



## Malmö/Lund (Suède) : Participation à géométrie variable dans l'entreprise de gestion de l'eau VA SYD<sup>1</sup>

**Nom de la politique :** Structures de la VA SYD et politiques d'exploitation

**Date du début :** Entreprise fondée en 2008, bien que le projet ait démarré en 1994

**Date d'achèvement :** En cours

### CONTEXTE

#### CONTEXTE GOUVERNEMENTAL

##### Contexte urbain et national

VA SYD (acronyme qui signifie « eau du Sud ») est une régie publique qui gère l'eau, les systèmes d'assainissement et le traitement des déchets ainsi que les services de collecte dans le sud-ouest de la Suède. La zone d'intervention de VA SYD est la région de Skåne, qui comprend deux grandes villes : Malmö (286 500 hab.) et Lund (75 000 hab.). Skåne est l'une des rares régions suédoises qui éprouve des difficultés d'approvisionnement en eau.

---

<sup>1</sup> L'**Observatoire Villes Inclusives** est un espace d'analyse et de réflexion sur des politiques locales d'inclusion sociale. Il contient plus de soixante études de cas sur des politiques innovatrices en matière de développement communautaire, d'accès aux services de base, d'égalité des genres, de protection de l'environnement ou d'éradication de la pauvreté, entre autres. L'initiative a été mise en œuvre avec le soutien scientifique du Professeur Yves Cabannes de la University College of London (15 études de cas) et de l'équipe de chercheurs du Centre des Études Sociales (CES) de l'Université de Coimbra, qui a travaillé sous la direction du Professeur Boaventura de Sousa Santos (50 études de cas). Cet Observatoire a permis de détecter et d'étudier des expériences réussies susceptibles d'apporter des éléments capables d'inspirer d'autres villes dans la conception et la mise en place de leurs politiques d'inclusion sociale.

L'**Observatoire Villes Inclusives** a été créé par la Commission d'inclusion sociale, de démocratie participative et des droits humains de CGLU. **Cités et Gouvernements Locaux Unis** (CGLU) est la plateforme mondiale qui représente et défend les intérêts des gouvernements locaux auprès de la communauté internationale et travaille pour donner aux villes un plus grand poids politique dans la gouvernance mondiale. La **Commission d'Inclusion Sociale, de Démocratie Participative et des Droits Humains** a pour mission de contribuer à la voix commune des villes de CGLU en matière d'inclusion sociale, de démocratie participative et de droits humains. Elle vise aussi à guider les gouvernements locaux dans la conception de ces politiques et, dans ce sens, promeut des débats politiques, l'échange d'expériences et l'apprentissage mutuel entre villes du monde entier.

Pour de plus amples informations: [www.uclg.org/cisdp/observatory](http://www.uclg.org/cisdp/observatory).





### **Contexte de décentralisation gouvernementale**

La Suède est une monarchie constitutionnelle dotée d'un parlement unicaméral (*Riksdagen*), d'une administration de comtés essentiellement responsable du système des soins de santé et des fonctions de supervision et de coordination dans d'autres domaines, et d'un échelon de gouvernement municipal. Il n'existe pas de relation hiérarchique entre les municipalités, les comtés et les régions parce qu'ils sont indépendants et ont divers domaines de compétence. Les autorités locales ont trois sources principales de revenus : les impôts locaux, les impôts sur les services (27% des revenus municipaux), et les financements de l'État (18% environ du total des revenus municipaux), par conséquent, leur autonomie est considérable.

La Loi actuelle sur les Gouvernements locaux (1992) définit les rôles des 290 municipalités suédoises, qui sont compétents dans des domaines tels que l'urbanisme, la construction et les infrastructures d'eau et d'assainissement. Au cours des cinquante dernières années, plusieurs services publics essentiels, tels que les services de soin et les écoles élémentaires, ont été transférés de l'État central aux municipalités.

L'approvisionnement en eau et l'assainissement, y compris la gestion des eaux pluviales, sont les principales tâches des gouvernements locaux. Les municipalités sont propriétaires des infrastructures et sont responsables de leur gestion et de la détermination des tarifs. D'après une étude de 2000, 252 municipalités organisaient ces services sous la forme d'un service municipal ; dans 39, la gestion se faisait par le biais d'une régie ou d'une entreprise municipale ; dans 8, ils étaient organisés en entreprises intercommunales qui opéraient au-delà des territoires municipaux et appartenaient aux municipalités partenaires ; 7 avaient passé un contrat de délégation avec une société non-gouvernementale (SWWA 2000). Depuis cette étude, le nombre d'entreprises publiques intercommunales a augmenté, les économies d'échelle et les innovations du secteur n'étant pas possibles sur une seule municipalité.

**Niveau institutionnel de développement de la politique** : Intercommunal (agence de service public intercommunal)

### **Gestion de l'eau et coûts en Suède**

Le système suédois de gestion de l'eau comprend un éventail d'institutions diverses et un cadre juridique complexe. Le cadre juridique suédois des services d'approvisionnement en eau ne permet pas de grandes marges, et il existe un faible niveau de concurrence entre les entreprises de services d'eau et d'assainissement et les services municipaux. Le bref enthousiasme pour la privatisation des services s'est dissipé vers la fin des années 1990. Le modèle suédois de gestion de l'eau, basé sur une longue tradition et une solide législation protégeant l'aspect non-lucratif du secteur, se base sur la propriété publique et le contrôle de l'eau et des infrastructures de traitement de l'eau, qui a prouvé son efficacité économique et environnementale, avec des sites et des réseaux de canalisations de grande qualité, et un personnel de plus en plus professionnel.

