- DUMÉZ H., JEUNEMAITRE A. (1991), *La concurrence en Europe*, Paris, Seuil.
- DUNLEAVY P. (1991), *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf.
- ELECTRICITY ASSOCIATION (2001), « Who owns whom in the UK electricity industry », Business Information Centre, Electricity Association, Report n° IS7.
- ELIAS N. (1991), *La société des individus*, Paris, Fayard.
- ERNST J. (1994), *Whose Utility ?*, Buckingham, Open University Press.
- EVERS A., WOLLMANN H. (1986), « Big City Politics, New Patterns and Orientations at the Local Level of the Welfare State », dans EWERS, GODDARD, MATZERATH (eds), *The Future of the Metropolis*, Berlin, de Gruyter.
- FINON D., SERRATO G. (2000), « la diversité des stratégies des entreprises électriques américaines face à la libéralisation du marché électrique », *Revue de l'énergie*, 513, p. 5-19.

- FRIEDBERG E. (1993), *Le pouvoir et la règle* (dynamiques de l'action organisée), Paris, Seuil.
- GARRARD J. (1994), « Le pouvoir local en Grande-Bretagne à la fin du XIX^e siècle », University of Salford, *Working Paper*.
- GAZIER B., MARSDEN D., SILVESTRE J.-J. (1998), *Repenser l'économie du travail* (de l'effet d'entreprise à l'effet sociétal). Toulouse, Octares Éditions.
- GLACHANT J. M. (2001), « Une quinzaine de marchés uniques de l'électricité dans l'Union européenne », *Flux*, 44/45, p. 8-27.
- GOLDSMITH M. (1992), « The Structure of Local Government », dans MOURITZEN P. E. (ed.), *Managing Cities in Austerity*, Londres, Sage.
- GOLDSMITH M. (ed.) (1986), *Essays on the future of local government*, University of Salford.
- GRUNOW D. (1991), « Customer-Orientated Service Delivery in German Local Administration », dans BATLEY R., STOKER G. (eds), *Local government in Europe*, Londres, Macmillan, p. 73-88.
- GUFFOND J.-L., LECONTE G. (2001), « Le pilotage d'activités distribuées : le cas du chantier », Paris, *Sociologie du Travail*, 43 (2), p. 197-214.
- GURR T., KING D. (1987), *The State and the City*, Londres, Macmillan Éducation.
- HAEUSSERMANN H. (1988), « The relationship between local and federal government policy in the Federal Republic of Germany », Université de Brême, Ronéotypé.
- HAEUSSERMANN H., (1992), « Les infrastructures urbaines en Allemagne avant 1945 », *Flux*, 10, p. 25-31.
- HAYWARD J. (1997), *Political Institutions : from Government to Governance*, Observatoire du changement social en Europe, Paris, Poitiers.
- HEINZ W. (1994), *Partenariats public-privé dans l'aménagement urbain*, Paris, L'Harmattan, coll. « Villes et entreprises ».
- HUGHES T. (1983), *Networks of Power : Electrification in Western Society, 1880-1930*, Baltimore (Md.), Johns Hopkins University Press.
- IFSA (1977), « L'administration des grandes villes », Paris, Cujas.
- JAURES J. (1892), *Les origines du socialisme allemand*, thèse latine, Paris, Les écrivains réunis.
- JOUBE B., LEFEVRE C. (1999), *Villes et Métropoles, les nouveaux territoires du politique*, Paris, Anthropos.
- KANTER R. M. (1995), *World Class* (Thriving Locally in the Global Economy), New York, Simon & Schuster.
- KEIZER B., KENIGSWALD L. (1996), *La triade économique et financière* (Amérique du nord, Asie de l'Est, Europe de l'ouest), Paris, Seuil.
- KING D. (1987), *The New Right : Politics, Markets and Citizenship*, Londres, Macmillan.
- KINNERSLEY D. (1994), *Coming clean* (the politics of water and the environment), Londres, Penguin.
- KNIEPS G., « Les modes de gestion des services publics locaux, l'exemple de l'Allemagne », *Réseaux 2010*, p. 63-72.
- KOCKA J. (1996), *Les bourgeoisies européennes au XIX^e siècle*, Paris, Belin.
- KORTE H. (1991), « Le développement de l'infrastructure dans la Ruhr, 1840-1990 », *Flux*, 4, p. 31-39.
- KORTE H. (1991), « Le développement de l'infrastructure dans la Ruhr, 1840-1990, 2^e partie : de la gestion de l'eau au syndicat d'assainissement », *Flux*, 6, p. 19-32.
- KRAEMER A. (1993), « Querverbund, la gestion transversale des services publics en Allemagne », dans BARRAQUE B. (dir.), *La ville et le génie de l'environnement*, Paris, Presses des Ponts et Chaussées, p. 197-204.

