

**LA PARTICIPATION DES USAGERS DANS LA GESTION
DE L'EAU**

**AVEC UN FOCUS SUR LES REGIES ET ENTREPRISES
MUNICIPALES**

VOLUME I

Yves Sintomer, Carsten Herzberg, Annabelle Houdret (dir.)

AVRIL 2010

CENTRE MARC BLOCH-VILLE DE PARIS



Centre Marc Bloch

Centre franco-allemand de recherche en sciences sociales
Deutsch-Französisches Forschungszentrum für Sozialwissenschaften

MAIRIE DE PARIS 

SOMMAIRE

SOMMAIRE	2
1. PROBLÉMATIQUE DE RECHERCHE	3
2. ETUDES DE CAS	6
21. LES CONSEILS DES CONSOMMATEURS/USAGERS DE L'EAU EN ANGLETERRE, AU PAYS DE GALLES ET EN ECOSSE, ANJA RÖCKE	7
22. LA GESTION DE PROXIMITÉ : L'ENTREPRISE DES EAUX DES VILLES DE MALMÖ ET LUND EN SUÈDE, GIOVANNI ALLEGRETTI	17
23. LE BUDGET PARTICIPATIF DES EAUX DANS LA VILLE DE MALAGA EN ANDALOUSIE, ERNESTO GANUZA	32
24. LE SONDAGE DÉLIBÉRATIF SUR LA GESTION DES EAUX EN ANDALOUSIE, ERNESTO GANUZA, JULIEN TALPIN, HÉLOÏSE NEZ	42
25. LE JURY CITOYEN : L'ATELIER CITOYEN DEM'EAU À NANTES MÉTROPOLE, CLÉMENCE BEDU, RÉMI BARBIER	50
26. LA « FACULTÉ DE L'EAU » DANS LA RÉGION DES POUILLES, EN ITALIE, TOMMASO FATTORI.....	63
27. RÉFÉRENDUM ET INSTRUMENTS DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION : LA GESTION DES EAUX EN ALLEMAGNE, CARSTEN HERZBERG	73
3. ANALYSE TRANSVERSALE	84
31. GESTION PUBLIQUE ET GESTION PRIVÉE : LE DÉBAT SUR L'EAU	84
311. <i>Typologie des formes de propriétés des organismes de gestion de l'eau en Europe</i>	<i>84</i>
311. <i>Le rôle du privé : les éléments d'un débat</i>	<i>89</i>
32. LA QUESTION DE LA PARTICIPATION DES CITOYENS-USAGERS DANS LES RÉGIES ET LES ENTREPRISES MUNICIPALES.....	92
321. <i>Des conséquences possibles du statut juridique privé.....</i>	<i>92</i>
322. <i>La question de la participation dans les régies, les entreprises municipales et les SEM</i>	<i>94</i>
323. <i>La place particulière du secteur de l'eau</i>	<i>96</i>
33. ANALYSE DES ÉTUDES DE CAS (EFFETS POLITIQUES, SOCIAUX, GESTIONNAIRES ET ENVIRONNEMENTAUX).....	98
331. <i>Les conseils des consommateurs/usagers en Angleterre, au Pays de Galles et en Ecosse</i>	<i>98</i>
332. <i>La gestion de proximité de VA SYD (Malmö/Lund) en Suède</i>	<i>100</i>
333. <i>Le budget participatif : EMASA et la gestion des eaux à Malaga</i>	<i>102</i>
334. <i>Le sondage délibératif sur l'eau en Andalousie</i>	<i>104</i>
335. <i>Le jury citoyen : La ville de Nantes et l'atelier citoyen Dem'eau</i>	<i>106</i>
336. <i>La Faculté de l'eau dans les Pouilles.....</i>	<i>107</i>
337. <i>Référendums et instruments de la lutte anti-corruption en Allemagne.....</i>	<i>110</i>
34. ANALYSE TRANSVERSALE À PARTIR DES ÉTUDES DE CAS	111
341. <i>Le rôle du contexte sociopolitique</i>	<i>113</i>
342. <i>Les acteurs de la participation : citoyens, usagers/clients, salariés</i>	<i>114</i>
343. <i>Opérateurs et autorités publiques dans les dispositifs participatifs :</i>	<i>116</i>
344. <i>Perspectives d'action.....</i>	<i>117</i>
4. RÉFÉRENCES :	126

1. PROBLEMATIQUE DE RECHERCHE

Si le problème de la participation des citoyens-usagers est désormais largement traité dans la littérature scientifique lorsqu'il s'agit des services publics délivrés par les administrations municipales ou par d'autres administrations publiques, la participation des mêmes citoyens-usagers à la gestion des établissements publics autonomes (de type régie), des entreprises municipales de capital public mais de droit privé et des Sociétés d'Economie Mixte (SEM) reste par contre un terrain largement vierge. Seules quelques recherches à l'échelle internationale ont été menées sur le sujet, alors que le nombre d'expériences menées n'est pas négligeable. L'enjeu est pourtant d'importance : si l'opinion publique et la communauté scientifique sont le plus souvent focalisées sur la question de la privatisation, elles oublient qu'une part importante de l'action publique passe par des régies, des entreprises municipales et des SEM dont les orientations et plus encore la gestion quotidienne échappent souvent pour l'essentiel au débat démocratique.

Parallèlement, la gestion de l'eau apparaît de façon croissante comme l'un des enjeux majeurs du XXI^e siècle, aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural. Or, après une vague très forte de privatisation qui a marqué ce secteur, des études et des débats de plus en plus nombreux ont amené à remettre à l'ordre du jour l'idée d'une gestion publique et la place de celle-ci tend à remonter au niveau mondial. Au niveau local, des mouvements venus de la société civile et des responsables politiques ont même posé la question de la remunicipalisation des services déjà privatisés, et ce dans plusieurs pays européens.

La question de la place des citoyens-usagers dans la gestion du service public de l'eau est cependant posée. En France, alors qu'une large ouverture de la gestion à la société civile et aux différents *stake-holders* s'est imposée à d'autres échelles (notamment celle des bassins), elle reste peu fréquente dans les régies et SEM municipales de gestion de l'eau. Sur le plan de la recherche, ce terrain est encore largement inexploré.

L'objet central de cette recherche est d'analyser les dynamiques à l'œuvre sur cette question à partir de plusieurs exemples européens. La recherche se centre sur la gestion de l'eau potable d'une part et plus généralement d'autre part sur la participation des usagers au niveau des bassins versants ou à d'autres échelles régionales. Sept cas en Europe ont été analysés. Sur chacun de ces cas et de façon transversale, nous avons étudié en quoi des formes organisées de participation des citoyens-usagers peuvent contribuer à la gestion municipale, quelles sont les principales limites et les principaux défis rencontrés. Les quatre axes autour desquels la recherche a été menée étaient les suivants :

- **Contribution de la participation sur le plan de la démocratie** (transparence, stimulation du débat public, meilleure prise des citoyens-usagers sur les choix stratégiques et les règles du jeu de l'accès à l'eau, légitimation du gestionnaire et du service)
- **Contribution de la participation sur le plan social** (meilleur diagnostic social concernant les besoins et les capacités, modification de la répartition des coûts et des bénéfices)
- **Contribution de la participation sur le plan de l'efficacité gestionnaire, entrepreneuriale et économique** (meilleur ciblage des besoins, pression pour la réactivité ou la réorganisation des services, adoption de nouvelles solutions techniques, meilleure répartition des coûts et des bénéfices)
- **Contribution de la participation sur le plan du développement durable** (modification des pratiques et des attitudes des usagers comme des gestionnaires, avec une meilleure prise en compte des impératifs du développement durable)

Il s'est agi à chaque fois d'aborder les questions sans préjugé et sans angélisme. Il n'était pas question de chercher des exemples de bonne pratique et de laisser de côté les difficultés rencontrées par les acteurs, mais plutôt de cibler des expériences emblématiques, par la volonté politique qui les soutenaient, mais aussi par les difficultés ou les succès rencontrés.

METHODES :

A chaque fois, la recherche a menée avec des méthodes qualitatives : analyse de la littérature existante, entretiens, observations de séquence d'interaction. Un cadre commun (grille d'entretien et d'observation) a permis de favoriser l'analyse comparative. Les études ont été menées par des chercheurs disposant d'une connaissance préalable du sujet et pouvant en conséquence mobiliser facilement leurs savoirs en vue de l'enquête.

EQUIPE DE RECHERCHE :

- Giovanni Allegretti, chercheur, Centro de Estudos Sociais, Coimbra
- Rémi Barbier, professeur, Cemagref-ENGEES, Strasbourg
- Clémence Bedu, doctorante, UMR GSP ENGEES/Cemagref, Nantes/Paris
- Tommaso Fattori, militant associatif, Regione Puglia
- Ernesto Ganuza, chercheur, IESA/CSIC, Madrid/Cordoue
- Carsten Herzberg, chercheur post-doctorant, Centre Marc Bloch Berlin
- Annabelle Houdret, chercheure post-doctorante, Adelphi Research Berlin
- Anaïs Mangin, assistante de recherche, Adelphi Research Berlin
- Héloïse Nez, doctorante, UMR CRESPA (Université Paris 8/CNRS)/Université Autonome de Barcelone
- Anja Röcke, chercheure post-doctorante, Humboldt Universität zu Berlin
- Yves Sintomer, professeur, Université de Paris 8, chercheur associé, Centre Marc Bloch (Berlin)
- Julien Talpin, chercheur post-doctorant, UMR CRESPA (Université Paris 8/CNRS)

2. ETUDES DE CAS

Note : Cette partie reprend les monographies contenues dans le volume II, en les résumant et en les traduisant le cas échéant en français. Les résumés et la traduction ont été effectués par Anaïs Mangin, sous la direction des directeurs de la recherche.

21. LES CONSEILS DES CONSOMMATEURS/USAGERS DE L'EAU EN ANGLETERRE, AU PAYS DE GALLES ET EN ECOSSE, ANJA RÖCKE

Cette étude de cas sur la participation citoyenne en Grande Bretagne, et en particulier en Angleterre et au Pays de Galles, est une analyse de la situation actuelle et des évolutions passées. Le système mis en place est le résultat d'une politique économique prononcée depuis les années 1980 et d'une volonté politique de renforcer la participation des citoyens-usagers depuis le début des années 2000. Le secteur de l'eau, privatisé de façon complète et non sous la forme d'une concession de service public comme en France, est organisé en une structure complexe et centralisée, dans laquelle la participation citoyenne s'est développée sous différentes formes. On distingue d'une part un organe représentatif, le Conseil des consommateurs (CC Water), et d'autre part des mesures de remontée des plaintes et des enquêtes. Par ailleurs, la privatisation du secteur a mené à une politisation de la question de l'eau.

Le secteur de l'eau en Grande Bretagne illustre le développement d'un système transparent dans la gestion des eaux et orienté vers la participation des consommateurs (des usagers dans le cas de l'Ecosse, où la gestion des eaux est restée publique). Cette étude présente un cas intéressant de formalisation de la participation.

Contexte et cadre institutionnel

Contexte historique et politique

Le cadre réglementaire de la gestion des eaux en Angleterre et au Pays de Galles est le résultat des nombreuses évolutions qu'a connu le secteur de l'eau durant les trente-cinq dernières années. Au 19^{ème} siècle a été créé un système municipal de gestion des eaux, qui fut nationalisé en 1974. Ce système a été privatisé en 1989 et a subi de nombreuses nouvelles régulations depuis la moitié des années 1990.

Avec la nationalisation du secteur de l'eau en 1974, les municipalités ne sont plus compétentes pour la gestion des eaux et se met en place une gestion intégrée des ressources d'eau de l'Angleterre et du Pays de Galles. Le système est réduit à une dizaine d'autorités régionales, et perd petit à petit sa tradition municipale. De nouveaux objectifs de performance sont introduits par le gouvernement qui a pour ambition de transformer ce service public en une organisation à gestion privée. Le secteur de l'eau ne sera donc pas épargné par la vague de privatisation lancée par le gouvernement Thatcher et s'intègre dans la stratégie politique de l'époque.

En 1989, le secteur de l'eau est libéralisé et de nouvelles entreprises privées deviennent propriétaires de l'ensemble du système. Ces entreprises obtiennent des contrats d'exclusivité et sont protégées de la concurrence. Toutefois, la privatisation du secteur de l'eau a été mise en œuvre sans stratégie claire et a connu des expériences négatives. Avec l'augmentation des prix, les problèmes d'infrastructures et les risques environnementaux et de santé publique, les inquiétudes sur les effets négatifs de la privatisation entrent dans le débat public. Dans ce contexte, le thème de l'eau devient une question très politisée.

Un nouveau changement apparaît avec le gouvernement travailliste, qui réintroduit des mesures de régulations publiques au sein du secteur de l'eau. Le cadre légal se caractérise dès lors par une plus grande intervention publique. Cette nouvelle orientation aura des effets sur les entreprises qui pensent alors à séparer la gestion de la propriété des infrastructures.

Suite à ces évolutions majeures, à la fin des années 1990, un système centralisé et complexe est mis en place. Ce système est principalement basé sur la privatisation des ressources, une gestion intégrée des bassins versants et un cadre réglementaire centralisé mais à gestion partagée.

Les principaux acteurs dans la gestion de l'eau et leurs responsabilités

Au niveau national, il existe tout un ensemble d'organismes publics et privés

impliqués dans la gestion de l'eau :

- le Département pour l'Environnement, l'Alimentation et les Affaires rurales (DEFRA) en Angleterre, l'Assemblée Nationale au Pays de Galles
- les compagnies privées d'eau et d'assainissement
- le Conseil des Consommateurs (CC Water)
- des organes de régulation publiques: l'Office des Services de l'Eau (Ofwat), l'Inspection de l'Eau potable et l'Agence Environnementale.

DEFRA, le département pour l'environnement, l'alimentation et les affaires rurales, joue un rôle central dans l'élaboration des législations et des standards, ainsi que dans la formulation des politiques de l'eau. Parmi les organes de régulations publiques, l'OFWAT a un rôle de régulateur économique, et est en charge de la politique des prix. Les responsabilités secondaires de l'OFWAT incluent la régulation de la concurrence et la protection des intérêts des usagers. L'Inspection de l'Eau potable contrôle la qualité de l'eau potable. L'Agence Environnementale est en charge de la ressource eau, du contrôle de la pollution et des inondations, et de la défense de la pêche.

Le Conseil des Consommateurs est une agence nationale qui représente l'opinion des consommateurs sur la scène politique. Le conseil prend également en charge les plaintes qui n'ont pas trouvé de solution auprès des entreprises de gestion des eaux.

Parmi les autres acteurs impliqués dans le processus de régulation nationale, on compte également une dizaine d'entreprises d'eau et d'assainissement, dont quatre sociétés étrangères, et treize entreprises d'eau.

Le cadre institutionnel de la gestion de l'eau en Angleterre et au Pays de Galles présente un système centralisé, les communes ayant été dépossédées de leurs prérogatives et les entreprises d'eau étant contrôlées de près par des administrations publiques *ad hoc*. Après une politique économique de libéralisation très prononcée des années 1980, les expériences négatives de la gestion par le secteur privé ont mené à une plus grande volonté de contrôle public et le thème est entré dans le débat public. Avec une implication croissante des citoyens dans le débat sur l'eau, une volonté

politique de renforcer la participation des consommateurs s'est développée, et des initiatives de participation ont été mises en place.

La participation des consommateurs et des citoyens dans la gestion de l'eau

Les formes de participation publique

La participation publique dans le domaine de la gestion des services d'eau et d'assainissement, si elle est globalement limitée, est cependant basée sur des formes originales. Elle repose sur deux formes institutionnalisées et sur un canal extra-institutionnel :

- la représentation des consommateurs par une institution nationale autonome, le Conseil des consommateurs (CC Water), un dispositif sans équivalent dans le cadre de la présente recherche.
- des mécanismes de consultations et de plaintes mis en place par les organes de régulation et les entreprises privées
- les manifestations publiques organisées par les ONG, les autorités locales et d'autres acteurs. Le développement de cette forme non institutionnelle de participation des citoyens est lié au rôle des médias.