La Loi sur l'Eau stipule que, au-delà de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement opérés par les gouvernements municipaux, les consommateurs ont aussi l'obligation de contribuer financièrement au coût des services, c'est-à-dire de couvrir le coût des connexions entre les systèmes de distribution publique générale et le bâtiment desservi individuellement. Dans le respect de ces principes, chaque autorité locale décide du montant des charges dont





les usagers doivent s'acquitter pour être raccordés à l'eau et aux services d'assainissement. En général, les prix de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement sont demeurés stables au cours des 25 dernières années.

## **DESCRIPTION COMPLÈTE**

### **Présentation de la politique**

La régie VA SYD a été créée le 1<sup>er</sup> janvier 2008 comme autorité statutaire devant promouvoir la coopération intercommunale pour rendre les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement plus efficaces et pour augmenter les niveaux de qualité par le biais des innovations, de la restructuration de l'organisation de la prestation du service, et du développement des capacités du personnel. Pour ce faire, VA SYD a essayé de créer un « style de gouvernance » spécifique et performant, capable de dialoguer avec la société et le territoire, en utilisant différents outils du dialogue social externe et interne (avec l'implication simultanée des salariés et des usagers). Au lieu d'opérer à travers une « structure participative concentrée » exigeant des espaces spécifiques (par exemple, espaces et/ou moments consacrés aux pratiques participatives) pour encourager le dialogue, VA SYD a opérationnalisé un « modèle diffus de dialogue social » adoptant la forme d'un « style de gestion » qui se reproduit aux différents échelons de l'organisation.

### **Antécédents / Origine**

La VA SYD incarne l'histoire de la « résistance » à la vague de privatisations des services publics qui a eu lieu au début des années 1990. Son importance sur la scène nationale est aujourd'hui essentielle : elle a infléchi la volonté de privatiser le service moyennant une restructuration créative et en développant un service public qui – grâce à un large éventail de mesures prônant le dialogue social – s'est avéré efficient et efficace.

En 1994, la Ville de Malmö a lancé un appel d'offres pour que le secteur privé modernise les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement. Le service gestion de l'Eau de la ville de Malmö y a participé pour prouver que les avantages coûts/bénéfices des alternatives privées pouvaient aussi être atteints moyennant une réorganisation plus efficace de la structure publique. Après un long processus d'évaluation qui a coïncidé avec la campagne pour les élections locales de 1995, l'offre de la municipalité est arrivée deuxième parmi les sept consortiums concurrents (de grandes entreprises européennes venant d'autres pays). La nouvelle majorité politique de Malmö (dirigée par l'ancienne opposition socialiste) a décidé qu'il y avait là une opportunité concrète d'arrêter de « brader » les services publics aux investisseurs privés étrangers. L'objectif a été de repenser l'organisation du service de gestion de l'Eau de la ville à une plus grande échelle de prestation de service en impliquant tous les salariés qui pouvaient agir comme « mémoire historique du service ». Les syndicats, notamment ceux représentant les employés municipaux sans diplômes supérieurs, ont aussi joué un rôle majeur dans ce changement, en créant une plateforme en vue d'une lutte commune et participative pour prouver l'efficacité potentielle d'une entité publique restructurée et pour lutter contre la perspective de la sous-traitance.

La nouvelle entreprise a reçu le nom de VA-Verket Malmö (« Régie de l'Eau de Malmö ») et est devenue VA SYD en 2008 lorsque la ville de Lund a adhéré au partenariat. Actuellement, elle





œuvre pour étendre son influence à d'autres municipalités de la région de Skåne<sup>2</sup> en construisant « des relations à géométrie variable » avec d'autres villes plus petites et en maintenant un dialogue étroit avec la société et les salariés.

### Objectifs de la politique

Le slogan « L'innovation des méthodes de gestion grâce à l'augmentation proportionnelle » a inspiré les premières années de la réorganisation (après 1994), pour renouveler progressivement la prestation des services environnementaux de base par le biais de changements dans la dimension et la gouvernance interne de la nouvelle régie.

Lors de sa création en 2008, VA SYD a mis en place un cadre de gouvernance basé sur trois piliers principaux :

1. La flexibilité de l'organigramme de la prise de décision, dans le but de respecter la diversité des institutions politiques qui dirigent les différentes municipalités pouvant adhérer à VA SYD ;
2. La capacité de gestion interne à créer un environnement de travail positif, en limitant la « verticalité » de la prise de décision dans le but de valoriser la coordination horizontale des tâches et d'augmenter le sens de la propriété et de l'appartenance de tous les salariés.
3. La mise en place d'un ensemble de relations aisées de collaboration avec la « base des usagers » et les territoires des villes où la régie opère, en mettant l'accent sur leur implication dans la démocratisation de la prise de décision en incorporant le point de vue des usagers et les besoins spéciaux de certains groupes sociaux.

Ces objectifs faisaient partie d'une stratégie globale de prestation des services publics forgée autour d'une vision principale de « résistance à la privatisation » et d'externalisation des infrastructures publiques.

### Chronologie de mise en œuvre de la politique :

Depuis 1995, la société en expansion qui a fourni la base de VA SYD a été conçue comme une « structure hybride » prêtant un large éventail de services (approvisionnement en eau potable, traitement des eaux usées et assainissement) aux municipalités de Malmö et de Lund, en mettant l'accent sur les techniques et les processus de développement pouvant « contribuer à une société plus durable ».