- KRAEMER A., JAEGER F. (1995), « L'Allemagne », dans BARRAQUE B. (dir.), *les Politiques de l'eau en Europe*, Paris, La Découverte, p. 16-40.
- KUHN T. S. (1990), *La tension essentielle, Tradition et changement dans les sciences*, Paris, Gallimard.
- KUISEL R. F. (1984), *Le capitalisme et l'État en France ; modernisation et dirigisme au XXe siècle*, Paris, Gallimard, Bibliothèque des Histoires.
- LEHMBRUCH G. (2000), « The Institutionalisation of embedded capitalism : the german model and its impact on Japan », Séminaire Gris (Rouen), *Comparaisons internationales*.
- LORRAIN D. (1989), « La gestion des services d'eau dans la France urbaine », dans *Génie Urbain, Acteurs, Territoires, Technologies*, séminaire de recherche, avril 1988, Paris, Plan urbain, LATTS-ENPC.
- LORRAIN D. (1992a), « Le modèle ensemblier en France », dans CAMPAGNAC (dir.), *Les grands groupes de la construction : de nouveaux acteurs urbains ?* Paris, L'Harmattan.
- LORRAIN D. (1992b), « The French Model of Urban Services », *West European Politics*, 4.
- LORRAIN D. (1993), « Les services urbains, le marché et le politique », dans MARTINAND C. (dir.), *Le financement privé des équipements publics*, Paris, Economica, p.13-43.
- LORRAIN D. (1997), « La politique à tous les étages (construction des modèles de services urbains) », dans BAGNASCO et LE GALES (dir.), *Villes en Europe*, Paris, La Découverte.
- LORRAIN D. (1999a), « PFI au pays du soleil levant », *Annales des mines-Réalités Industrielle*, août, p. 47-50.
- LORRAIN D. (1999b), « Retour d'expériences », *Annales des mines-Réalités industrielles*, 8.
- LORRAIN D. (2000a), « RWE AG », *Flux*, 39/40, p. 94-103.
- LORRAIN D. (2000b), « Les entreprises anglaises de l'eau », *Flux*, 41, p. 71-84.
- LORRAIN D. (2001), « Le modèle hétérodoxe (pour une sociologie des réseaux techniques urbains) », non publié.
- LORRAIN D. (2002), « Waste Management », *Flux*, 48/49.
- LOWI T. J. (1969), « Machines politiques ou bureaucraties administratives, le gouvernement des villes américaines », *Sociologie du travail*, 4.
- MARCOU G. (1990), « Les modes de gestion des services publics locaux en Allemagne et le problème de l'ouverture à la concurrence », Lille, Université-Craps.
- MARTINAND C. (2001), *La maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux*, avis et rapports du conseil économique et social, Paris, Journaux officiels.
- MARTINAND C. (dir.) (1993), *L'expérience française du financement privé des équipements publics*, Paris, Economica.
- MATHEU M. (2002), « La régulation des services publics en réseaux, ou la lente émergence d'une innovation majeure », *Entreprises et histoire*, (à paraître automne).
- MAURICE M. (1989), « L'analyse sociétale », *Sociologie du travail*, 2.
- MOSSBERGER K., STOKER G. (2001), « The Evolution of Urban Regime Theory, the challenge of conceptualization », *Urban Affairs Review*, 36, Juillet, p. 810-835.
- NORTH D. C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- PAGE E. C. (1991), *Localism and Centralism in Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- PICKVANCE Ch. (1985), « Le gouvernement local anglais en souffrance », *Annales de la Recherche Urbaine*, n° 28.
- POLANYI K. (1983), *La grande transformation*, (aux origines politiques et économiques de notre temps), Paris, Gallimard, NRF.
- REIDENBACH M. (1990), « Les acteurs du génie urbain dans les pays de la CEE, Allemagne Fédérale », Document INGUL, programme Sprint.