Il existe plusieurs éléments qui expliquent le développement de ces formes de participation en Angleterre et au Pays de Galles. Malgré une volonté politique générale de renforcer la participation locale, celle-ci ne s'est pas traduite tout de suite dans le domaine de l'eau. En effet, la gestion de l'eau fait partie d'une structure de gouvernance centralisée et régulée par l'Etat et les organes de régulation. Le citoyen reste officiellement limité à son rôle de consommateur, et participe au débat public sur la gestion de l'eau de manière informelle.

La participation se traduit principalement par des mouvements en dehors du cadre institutionnel, notamment au travers d'actions médiatisées initiées par des ONG. De nombreuses ONG de protection de l'environnement et de protection des intérêts des

consommateurs ont notamment lancé des campagnes très polémiques qui ont mené à de nouvelles initiatives et réformes de la participation. Au cours de ces campagnes, les conditions de la gestion de l'eau ainsi que les aspects financiers étaient au centre de la mobilisation.

La participation institutionnalisée : le Conseil des Consommateurs (CC Water)

C'est dans ce contexte qu'est né un mécanisme de participation plus formalisé, le Conseil des Consommateurs. Le CC Water est une institution autonome, séparée de l'organisme régulateur, avec pour responsabilité principale la protection des intérêts des usagers et le renforcement de leurs droits au niveau institutionnel, notamment en ce qui concerne la politique de régulation des prix. Ainsi, le CC Water travaille en coopération avec les autres acteurs clés du système et participe aux séances de consultation.

Avant l'institutionnalisation de ce mécanisme, plusieurs types de comités consultatifs avaient été établis au sein de l'OFWAT : au niveau national, l'ONCC (le Conseil National des Consommateurs de l'OFWAT) et au niveau régional, les CSC (les Comités Service Clients). Ces deux organismes deviendront respectivement le Water Voice Council, et les Water Voice Committees. Ces comités avaient pour prérogatives principales la représentation des intérêts des consommateurs au niveau institutionnel et la gestion des plaintes déposées auprès des compagnies d'eau. Il s'agissait de réviser les rapports annuels de l'OFWAT et les business plans des compagnies d'eau. Dans ce contexte, la mobilisation des citoyens/consommateurs se traduit à travers l'organisation de réunions thématiques en groupe réduit, l'organisation d'enquêtes nationales et le rassemblement des comités régionaux. Toutefois, ces comités restent sous l'autorité de l'organe de régulation, qui les finance. Les employés viennent de l'OFWAT et les directeurs sont également nommés par ce dernier.

Le CC Water sera établi en 2003 dans le cadre de la réforme sur l'eau (Water Act). Ce conseil est composé d'une institution centrale à Birmingham, et de quatre offices régionaux répartis en Angleterre et un au Pays de Galles. Ces comités sont constitués

d'anciens employés des autorités locales ou d'académiciens, devenus experts du secteur de l'eau. Ces membres sont notamment en charge du suivi de la procédure de remontée des plaintes des consommateurs desservis par les compagnies d'eau. Ils se réunissent également avec les acteurs locaux et analysent les perspectives du point de vue des consommateurs.

L'autonomie institutionnelle permet au CC Water d'adopter une position plus critique envers l'organe de régulation mais se traduit aussi par une connaissance plus limitée des activités de l'OFWAT. Par ailleurs, la réforme de 2003 a centralisé le système de représentation des consommateurs, et les prérogatives des comités régionaux ont été réduites. Selon le spécialiste Franceys, cette centralisation des acteurs présente une approche intéressante d'implication des consommateurs dans le système de gestion des eaux.

Analyse de la participation dans le cadre du CC Water

Deux principales formes de participation au sein du CC Water

Dans le cadre des activités du CC Water, on distingue deux principales mesures visant à impliquer les consommateurs dans le système de gestion des Eaux : d'une part, à travers les réunions du conseil et des comités régionaux, et d'autre part, à travers des enquêtes ou d'autres études qualitatives auprès des utilisateurs. Le CC Water s'occupe également des plaintes déposées par les consommateurs contre les compagnies d'eau, si celles-ci n'ont pas été traitées de façon positive.

Le conseil propose deux fois par an des sessions ouvertes au public, les comités régionaux tous les deux mois. Ces réunions publiques sont ouvertes à tous les citoyens- consommateurs, qui ont alors la possibilité de suivre le débat et de déposer des plaintes. La participation des simples citoyens-consommateurs y est assez faible, mais d'autres acteurs clés prennent part au débat. Afin de respecter la dimension territoriale, les comités régionaux se réunissent dans divers endroits.

L'approche participative qui consiste à conduire des études auprès des consommateurs peut être de type qualitatif ou quantitatif. Le nombre de projets réalisés dépend du contexte politique et socio-économique, et peut atteindre jusqu'à six études ou enquêtes par an. Parmi les études quantitatives, on distingue l'enquête annuelle qui consiste, d'une part, à évaluer et à suivre le niveau de satisfaction des consommateurs à propos de la qualité des services fournis par les compagnies d'eau, et d'autre part, à mesurer la performance du CC Water. Les études qualitatives impliquent un nombre réduit de personnes qui peut atteindre une centaine de personnes. Ces études, basées sur des entretiens approfondis, traitent de thèmes divers, tels que les personnes les plus vulnérables, ou comment utiliser l'eau à bon escient.

Ces deux formes de participation ont évolué avec l'indépendance du CC Water en 2005. En effet, les réunions du conseil central étaient non publiques avant 2005, et les études et enquêtes sont devenues une forme plus utilisée. D'autres initiatives pourraient également voir le jour, telle que la création d'un panel de consommateurs pour rassembler davantage d'information sur les besoins. De manière générale, le gouvernement semble de plus en plus sensible aux formes de participation introduites par le CC Water.

Le rôle du CC Water dans la gestion de l'eau

Si le CC Water n'a aucun pouvoir décisionnel au sein du système de gestion des eaux, il a le pouvoir d'influencer les politiques. Les conclusions des rencontres trimestrielles avec les compagnies d'eau sont publiées et à disposition du public. La réforme de 2003-05 a également renforcé le pouvoir de l'OFWAT au niveau du contrôle des activités des entreprises. Le régulateur économique a le droit de condamner à une amende les entreprises qui enfreignent leurs obligations légales ou les droits des consommateurs.

Par ailleurs, le CC Water joue un rôle important pour l'amélioration du service client à travers l'information et l'évaluation des attentes des consommateurs. Finalement, le

rôle principal du Conseil est d'organiser des campagnes de sensibilisation sur des thèmes spécifiques, d'analyser empiriquement les attentes, perspectives des consommateurs, et de reporter cette information au sein des débats avec les autres parties prenantes. Comme le montre le processus quinquennal de révision des prix, il est toutefois difficile de déterminer les effets de l'implication des utilisateurs au sein des discussions avec l'organe de régulation économique. Les décisions finales reviennent à l'OFWAT. Le gouvernement est la seule autorité ayant le pouvoir de changer le cadre réglementaire et les objectifs en matière de politique industrielle. L'OFWAT est donc libre de prendre en compte ou pas les propositions du CC Water.

Auparavant, le CC Water, et les diverses formes de participation informelles telles que les protestations, avaient le pouvoir d'influencer le développement de nouvelles régulations vers un système plus transparent, écologique et responsable socialement. La politisation de la question de la gestion de l'eau s'est intensifiée à travers des campagnes de protestations et des dossiers médiatiques sur les thèmes de la satisfaction des clients et d'autres problèmes, l'OFWAT, à contrôler les profits réalisés par les entreprises privées durant les particuliers. Ces initiatives ont notamment influencé le gouvernement, et l'organe de régulation premières années suivant la privatisation. L'une des personnes interviewées affirme que sans l'action du Conseil des Usagers, les entreprises accapareraient davantage de profits : si le rôle du Conseil est indirect, son influence n'en est pas moins sensible, à travers une fonction bien assumée d'enquête et de contrôle.

Pour conclure, il est intéressant de se questionner sur l'impact du cadre institutionnel et en particulier du statut légal sur la question de la participation. Comme élément de comparaison, l'étude de cas offre un aperçu du système écossais où la gestion des eaux appartient encore au domaine public.

Aperçu du cas écossais

Le secteur de l'eau en Ecosse n'a pas été privatisé, bien que le sujet reste d'actualité sur la scène politique. C'est le Parlement écossais qui est compétent pour la gestion des services de l'eau. Toutefois, l'Ecosse présente par ailleurs un cadre légal assez similaire à celui de l'Angleterre et du Pays de Galles. Le gouvernement est responsable des législations et des orientations de la politique générale de la gestion des eaux. L'autorité nationale de l'eau (Scottish Water), un établissement public de type régie, est responsable de la distribution de l'eau et du traitement des eaux usées. A l'image de l'OFWAT en Angleterre, la Commission Ecossaise de l'Industrie de l'eau détermine la politique tarifaire. Au niveau de la participation publique, Waterwatch Ecosse est l'organisation qui représente les usagers. Malgré un cadre institutionnel similaire, la mise en œuvre de la politique de gestion des eaux en Ecosse est très différente de celle de l'Angleterre et du Pays de Galles. En effet, en Ecosse, le cadre normatif est défini de manière très précise et le contrôle politique est plus important car il s'exerce sur un établissement public. La gestion de l'eau est une problématique nationale en Ecosse, les autorités locales n'ont qu'un rôle de collection des plaintes.

Water Watch, l'organe en charge de la représentation des usagers, est devenu indépendant en 2006. De même que le CC Water, cette organisme est en charge des relations avec les usagers et tout autre acteur clé de la gestion des eaux, et a pour objectif de renforcer l'implication des usagers dans la gestion de ce service public. La structure organisationnelle est composée de quatre comités en charge des questions générales qui affectent les usagers, et de cinq panels régionaux qui prennent davantage en compte les préoccupations locales. Les problèmes identifiés au niveau régional sont ensuite rapportés à une équipe spéciale qui est en charge du suivi des requêtes en coopération avec l'autorité nationale de l'eau. Au contraire du CC Water, l'organe représentatif écossais possède un certain nombre d'attributions légales. Water Watch a notamment la possibilité de faire des recommandations légales sur toute question relative aux intérêts des consommateurs. Toutefois, cette pratique n'a jamais été utilisée.

Le système écossais s'inscrit dans un cadre légal précis, et son organe de représentation des usagers a plus de pouvoir d'influence. Par ailleurs, l'autorité nationale de l'eau organise des sessions publiques afin de renforcer son lien avec les usagers. Cependant, la question de l'eau est un domaine où la participation publique reste limitée. Les usagers peuvent déposer des plaintes et faire des réclamations mais ils ne participent pas aux décisions.

Conclusion

Pour conclure, la participation publique dans la gestion de l'Eau en Grande Bretagne, que ce soit en Angleterre et au Pays de Galles, ou en Ecosse, se traduit par un modèle de gouvernance qui donne aux citoyens-usagers-consommateurs une place qui est certes subordonnée, mais qui n'en est pas moins originale dans le contexte européen. Si les citoyens ne peuvent guère influencer sur les grandes orientations de la politique de l'eau à travers les canaux de participation institutionnalisés, ils exercent en tant qu'usagers-consommateurs un rôle indirect sur les prix et le service, à travers un Conseil indépendant qui est chargé de les représenter. Il est intéressant de constater que ce système fonctionne de façon parallèle en Angleterre et au Pays de Galles, où les compagnies sont privatisées, et en Ecosse, où un établissement public de type régie est en charge du service.

22. LA GESTION DE PROXIMITE : L'ENTREPRISE DES EAUX DES VILLES DE MALMÖ ET LUND EN SUEDE, GIOVANNI ALLEGRETTI

Cette étude de cas présente un modèle original de gestion des eaux à travers la mise en place d'une coopération intercommunale avancée. VA SYD est une régie intercommunale en charge de la gestion des eaux dans les municipalités de Malmö et Lund, situées dans le sud-ouest de la Suède. Ce modèle a été créé face à la menace de privatisation du secteur de l'eau, et s'inscrit dans un contexte particulier qui influence le fonctionnement de l'approche participative: d'une part, le faible cout des services de l'eau, et d'autre part, une culture sociopolitique favorisant une certaine participation décentralisée et non formalisée.

Dans le domaine de l'eau, VA SYD fait figure d'exemple, et son expérience sert de référence dans le cadre de la modernisation et de l'amélioration des systèmes de gestion des eaux en Suède. En effet, au-delà d'un modèle de gestion innovant, cette coopération intercommunale présente des éléments majeurs au niveau du renforcement de la participation. Le présent rapport met en conséquence l'accent sur cette dimension intercommunale de la régie, ainsi bien sûr que sur la dimension participative de la gestion de l'eau.

La participation des usagers et des employés, qui se traduit majoritairement sous une forme informelle, est une dimension centrale au sein de la gouvernance de cet opérateur.

Contexte et cadre institutionnel

Le cas particulier de la Suède

La géographie physique et humaine du pays ainsi que le système politique présentent certaines particularités qui influencent de manière importante le fonctionnement de

l'approche participative.

La Suède est un des pays les plus riches en ressource eau sur la planète, l'eau représentant 9% de son territoire. Par ailleurs, seul 1% des ressources disponibles est utilisé pour l'activité humaine. La ville de Stockholm, par exemple, pour alimenter la métropole en eau, n'utilise que 3% de l'écoulement moyen d'eau provenant du troisième plus grand lac du pays. Les secteurs industriels et agricoles utilisent trois fois plus d'eau que le secteur municipal. En dehors de la région du sud-est de la Suède, l'eau est une ressource abondante. Le pays est majoritairement constitué de zones forestières, et les terres agricoles ne représentent que 10% du territoire. Par ailleurs, 83% de la population suédoise, qui s'élève à environ neuf million d'habitants, est concentrée en zone urbaine. La densité est plus élevée dans les zones côtières, notamment sur la région qui s'étend de Stockholm au sud-est à Göteborg sur la côte Est, ainsi que dans la région de Skane où se situe Malmö. La ville de Malmö possède une population de 500 000 habitants et se situe au centre d'une zone transfrontalière importante.

Au niveau administratif, le pays est divisé en dix-huit comtés et deux régions (Västra Götaland et Skane), mais n'y a pas de hiérarchie formelle entre les municipalités, régions et comtés et les municipalités ont de loin le rôle le plus important. Chaque entité est gouvernée par une autorité locale indépendante. Les responsabilités sont réparties entre chaque entité administrative.

Au niveau de la gestion de l'eau, les 290 municipalités sont responsables de la planification et de la construction des infrastructures d'eau. Ces dernières en sont également propriétaires. Cette répartition de compétences s'inscrit dans le contexte général de décentralisation qui a eu lieu durant les cinquante dernières années. De nombreux services publics, telle que la gestion des écoles, ont été transférés au niveau local. Cette évolution a notamment mené à l'amélioration de la situation financière des autorités locales, la tendance étant au renforcement de l'autonomie locale.

Concernant le secteur de l'eau, le nombre d'employés a été fortement réduit suite à

l'autonomisation des installations dans les années 1990. Sur 6000 employés, un tiers d'entre eux travaillent dans les stations d'épuration. La Suède compte environ 2000 usines de traitement d'eau publiques, couvrant plus de la moitié de la population. En termes de consommation, les habitants consomment en moyenne 330 litres d'eau par personne et par jour. Le prix moyen de l'eau est un des plus faibles au monde, cinq fois moins cher qu'au Danemark par exemple. Le coût de fonctionnement des usines d'eau publiques en Suède en 1999 s'élevait à environ 1,4 milliard d'euros, sachant que la production et distribution d'eau potable compte pour 42% des coûts, le reste correspondant au traitement des eaux usées.

Cadre institutionnel

Le système de gestion de l'eau en Suède implique un large éventail d'institutions, et s'inscrit dans un cadre institutionnel complexe.

La distribution de l'eau est l'une des prérogatives majeures des gouvernements locaux. Les municipalités sont propriétaires des installations, responsables de leur fonctionnement et déterminent le montant des charges. La distribution de l'eau et le traitement des eaux usées fonctionnent de manière autonome d'un point de vue financier, et ne présentent pas d'opportunités d'affaires intéressantes pour les entreprises. Cette situation financière autonome résulte de la loi nationale sur l'eau (National Water Act) qui introduit les principes de coût autonome et nécessaire. Ces principes excluent de fait toute activité orientée vers le profit dans le domaine de la gestion des services et de la ressource eau.