Le *Kommunförbund* – un modèle d'autorité conjointe qui œuvre en Suède comme un partenariat de communes pour développer des fonctions spécifiques et clairement définies – a été la principale source d'inspiration pour créer la nouvelle *société hybride*. Afin de résoudre le « dilemme métropolitain » qui oppose souvent les villes importantes aux villes mineures en matière de services de la région métropolitaine, le slogan « unité et indépendance » a inspiré la forme de la nouvelle société. Le budget commun se base sur « les économies séparées » de

---

<sup>2</sup>L'eau potable de qualité de VA SYD est complétée par une quantité achetée par une autre régie publique sans but lucratif, Sydsvatten. VA SYD traite aussi les eaux usées de Malmö, Lund, Burlöv, Vellinge, et une partie de Lomma, Staffanstorps et Svedala, et gère la collecte et la décharge des déchets domestiques de la principale ville de la région de Skåne (Malmö) et de Burlöv.





chacune des villes partenaires. Les structures de gouvernance de VA SYD visent à encourager la coexistence d'objectifs communs clairs tout en assurant l'autonomie (par exemple, en matière de tarifs et de propriété du capital) des différentes villes partenaires qui leur ont délégué leur gestion du service. Afin de réduire les éventuels risques de tension entre les élus et les gestionnaires, VA SYD a mis en place une structure de collaboration entre un Conseil technique (qui dirige la structure, évalue les propositions issues des villes partenaires, étudie leur faisabilité et les soumet à un comité de direction conjoint d'élus pour la prise de décision finale) et une assemblée politique. Cette coopération constructive se base sur le respect mutuel et chaque groupe évite d'empiéter sur le domaine de responsabilité des autres. Cette structure permet aussi d'éviter l'impression de « flou territorial » produite par de nombreuses structures de gestion privées.

Ce modèle de gouvernance ouverte est conçu comme une structure prête à intégrer de nouvelles évolutions, non seulement en termes de villes partenaires, mais aussi en ce qui concerne les domaines politiques transférés à l'entreprise. Par exemple, Lund n'a pas confié la collecte des déchets domestiques à VA SYD, tandis que Malmö considère que ce transfert de compétences est une valeur ajoutée importante.

Avant la création formelle de VA SYD en 2008, l'accent était mis sur la mise en place d'une « structure de gestion horizontale » qui puisse renforcer le sentiment d'appartenance chez les travailleurs et démystifier le rôle central des cadres supérieurs. De cette façon, l'organigramme comprenait des « espaces ouverts », des moments de participation spécifique qui sont essentiels dans la vie quotidienne de VA SYD. Des étapes hautement symboliques ont fait l'objet de concours internes, tels que le choix du nom de la société (2007). Des séries de séminaires de formations/participatifs ont permis d'établir les principes majeurs d'orientation de la société (2008) et de choisir l'emplacement du nouveau siège. Même la disposition architecturale des espaces communs a fait l'objet d'une discussion ouverte entre les salariés dans le but de créer le meilleur environnement de travail pour chacun et de multiplier les espaces informels pour les réunions et l'échange entre les salariés et les cadres.

En parallèle, des stratégies ont été créées pour proposer aux usagers un éventail de services et d'outils faciles d'accès, en lien, non seulement, avec un nouveau style de travail de gestion publique, mais aussi avec une vision qui considère que les relations avec les territoires sont « indispensables » pour la démocratisation de la prestation du service. Les premiers espaces de participation ouverts ont été le Groupe de réflexion sur les Besoins spéciaux et le Groupe de référence sur la tarification.

### **Agents concernés**

Selon l'architecture complexe de la politique du « dialogue social » inaugurée par VA SYD depuis sa création formelle, les partenaires sociaux impliqués sont divers et stratifiés. Les actions de « dialogue interne » sont essentiellement axées sur les salariés (y compris les gérants des différents secteurs, départements et unités), tandis que la structure des relations avec les usagers – incluant des outils tels que le « Groupe de référence sur la Tarification » ainsi qu'une publication annuelle des résumés simplifiés des documents politiques et financiers et des initiatives auprès des écoles locales et des associations de jeunes – cible les 500 000 citoyens dans les domaines couverts par le service. Une attention toute spéciale est portée aux groupes vulnérables comme, par exemple, les « personnes avec un handicap » par le biais du



Groupe de réflexion sur les besoins spéciaux. À l'égard de la population immigrée, les principaux documents sont traduits dans plusieurs langues et une politique générale essaie d'inclure, par étapes, les représentants des communautés étrangères dans les ressources humaines de VA SYD pour qu'elles deviennent des « personnes de référence » au sein de la structure de l'entreprise. Aucune mesure spécifique n'est consacrée aux groupes vulnérables sur le plan économique parce que ces groupes sont ciblés par d'autres politiques sociales municipales et de l'État.

### **Bénéficiaires**

La stratégie VA SYD de « dialogue social » vise à impliquer deux types complémentaires de bénéficiaires. Le premier type regroupe ceux qui font partie de la structure interne (élus, gestionnaires et autres employés) afin de créer un environnement de travail positif, de réduire les éventuels conflits sur les responsabilités et d'améliorer l'efficacité de la structure de gestion. Le second type comprend les usagers qui bénéficient d'une structure de communication souple avec le prestataire du service et peuvent être impliqués dans certaines phases essentielles de la prise de décision des politiques publiques mises en place par VA SYD.

Au final, le style de gestion VA SYD cible toute la population bénéficiaire du service, en essayant de développer une idée de la « centralité de la société » dans la planification des services et dans l'obtention de la durabilité, l'efficacité et l'efficacité dans les choix de l'entreprise.

### **Processus de participation mis en œuvre**

Contrairement à d'autres pays, la Suède a toujours accordé de l'importance au dialogue avec les citoyens et aux moments de consultation, par exemple, au sein du système de planification urbaine. Par conséquent, VA SYD a garanti des espaces d'interaction avec les territoires desservis. Elle a aussi décidé de créer de la valeur ajoutée en démocratisant davantage ses liens avec la société et grâce à un style de gestion visant à « horizontaliser » les relations entre ses salariés et à créer un « environnement collaboratif ».