- REIDENBACH M. (1995), « L'Allemagne : l'adaptation graduelle », dans LORRAIN et STOKER (dir.), *La privatisation des services urbains en Europe*, Paris, La Découverte.
- RHODES R.A.W. (1988), *Beyond Westminster and Whitehall*, Londres et Sydney, Wellington Unwin, Hyman.
- RIoux J.-P. (1980), *La France de la Quatrième République*, vol. 1, *L'ardeur et la nécessité 1944-1952*, Paris, Seuil, coll. « Points ».
- SCHEUCH E. K. (1997), *Globalization and the Varieties of Capitalism*, Paris, Poitiers, Observatoire du changement social en Europe.
- SELLIER F. (2002), « L'apport de l'analyse sociétale à la théorie de la firme », *Sociologie du travail*, 2.
- STEINMETZ G. (1990), « Changes in German Local Politics from the mid-19th Century to 1933 », Madrid, juillet, ISA conference.
- STEWART J., STOKER G. (eds) (1989), *The Future of Local Government*, Macmillan.
- STOFFAËS Ch. (1994), *Entre monopole et concurrence, la régulation de l'énergie en perspective historique*, Paris, Editions PAU.
- STOFFAËS Ch. (dir.) (1995), *Services publics question d'avenir*, Paris, Odile Jacob.
- STOKER G. (1995), « Grande-Bretagne : le volontarisme politique », dans LORRAIN D., STOKER G. (dir.), *La privatisation des services urbains en Europe*, Paris, La Découverte.
- STREECK W. (1996), « Le capitalisme allemand existe-t-il ? A-t-il des chances de survivre ? », dans CROUCH C., STREECK W. (eds), *Les capitalismes en Europe*, Paris, La Découverte, p. 47-75.
- TARR J. T. (1999), « Transforming an energy system », dans Coutard O. (ed.), *The Governance of Large Technical Systems*, Londres, New York, Routledge, p. 19-37.
- TERNY G., PRUD'HOMME R. (dir.) (1986), *Le financement des équipements publics de demain*, Paris, Economica.
- VICKERS J., YARROW G. (1989), *Privatization, (An Economic Analysis)*, Cambridge, London, The MIT Press.
- WRIGHT V. (dir.) (1993), *Les privatisations en Europe*, Poitiers, Le Paradou, Actes Sud.

ABSTRACT

Urban Capitalisms European models in competition

Dominique LORRAIN

This article starts with a basic issue for urban social scientist comparison. Local government is a theme full of singularity, the extended scope with international comparison reinforce this tendency toward diversity. The capacity to generalize makes sense. The central argument of this article is that above a real complexity of first level, if we describe the organisation of urban services (or urban technical networks) in Europe, these sectors are organised along three great « models ». These simplified representation of the reality, or models, are in each case a combination between principles of public government and the market. They can be considered as specific forms of urban capitalism. These models have all Europe for origin; they are now in competition under the process of construction of Europe. In order to establish the features of these models it is necessary to pay attention to long term history, relevant to the global choices of institutional and political architecture. It is necessary to follow the firms and to study the momentum of tension and crises; they give an internal view on phenomena which are regarded as natural in general.

LORRAIN Dominique

Chercheur au Centre d'études des mouvements sociaux (CEMS), laboratoire du CNRS et de l'EHESS, spécialiste du gouvernement des villes et de la socio-économie des services urbains. Il travaille actuellement sur l'internationalisation de ces secteurs, du point de vue des firmes (stratégies d'entreprises) et de la puissance publique (théorie de la régulation).