Selon un rapport de l'Association Suédoise de l'Eau de l'année 2000, il existe plusieurs structures de gestion d'eau selon les municipalités. Dans 252 municipalités, les eaux sont gérées directement par un département spécifique au sein de la municipalité. C'est la forme prédominante. On distingue ensuite les services d'eau gérés par des régies ou entreprises municipales (dans 39 municipalités) et les régies et entreprises intercommunales (dans 8 municipalités). Il n'y a que 7 municipalités qui ont un contrat avec une entreprise privée pour délégation de service, mais cette

question est au cœur du débat actuel sur le secteur de l'eau en Suède. Avec un nombre très faible d'employés, le secteur souffre, sous cette forme de gestion locale, d'un manque des ressources nécessaires pour se moderniser. Ce contexte explique l'augmentation du nombre de régies et entreprises intercommunales. Ce n'est qu'à la fin des années 1990 qu'apparaissent les premiers contrats de délégation à des organismes privés, notamment pour des municipalités de petite taille.

Un autre aspect intéressant est la question des droits de propriétés. Le système repose sur un concept original qui associe droits privés et droits publics d'accès. Les ressources eau et terre ne sont pas séparées en termes de propriété, et il existe un nombre important de propriétaires privés.

Le cadre légal est défini par le code environnemental suédois, entré en vigueur en 1999 et qui reprend la loi nationale sur l'eau de 1983. Cinq chapitres sont consacrés à la régulation du secteur de l'eau. Il s'agit d'un système de gouvernance complexe, dont l'idée centrale est le maintien des services de gestion d'eau dans le domaine public.

Plusieurs organismes sont impliqués sur la question du contrôle de la qualité. Les Conseils de l'Eau sont en charge du contrôle de la qualité de l'eau potable. Le Ministère de l'Environnement est responsable de la protection de la ressource eau. L'Agence de Protection Environnementale fonctionne comme un organisme de contrôle. La supervision de la production en eau potable est une des prérogatives de l'Administration Nationale de la Nourriture, une agence gouvernementale autonome sous l'autorité du Ministère de l'Agriculture. Une des missions de cette organisation est la protection des intérêts des usagers. En effet, cette agence s'occupe notamment du respect de la qualité de l'eau, et garantit des pratiques équitables dans le commerce de l'eau.

Concernant le cadre légal du traitement des eaux usées, les usines municipales de traitement des eaux usées doivent se soumettre à un système de licences, tel qu'il est décrit dans le nouveau code environnemental. D'autres législations relatives à ce

domaine incluent le code de la santé et le code sur les usines d'eau publiques.

Au niveau des associations de consommateurs, il existe une association spécialisée pour le secteur de l'eau, l'Association Suédoise des Eaux. L'Association Suédoise des Autorités Locales, en charge de l'ensemble des activités municipales, peut également ponctuellement être impliquée sur la thématique de la gestion de l'eau. L'Association Suédoise des Eaux a été créée pour représenter les intérêts des municipalités auprès des autorités nationales, mais aussi dans l'optique de participer aux questions techniques, économiques et administratives relatives à la gestion de l'eau. Située à Stockholm, elle soutient le travail des autorités locales dans le domaine de l'eau. Ses principales missions sont la publication de recommandations et de lignes directrices, la formation de ses membres et la collection et analyse de données. L'association joue également un rôle important sur le plan international, à travers la promotion du savoir-faire suédois. Les cotisations étant incluses dans le tarif de l'eau, les usagers financent indirectement la recherche et le développement dans le secteur de l'eau. L'association est également impliquée sur des problématiques plus économiques, telles que la compétitivité dans le secteur de l'eau.

Un autre aspect intéressant sur le système de gestion de l'eau en Suède est l'existence d'une institution judiciaire spécialisée sur les questions de l'eau. Cette pratique s'inscrit dans le contexte d'une volonté étatique d'expropriation de la ressource eau face à un nombre important de propriétaires privés.

Concernant la tarification des services de distribution d'eau, chaque autorité locale décide du montant des charges que les usagers doivent payer. Ce montant inclut un tarif de base ainsi que les charges de liaisons aux points d'eau. Toutefois, afin d'éviter des différences de tarification sur un même territoire, une harmonisation des prix est favorisée. Le montant de la consommation en eau est constitué d'un prix de base annuel et du prix de l'eau consommée par mètre cube. La consommation par ménage est passée de SEK 4200 en 2000 à SEK 4500 en 2009. Le tarif appliqué couvre à 99% la totalité des coûts d'opération et de capital, tandis que les 1% restants représentent les taxes municipales.

La question de l'eau dans le débat public

La thématique de l'eau ne fait pas l'objet d'un grand débat public. En effet, le secteur ne présente pas de problèmes majeurs, au regard de la disponibilité abondante et de la bonne qualité de la ressource. Cela explique en partie qu'il n'y est pas eu de mouvements populaires concernant les problèmes liés à la gestion de l'eau. Certaines revendications ont vu jour durant les dernières années, notamment dans le cadre de la récente externalisation de certains services municipaux liés aux activités de production et de distribution de l'eau à Stockholm, ou dans le cadre de la privatisation des services de l'eau dans la ville de Norrköping, où 7300 habitants se sont mobilisés pour organiser un référendum. Ce manque de politisation serait selon certains lié au contexte politique et, notamment aux orientations du parti social-démocrate. En 2000, trois cents militants, une trentaine de députés, ainsi que d'autres membres de syndicats se sont regroupés pour former le réseau « les sociaux-démocrates en faveur du secteur public » (SOS). A travers ce mouvement, la position défendant une gestion publique des services municipaux se renforce au sein du débat public.

Par ailleurs, il existe aujourd'hui un engagement important de la Suède en faveur des problématiques de rareté et d'économie de la ressource eau sur la scène internationale. La Fondation Eau, créée à Stockholm et reconnue mondialement, organise chaque année une remise de prix sur l'eau. La Maison Suédoise de l'Eau soutient des politiques de coopération et le développement de partenariats dans le domaine de l'eau, et promeut une gestion durable des ressources en eau. Enfin, l'Institut International de l'Eau de Stockholm développe des politiques et programmes de gestion durable pour répondre à la crise de l'eau mondiale à venir.

Pour conclure, malgré quelques exceptions, les discussions sur la gestion des services d'eau restent encore largement absentes du débat public en Suède. Par ailleurs, un des thèmes important qui ressurgit dans certains débats scientifiques ou universitaires est l'innovation dans le secteur de l'eau. En effet, de nouvelles méthodes biologiques et techniques sur la production d'eau et le traitement des eaux usées sont testées. Ces

problématiques restent encore absentes du débat public mais pourraient devenir des thèmes importants dans l'avenir. Un des sujets les plus sensibles au niveau de la population semble être celui des conséquences et risques liés aux eaux usées, notamment en ce qui concerne la fertilité des terres agricoles.

La question de la participation des usagers

Dans le passé, la participation des citoyens dans les décisions publiques n'a jamais été une question centrale. Il y a eu quelques tentatives intéressantes dans le domaine de la gestion des services de l'eau tels que la promotion des partenariats locaux et le renforcement de la dimension démocratique des institutions locales. De manière générale, la Suède s'est toujours montré en faveur du dialogue avec les citoyens-usagers. Mais cette approche est longtemps restée informelle et ponctuelle, et n'a pas donné lieu à une institutionnalisation ou formalisation de mesures de démocratie participative.

Cependant, dans les dernières années, la question de l'implication des citoyens-usagers dans le domaine de la gestion des services publics a gagné le discours politique. En 2006, un programme de formation sur le thème de « la démocratie et du dialogue avec les citoyens » a été mis en place. Dans le cadre de ce programme, des procédés de démocratie participative utilisés dans des environnements très différents du contexte socioculturel des pays nordiques, ont été expérimentés : par exemple, le budget participatif ou la pétition en ligne. Toutefois, cette nouvelle réflexion sur les procédés de démocratie participative reste assez limitée dans le secteur de l'eau. En effet, il n'y a pas eu de procédés innovants de gestion participative qui aient été développés. La question de la socialisation du débat sur la gestion de l'eau et la démocratisation des institutions responsables n'est toujours pas d'actualité. Le cas de l'agence VA SYD qui a développé des procédés de démocratie participative, présente une expérience atypique et innovante pour le système suédois.

Mise en place d'un système de coopération intercommunale

Initiative et objectifs de VA SYD

La ville de Malmö présente un modèle de coopération intercommunale pour la gestion de l'eau qui prévoit la participation des employés, et des usagers dans une moindre mesure. VA SYD est une régie intercommunale créée en 2008. Le but de cette organisation est la promotion de la coopération intercommunale afin d'améliorer l'efficacité et la qualité des services de gestion d'eau.

VA SYD est une structure hybride qui fournit tout un éventail de services aux municipalités de Malmö et Lund. Avec 295 employés, ses activités se concentrent sur le développement de techniques et procédés visant à participer à une société plus durable. L'établissement public fournit directement les ménages et entreprises en eau potable. Une partie de l'eau distribuée provient de l'entreprise publique Sydvatten, qui a été créée afin d'approvisionner une région avec peu de ressources. VA SYD traite également les eaux usées de plusieurs villes de la région, et gère la collection des déchets domestiques pour la ville de Malmö.

L'idée de « traverser les frontières » a été le moteur pour repenser l'ancien système de la ville de Malmö. C'est dans le cadre d'un appel d'offres sur la restructuration des services de gestion d'eau qu'est né le projet VA SYD. Dans un contexte de privatisation et d'externalisation des services publics, la délégation au secteur privé semblait pouvoir apporter des solutions pour moderniser les services de distribution d'eau et de traitement des eaux usées. Le lancement de cet appel d'offres répondait à deux objectifs : d'une part, démontrer les avantages d'une gestion par le secteur privé, et d'autre part, imaginer une structure moderne et plus efficace. Une compagnie privée étrangère, l'entreprise britannique Anglia, sortit vainqueur de cet appel d'offre, ce qui souleva des critiques du côté de l'opposition et des craintes de privatisation de ce service public. Le contrat avec la compagnie britannique ne fut pas signé mais servit de base pour repenser le système actuel, notamment en ce qui concerne l'approche régionale de la proposition. Transformer le cadre de gestion des services d'eau en un

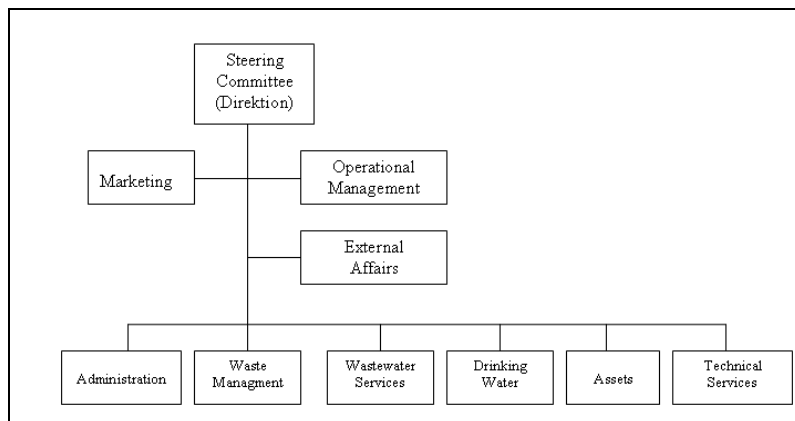
Le système qui dépasse les frontières municipales sera le moteur de la stratégie de la nouvelle compagnie publique. Un grand nombre d'acteurs sont impliqués dans ce processus de changement, tels que les employés du département municipal et les syndicats. Cet appel d'offre a été un point de référence pour la communauté suédoise et les autres municipalités, et a eu un impact important dans le débat public. Alors que les expériences de privatisation en Angleterre font polémique, le cœur du débat en Suède est centré sur le maintien d'un contrôle public dans la gestion des services d'eau. L'alternative qui aurait consisté à créer des entreprises municipales de droit privé était largement refusée car elle semblait laisser la possibilité d'une évolution en SEM en cas de changement de gouvernement. A Malmö, la mise en place d'une nouvelle structure, sous forme de régie intercommunale, représente un réel défi pour le département de l'eau dont la devise est l'innovation des méthodes de management. Deux difficultés principales apparaissent : la réorganisation des biens et l'âge moyen des salariés, qui sont nombreux à être proches de la retraite.

Gouvernance de VA SYD

Au niveau de la gouvernance interne, VA SYD a été conçue afin de garantir l'autonomie des villes et de favoriser des synergies. L'idée de créer une structure hybride au niveau intercommunal est née dans un souci de préserver les différences politiques entre les villes et dans un contexte de difficultés de gestion dans les zones rurales. Selon le modèle de VA SYD, les municipalités restent propriétaires des biens, mais partagent la gestion des services. Un organe de représentation politique rassemble les conseillers municipaux afin de décider des grandes orientations dans la gestion de l'eau. Une des idées centrales dans la conception de structure hybride est de mettre à disposition un budget commun.

VA SYD est composée d'une assemblée politique, d'un conseil et d'un organe de gestion. Les deux premières institutions, composées de représentants politiques et techniques de chaque ville, sont les organes décisionnels de la gestion des eaux pour les villes de Malmö et Lund. Ces municipalités conservent ainsi un pouvoir de décision sur les sujets politiques sensibles d'intérêt local. Cette structure offre un

modèle de gouvernance ouvert. Elle permet à de nouvelles municipalités de devenir partenaires, et offre une réelle liberté en termes de politiques sectorielles. L'organigramme interne de VA SYD est structuré de la façon suivante (voir Fig. de l'étude de cas). Sous le comité de direction, on distingue : le département Operations/Management, le département Marketing et le département Affaires Extérieures. Ces entités gèrent les activités suivantes : l'administration, la gestion des déchets, les services de traitement des eaux usées, l'eau potable, les biens, les services techniques.



VA SYD travaille en étroite coopération avec l'entreprise publique de droit privé Sydsvatten, établie à la fin des années 1970 pour approvisionner en eau la région du sud de la Suède grâce à la construction d'un tunnel qui lie Malmö avec les sources du Nord. La société est aussi gérée par le président de VA SYD et 50% du capital est détenu par les villes de Malmö et Lund. Cette forme de gouvernance étroite est liée au fait que l'activité de VA SYD dépend largement des ressources de Sydsvatten. Le gouvernement régional n'est pas impliqué dans le système de VA SYD et ses prérogatives dans le domaine de l'eau se limitent au contrôle de l'application des lois et au suivi de la qualité et de la performance des services fournis.

VA SYD s'engage également à promouvoir son modèle original de gestion du secteur de l'eau au niveau national, et est un membre actif de l'Association Suédoise des

Eaux. Au niveau international, son implication est plus limitée mais on observe toutefois certaines initiatives transnationales visant à échanger des expériences dans ce domaine. Par ailleurs, VA SYD a développé des relations étroites avec la société civile organisée, notamment avec les universités. S'il n'y a pas de département de recherche au sein de sa structure, l'organisation attache une certaine importance à la recherche et l'innovation des techniques, et coopère avec les universités et l'unité de recherche de l'Association Suédoise des Eaux.

La participation des usagers dans le cadre de l'agence VA SYD

L'étude de cas s'intéresse dans une dernière partie à la participation des usagers dans ce modèle de gestion intercommunale. La culture sociopolitique de la Suède a influencé la mise en place d'une structure supranationale et favorise également le développement de plusieurs types de participation décentralisée. Toutefois, l'ouverture de VA SYD au dialogue social ne s'est pas faite dans un cadre formel, avec la création de vrais outils institutionnels de dialogue ou de consultation. Bien qu'il n'y ait pas de structure formalisée, VA SYD a développé une série d'instruments et de politiques pour favoriser le dialogue avec ses clients et ses employés. Ces procédés de dialogue concernent également les acteurs impliqués indirectement par les activités de VA SYD. Avec la mise en place d'un dialogue social performant à tous les niveaux de l'organisation, ce système fait preuve d'une avancée majeure.