Au sein de la stratégie de gestion interne de VA SYD, cinq mesures principales ont été adoptées depuis 2008 :

1. Valoriser des moments symboliques (par exemple, choix du nom de la société, slogans et site du quartier général) en tant qu'espaces favorisant un débat plus large entre les salariés ;
2. Valoriser la formation (et notamment, séminaires obligatoires de « développement collectif») comme un moment de « croissance collective » pouvant aussi aider à résoudre les problèmes des salariés individuels et réduire le « risque d'échec »;
3. Favoriser la participation quotidienne des salariés aux choix de la société, par exemple, à l'élaboration du plan d'affaires triennal qui est modifié tous les ans par tous les départements/secteurs ;
4. Augmenter le dialogue intersectoriel entre les salariés en mettant un soin particulier à créer des espaces de travail et des moments informels consacrés à l'échange (pause-café et autres) ; et



5. Utiliser un programme spécial de « formation aux médias » comme une opportunité pour améliorer la confiance en soi, la confiance mutuelle et la responsabilisation des salariés à l'égard des objectifs de l'entreprise.

Faire confiance aux salariés est une priorité de la « stratégie décentralisée » de VA SYD, et augmente le sens d'appartenance des salariés. Les relations avec les médias ne sont pas centralisées au sein d'un service de presse spécial. En revanche, chaque salarié exerçant des tâches « sur le terrain » a le pouvoir de parler aux journalistes selon l'idée que « les gens et les médias préfèrent parler avec ceux qui connaissent les problèmes et les solutions concrètes au lieu de le faire avec des communicateurs professionnels neutres qui n'ont pas de compétences techniques et véhiculent uniquement une information de *seconde main*. Une formation spéciale est organisée pour améliorer l'assurance des salariés, pour éviter le manque de coordination et nuire à l'image de la société. Au cours des deux premières années d'existence de VA SYD, ce choix s'est avéré positif, démontrant l'efficacité du personnel recruté.

Dans le cadre du dialogue social avec les usagers (au-delà des sessions participatives de planification urbaine organisées par les administrations des villes partenaires), VA SYD utilise des instruments plus « traditionnels » comme les services d'assistance (par téléphone ou sur le site web), des concours pour encourager les clients à effectuer régulièrement des enquêtes de satisfaction et plusieurs publications « transparentes » (résumés des budgets annuels ou trisannuels écrits dans un langage clair, cartes postales avec les photos et les signatures des cadres qui travaillent sur le terrain dans le territoire). Une large stratégie de campagne éducative a aussi été mise en place, avec des expositions temporaires, la gestion des espaces d'exposition dans les châteaux d'eau et la planification d'une « maison de l'eau » qui sera construite à Malmö avec des installations pour les loisirs et un parc aquatique. Ces instruments s'adressent aux écoles et aux jeunes qui peuvent contribuer à changer l'attitude des citoyens et les comportements quotidiens, à augmenter l'intérêt sur des sujets peu visibles à l'université et à la prise de conscience du risque d'un manque d'experts professionnels dans le futur.

VA SYD a également mis en place une expérience avec trois autres outils innovants :

1. *Le Groupe de réflexion sur les « besoins spéciaux »* a été lancé tandis que VA SYD achevait son site web en 2008 pour réunir plusieurs organisations de personnes handicapées dans le but d'évaluer les besoins de fonctionnalités adaptées pour assurer un accès identique à tous les principaux services.
2. *Le Groupe de référence « Tarification » (« Abonentgroup » = groupe d'usagers)* est un outil non-formel qui s'est réuni plusieurs fois depuis les années 1980 pour redéfinir les politiques tarifaires. Il s'agit d'une institution ad hoc semi-représentative, un espace de délibération que le Conseil de VA SYD convoque régulièrement pour discuter des politiques de prix. Généralement, le groupe est constitué de personnes considérées « représentatives » de certains acteurs organisés, en essayant de respecter leur appartenance territoriale et les trois classes de types de bâtiments pour les tarifs (les maisons individuelles, les immeubles d'habitations et les industries). Il comprend généralement des représentants de la fédération des consommateurs propriétaires, les locataires de l'entreprise municipale du logement (MKB – Malmö Common Housing), des propriétaires de petites et moyennes entreprises, et deux grandes industries. VA





SYD choisit les organisations, mais chacune a l'autonomie du choix, à partir des ses critères, de la personne qui doit la représenter dans l'espace de consultation, sauf pour les industriels, qui sont choisis et invités directement par VA SYD.

3. *Politiques de recrutement représentatives de la société.* Chez VA SYD, faciliter la communication avec les immigrés en n'utilisant pas le suédois ne se fait pas par le biais de la politique habituelle de médiateurs culturels. Au contraire, le sujet est « internalisé » dans un service des ressources humaines qui est de plus en plus complexe et qui tend à « être le reflet d'une société avec toutes ses différences ». <sup>3</sup> Les salariés de VA SYD parlent les différentes langues des principaux groupes de migrants de la région de Malmö-Lund. Cette approche est considérée plus facile que d'avoir des « médiateurs » se consacrant uniquement à traduire, elle évite de considérer la présence d'étrangers comme des « exceptions » sur le territoire, et met en commun les connaissances scientifiques et les capacités de communication des salariés de VA SYD. Ces objectifs influent fortement sur la stratégie de recrutement des ressources humaines, qui cherche à remplacer progressivement les salariés qui partent à la retraite par des personnes d'âge, de genre et d'origine différents.

### **Processus d'institutionnalisation de la politique**

L'appel d'offres de 1994 qui est à l'origine de la création de VA SYD et qui a permis de conserver le service aux mains du secteur public a constitué une référence importante pour le pays et, particulièrement, pour la région de Skåne. Certains acteurs ont estimé que si le « monopole naturel » de l'État dans le secteur de l'eau avait été reconnu dans les réformes de la Loi sur l'Eau qui suivit, l'expérience de Malmö y était en partie pour quelque chose, de même que les résultats controversés des expériences de privatisation au Royaume-Uni.