L'agence ne fonctionne pas sur la base d'une structure participative établie, et les formes de participation se traduisent essentiellement sous la forme d'un style managérial particulier.

Le renforcement du dialogue avec les citoyens-usagers

Au niveau du renforcement du dialogue avec les citoyens-usagers, il s'agit davantage d'une volonté d'information que de participation. Les mesures mises en place visent à améliorer la sensibilisation des usagers par rapport aux enjeux environnementaux,

financiers ou pratiques, mais ne concerne pas la gestion même des services.

Une des premières mesures évoquées dans l'étude de cas sont les campagnes de sensibilisation aux problématiques de l'eau. Une des principales cibles de VA SYD pour ces campagnes de sensibilisation est le système éducatif. Ces campagnes sont organisées avec le but de contribuer aux changements des comportements des usagers, et de les sensibiliser aux problématiques actuelles de l'eau. VA SYD organise par exemple des expositions animées, ou d'autres campagnes éducatives relatives aux problématiques environnementales. Les campagnes de sensibilisation qui ont trouvé le plus d'écho dans la société civile concernent la consommation de l'eau du robinet.

Le renforcement du dialogue avec les usagers se traduit également à travers une nouvelle stratégie de communication. En effet, à travers de nouvelles mesures qui s'appliquent par exemple au système de la hotline ou au système des plaintes, VA SYD a pour objectif de renforcer ses liens avec les usagers. Cela concerne également le site web, principale interface de communication avec les usagers. En 2008, le département Marketing a créé un « groupe de consommateurs sur les besoins spéciaux », afin de recueillir des informations sur les utilisateurs du site web et d'évaluer la satisfaction des clients. VA SYD utilise également d'autres outils de communication tels que la presse ou la radio.

Le renforcement des liens avec les usagers se traduit également par un système plus transparent. Dans cette perspective, VA SYD s'est engagée à publier les documents sur le budget annuel ou les investissements.

Avec la mise en place de moyens de communication et d'information très développés, on observe une forme de démocratisation plus poussée qui se traduit par une amélioration de l'accès à l'information et la transparence.

Exemples de procédés formels de participation

Comme nous avons pu le voir précédemment, la participation au sein de VA SYD se traduit davantage par des procédés en dehors du cadre institutionnel. L'étude de cas présente toutefois deux exemples de procédés plus formels.

D'une part, « un groupe de consommateurs sur les besoins spéciaux » a été mis en place par le département Marketing dans le cadre de l'amélioration du site web. Ce groupe est composé d'organisations représentant les clients avec un handicap particulier. L'idée était d'évaluer de nouveaux aspects et outils en concertation avec ce groupe cible. Mais il ne s'agit que d'une consultation ponctuelle.

D'autre part, un procédé informel avait déjà été utilisé à Malmö avant la mise en place de VA SYD afin de favoriser le dialogue : « le groupe de référence sur la facturation ». Il s'agit d'un groupe d'usagers appelé à s'exprimer sur la politique tarifaire. Cette institution *ad hoc*, informelle, fonctionne comme un groupe d'intérêts qui peut formuler des suggestions sur la politique de facturation sans pour autant avoir un pouvoir décisionnel. Ce groupe s'est rencontré à trois reprises durant les cinq dernières années. Il s'agit davantage d'un espace de délibération avec le comité de direction de VA SYD. Au regard de sa composition, qui tente de respecter la répartition territoriale de la population, cette institution peut être caractérisée d'institution semi-représentative. Elle est composée d'un membre de la fédération des usagers-propriétaires, un représentant de la société des logements municipaux, un entrepreneur du secteur des petites et moyennes entreprises, et deux invités du secteur des grandes industries. Il existe toutefois une sélection discrétionnaire des organisations participantes, puisque celles-ci sont choisies par VA SYD. Ce procédé, qui semble assez évolué en termes de participation décentralisée, n'a pas eu de résultats très positifs en Suède. Cela est notamment lié au faible coût des services de l'eau. En effet, dans ce contexte, il n'existe pas de réel contentieux avec les usagers-clients, et il n'y a jamais eu de controverses importantes au sein de ce groupe de travail. Il s'agit davantage d'une mesure de transparence que d'un réel outil d'innovation.

Le renforcement du dialogue avec les employés

A travers sa culture managériale, VA SYD encourage la participation de ses employés sous différentes formes.

Premièrement, des mesures pour renforcer l'identité collective du personnel et la communication interne sont appliquées. A cet égard, on peut citer l'implication des usagers dans la définition de la nouvelle image de l'établissement public intercommunal. Une compétition interne sur la définition du nom et de petites sessions participatives sur le concept final ont été organisées dans le but de créer un espace informel de dialogue collectif. Ce processus a également été pensé pour créer un terrain de dialogue sur les objectifs stratégiques de la compagnie. Ces mesures, plus consensuelles que participatives, ont eu des résultats positifs. Une autre mesure de renforcement du dialogue interne a également été utilisée pour décider de l'implantation du nouveau siège de VA SYD.

Une autre dimension de la participation des employés est le renforcement de la communication interne. En effet, de nouvelles mesures de communication interne ont été mises en place. L'objectif est de faire du département marketing un des acteurs clés dans la facilitation du dialogue interne entre les différents départements et unités. Il s'agit de créer un réseau de personnes de référence pour chaque activité de l'entreprise, et d'utiliser le site web comme interface de communication.

Par ailleurs, il existe de nombreux procédés informels de dialogue interne, qui s'inscrivent dans la culture managériale de l'entreprise. Lors des réunions stratégiques sur le budget, le personnel est indirectement impliqué dans la discussion sur de nouvelles techniques et opportunités pour l'entreprise. L'opinion des employés est également recueillie de manière informelle et ponctuelle, en dehors de tout cadre institutionnel. Les situations identifiées comme des lieux de dialogue majeurs, entre employés et managers, sont par exemple les formations ou les pauses café.

On distingue également des mesures visant à responsabiliser les employés. Une

formation sur les médias est offerte à tous les employés afin de les responsabiliser lors d'entretiens avec des journalistes. Il s'agit de préserver l'image de la société. Ce procédé traduit une stratégie décentralisée de la communication, et vise à responsabiliser les cibles premières des médias.

Dans le cadre de VA SYD, le renforcement du dialogue avec les employés se traduit sous diverses formes informelles. Il n'y a pas de mécanismes de consultation systématique des employés sur des décisions stratégiques. Cela s'explique par un certain style managérial dont les axes majeurs sont coopération et dialogue interne.

Conclusion

Cette étude de cas est particulièrement intéressante du point de vue de la gestion, puisqu'elle présente une structure originale de régie intercommunale qui permet de garantir unité et indépendance des municipalités. En effet, à travers cette structure hybride, des objectifs communs peuvent coexister et l'autonomie des municipalités qui ont délégué leur compétence en matière de gestion des eaux est garantie. Afin d'éviter les risques de tensions entre politique et management, VA SYD a établi une structure de coopération positive entre le comité technique et l'assemblée politique. Toutefois, il est important de rappeler que la réussite de cette coopération intercommunale est liée au contexte suédois. En effet, il existe une réelle tradition pour le secteur public, notamment en ce qui concerne le domaine de l'eau. Par ailleurs, l'idée est née dans un pays qui est riche en ressource eau.

L'expérience de VA SYD offre des perspectives originales en termes de participation des usagers. Dans le cadre de cette gestion intercommunale, les mesures de participation font partie de la culture managériale. La participation des usagers s'est principalement développée dans la pratique, ce qui explique l'absence de mesures formalisées. D'une part, ce modèle a réussi à créer le cadre d'un dialogue social avancé à différents niveaux. D'autre part, la transparence et la prise en compte des besoins sont des aspects majeurs dans ce système.

23. LE BUDGET PARTICIPATIF DES EAUX DANS LA VILLE DE MALAGA EN ANDALOUSIE, ERNESTO GANUZA

Cette étude de cas est une analyse de l'entreprise municipale de droit privé EMASA, en charge de la gestion des services de l'eau dans la ville de Malaga en Andalousie.

La ville de Malaga et son entreprise de gestion de l'eau EMASA présentent un modèle original de gestion publique des eaux orienté vers la participation du citoyen-usager. D'une part, le budget participatif mis en place à l'échelle de la ville a été étendu à cette entreprise municipale, ce qui représente une exception au niveau européen: en général, les entreprises autonomes possédées par les villes ne sont pas directement concernées par les procédures participatives développées en direction des administrations municipales. Malaga montre qu'un lien peut être établi de façon assez rationnel entre ces deux espaces. D'autre part, le management de l'entreprise municipale des eaux a fait de la participation des usagers une dimension de sa stratégie propre de modernisation. Elle a dans cette perspective ouvert des canaux de communication avec les usagers permettant une réactivité forte de l'entreprise, en particulier avec la mise en place d'un numéro de téléphone spécifiquement destiné à cet effet.

L'objet de cette analyse est de montrer dans quelle mesure l'introduction du budget participatif dans la gestion des eaux, et secondairement la gestion de proximité en direction des usagers, participe au renforcement de la participation publique.

Contexte et cadre institutionnel

Cadre institutionnel

En Espagne, la responsabilité de la gestion des eaux appartient aux municipalités, qui

se doivent de « garantir l’approvisionnement en eau aux citoyens-usagers ». Le cadre légal général est défini au niveau national mais les municipalités sont libres de choisir leur propre mode de fonctionnement. On distingue deux modèles prédominants : d’une part, les régies et les entreprises municipales, et d’autre part, les entreprises privées obtenant une délégation de service public. L’externalisation des services d’eau à des entreprises privées date de la décennie 1980. Dans les grandes villes andalouses telles que Malaga, les services d’eau sont gérés par une compagnie publique. De même que dans les villes de Séville et Cordoue, la ville de Malaga détient 100% des parts de l’entreprise publique. Ces entreprises sont financées par la taxe sur l’eau, mais peuvent également recevoir des fonds municipaux, notamment dans le cadre d’investissements majeurs. Cette dernière mesure financière répond à un souci de préserver la balance économique des entreprises publiques.

Thèmes majeurs du débat public sur l’eau

Concernant la question de l’eau dans la ville de Malaga, il est important de prendre en compte la géographie physique et humaine. En effet, la région du Sud de l’Espagne souffre de sécheresse et l’eau est une ressource rare. C’est aussi l’une des régions les plus touristiques d’Europe, et il existe une réelle pénurie d’eau en période estivale. Par ailleurs, la consommation d’eau par le secteur agricole est importante en Andalousie. A la suite de la grande sécheresse à la fin des années 1990, les autorités publiques décident de réformer le système de distribution d’eau. Une nouvelle réglementation du secteur de l’eau est promulguée et un programme important d’économie d’eau est mis en place dans le domaine agricole. L’objet de ce programme est d’encourager la modernisation des méthodes d’irrigation pour faire des économies d’eau. Par ailleurs, les gouvernements locaux, les régies et les entreprises publiques de gestion de l’eau lancent des campagnes de sensibilisation auprès des usagers.

La sécheresse est le sujet qui domine le débat public sur l’eau et représente un réel défi pour les compagnies d’eau. Comme en témoigne la dernière vague de sécheresse entre 2005 et 2008, les entreprises ont su s’adapter à ce risque et intégrer de nouvelles méthodes de management. A cet égard, la ville de Malaga semble exemplaire,

notamment en ce qui concerne le comportement des usagers. En 2008, les habitants de Malaga ont réduit de 25% leur consommation en eau par rapport à 2005. L'amélioration du système de gestion d'eau et la sensibilisation des usagers lors d'importantes campagnes ont donc eu des effets positifs. Un autre thème majeur du débat public concerne le prix de la consommation en eau. En effet, les usagers vivent majoritairement dans des logements collectifs et ne connaissent pas leur réelle consommation en eau. Dans la perspective de rationaliser la consommation, les entreprises publiques ont lancé des campagnes de communication au niveau national pour pousser les ménages à utiliser des compteurs individuels. Par exemple, EMASA propose des tarifs réduits pour un changement de compteur. Dans le cadre du débat sur la qualité de l'eau, EMASA a effectué d'importants investissements afin d'améliorer le processus de dessalement ainsi que les procédures chimiques de traitement de l'eau potable.

Selon le cadre légal européen, chaque municipalité doit avoir son propre système de traitement des eaux. Or, en Espagne, de nombreuses petites municipalités ne sont pas équipées d'un tel système. Dans le cas de Malaga qui est entourée de petites municipalités, cette problématique est majeure face aux risques écologiques. Dans cette perspective est née l'idée d'établir une entité intercommunale. A l'heure actuelle, le système de traitement des eaux de Malaga couvre deux autres municipalités. Par ailleurs, le cadre européen oblige les Etats à prendre en charge toutes les dépenses de fonctionnement dans la gestion de l'eau et à intégrer les risques environnementaux dans leurs politiques. EMASA a transformé sa structure afin de répondre à ces nouveaux défis, et fonctionne de manière autonome financièrement. La dimension écologique est également prise en compte dans la gestion d'EMASA, comme en témoigne la réduction des mauvaises odeurs ou le développement de nouvelles sources d'énergie telle que la biomasse.

Gouvernance d'EMASA

L'entreprise publique de droit privé EMASA a été créée en 1986 par le conseil municipal sous forme de société commerciale, dans un contexte politique dominé par

le parti conservateur. Le nombre de ses clients est passé de 75000 à 175000 en 2008. D'une valeur de 90 millions d'euros, l'entreprise gère 150000m³ d'eau par jour, et emploie 471 personnes. Les activités d'EMASA ne concerne que le secteur de l'eau mais couvre toutes les étapes du cycle.

Au niveau de la gestion, EMASA est gérée de la même manière qu'une entreprise privée. Le directeur général est responsable de l'efficacité économique et de la bonne gouvernance de l'entreprise. Toutefois, la structure d'EMASA est assez politique : le conseil municipal en est propriétaire, et les comités de direction sont composés de représentants politiques locaux. Le pouvoir décisionnel appartient à ces représentants qui définissent les nouvelles politiques. Par conséquent, le conseil d'administration connaît la même représentation politique que le conseil municipal. Les débats importants se font au sein du conseil municipal, comme par exemple le débat sur l'augmentation des taxes. A ce sujet, EMASA souhaitait augmenter les taxes afin de combler ses dépenses résultant de la baisse de consommation. Cette situation peut être paradoxale, dans le sens où l'entreprise sensibilise la population à moins consommer, alors qu'elle n'est pas compétente pour rétablir en conséquence son équilibre économique. Un des changements majeurs dans la gestion des services d'eau par EMASA est l'extension des activités de l'entreprise. L'activité première d'EMASA était limitée à la distribution de l'eau. Désormais, l'entreprise publique est gestionnaire de tout le cycle de production incluant prélèvement, traitement, dessalement, distribution, traitement des eaux usées et réutilisation des eaux traitées. D'un point de vue financier, EMASA fonctionne de manière autonome, et n'a pas reçu de fonds supplémentaires durant les dernières années. Aujourd'hui, c'est la deuxième meilleure compagnie d'eau en Andalousie.

La participation des usagers dans la gestion de l'eau

Les formes de participation au sein d'EMASA

Un des objectifs majeurs de la stratégie d'EMASA est de renforcer ses liens avec les

clients. Le processus de démocratisation dans le cas d'EMASA cible particulièrement les usagers. Selon les employés d'EMASA, la participation, c'est être attentif aux besoins des citoyens-usagers et entretenir la relation avec le consommateur. En juin 2009, EMASA a notamment reçu le prix du consommateur de la part d'une des plus importantes associations de consommateurs d'Andalousie. Les associations de consommateurs jouent un rôle important pour la communication publique d'EMASA. Par exemple, des campagnes de sensibilisation sur la réduction de la consommation en eau et des visites de l'entreprise sont organisées par ces associations.

La tradition participative de cette entreprise publique est fortement liée à son rôle public et à sa structure interne. En effet, l'entreprise est de fait très politisée, les décisions étant prises au sein du conseil municipal. Selon certains employés, cela impliquerait que la gestion des eaux à Malaga soit très participative, puisque le conseil municipal représente la souveraineté populaire...