Concernant l'« approche mixte » créée par VA SYD pour garantir le dialogue social à l'interne et dans les relations avec les usagers et avec les territoires où elle opère, il faut reconnaître que des mesures de formalisation variables ont été adoptées pour ne pas « geler » des outils qui sont encore jeunes.

Dans ce sens, l'entreprise a institutionnalisé certains changements dans la réorganisation de sa structure, par exemple en « officialisant » le dialogue entre le conseil et l'assemblée, ou en créant un nouveau « département Marketing » avec la fusion de l'ancien département clients et du département de communication. Ses missions concernent actuellement la communication externe (matériel imprimé, gadgets, publicité, questions d'image pour le benchmarking, et organisation de manifestations), la gestion de la ligne ouverte vingt-quatre heures sur vingt-quatre, la structuration et la mise à jour du site web, la traduction de l'information technique transmise par les départements et les unités dans un langage plus simple, mais elle cherche aussi à contribuer à améliorer la coordination interne par l'échange d'informations et à vérifier la cohérence globale des produits de communication dont le contenu est délivré par d'autres départements. Toutefois, à l'avenir, le département ira au-delà de ces rôles ; en 2011, il devra « fluidifier » le dialogue interne entre les unités et les départements en construisant un réseau de personnes de référence dans tous les domaines de travail et en adoptant le site web comme interface de communication pour la communication interne entre les départements.

---

<sup>3</sup> Opinion exprimée dans un vocabulaire proche par plusieurs salariés lors d'entretiens individuels le 23 septembre 2009.







Si d'autres mesures adoptées pour réorganiser plus horizontalement le travail quotidien et les structures interne de prise de décision, et même les relations avec la société (telles que le Groupe de réflexion sur les Besoins spéciaux et le Groupe de Référence Tarification) ne sont pas encore institutionnalisés, c'est parce nombre de ces outils sont récents et que leur impact n'a pas encore été étudié. Toutefois, ils sont considérés comme des « innovations solides » à cause de la productivité générale mise à jour par le style de gestion globale, et parce que les décisions de haut niveau sont toujours prises au sein d'organismes collectifs. La politique du département des Ressources humaines, qui doit diversifier la composition ethnique du personnel administratif et des techniciens qui travaillent avec les usagers, représente actuellement une pratique ou une « orientation » générale et n'est pas garantie par un statut ou par un document souverain. Ainsi, on pourrait penser qu'elle coure un risque dans le cas d'un changement de style de gestion, mais – comme le souligne le personnel de VA SYD –, il s'agit d'un type de politique qui n'est pas facilement formalisé parce qu'elle peut entrer en conflit avec les règles d'égalité d'accès aux postes de travail. Il vaut donc mieux qu'elle soit conservée comme une vision « non-formelle » du recrutement des ressources humaines.

Si, dans la situation particulière de VA SYD (et dans le contexte spécifique suédois), un plus haut niveau de formalisation des innovations décrites précédemment n'est pas considéré nécessaire, cela n'est certainement pas le cas dans d'autres contextes et l'« institutionnalisation » doit être considérée comme un thème central si l'on envisage de reproduire l'expérience de VA SYD.

### **Financement**

Comme l'a déclaré l'Association suédoise de gestion de l'Eau et de l'Assainissement, deux tiers des coûts des services sont traditionnellement couverts par les tarifs, bien que des municipalités plus petites puissent les financer par le biais des impôts locaux. Au total, 99% des coûts d'investissement et d'exploitation sont récupérés sur les tarifs (SWWA 2000), démontrant que l'approvisionnement en eau et la gestion de l'assainissement peuvent être considérés comme des questions autonomes au niveau des résultats régulés par la Loi suédoise sur l'Eau.

Les coûts directs de la mise en place des politiques de dialogue social VA SYD sont internalisés dans le fonctionnement courant et dans les coûts d'exploitation de l'entreprise. D'après les entretiens avec les gérants de VA SYD, les politiques décrites dans ce cas sont « un moyen pour économiser plutôt que pour dépenser, puisqu'elles représentent un style de gouvernance qui valorise les petits investissements, donnant lieu à une transparence générale qui améliore le sentiment d'appartenance et la satisfaction aussi bien des salariés que des utilisateurs du service ».<sup>4</sup>

Les coûts de la communication externe (tout inclus) sont généralement financés par le département Marketing, qui emploie 10 personnes et reçoit 11 millions de SEK, soit environ 2% du budget général, y compris les coûts de personnel.

---

<sup>4</sup> Interview avec le président du directoire, 21 septembre 2009.





### Principaux résultats et réalisations

Sans aucun doute, et bien qu'un processus de suivi de toutes les innovations de VA SYD n'aie pas été mis en place, les évaluations générales du nouveau style de gestion – qui place la coopération transversale et le dialogue interne/externe au cœur de son action – sont très positives. Les indicateurs indirects prouvent que les nouvelles « interfaces » structurées depuis 2008 (en consolidant souvent les expériences menées au cours des années précédentes) ont contribué à des résultats quotidiens d'excellente qualité considérés très satisfaisant par plus de 77% des usagers. Cette conclusion est étayée par d'autres paramètres qualitatifs : la diminution du nombre de salariés non-satisfaits qui quittent la société ; le nombre d'appels téléphoniques pour féliciter le secteur et la société du travail effectué ; et le nombre de plaintes qui ont été réglées et ont abouti à la satisfaction (environ 90%), avec des solutions apportées au bout d'un mois. Une campagne sociale (2009) qui a utilisé la publicité sociale pour la première fois sur plusieurs stations de radio locale a multiplié par quatre les contacts du web après chaque publicité diffusée, et est considérée comme une expérience « pilote » importante pour la future diversification des opportunités de dialogue social. La politique de promotion de l'égalité des genres, s'appuyant sur document contenant des objectifs spécifiques sur trois années, a eu pour résultat (en 2010) un recrutement de 32% des femmes sur les 295 salariés, celles-ci représentant 50% des salariés dans le département de l'administration et des finances et 90% dans le département Marketing, les chiffres augmentant plus lentement dans les secteurs plus techniques.

L'un des résultats les plus impressionnants atteints par la structure de gestion hybride de VA SYD porte sur la construction de relations productives avec les structures politiques des deux villes où elle opère, ce qui leur permet de se sentir « à l'aise » dans chaque étape de la prise de décision. L'homogénéisation des tarifs du service en 2009 est le résultat positif d'un dialogue qui est passé d'une stratégie initiale très différente adoptée par Lund, à un dialogue plus ouvert et attentif entre l'assemblée politique et le Conseil technique, vers une « convergence » progressive avec la stratégie adoptée à Malmö en 2008 (Allegretti 2009).

Les activités éducatives menées dans les établissements d'enseignement obligatoire et dans les espaces urbains (comme *Vattenbaren* ou Bar à Eau, organisé dans le cadre d'une foire annuelle de Lund) remportent de plus en plus de succès. Le matériel pédagogique produit par VA SYD pour appuyer les enseignants dans les questions environnementales est de plus en plus consulté en ligne. L'art devient un outil efficace pour mener des campagnes et communiquer avec les citoyens. Même si l'impact des campagnes éducatives n'a jamais été mesuré, VA SYD les considère importantes pour les salariés, rehaussant leur *fierté* et leur *sentiment d'appartenance à l'organisation*.

Toutefois, il convient de souligner que les activités les plus remarquables et innovantes expérimentées par VA SYD n'ont pas été pour autant celles qui ont eu le plus de succès. Le Groupe de discussion sur les Besoins spéciaux et d'autres outils qui pourraient être très intéressants dans de nombreux pays, comme le Groupe de référence Tarification, n'a pas suscité un grand intérêt ni entraîné des résultats importants dans le cas suédois, même parmi les acteurs de la société civile. Pour expliquer ces résultats décevants, il faut signaler que le prix moyen de l'eau en Suède est très peu élevé et que la question des hausses de prix n'est pas attrayante. À Malmö, les prix de l'eau ont augmenté de +3% en 2006 et de +5% en 2008, mais l'influence des acteurs de la société civile pour maintenir ces taux n'a pas été





particulièrement significative. Étant donné que le groupe travaille bénévolement, il arrive que certains acteurs invités ne participent pas, pensant sans doute que le problème n'est pas prioritaire. Il est possible que la composition actuelle et l'informalité de sa structure et de ses mécanismes de convocation aient affecté les résultats potentiellement innovants. De même le sujet semble si peu conflictuel en Suède que la « convocation rituelle » de ce groupe est peut-être simplement perçue comme une expression formelle de transparence et de « courtoisie institutionnelle » par l'agence responsable de la prestation des services.

### Principaux obstacles

Les entretiens avec les principaux informateurs ont signalé qu'il n'y a pas eu d'obstacles spécifiques dans la construction de la stratégie de VA SYD, si ce n'est le manque de motivation et le scepticisme de certains représentants sociaux qui avaient été invités à participer aux séances du Groupe de référence Tarification. La structure interne a toujours réagi positivement aux différentes expériences de dialogue social, comme l'on fait les élus de Malmö et de Lund.

Toutefois, il reste des défis qui devront être surmontés dans le futur :

1. Le besoin de « spatialiser » les stratégies de communication et d'information en utilisant des images ou des photos SIG, qui sont encore peu utilisées.
2. Le besoin de renforcer la longue tradition de coopération entre les universités suédoises et danoises qui coopèrent avec VA SYD ; élargir les contacts (limités aujourd'hui à des domaines tels que l'ingénierie environnementale et l'économie) à des domaines comme la communication ou l'analyse sociologique ; et créer une recherche spécifique ou un département des statistiques qui pourrait devenir une unité éducative, multiplier les opportunités de stage et valoriser les collaborations avec SWWA (pour mener des enquêtes statistiques ou techniques encourageant l'innovation et un réseau d'apprentissage de haut niveau).
3. Le besoin de traduire tous les documents de vision ou de budget dans d'autres langues, et de renforcer la politique de recrutement des ressources humaines visant à reproduire et à refléter au sein de l'institution la complexité de la société en général de sorte à créer un réseau de techniciens qui pourraient agir en « médiateurs culturels », comme ils le font maintenant de façon expérimentale.

### Répliquabilité de la politique dans d'autres contextes

L'expérience de VA SYD est une expérience vertueuse, mais qui est clairement le produit d'un contexte et d'une histoire particuliers, et qui dépend de caractéristiques locales et conjoncturelles qui ont déterminé en partie son évolution. Par conséquent, la « ré-adaptation » doit être au centre de toute tentative de reproduction dans d'autres contextes, notamment, compte tenu du fait que certains outils et politiques qui peuvent être mis en œuvre de manière « informelle » dans le cadre de VA SYD sans mettre en danger leur durabilité, pourraient devoir être formalisés dans des contextes moins sensibles au dialogue.

Par exemple, nous ne pouvons pas perdre de vue que VA SYD s'est développé dans un pays possédant une puissante tradition de défense du service public et dans un cadre juridique précis qui, a récemment renforcé cette conception ainsi que la dimension « non lucrative » de la gestion du secteur de l'eau et de l'assainissement. En outre, l'expérience a été menée dans un





pays où l'eau est abondante et son coût est faible, où il existe peu de tensions sur le thème de l'eau, ce qui explique pourquoi certaines questions n'ont pas été abordées (comme la résolution des conflits potentiels avec la société civile et les tarifs différenciés pour les groupes vulnérables ou les familles nombreuses).