On distingue deux outils mis en place dans le cadre de la gestion des eaux à Malaga. Le premier procédé est un département spécialement créé au sein de la compagnie publique pour répondre aux demandes des usagers. Cette procédure largement informelle est un moyen de communication direct avec les usagers. Par ailleurs, EMASA est incluse dans une nouvelle forme de participation qui s'est largement développée en Espagne, le budget participatif. Ce procédé a été mis en place en 2007, sur l'initiative du conseil municipal. Il est important de noter qu'il ne s'agit pas d'une initiative interne. En effet, l'équipe managériale se positionne résolument en faveur du premier procédé. Ce constat se retrouve également dans les chiffres. Sur un investissement annuel moyen de 26 millions d'euros, seuls 400 000 euros d'investissement proviendraient de la procédure du budget participatif.

Les deux procédures visent à impliquer le citoyen consommateur directement dans la gestion des services de l'eau mais se distinguent dans leur fonctionnement. Le premier procédé est caractérisé par une procédure assez informelle, mais reste l'outil de communication majeur avec les usagers. Après le dépôt des demandes par les usagers, les propositions sont évaluées par EMASA et l'équipe managériale décide le cas

échéant d'accorder un investissement. Le second outil est le budget participatif dont la procédure est très formelle et dépend du conseil municipal. Cette mesure transparente permet aux usagers de suivre l'évolution des projets.

Mise en place du budget participatif

La mise en place du budget participatif dans le cadre d'EMASA s'inscrit dans un contexte politique particulier. En Espagne, le débat politique porte notamment sur le développement de nouveaux mécanismes de participation. Ainsi, cette procédure illustre davantage la conception de la participation selon les autorités locales et est liée au débat général sur la démocratisation des services publics.

Le renforcement de la participation des citoyens est devenu un thème majeur en Espagne. Ce contexte justifie le fait que le budget participatif soit entièrement organisé par le conseil municipal. L'idée de mettre en œuvre cette procédure avait déjà été évoquée dans le cadre du plan stratégique sur la participation en 2004. Le débat revient d'actualité en 2006. En mai, le parti minoritaire communiste dépose une proposition sur le budget participatif en conseil municipal. Le gouvernement municipal, à majorité conservatrice, accepte la proposition et décide de l'appliquer dans l'ensemble de la ville. Trois mois plus tard, le comité de participation présenta la procédure du budget participatif. Le manque d'espace permettant une délibération de qualité dans le plan proposé est l'une des critiques majeures du parti socialiste, qui s'oppose au projet. Cet aspect est en effet une des faiblesses qui caractérise la procédure du budget participatif à Malaga. Toutefois, le gouvernement local a développé une procédure originale et réussie intégrant les nouvelles technologies.

Le fonctionnement du budget participatif et le renforcement de la participation au sein d'EMASA

L'étude de cas décrit la procédure du budget participatif dans la ville de Malaga, et montre en quoi cette procédure renforce le rôle des citoyens dans la gestion des

services d'eau.

Fonctionnement du budget participatif

L'expérience du budget participatif à Malaga a fait ses preuves. Le nombre de participants ne cessent d'augmenter et un système technique particulier a été mis en place afin de garder contact avec les citoyens.

Le budget participatif autorise les citoyens-usagers à faire des propositions sur de petits travaux d'amélioration des infrastructures. La procédure est simple. Les citoyens-usagers peuvent faire des propositions, et remplissent un document de proposition, disponible dans les locaux de la municipalité ou en ligne. Les propositions sont transmises au comité de participation, classées par thème, puis transférées au comité municipal responsable. Les demandes touchent aux domaines suivants : la gestion de l'eau (EMASA), le sport, l'urbanisme, l'environnement, les jardins et les personnes handicapées. Au sein de chaque comité municipal, une personne est responsable de l'évaluation des propositions de budget participatif. Il s'agit dans un premier temps de vérifier si la municipalité est compétente pour le projet proposé. Ensuite, le projet est soumis à une liste de critères, incluant des critères de justice sociale. Les propositions sont évaluées selon les critères suivants :

- urgence
- intérêt général
- rareté du service
- intérêt social
- demande régulière
- genre
- propositions à long terme
- priorité aux zones rurales et périphériques

Mais ce système présente certaines limites. Les citoyens-usagers ne sont pas impliqués au niveau décisionnel, et de nombreuses demandes n'aboutissent pas. A l'inverse de la majorité des budgets participatifs espagnols, le dispositif n'inclut pas de moments de discussions entre citoyens visant à hiérarchiser les priorités à partir des projets ainsi

mis en avant. Jusqu'à maintenant, les investissements résultant de cette procédure se sont élevés à 15 millions d'euros, ce qui n'est pas négligeable lorsque l'on sait que Séville (700000 habitants), l'exemple le plus connu de budget participatif en Espagne, met à la disposition de ses habitants un budget participatif annuel d'environ 14 millions d'euros.

Dans une certaine mesure, cette procédure est avant tout un instrument d'information aux mains du gouvernement local. Ce procédé permet en effet d'analyser les besoins des citoyens-usagers et de suivre les tendances. Il présente cependant des avancées majeures en termes d'information et de transparence.

L'introduction du budget participatif dans le secteur de l'eau renforce la dimension démocratique d'EMASA. De manière générale, que ce soit à travers le budget participatif ou travers des outils de participation plus informels, fondés sur une gestion de proximité, la compagnie publique s'engage à impliquer davantage les citoyens-usagers dans la gestion des services d'eau. Ces outils permettent à l'entreprise de connaître les besoins des usagers. Les propositions des citoyens-usagers sont très diverses et concernent dans la plupart des cas de petits travaux. Cependant, certaines propositions peuvent mener à d'importants investissements, comme par exemple la réduction des mauvaises odeurs. A l'origine, une simple plainte sur les mauvaises odeurs avait été déposée auprès du département d'EMASA. Suite à cette requête, EMASA a entrepris de gros travaux pour améliorer le système de traitement des eaux, et le projet a également donné naissance à la production d'énergie écologique.

Conclusion

Comme nous avons pu le voir, la participation dans le cas d'EMASA se traduit de deux manières différentes. La première procédure est liée à la culture managériale de l'entreprise. En effet, il est important de rappeler qu'EMASA fonctionne comme une entreprise privée dont l'objectif principal est de répondre aux attentes des usagers, tout en répondant à des impératifs d'efficacité économique. Cette procédure largement

informelle suit une logique entrepreneuriale orientée vers le consommateur. Les managers peuvent ainsi légitimer tout nouveau projet sur la base de cette participation des usagers. Au contraire, le budget participatif n'est pas une initiative de l'entreprise, et selon les managers, ce procédé n'appartient pas à la politique de participation de l'entreprise. D'un point de vue interne, le budget participatif n'est pas aussi reconnu que la procédure informelle qui a mené à d'importants travaux des infrastructures de traitement des eaux.

Sur le plan de la participation des usagers dans la gestion publique des services d'eaux, Malaga fait toutefois preuve d'une avancée majeure et représente un exemple clé pour l'ancrage des processus de participation au niveau institutionnel. Par l'intermédiaire de ce dispositif, les citoyens-usagers deviennent potentiellement des acteurs de premier plan dans la gestion de ce service public. Ce dispositif permet en effet de donner du pouvoir au citoyen usager qui dispose d'un moyen de formuler des propositions. L'utilisation d'Internet en fait un outil facile d'accès et à la portée d'une grande partie de la population. Par ailleurs, le budget participatif est à première vue un outil améliorant les capacités de l'entreprise puisqu'il offre une analyse poussée des besoins des consommateurs. Toutefois, il présente des limites sur le plan démocratique. Le cœur du système repose sur un organe entièrement politique (le conseil municipal comme conseil d'administration) et le citoyen-usager est exclu de la prise de décision directe. En effet, les citoyens-usagers ne formulent que des propositions, ne participent pas aux délibérations et n'ont guère la possibilité de surveiller les décisions du conseil, même si les décisions in fine doivent tenir compte de leurs propositions et des critères publiquement définis. Les problématiques sur le prix ou la distribution sont exclues du processus de participation. Dans la pratique, ce procédé concerne de petits investissements et n'implique que peu d'usagers.

Si l'on ajoute la modestie des sommes en jeu, le budget participatif présente des limites dans son application mais il est important comme exemple d'extension des procédures participatives des administrations aux régions et entreprises communales. Il a en cela une portée qui dépasse la modestie de l'expérience locale menée jusque-là. Son bilan est par ailleurs positif sur le plan de l'information et de la transparence.

24. LE SONDAGE DELIBERATIF SUR LA GESTION DES EAUX EN ANDALOUSIE, ERNESTO GANUZA, JULIEN TALPIN, HELOÏSE NEZ

Le cas andalous présente un instrument de démocratie participative original qui n'avait encore jamais été mis en place en Espagne : le sondage délibératif¹.

Le sondage délibératif apporte une nouvelle plateforme de dialogue entre des citoyens-usagers tirés au sort dans la population, qui auditionnent des spécialistes de la question de l'eau et des représentants de différents groupes d'intérêts, et dont l'opinion raisonnée est ensuite censée éclairer les décideurs. L'objectif de cette initiative est de dépasser les antagonismes entre les différents groupes d'intérêts et la population. Le cœur du débat est lié à différents idéaux sur la manière dont doivent être gérés les services de l'eau. Deux positions s'opposent : la position environnementaliste et la position productiviste.

L'enquête délibérative dans le cas de Cordoue a plus une mission d'information que de réelle implication du citoyen dans la gestion des services de l'eau. Toutefois, ce procédé, qui est facilement adaptable, servira de modèle pour des expériences locales.

Cadre institutionnel et contexte

Cadre institutionnel

En Espagne, les municipalités sont compétentes pour la gestion des ressources de l'eau, mais elles peuvent déléguer cette compétence à des entités supra-municipales. En Andalousie, la responsabilité de la gestion de l'eau relève en grande partie d'une régie appartenant au gouvernement régional, l'Agence Andalouse de l'Eau. Cet

¹ Ce résumé se base sur un entretien avec Ernesto Ganuza, réalisé par Julien Talpin en collaboration avec Héloïse Nez.

organisme n'a pas d'obligation de consulter la population et possède un certain degré d'indépendance par rapport au gouvernement local.

L'étude de cas fournit peu d'informations sur le cadre institutionnel de la gestion des services de l'eau en Andalousie. Aussi, l'analyse de cet exemple doit être étudiée en relation avec l'étude de cas sur la ville de Malaga.

Contexte

Le cadre institutionnel ne prévoit pas de formes de participation intégrée à la gestion des services de l'eau. Il existe toutefois un espace pour la participation sur la thématique de l'eau.

En Espagne, il y a une grande tradition de démocratie au niveau local depuis le début de la transition démocratique, et cette tradition s'est beaucoup consolidée sous la démocratie. Mais si les avancées sont importantes au niveau local, la prise en compte de la thématique participative ne fait qu'émerger au niveau régional. Les expériences comme celle du sondage délibératif sur l'eau en Andalousie sont moins comprises comme des pratiques de *démocratie participative* que comme des possibilités de favoriser une *démocratie délibérative*, c'est-à-dire une meilleure discussion publique préalable à la prise de décision – sans que cela corresponde forcément à un engagement actif d'un grand nombre de citoyens dans l'espace public.

L'expérience andalouse s'inscrit dans un contexte général de développement des formes de participation et de délibération. Cette tendance est le résultat d'une volonté politique. Les partis politiques de gauche s'emparent spécialement de la thématique participative, et des municipalités de droite ont également organisé des budgets participatifs qui ont un lien direct avec la décision, comme à Jerez de la Frontera et à Malaga.

La mise en place du sondage délibératif

Le procédé a été mis en place dans une région où l'eau est un thème central. Les deux positions qui s'opposent sont d'une part la position écologiste qui regroupe différents groupes d'intérêts mais aussi les socialistes, d'autre part la position productiviste soutenue par le parti conservateur.

L'enquête délibérative a été organisée avant les négociations sur une future loi sur l'eau. Toutefois, il n'y a pas de décision politique qui soit à l'origine de ce procédé de participation, puisque le projet est né d'un organe indépendant.

Face à l'incapacité du gouvernement régional à résoudre certains problèmes liés à la gestion des politiques publiques de l'eau, un centre de recherche, l'Institut d'Etudes Sociales Avancées de Cordoue (IESA), propose aux gouvernements locaux de mettre en place un procédé original de participation. Deux formes de participation citoyenne sont proposées : le sondage délibératif ainsi que l'organisation dans quatre villes de quatre jurys citoyens.

Le cœur du débat est lié à différents idéaux sur la manière dont doivent être gérés les services de l'eau. D'une part, la position environmentaliste soutient la protection de la ressource et la préservation du cycle de l'eau pour les générations futures. Les partisans prônent des pratiques responsables et soucieuses de l'environnement. D'autre part, le point de vue productiviste, qui considère l'eau comme un facteur de richesse, suit une logique capitaliste.

Il est intéressant de remarquer que le projet est né sur l'initiative d'un centre de recherche, indépendant du gouvernement régional et de l'Agence Andalouse de l'Eau. L'IESA est un organisme indépendant, ni représentatif des élus, ni des citoyens. Le projet est soutenu par le gouvernement local et constitue la première expérience d'enquête délibérative en Espagne. Il a été financé par l'Agence Andalouse de l'Eau avec un budget de 100 000 euros.

Fonctionnement du sondage délibératif

Le sondage délibératif, qui représente une adaptation locale d'une procédure inventée par le chercheur américain James Fishkin, a pour but de donner des informations aux citoyens et d'organiser un espace de débat public pour leur permettre de s'exprimer et d'échanger. Il ne s'agit pas d'impliquer directement le citoyen dans la prise de décision.

Objectifs

Le but est de fournir aux citoyens des positions claires et compréhensibles, incluant les points positifs et négatifs de chaque conception sur la gestion de l'eau. Au contraire des jurys citoyen par exemple, l'objectif de cet instrument n'est pas d'arriver à un consensus sur la gestion de l'eau. Il s'agit de discuter de ce qui est important pour l'intérêt général.

Le sondage délibératif sur l'eau a un double objectif. Il s'agit d'informer les citoyens, de les consulter en leur donnant les moyens de se faire une opinion raisonnée et de suivre l'évolution des opinions d'un mini-public sur la thématique de l'eau lorsque le débat est soigneusement organisée. Les organisateurs de cette procédure de participation avaient quant à eux pour ambition d'analyser dans quelle mesure l'information et la délibération peuvent affecter l'opinion publique.

Méthodologie

Le sondage délibératif est structuré en trois temps. Dans un premier temps, il s'agit de mesurer le degré d'intérêt des citoyens à participer à l'expérience. Ensuite se déroule le forum délibératif. Une dernière mesure qui se traduit par la conduite d'enquêtes auprès des participants a pour but de suivre l'évolution des opinions à l'issue du débat.

D'un point de vue méthodologique, le sondage délibératif suit la logique du tirage au sort. Dans un premier temps, une enquête a été conduite sur un échantillon de 1200

personnes originaires de toute l'Andalousie pour mesurer la volonté des citoyens à participer à un forum délibératif. L'enquête est réalisée par le porte-à-porte.

Dans un deuxième temps, parmi les citoyens interrogés, un sous-échantillon de 150 personnes, représentatif du point de vue de l'âge, du sexe et de du niveau d'études a été invité à participer au forum. Le forum s'est déroulé à Cordoue et a donné lieu à deux jours de délibération. Ces personnes ont été contactées par téléphone pour des raisons de commodité. Pour le bon fonctionnement de la procédure, il est important de maintenir le contact avec les invités entre la phase de l'enquête et la phase délibérative. Cette interphase est aussi l'occasion d'informer le citoyen avec la distribution de documentations sur le sujet.

En ce qui concerne la prise de contact avec les citoyens impliqués dans l'initiative, le sondage délibératif diffère du jury citoyen. Dans le cas du jury citoyen, les personnes sont d'abord contactées par téléphone, puis les organisateurs rencontrent les citoyens à leur domicile. La technique d'une première approche directe avec le citoyen semble faire ses preuves puisque dans le cas des jurys citoyens, une personne sur sept environ accepte de participer, alors que dans le sondage délibératif, c'est une personne sur deux ou trois.