D'une manière générale, les réflexions sur la reproduction de l'expérience VA SYD doivent surmonter un paradoxe évident, certaines mesures mises en place (comme le Groupe de travail sur les Besoins spéciaux ou le Groupe de référence Tarification) ont eu moins de succès en Suède qu'ailleurs du fait de son contexte spécifique, qui n'est pas conflictuel en matière d'eau car l'État-providence garantit encore l'intégration et les droits des minorités et des groupes vulnérables par le biais de toute une série d'actions de discrimination positive qui influent sur la qualité de la vie quotidienne. Dans cette optique, ces « limites structurelles » qui auraient pu affecter les résultats de certaines expériences de VA SYD, ne diminuent pas l'importance de ce qui a été expérimenté, mais l'augmentent au contraire, notamment dans des contextes où de nombreuses garanties générales sont défaillantes.

Parmi les éléments pouvant être reproduits dans d'autres contextes, signalons :

1. La structure organisationnelle d'une nouvelle société hybride, qui est simple à comprendre et suffisamment complexe pour accommoder les différences entre les partenaires.
2. L'idée de travailler à l'échelle supramunicipale, comme seul moteur possible pouvant garantir la qualité du service, ainsi que l'innovation et la modernisation.
3. La possibilité d'agir dans le cadre d'une gouvernance métropolitaine, qui garantit à la fois le respect mutuel et l'égalité entre les villes ayant un poids régional différent, et également l'autonomie de tout un ensemble d'acteurs politiques.
4. La capacité de créer un dialogue horizontal à la fois avec la société civile (et, notamment, avec les jeunes et les groupes vulnérables) et au sein des structures internes de l'organisation, en faisant de l'ouverture au dialogue une « marque » du style de gestion.
5. Certaines politiques du domaine des ressources humaines qui se sont avérées fonctionnelles pour créer un environnement de travail positif, en responsabilisant chaque salarié par la confiance et en garantissant un engagement plus fort des salariés pour atteindre les objectifs de l'entreprise.
6. La transparence recherchée dans plusieurs publications (par exemple, budgets annuels et triennaux, rapports d'investissements budgétaires) qui reformulent les langages techniques pour les rendre les plus accessibles possibles.
7. Une configuration variable des politiques de formation, qui évitent un standard préformaté pour mieux s'adapter aux transformations constantes des besoins des salariés.
8. Les tentatives (dont quelques-unes doivent être consolidées et enrichies) pour résoudre les problèmes liés aux tarifs et à la communication par le biais de discussions franches avec les représentants de la société civile.





Ce dernier point en particulier nécessiterait des adaptations importantes pour être mis en œuvre dans un contexte national différent. Ailleurs, il est probable qu'un engagement formel plus fort devrait être garanti pour prendre en compte les résultats du dialogue entre la société responsable de la prestation du service et les acteurs de la société civile. De plus, les parties prenantes devraient être choisies de façon spécifique, en abandonnant les « critères discrétionnaires » et la « méthode d'écoute sélective » adoptés par VA SYD. En fait, dans un environnement plus conflictuel (où l'eau est une ressource rare, son prix plus élevé et la société possède moins de garanties de bien-être social), la méthode du choix des acteurs et leurs différents degrés de représentativité pourrait susciter de profondes tensions. Ainsi, dans un autre contexte, la rotation aléatoire des acteurs ou des techniques serait nécessaire, ainsi qu'un degré plus élevé de formalisation dans l'identification des règles, droits et devoirs de l'entité participative.

Sans doute l'adaptation de certaines caractéristiques de VA SYD dans un contexte différent devrait-elle mener à la création d'une « Charte des services » claire et de règles de suivi. Malmö et Lund n'ont pas ressenti ce besoin parce que le cadre juridique suédois définit les normes de qualité, les devoirs, les responsabilités de la société et des usagers, et les sanctions en cas d'infraction, et est soutenu par un instrument juridique opérationnel (le tribunal de l'Eau).

Enfin, pour mieux garantir la fluidité des relations horizontales entre les départements et les unités, il pourrait être utile d'améliorer et de mieux définir l'organigramme de la structure, le transformant en « fluxogramme » plus complexe dans lequel les interactions transversales et les « interfaces de dialogue » avec les usagers pourraient être mieux précisées.

## **RÉSUMÉ**

VA SYD est une entreprise publique de la région de Skåne qui approvisionne en eau, eaux résiduelles et autres services Malmö, Lund, et d'autres petites villes. Lancé en 1994 et finalement structuré en 2008, il s'est développé face à une menace de privatisation qui n'a jamais eu lieu, suscitant une expérience vertueuse qui a rénové de façon créative l'ancien service de gestion de l'Eau de Malmö.

Actuellement, les structures de gouvernance de VA SYD encouragent la coexistence d'objectifs communs clairs et garantie l'autonomie de ses différentes villes partenaires. Les économies de chaque ville cohabitent et permettent une configuration variable des différents services qui sont (ou ne sont pas) confiés à VA SYD par chaque ville partenaire.

En ce qui concerne l'organisation interne de VA SYD, tous les secteurs préexistants ont cédé leur pouvoir à la structure issue de la fusion, en évitant la création ou la survie de petits « royaumes » coupés de la stratégie globale. Afin d'équilibrer ces pertes, la cohésion interne a été atteinte par le biais d'un processus d'horizontalisation qui a visé à « fluidifier » les échanges entre les différents départements et la valorisation des salariés, ce qui a contribué à augmenter l'engagement des individus à l'égard des objectifs de VA SYD. Ces objectifs ont été poursuivis grâce à la création d'un environnement de travail positif, et d'une série de nouveaux espaces encourageant un dialogue ouvert ne se limitant pas aux salariés, mais créant aussi de nouvelles relations avec les usagers. Parmi ces espaces, les plus visibles sont le Groupe sur





les Besoins spéciaux (créé pour adapter le site de VA SYD aux exigences des citoyens handicapés) et le Groupe de référence sur la tarification, qui s'est réuni trois fois pour débattre des hausses tarifaires.