Dans le cadre de ce procédé, différentes enquêtes ont été conduites pour mesurer et suivre l'évolution des opinions sur la thématique de l'eau. Il s'agit de questionnaires sur les opinions publiques qui sont proposés à différents moments de la procédure. Une enquête a été faite à la suite du forum, et les mêmes personnes ont été interrogées à nouveau six mois après l'expérience. L'intérêt de cette méthode est de comparer l'effet à long terme avec l'effet immédiat de la délibération. Le sondage délibératif est innovant dans la mesure où le procédé intègre l'analyse de la participation à long terme.

Déroulement de la procédure

La sélection des intervenants qui devaient exposer des points de vue contradictoires devant les citoyens s'est faite sur la base des positions politiques et idéologiques sur les problèmes de l'eau, et ciblait en particulier les experts et les groupes d'intérêts. Les deux postures identifiées sont d'une part la position environnementaliste, et d'autre part la position productiviste. Parmi les groupes d'intérêts, il y a les groupes écologistes et les associations d'agriculteurs qui défendent la position productiviste. Les experts sont des chercheurs et universitaires, spécialistes de l'eau défendant l'une des deux positions. Il est intéressant d'observer que la classe politique est exclue de ce forum pour des raisons d'efficacité et de pertinence du débat, qui est limité dans le temps. En effet, le but du forum est d'informer les citoyens, de leur fournir les éléments de réflexion sur les problèmes de l'eau. Ainsi, il est important que des positions claires, incluant les éléments positifs et négatifs de chaque posture, soient communiquées.

Le forum a été structuré par les méthodes participatives traditionnelles, qui consistent à alterner des séances en plénière, où interviennent des experts et des groupes d'intérêts, avec des discussions en petits groupes. Dans les plénières, les experts et les groupes d'intérêt exposent leur position pour ou contre l'une des deux postures antagonistes, et les participants peuvent discuter avec eux. Ensuite, dans les petits groupes, tous les participants peuvent discuter entre eux et réfléchir d'une manière plus libre et autonome sur la question. Des séances de deux heures en plénière puis de deux heures en petits groupes s'alternent.

Le but du forum n'étant pas d'arriver à une position commune, il n'y a pas de vote organisé à l'issue de la procédure. A la fin du forum délibératif, chaque participant remplit un questionnaire. Les conclusions émergent donc de ce questionnaire final, qui est un moyen d'agrégation des opinions. Les résultats sont ensuite transmis aux directeurs de l'Agence andalouse de l'eau et aux gestionnaires politiques. Les conclusions du forum représentent une source d'information pour les gestionnaires.

Conclusion

L'enquête révèle qu'il existe un vrai rapport de force sur la question de la gestion de l'eau. Dans la pratique, les citoyens sont exclus du processus de décision, les négociations se font entre politiques et groupes d'intérêts individuellement. Or, intégrer des formes de participation permettrait de légitimer les positions soutenues.

La faiblesse du sondage délibératif dans le cas de Cordoue touche au fait que le forum n'ait pas été médiatisé, ce qui réduit sa dimension publique et donc participative. Il est essentiel que les citoyens soient informés pour pouvoir participer au débat public. Une autre limite est la distance entre les citoyens et les décideurs. En effet, les acteurs impliqués au premier plan avec les citoyens n'ont pas été invités aux négociations.

L'expérience d'Andalousie montre aussi que ce procédé de participation est facilement adaptable. En effet, la méthodologie est la même à différentes échelles de participation. Un sondage délibératif avait été organisé au niveau local sur le thème des loisirs nocturnes des jeunes à Cordoue. Cependant, l'étude montre que l'application de ce procédé à une plus grande échelle, ici la région, est plus difficile : les coûts de logistique sont plus élevés et le manque de confiance des citoyens est plus difficile à surmonter.

Par ailleurs, l'expérience est source d'inspiration pour le développement des formes de participation. Comme en témoignent les expériences actuelles en Europe, les formes de participation essaient d'introduire une certaine dimension délibérative. La technique du tirage au sort, qui offre un échantillon représentatif de la population, a eu un écho positif et a été utilisée pour l'expérience du budget participatif dans la ville de Terraza en Espagne. Dans certaines villes en Andalousie, un processus purement consultatif basé sur des techniques de démocratie délibérative a substitué la méthode du budget participatif, qui en Espagne implique une prise de décision directe par les citoyens.

Dans le cas analysé ici, le sondage délibératif a eu une portée limitée en ce qui concerne la gestion des services de l'eau, du fait même qu'il n'était pas organisé par

les décideurs, mais a été source d'inspiration pour le développement de la participation régionale, qui est moins développée que la participation au niveau municipal en Andalousie. Il est difficile d'évaluer les résultats concrets de ce procédé de participation sur la gestion des services de l'eau au moment de l'interview. En effet, on ne sait pas si les résultats de l'enquête ont été pris en compte dans la négociation.

Le cas andalous a plus une mission d'information que de réelle implication du citoyen dans la gestion d'un service public. Mais ce procédé est source d'inspiration pour les expériences locales. Suite à cette expérience, l'IESA a été sollicitée pour d'autres expériences similaires de participation, et l'utilisation d'une telle procédure par des structures à peine de prendre des décisions quant à la gestion de l'eau pourrait aussi être envisagée. Pour conclure, ce dispositif offre une plateforme de dialogue intéressante pour les citoyens. Tout en excluant la dimension décisionnelle, la démocratie délibérative semble un outil efficace pour générer un débat public de qualité et plus inclusif que ceux qui se mènent ordinairement.

25. LE JURY CITOYEN : L'ATELIER CITOYEN DEM'EAU A NANTES METROPOLE, CLEMENCE BEDU, REMI BARBIER

Dans le contexte de la montée des approches de démocratie participative, le jury citoyen (appelé localement « atelier citoyen ») Dem'eau est une expérience originale qui vise à déterminer collectivement les modalités d'une démocratisation de la gestion publique de l'eau au sein de la communauté urbaine de Nantes Métropole. Ainsi, ce dispositif de participation a davantage été développé dans un souci de montée des approches de démocratie participative que dans le cadre de la problématique spécifique de la gestion de l'eau.

Le projet Dem'eau s'inscrit dans la démarche de recherche-intervention lancée en 2006 par le Cemagref, l'institut de recherche en sciences et technologies pour l'environnement, en partenariat avec la collectivité de Nantes Métropole, et plus précisément la Direction de l'eau, dans le cadre d'une Convention de recherche-action.

L'étude de cas offre une description détaillée de la procédure expérimentale de l'atelier citoyen. Le dispositif fait preuve d'une avancée importante sur le plan de la participation des citoyens-usagers dans la gestion publique des services d'eau.

Contexte et cadre institutionnel

Cadre institutionnel

Le secteur de l'eau en France est organisé sous la responsabilité des communes, qui peuvent transférer cette compétence à des structures intercommunales, de type syndical ou communautaire, lesquelles se substituent alors aux communes adhérentes en tant qu'autorités organisatrices du service. Une autorité organisatrice peut opter pour une gestion en régie, et conserver ainsi la responsabilité de l'exploitation et de la

relation aux usagers, ou pour une gestion en délégation de service public.

La gestion déléguée est la forme majoritaire : elle concerne environ 80% de la population. L'offre industrielle est très concentrée. En 2006, la répartition des services d'eau potable est la suivante : 39% pour Veolia Eau, 22% pour la Lyonnaise des Eaux, 26% pour les opérateurs publics (dont 1% de SEM), 10% pour la société SAUR et 3% pour d'autres délégataires.

Le service est un service industriel et commercial ; son budget est distinct de celui de la collectivité et il ne peut être alimenté que par les recettes prélevées auprès des abonnés. La politique de tarification est une prérogative de l'autorité organisatrice.

La situation à Nantes Métropole est le résultat du processus d'intercommunalité engagé il y a plus de trente ans. Créée en 2001, cette communauté urbaine est composée de 24 communes, ce qui représente environ 580 000 habitants. Elle est notamment compétente dans le domaine de l'eau et l'assainissement. La Direction de l'eau, composée d'une cinquantaine d'agents, forme l'Autorité organisatrice du service. Il s'agit de l'entité politique et managériale qui décide des orientations de la politique de l'eau pour approvisionner 170 968 abonnés. Ses responsabilités sont les suivantes: définir les missions du service public local, fixer les règles générales d'organisation, informer et associer les citoyens-usagers. Elle assume le rôle de représentant du citoyen et de garant de l'intérêt général.

Les opérateurs d'eau potable sont au nombre de trois sur le territoire communautaire : une régie et deux opérateurs privés (Veolia Eau et Saur). Entre 2004 et 2008, la répartition du territoire entre ces trois opérateurs a évolué au profit de la Régie communautaire, qui assure la gestion du service pour la majorité des abonnés (62%) soit 74% des habitants de Nantes Métropole, les opérateurs privés Veolia et Saur se partageant les 38% d'abonnés restants (respectivement 30% et 8%). S'ils ne sont pas desservis par le même opérateur, tous les abonnés relèvent d'une politique tarifaire unique, et bénéficient également des mêmes engagements de performance en termes de relation de service.

Au niveau de la gouvernance de l'eau, le système de gestion d'eau à Nantes peut être qualifié de « citadelle technique ». Les décisions majeures comme la politique tarifaire ou le mode de gestion sont prises par les élus. Les opérateurs, qui bénéficient d'une large autonomie, ont un rôle de production et de prestation de service. Ils doivent respecter l'ensemble des critères de service définis vis-à-vis de l'utilisateur, et rendre compte chaque année de leur activité à l'Autorité organisatrice. Dans le cadre de ce système, le citoyen-utilisateur joue un rôle d'évaluateur de la politique publique mise en œuvre par l'Autorité organisatrice. Il a notamment la possibilité d'exprimer ses besoins à l'opérateur via des réclamations ponctuelles ou lors d'enquêtes de satisfaction. Il est destinataire du rapport annuel sur le prix, la qualité et les résultats d'analyse d'eau disponible sur le site de la métropole.

Les politiques de l'eau s'inscrivent dans la logique consumériste qui s'est imposée depuis une quinzaine d'années à l'ensemble des services publics. Dans le contexte d'une nouvelle gestion publique, les régulations marchandes envahissent les secteurs publics. Dans le domaine de l'eau, cette évolution a été stimulée par le contexte difficile des années 90, marqué par de fortes hausses de prix et des scandales. Cette situation les grandes multinationales à tenter de regagner une confiance fortement érodée en sortant la question du prix de l'eau du débat et en orientant celui-ci vers la notion de performance.

La participation citoyenne dans le secteur de l'eau

Depuis une quinzaine d'années, la problématique de la participation entre dans le débat public et des politiques de l'utilisateur sont mises en place suivant deux tendances : un volet consumériste tourné vers la satisfaction du client, et un volet citoyen tourné vers l'information et la participation.

A la direction de l'Eau de Nantes Métropole, le versant consumériste/proximité de la politique de l'utilisateur se décline principalement à travers une démarche qualité et ses

prolongements : comité de connaissance du client, enquêtes de satisfaction, charte de service. Au niveau de la transparence/participation, on distingue deux obligations qui concernent le service d'eau. D'une part, la direction de l'eau doit établir un rapport destiné à l'information des usagers : le rapport annuel sur le prix et la qualité du service. D'autre part, il s'agit de la mise en place dans les collectivités de plus de 50 000 habitants de commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL), dispositif institutionnel réglementaire réunissant des représentants politiques et des représentants d'usagers.

La CCSPL est au cœur de la question de la participation citoyenne dans la gestion des services des eaux. A Nantes Métropole, la CCSPL actuelle a été créée en 2003. Cet organisme clé dans la représentation de l'utilisateur peut, sur demande de la majorité de ses membres, étudier toute proposition d'amélioration des services publics. Les responsabilités de la CCSPL sont variées. La commission examine le rapport annuel des délégataires de service public ainsi que le rapport annuel sur le prix et la qualité des services d'eau potable, d'assainissement, de collecte, évacuation et traitement des ordures ménagères. Elle examine également le bilan d'activité des services exploités en régie dotée de l'autonomie financière. Par ailleurs, cet organe est obligatoirement consulté pour avis sur le principe de tout nouveau projet de délégation d'un service public local. Enfin, la CCSPL est compétente pour l'ensemble des services publics locaux confiés par une collectivité locale à un tiers.

Un bilan de la CCSPL dressé en 2006 avant le démarrage de la recherche-action Dem'eau est mitigé. Le caractère multiservices (eau, assainissement, déchets, transports) et l'ouverture exclusive à des représentants de groupes déjà organisés tels que les associations sont critiqués. Cette commission ne semble pas capable d'atteindre un objectif de mise en débat démocratique des finalités et des choix structurants du service de l'eau potable. D'ailleurs, les réunions ne sont pas publiques et ne sont pas médiatisées. Enfin, la commission est marquée par un taux d'absentéisme très fort et qui tend à s'accroître.

Mise en place de l'atelier citoyen Dem'eau

Naissance du projet Dem'eau

Le projet Dem'eau s'inscrit dans la démarche de recherche-intervention lancée en 2006 par le Cemagref, l'institut de recherche en sciences et technologies pour l'environnement, en partenariat avec la collectivité de Nantes Métropole, et plus précisément avec la Direction de l'eau, dans le cadre d'une Convention de recherche-action. Le projet vise à déterminer collectivement les modalités d'une démocratisation de la gestion publique de l'eau potable sur le territoire de Nantes Métropole. D'un point de vue opérationnel, son objectif est de concevoir, tester et évaluer un dispositif expérimental de participation citoyenne à la conduite d'un service urbain local à haute technicité tel que la gestion et la distribution de l'eau potable.

C'est pour répondre aux imperfections de fonctionnement de la CCSPL qu'est né le projet Dem'eau, dans la perspective d'améliorer le lien entre les citoyens-usagers et l'autorité organisatrice. L'étude de cas expose trois raisons à l'origine du projet Dem'eau. Premièrement, il s'agit d'un déséquilibre de la relation entre les citoyens-usagers et l'autorité organisatrice. Dans ce schéma, l'utilisateur est cantonné à son rôle de consommateur passif, et distant des enjeux et de la complexité de la gestion de ce service de bien commun. La seconde raison est d'ordre politique. Le contexte global et national, caractérisé par une montée en puissance des dispositifs de participation, joue un rôle important. Par ailleurs, il existe une certaine tradition participative à la nantaise. La troisième raison est d'ordre biographique, à savoir le portage interne du projet par des acteurs qui, par conviction ou expérience personnelle, travaillent à une mise en politique de l'eau afin qu'elle ne demeure pas l'apanage des techniciens et des élus.

La formulation du mandat de l'atelier citoyen a suivi une procédure particulière. Ainsi la première phase du projet Dem'eau consista en dix-huit mois d'exploration interne et expérimentale, au cours desquels l'équipe Dem'eau a récolté les éléments de connaissance nécessaires à la mise en place d'une expérience pilote de démarche

participative. Au niveau procédural, la préférence politique et scientifique d'expérimenter une démarche de type jury citoyen, conférence citoyenne ou panel citoyen avait émergé assez rapidement de cette phase interne exploratoire. Suite à cette phase préparatoire, à la surprise de certains participants à la définition du mandat de l'atelier citoyen, c'est la question générale de la démocratisation de la gestion publique de l'eau potable qui a été retenue. La deuxième phase du projet est l'organisation d'un atelier citoyen sur trois weekends, dont nous étudierons la procédure dans la partie suivante.

Objectifs et organisation

Le jury citoyen (appelé « atelier citoyen » à Nantes) a pour mission d'émettre un avis argumenté et éclairé sur les modalités d'une gouvernance participative d'un service urbain tel que celui de l'eau potable. L'animation de l'atelier citoyen est assurée par un bureau d'études en collaboration étroite avec l'équipe de Dem'eau.

Les objectifs de l'atelier citoyen sont : d'une part, proposer des améliorations et compléments aux dispositifs existants de participation citoyenne à la vie du service public d'eau potable ; et d'autre part, décrire une vision future d'une nouvelle gouvernance plus participative du service d'eau potable.

Afin de garantir la neutralité et l'impartialité de la démarche, un comité de pilotage, le Comité des Sages, a été mis en place afin de veiller au bon déroulement de la procédure et de garantir la crédibilité du projet. Ce comité est composé d'acteurs impliqués dans la démarche et de garants externes: les membres de l'équipe Dem'eau (Cemagref et Nantes Métropole), un universitaire expert des démarches délibératives et participatives (Loïc Blondiaux), un expert associatif sur la démocratie locale (François Hannyer), des représentants des acteurs concernés (gestionnaires et élus référents sur le territoire de Nantes Métropole) et des représentants des dispositifs de participation locaux. Etant donné le caractère peu conflictuel du sujet abordé dans l'atelier, le rôle du Comité s'est limité à la validation des propositions de l'équipe

Dem'eau et à l'enregistrement des résultats obtenus.

La question du mode de recrutement des panélistes est essentielle en termes de légitimité. La composition du panel devait être mixte, avec le tirage au sort de citoyens profanes et un recrutement de volontaires parmi des adhérents associatifs, des citoyens issus de catégories socioprofessionnelles défavorisées et des jeunes. Un recrutement pluriel est réalisé afin de respecter le principe de diversité au sein du panel en termes de localisation géographique, de sexe, d'âge, de catégorie socioprofessionnelle. Le panel est composé de quinze participants, sept hommes et huit femmes. On distingue dix citoyens profanes tirés au sort et cinq volontaires, qui sont soit des membres associatifs ordinaires, soit en situation précaire, soit des jeunes.

Le déroulement jury citoyen et la portée du projet

La mission de l'atelier citoyen Dem'eau est de rendre un avis consultatif sur deux aspects : d'une part l'amélioration du travail de la CCSPL, et d'autre part, le renforcement de la participation citoyenne dans la gestion des eaux. Dès la première session de l'atelier, il existe une ambiguïté sur la finalité de l'Atelier citoyen. En effet, les citoyens ont été attirés par la problématique de l'eau et non par celle de la participation citoyenne.

L'atelier se déroule sur trois week-end et est organisé en trois étapes : le temps de la formation, l'investigation et la délibération. Toutefois, dans la pratique, le travail d'élaboration de l'avis a été prolongé. Le groupe est encadré par un scrutateur, le « Grand témoin », qui joue un rôle important dans le cadre de cet atelier. Ce haut fonctionnaire de l'environnement, agissant à titre personnel, a pour mission de suivre l'ensemble de l'atelier et de faciliter le débat. Dans la pratique, il adopta davantage une posture active et interventionniste dans la construction de l'avis collectif qu'une posture plus élémentaire de médiation et d'observation

Les méthodes adoptées suivent les trois principes suivants :

- un apport pédagogique, sous forme d'exposés didactiques ou de témoignages, sur les deux dimensions du mandat : la gestion de l'eau potable et la participation citoyenne
- une diversité de modes d'animation et d'engagement afin de limiter les effets dommageables de dispositifs trop scolaires ou trop solennels
- la nécessité de préserver des temps de délibération collective.

L'étude de cas présente de façon détaillée les trois étapes de cet atelier. Nous étudierons les aspects techniques et le déroulement de la procédure dans le cadre de chaque étape.

Le temps de la formation

Il s'agit dans un premier temps de préciser le thème de l'atelier. En effet, il y a ambiguïté quant à la finalité de l'atelier: se prononcer sur les modalités de participation citoyenne ou sur le fonds, la gestion de l'eau proprement dite ? Officiellement, le but de l'organisation de ce panel est avant tout de réfléchir sur la citoyenneté comme engagement actif dans la conduite des affaires communes. Une table ronde a notamment été mise en place durant cette phase pour tenter de concrétiser le thème, mais cette expérience fut sans succès.

Les instruments utilisés durant la phase de formation incluent des exposés didactiques, des témoignages d'acteurs avec des interventions d'experts, des séquences de théâtres forum, organisé par la Compagnie Myrtil. Les thèmes abordés sont divers. Les glissements du débat sur le domaine de l'indispensable responsabilisation des citoyens-usagers et du consumérisme sont fréquents, et la progression vers la question proprement politique de la citoyenneté reste précaire.

Au niveau des participants, l'abstention est faible, et l'implication des citoyens grandit au cours de l'atelier. Certains panélistes se démarquent plus que d'autres par la technicité de leurs interventions. Au cours de la session, on assiste à la création d'une

bipolarité au sein du panel, avec d'un côté l'attachement de certains aux questions concrètes concernant l'eau, la communication et le changement de comportements, et de l'autre une réappropriation du mandat plus conforme aux attentes des concepteurs, comme celle que proposa le militant d'UFC : « construire un appareil d'audition pour que Nantes Métropole entende mieux les citoyens ». Cette bipolarité a rendu l'exercice d'une redéfinition collective du mandat délicat, et a fragilisé le processus de construction progressive d'une identité collective et d'un objectif partagé.

Cette étape est marquée par la difficulté à installer la problématique réelle de l'atelier, soit l'exercice d'une citoyenneté plus active dans la gestion des eaux. Et pourtant, cette phase a une réelle dimension formatrice. En effet, les aspects techniques de la gestion de l'eau et sa dimension consumériste ont été abordés. Par ailleurs, malgré la difficulté de définition du thème de l'atelier dans un premier temps, cette phase a contribué à la concrétisation d'une problématique qui restait jusque-là conceptuelle et relativement floue au sein du panel. Enfin, cette étape a favorisé la cohésion du groupe et son sentiment de compétence.

L'investigation

Constitué principalement de plages d'audition des experts et intervenants externes, le deuxième week-end poursuivait un double objectif. Il devait tout d'abord permettre de consolider un recadrage collectif du mandat, et d'évacuer le quiproquo thématique. Ensuite, le temps d'investigation devait mettre les panélistes en situation de s'engager dans une perspective de production collective par rapport au mandat soumis.

Pour répondre à ces objectifs, les activités de cette phase incluent des présentations complémentaires sur des thèmes liés à la gestion de l'eau potable, ainsi que des explications complémentaires de l'équipe de chercheurs pour aider le panel à comprendre le mandat. A cet égard, une intervention du Grand témoin s'avéra déterminante et illustre le rôle majeur du Grand Témoin au sein de l'atelier.

Les débats prennent une autre dimension dans cette seconde phase. Avec l'intervention

des fonctionnaires en charge de CCSPL, la discussion se tourne sur l'amélioration des dispositifs en place. Par ailleurs, on assiste à une politisation du débat notamment avec les interventions sur le thème des dispositifs de participation tel que le jury citoyen. Les problématiques portent désormais sur les démarches participatives et l'amélioration de la CCSPL. Avec ces débats sur la démocratie participative, le groupe se construit comme une « communauté débattante », selon les termes de Bouvier.

La délibération

L'objet de la délibération lors du troisième et dernier week-end est de diffuser auprès des panélistes des comptes-rendus récapitulant les apports essentiels afin de faciliter la formulation d'un avis final, dernière étape de cet atelier citoyen. Pour cela, des exposés complémentaires sur des exemples de démarches participatives sont proposés, afin notamment de donner des éléments de comparaison aux panélistes sur les démarches participatives.

Au niveau des techniques d'animation utilisées durant cette phase, l'expérience a introduit un outil intéressant en termes de formation des citoyens. Le théâtre-forum, qui a déjà été utilisé dans les étapes précédentes, apporte deux contributions majeures : la création de cohésion du groupe et la construction d'une réelle plateforme de délibération. Cet outil s'inscrit en complémentarité avec d'autres dispositifs d'engagement dans la production collective. Il est notamment intéressant de voir que ceux qui endossent des rôles clé dans le cadre de ce jeu de rôle ne sont les panélistes les plus actifs. Cette forme théâtrale s'inscrit dans la tradition d'Augusto Boal et de son « théâtre de l'opprimé », qui dans les années 1970 devait conduire à donner du pouvoir et aux classes populaires et à favoriser leur réflexion critique.

Les interventions des citoyens et les questions posées aux exposants durant la délibération témoignent de la montée en compétence du groupe et de l'acquisition d'une véritable capacité de prise de distance critique et analytique. On observe une réelle évolution des citoyens dans leur démarche participative. Les panélistes sont plus impliqués et montrent leur engagement. Il y a une volonté d'information, comme

l'illustre l'initiative du panéliste membre actif du CNJ qui entreprit de rencontrer entre les deux week-ends le Directeur du Conseil de Développement pour en savoir davantage sur la récente réforme interne de ce dispositif.

Le bilan de la délibération est positif. La session a consisté en une hiérarchisation des principales idées qui font l'objet d'un consensus. Les thèmes principaux sont l'amélioration du fonctionnement de la CCSPL et la réflexion sur une gouvernance plus démocratique. L'indispensable mobilisation des élus dans les démarches participatives a fait consensus. Toutefois, certaines questions sont restées en suspens : les modalités de sollicitation du citoyen, les modalités d'inclusion des citoyens dans les dispositifs, la question du type de mobilisation.

La formulation de l'avis et sa restitution publique

La mission de cet atelier étant de formuler un avis, les participants se sont engagés à rédiger une première version de l'avis et à organiser un groupe de relecteurs. Cette initiative illustre l'engagement des panélistes dans la mission de cet atelier. Cet engagement s'illustre notamment à travers les réunions de travail complémentaires qu'ils ont organisé pour finaliser l'écriture de l'avis.

Pour la formulation de cet avis, un comité de relecture composé de cinq volontaires a été mis en place, avec pour responsabilité de lire la première version de l'avis envoyée au préalable par l'équipe d'organisation. Après un travail approfondi, la nouvelle version obtenue suite à cette opération d'appropriation fit l'objet d'une validation collective lors d'une seconde réunion en plénière rassemblant tous les panélistes. Cette seconde réunion avait un double objectif : de validation collective de la version retravaillée par le comité de relecture, et de répétition générale pour la restitution publique à venir, pour laquelle les panélistes avaient manifesté un grand souci de préparation.

La dernière étape de l'atelier citoyen est la restitution publique de l'avis. Une réunion de présentation est organisée à destination des membres de la CCSPL, qui reçoivent

l'avis citoyen au préalable. Cette démarche illustre la transparence de cette initiative. L'avis a notamment été publié sur Internet. Toutefois, cette réunion sera un échec, au regard de la position hostile des élus qui juge ce document trop critique envers la CCSPL. L'initiative même de l'atelier citoyen est remise en cause, notamment en ce qui concerne la question de la légitimité du panel. Les organisateurs avaient voulu que le jury citoyen se tienne complètement en dehors du cadre que représentait le CCSPL ; il n'est au final pas très surprenant que les citoyens tirés au sort aient remis celui-ci en cause.

Face à cet échec, un groupe mixte a été mis en place composé du CCSPL et des panélistes. L'objectif est d'« d'échanger sur les propositions émises dans l'avis citoyen, et de discuter des propositions émises par les associations ». Lors de la réunion de ce groupe mixte, plusieurs points furent débattus, dont ceux de la légitimité du panel par rapport aux associations, et de l'inclusion de citoyens profanes au sein de la CCSPL. Si le bilan des résultats de cet atelier est mitigé au niveau du contenu de l'avis, l'expérience a été réussie du point de vue de la démarche participative. En effet, l'atelier citoyen a finalement ouvert la voie vers une collaboration entre profanes et membres associatifs de la CCSPL.

Portée du jury citoyen

En relation avec les objectifs du projet, l'atelier citoyen apporte des éléments d'analyse intéressants sur le plan de la délibération citoyenne d'une part, et la participation publique d'autre part.

La production de cet avis consultatif a mené à la création d'une réelle communauté de débat. Au cours des différentes étapes de l'atelier, on observe une montée en compétence du groupe et un engagement plus prononcé des citoyens. En effet, l'exercice a développé une véritable capacité de prise de distance critique et analytique. Toutefois, la dimension délibérative de cet atelier est mise en cause. Par ailleurs, on peut se questionner sur la créativité citoyenne dans la production de l'avis.

Cela invite à repenser la conception de l'activité de délibération dans le cadre de dispositifs tels que l'atelier citoyen qui tendent à se généraliser. La qualité délibérative est conditionnée par deux éléments essentiels trop peu considérés dans la pratique du jury citoyen. D'une part, le choix des outils d'apprentissage, d'investigation et d'expression en fonction du panel participant est majeur. D'autre part, il est important de prendre en compte le temps d'acquisition d'un sentiment de compétence collective.

Au niveau de la politique de participation, les effets de l'atelier sont positifs. Suivant les suggestions de l'avis, les élus se sont effectivement engagés à dynamiser la CCSPL. Cette mesure passera entre autres choses par un rapprochement avec le « collègue citoyen » dont est désormais doté le Conseil de développement de la métropole, à l'occasion notamment de séances thématiques de la CCSPL consacrées à l'examen d'une politique publique particulière. D'autre part, Dem'eau a permis de crédibiliser les initiatives novatrices de dialogue citoyen. L'expérience a pérennisé le recours au dispositif d'atelier citoyen, qui sera appliqué à d'autres domaines.

Sur la question de la légitimité des démarches participatives au sein d'un grand service technique, le projet Dem'eau a permis dans une certaine mesure de réhabiliter la figure du citoyen dans le modèle consumériste ou clientéliste dominant du service d'eau potable. L'expérience a posé les conditions d'un dialogue pluriel entre toutes les parties concernées par les modalités de gouvernance et de décision.

26. LA « FACULTE DE L'EAU » DANS LA REGION DES POUILLES, EN ITALIE, TOMMASO FATTORI

Les revendications pour une gestion publique de l'eau dans les Pouilles et une plus grande participation des citoyens-usagers sont nées dans le contexte d'une mobilisation plus large contre la privatisation des services publics.

En 2006, Pouilles AQP, une entreprise des eaux de droit privé appartenant à deux régions italiennes, a tenté une expérience de participation des citoyens dont les activités incluaient la mise en place d'une « Faculté de l'eau ». L'objectif de l'approche participative choisie dans ce cadre était la promotion d'une consommation plus consciente et plus économique de la ressource ainsi que sa préservation, mais également l'amélioration des relations entre tous les acteurs de la gestion de l'eau.

La Faculté de l'eau a été une expérience assez brève, puisqu'elle a duré 18 mois et qu'elle a été interrompue suite à une décision politique, mais elle constitue dans une perspective de comparaison internationale un exemple intéressant quant à certaines potentialités de la participation.

Contexte et cadre institutionnel

Le cadre institutionnel

Le secteur de l'eau en Italie est organisé en un système complexe, basé sur un découpage territorial particulier et sur la responsabilité des municipalités.

Le découpage territorial est défini dans la loi Galli de 1994. Le territoire italien est divisé en zones de gestion optimale (ATO). Selon une logique d'intégration verticale, chaque zone possède un système de gestion intégrée des services de l'eau. Le cycle

entier de gestion de l'eau est pris en charge dans ces zones : prélèvement, traitement, distribution, traitement des eaux usées. Pour chaque système de gestion intégré, une seule compagnie est en charge de la gestion des services.

Au sein de chaque ATO, les municipalités qui sont propriétaires des liaisons d'eau et des infrastructures sont regroupées et coordonnées par les autorités des zones de gestion optimale (AATO) dans le cadre de partenariat ou de contrat. Les AATO sont responsables de la planification, et établissent un *Plan de gestion*, cadre légal qui définit les activités, le modèle de gestion et le budget. Ce sont donc les municipalités qui définissent le fonctionnement des systèmes de gestion de l'eau et qui sélectionnent l'entreprise responsable de la gestion des eaux.

Au niveau de la politique tarifaire, le tarif appliqué doit couvrir tous les frais, incluant les coûts de service et d'investissement. Cela implique que les municipalités exercent indirectement un contrôle de gestion sur les entreprises. Les droits des usagers sont garantis par la Charte du système de gestion intégré des eaux. Les législations définissent les méthodes et les conditions techniques, contractuelles et économiques.

Cette configuration implique une séparation des fonctions de gestion et de contrôle. Les AATO contrôlent les gestionnaires en fixant les objectifs d'investissement, les tarifs et les standards de service. La gestion est prise en charge par une compagnie privée liée aux autorités locales dans le cadre d'une délégation de service.