Bien que largement appréciées par les clients, quelques-unes des institutions innovantes n'ont pas eu les résultats escomptés. En effet, les expérimentations ont eu lieu dans un cadre sociopolitique dans lequel le problème de l'eau n'est pas au cœur des conflits et ne provoque pas un débat social tendu, et où le coût de l'eau est faible pour les usagers du fait que l'on se trouve dans un pays riche en eau (et avec un État-providence bien organisé). Dans cette optique, les outils adoptés au niveau interne pour soutenir une politique de « dialogue social horizontal » se sont avérés beaucoup plus efficaces. Toutefois, la mise en commun des différentes expériences menées au sein de VA SYD, permet de distinguer un cadre général pour la mise en œuvre de politiques qui pourraient être très pertinentes pour d'autres contextes. Toute adaptation de ces mesures ou politiques innovantes devrait chercher à renforcer les aspects de formalisation et d'institutionnalisation, qui à Malmö et à Lund n'ont pas été nécessaires jusqu'à présent.

**Pour plus d'informations :**

Dr. Henrik Aspegren  
Chef du Département des déchets solides, VA SYD  
Hans Michelsensgatan 2  
Box 191, 201 21 Malmö, Suède  
Tél. +46-(0)40-6351000  
E-mail: [kund@vasyd.de](mailto:kund@vasyd.de)

**Sites web :**

Convention des Droits des citoyens : <http://www.allemanratten.se>  
Swedish Water & Wastewater Association: <http://www.svensktvatten.se>  
VA SYD : <http://www.vasyd.se>

**Comité d'Inclusion sociale, de Démocratie participative et des Droits de l'homme de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU):**

Tlf: + 34 93 342 87 70

<http://www.uclg.org/cisdp/>

**Remerciements et crédits**

Ce cas a été étudié et rédigé par le Dr. Giovanni Allegretti, Chercheur du Centre d'Études sociales de l'Université de Coimbra (Portugal), en 2010, qui exprime sa gratitude la plus profonde à Henrik Aspegren (chef du département des Déchets solides, VA SYD) et à tout le personnel de VA SYD, journalistes, syndicalistes et membres de SKL qui ont consacré leur temps et leur énergie à répondre aux questions et à fournir des documents. Il souhaite également remercier Nancy Duxbury et Eva García Chueca de leur patiente collaboration pour adapter et revoir le cas.





### Références bibliographiques

- Allegretti, G., 2009, The spread-all-around dialogue strategy of VA SYD in Malmö, Sweden. In *Report of the Project 'Participation of citizen/users in the management of water with a focus on municipal enterprises'* (coord by Y. Sintomer & C. Herzberg). Paris: Municipality of Paris/Centre Marc Bloch of Berlin.
- Gustafsson, J.E., 2001 (December 12), *Public Water Utilities and Privatisation in Sweden*. Working paper presented at EPSU Public Service Conference, Brussels.
- Hedelin B., 2005 (May), Potential Implications of the EU Water Framework Directive in Sweden: A comparison of the Swedish municipalities' current water planning regime with the requirements of the EU's New Water Framework Directive, *European Journal of Spatial Development*, No. 14.
- Holmqvist, A., 2004, *Restructuring of Public Utilities: A Case Study from Norrköping in Sweden*. Master's thesis, Department of Land and Water Resources Engineering, Royal Institute of Technology, Stockholm.
- Katko Tapio, S., 2004, WaterTime national context report – Sweden, *WaterTime: Decision-making on Water Systems*. London: PSIRU Business School, University of Greenwich.
- Lundéhn, C., 2008, *Consumer Trust in Drinking Water Supply: Assessing the Interface between the Supplier and the Consumer*. Master's thesis, Chalmers University of Technology, Gothenburg.
- Regeringskanliet, Sweden's Environmental Policy*, 2004 (May), Government Report, Stockholm.
- Sjölander, A.C., 2008, *The Water Business: Corporations versus People*. London: Zed Books.
- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), 2009, *Levels of Local Democracy in Sweden* (updated edition). Stockholm: Swedish Association of Local Authorities and Regions/Modintryckoffset.
- Stahre, P., 2008, *Blue-green Fingerprints in the City of Malmö, Sweden*. Malmö: VA SYD/Malmö Stad.
- SWWA – Svenskt Vatten, 2000, *Facts on Water Supply and Sanitation in Sweden* [English]. Stockholm: Svenskt Vatten.
- Thampapillai, V., 2007, *Water Governance in Sweden*. Working Paper Series 2007, no. 2. Uppsala: SLU.
- Thomas, H., 2000, *Property Rights, Ethics and Conflict Resolution: Foundations of the Sami Economy in Sweden*. Doctoral thesis, Swedish University of Agricultural Sciences.
- VA-verket Malmö, 2006, *Affärsplan 2006-2008*. Malmö: VA SYD.
- VA-verket Malmö, 2007, *Affärsplan 2007-2009*. Malmö: VA SYD.
- VA SYD, 2008, *The Eco-city Augustenborg*. Malmö: VA SYD.
- VA SYD, 2009a, *Affärsplan 2009-2011*. Malmö: VA SYD.
- VA SYD, 2009b, *Budget 2009*. Malmö: VA SYD.
- Westerlund, S., 2006, *Environmental Law from a Swedish Legal Science Perspective*. <http://www.imir.com/english/discipl1.htm> [10 septembre 2009].