Selon le cadre légal, les services de gestion intégrée de l'eau peuvent être gérés par différents types d'entreprises. On distingue 106 compagnies des eaux en Italie. Il y a 5 entreprises privées, 31 sociétés d'économie mixte (SEM), et 64 entreprises publiques de droit privé. Il existe également des formes de partenariat.

L'entreprise de gestion de l'eau dans les Pouilles: AQP (Acquedotto Pugliese Spa)

Le secteur de l'eau a été géré en régie pendant 80 ans par EAAP (Ente Acquedotto Pugliese) fondée en 1919. En 1999, l'établissement change de statut et devient une

entreprise publique de droit privé. La propriété est transférée aux administrations régionales. A cette époque, les AATO ne sont pas encore établies et le statut légal de l'entreprise n'a pas été décidé par les municipalités. La région est l'actionnaire majoritaire. Ce changement de statut s'accompagne d'une réorganisation de l'ensemble du système de gestion d'eau.

Aujourd'hui, AQP est l'entreprise qui gère le plus important réseau d'eau en Europe. Elle fournit l'ensemble de la région des Pouilles, peuplée de plus de 4 millions d'habitants. AQP a établi trois filiales: une filiale en charge des systèmes de purification, une filiale en charge des usines de traitement des eaux, une filiale qui produit des engrais naturels écologiques.

La mise en place du réseau d'eau dans la région des Pouilles constitue un projet de grande envergure dans une zone où les ressources en eau sont limitées. Avec un chiffre d'affaires moyen de 368 millions d'euros par an, AQP est une organisation puissante, au centre d'intérêts politiques et économiques importants. De 20 à 30% du capital vient d'investissements externes. Dans le contexte italien, cette situation constitue un terrain hostile à une culture de participation et de transparence.

L'entreprise est dirigée par un tandem : le Président représente l'autorité politique et défend l'entreprise dans ses rapports avec les acteurs extérieurs. La gestion concrète de l'entreprise est cependant dirigée par un « manager » qui, s'il est légalement dans une position hiérarchique inférieure, est cependant en mesure de bloquer des actions telles que l'expérience participative qui eut lieu dans l'AQP.

La mobilisation citoyenne dans le cadre de la gestion des eaux en Italie

Le secteur de l'eau en Italie a connu des transformations organisationnelles majeures. Sans que la ressource elle-même ait été privatisée, les régies non commerciales en charge de la gestion d'un service public se sont transformées en entreprises publiques de droit privé ou en SEM, dont l'objectif est la maximisation des profits. Les citoyens font des demandes pour accroître la dimension participative mais ne trouvent pas

d'écho parmi la classe politique responsable de ces transformations. Par ailleurs, la réduction de la participation parmi les employés est un exemple révélateur des effets négatifs de la réorganisation du système. Cette rupture des relations s'explique notamment par le changement des valeurs de l'opérateur. En effet, les compétences techniques étaient plus valorisées dans l'ancien système. Avec la naissance d'AQP, les décisions managériales et politiques sont plus importantes. Selon certains employés, l'opérateur est passé d'une structure horizontale à une structure pyramidale où les décisions sont prises en amont.

Cependant, un important mouvement social persiste et une partie de la société civile fait pression pour garder un rôle actif dans la gestion de ce service public. Les citoyens-usagers militent pour rester informés et pour participer aux décisions relatives à la gestion des services de l'eau. Les mouvements sociaux prônent un changement de la structure de gestion qui n'est pas adaptée pour permettre des mesures de participation citoyenne. Cette mobilisation par en bas joue un rôle important dans la revendication d'une participation citoyenne.

Durant la dernière décennie, des évolutions majeures ont conduit à un durcissement des revendications dans le domaine de l'eau. Premièrement, cette démarche s'inscrit dans une mobilisation plus large en Italie contre la privatisation des services publics et le dépôt, par le président de la région, d'une plainte à la cour constitutionnelle pour garder le statut public de l'entreprise de gestion de l'eau de la ville. Deuxièmement, la menace d'un changement de statut de l'opérateur AQP pour une ouverture vers le secteur privé a accentué la pression et est également un facteur clé de la mobilisation citoyenne. Enfin, la mise en place tardive et insuffisante des Directives-cadres de l'Union Européenne sur la gestion de l'eau, qui obligent à mettre en place des approches participatives, a également joué un rôle.

La naissance d'initiatives de participation prometteuses

Le développement de nouvelles initiatives

Il n'y a jamais eu de forme institutionnalisée de participation au sein de la direction des Eaux des Pouilles. Dans le cadre de l'ancienne structure, des mesures de participation existent de manière informelle et dans le cadre d'actions de proximité. Cette participation s'est traduite par une communication directe avec la communauté à travers le rôle des « *frontaniere* ». Les *frontaniere* sont des représentants des directions de l'eau (EEAP), chargés à la base du maintien technique des installations. Dans les zones rurales, ils sont devenus les interlocuteurs directs des citoyens sur les questions relatives à la gestion de l'eau. Il s'agit d'un véritable service de proximité.

Malgré un mouvement social important et l'existence d'un réseau associatif puissant, il n'y a pratiquement pas de formes de participation dans la gestion des services publics locaux en Italie. Le statut légal des entreprises publiques est souvent jugé incompatible avec les initiatives et demandes en faveur de la participation et de la transparence.

L'étude de cas sur la gestion des eaux dans les Pouilles présente des initiatives de participation prometteuses. Les procédés mis en œuvre sont d'initiative interne. Le président de l'AQP en est à l'origine. En 2006 est mis en place au sein de l'entreprise AQP un Comité spécial chargé de renforcer la participation publique dans la gestion des services de l'eau dans les Pouilles. Il s'agit du « Comité des Pouilles pour l'eau comme bien commun ». Ce comité est constitué de 180 associations locales, incluant des syndicats, des associations environnementales, culturelles, étudiantes, et des organisations impliquées de manière générale sur la question de l'eau.

C'est dans ce cadre que le président de l'AQP, le professeur Petrella, propose la mise en place de « la Faculté de l'eau ». Ce projet expérimental de quatre mois est une tentative pour renforcer une gestion plus participative. Les objectifs de cette initiative sont d'informer, de sensibiliser et de consulter. Le but est de recueillir des opinions et suggestions pour la gestion des services de l'eau.

Une émergence difficile

Plusieurs éléments de l'étude de cas peuvent être identifiés comme un frein à l'émergence de la participation dans les affaires de l'eau.

Les initiatives de participation sont le résultat de l'engagement du président de l'AQP, qui avait pour ambition de transformer la société en un établissement public de type régie. L'échec de l'acceptation de ces mesures de participation s'explique par le fait que le projet n'ait été en interne porté que par un seul homme. Les comités, les associations et la société civile, qui sont des acteurs majeurs du processus de changement, n'y étaient associées que dans un second temps.

Ces initiatives ont été mises en place dans un contexte hostile. Les difficultés à faire naître et développer des mesures de participation sont principalement dues au statut de l'entreprise, qui suit une logique commerciale. Dans le cadre d'une gestion sous statut privé, la logique du profit est dominante. Cette dimension explique l'opposition d'une partie du gouvernement régional à la mise en place de procédures de participation. En effet, la région, qui est l'actionnaire majoritaire, attend de voir des profits à la fin de l'année. Dans le cas des Pouilles, les intérêts politiques représentent un réel frein à l'émergence de formes avancées de participation.

En Italie, une certaine mentalité orientée vers le profit semble prédominer chez les responsables politiques et les gestionnaires. La gestion des eaux est vue comme un service industriel, dans une logique capitaliste où les mots d'ordre sont la réduction des coûts et la maximisation des profits. L'idée motrice est l'optimisation des services. Ce cadre laisse peu d'espace à la démocratie et toute forme de participation est vue comme une menace pour le bon fonctionnement du marché. La participation ne semble pas avoir de place au sein de cette culture entrepreneuriale. En outre, le débat durant les dernières années était principalement axé sur la dimension économique et financière, au détriment des problématiques environnementales. Les thèmes sur la protection de la ressource, sur la réduction de la consommation en eau ou sur l'impact social des services étaient largement secondaires.

Les démarches participatives dans le cadre de l'entreprise AQP

Il s'agit d'une phase expérimentale de participation qui a été lancée par le président de l'AQP. Le cœur de la démarche participative est le projet de la Faculté de l'Eau qui introduit des outils de dialogue avec les citoyens-usagers d'une part, et d'autre part avec les employés.

Renforcer le dialogue avec les citoyens-usagers

Ce projet d'initiative interne est le résultat de l'engagement prononcé du président de l'AQP, qui obtient les financements du comité de direction. Organisée en collaboration avec *l'Université du Bien Commun*, la Faculté de l'Eau présente deux mesures innovantes de participation du côté des citoyens-usagers. Premièrement, les Vendredi de l'AQP sont des réunions ouvertes à l'ensemble de la communauté. Deuxièmement, les Activités d'Education sont des séances d'éducation et de formation sur l'eau. Derrière la perspective de promouvoir une nouvelle culture de l'eau, les objectifs de ce projet sont l'éducation et l'information des citoyens. Il s'agit également d'initier un processus de participation locale. A travers ce projet, l'entreprise cherche à rassembler tous les acteurs impliqués dans la gestion de l'eau : les communautés locales, les associations, ainsi que les acteurs institutionnels. La sensibilisation des citoyens-usagers est un aspect majeur du projet. Il s'agit de responsabiliser les comportements et de promouvoir la protection de la ressource eau. Ce projet a également pour objectif de responsabiliser les administrations locales par rapport à la gestion de la ressource eau.

Les Vendredis de l'AQP, organisés dans les principales villes de la région des Pouilles, sont des réunions qui ont pour objectif d'informer les participants sur les projets de l'AQP, d'exposer les problèmes existants, et finalement de recueillir des propositions, suggestions et plaintes des citoyens et de la société civile afin de comprendre les besoins des usagers. Ces sessions publiques rassemblent le président de l'AQP, les managers et tous les acteurs impliqués dans les services de l'eau. L'idée principale était de trouver à l'issue de cette phase initiale des formes de participation et de

consultation structurées. L'expérience a été réussie dans un premier temps et a constitué une réelle plateforme d'échange.

Ces réunions sont organisées par la Faculté de l'Eau en coopération avec le service presse de l'entreprise, ainsi que les directeurs des départements régionaux de l'AQP. Elles sont structurées en deux parties : dans un premier temps, une séance d'information, et dans un second temps, une discussion ouverte.

Les activités d'éducation et de développement liées au projet de la Faculté de l'Eau sont un cycle de leçons et de réunions sur la question de l'eau et de sa gestion. Ces « classes » ont un nombre limité de participants et ciblent en particulier les jeunes, les membres actifs des associations, les administrateurs locaux, les employés de l'entreprise de l'eau, les professeurs d'université, de lycées et des écoles. Un cycle est composé de sept sessions de développement. Ces séances, dont l'objectif principal est éducatif, offrent aussi un espace de débat aux participants. Les principes théoriques sont présentés et la discussion est ouverte sur les modèles et expériences actuelles. Ces séances sont à la fois une plateforme éducative et une plateforme d'échange d'expériences.

Renforcer le dialogue avec les employés

Dans le cadre de l'initiative lancée par le président de l'AQP en 2006, une tentative de renforcement du dialogue avec les employés a également été amorcée. Des réunions organisées par le président offrent la possibilité aux employés d'exprimer leurs opinions et de formuler des suggestions à propos de la gestion de la compagnie. Les objectifs sont d'informer les employés sur les projets de l'AQP mais aussi d'écouter leurs suggestions, afin de reconstruire la confiance. Malgré l'opposition initiale des syndicats, l'initiative a été reçue très positivement par les employés. Cette initiative est perçue comme un réel processus de démocratisation. Un grand nombre d'employés de tout niveau y participent. Cette expérience a eu pour effet de valoriser le rôle des employés. Durant ces réunions, de nombreuses idées et suggestions ont été communiquées, notamment sur le thème de la gestion des structures locales et la

résolution de problèmes spécifiques. Des assemblées de travailleurs ont également été organisées au sein des départements locaux.

La portée de l'expérience d'AQP

Il est difficile d'évaluer les résultats de ces procédés au regard de la courte durée de l'expérience, qui fut interrompue du fait de l'opposition du manager principal de l'entreprise, qui jugeait la mise en place d'une procédure participative incompatible avec les objectifs affichés de l'entreprise et sut trouver un écho favorable au sein du gouvernement régional. Ces événements aboutirent à la démission du Président d'AQP. Toutefois, la procédure ouvre la voie vers une forme de participation développée qui pourrait être reprise dans un nouveau contexte, la réélection en 2010 du Président de la région N. Vendola offrant à cet égard une série d'opportunités.

Les effets positifs s'observent à différents niveaux. Les membres actifs des associations et les employés soutiennent que l'expérience a ouvert une nouvelle phase d'interaction entre l'AQP et le public. Un des points importants de l'expérience était de renforcer la responsabilité des administrateurs locaux. L'année suivant le projet a été mis en place un Comité spécial qui rassemble quarante-quatre organismes locaux. Ce sont des centres très ouverts aux recommandations des citoyens-usagers. Au niveau de l'entreprise, le projet a eu pour conséquence de sensibiliser au rôle de la compagnie dans la gestion des eaux. Il a aussi favorisé le développement d'une meilleure image de la société, basée sur des principes de confiance et de proximité. Par ailleurs, on remarque un réel changement de la culture de l'entreprise selon laquelle le thème de la protection de la ressource devient central. Au niveau interne, l'expérience a mené à une amélioration des moyens de communication.

Toutefois, la politique de participation de l'entreprise reste encore faible, notamment par le manque de transparence. Les citoyens-usagers et employés n'ont pas accès au Plan stratégique de l'entreprise. Les documents importants qui renseignent sur l'entreprise ne sont pas mis à disposition du public. Il n'existe pas de lien sur le site

Internet de l'entreprise. Malgré ces limites, certaines mesures prises par l'AQP en faveur d'une meilleure information ouvrent la perspective d'un renforcement de la participation. Un système en ligne de notification de fautes ou devoirs administratifs a ainsi été mis en place.

Par ailleurs, le débat public sur la privatisation des compagnies des eaux promue par le gouvernement Berlusconi reste très vif, et a des répercussions locales fortes, comme en témoigne l'appel lancé le Président de la Région en faveur d'un retour à un plein statut public de l'entreprise de gestion des eaux.

Le bilan des démarches de participation des Pouilles est mitigé. En effet, il manque une réelle volonté politique pour intégrer de nouvelles formes de participation, et celles-ci se sont basées sur des mécanismes encore limités, à savoir un mixte d'assemblées et de « classes » informatives. Toutefois, la Faculté de l'Eau a été une expérience modèle, qui a trouvé des échos dans la société civile et qui ouvre des perspectives intéressantes pour la participation dans la gestion des services des eaux.

27. REFERENDUM ET INSTRUMENTS DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION : LA GESTION DES EAUX EN ALLEMAGNE, CARSTEN HERZBERG

Cette étude de cas a pour objectif de présenter les formes organisationnelles complexes de la gestion de l'eau en Allemagne. Au cours des dernières années, le système de distribution de l'eau est passé d'un statut de régies à un système d'entreprises publiques de statut privé ou de SEM. Ce changement de cadre légal s'est traduit par un déficit démocratique. Les entreprises publiques allemandes ne sont contrôlées que par les seuls membres du conseil municipal qui sont également présents au sein du conseil de surveillance de l'entreprise. Par ailleurs, les gérants sont beaucoup plus indépendants qu'en France. En effet, au sein des entreprises publiques françaises, il y a souvent un(e) responsable politique impliqué(e) dans la gestion de l'entreprise.

Face à l'absence de formes participatives au sein des compagnies d'eau allemandes, l'étude présente un modèle d'entreprise participative, développé par un groupe interdisciplinaire à Potsdam. Dans un second temps, l'article porte sur le développement des référendums initiés par les citoyens en réaction à la privatisation. L'objectif est de montrer dans quelle mesure l'organisation d'un référendum peut mener à une ouverture démocratique au sein des entreprises municipales. Dans cette perspective, des instruments de lutte contre la corruption sont présentés. Le but est de savoir si la lutte contre la corruption peut conduire à l'introduction de dispositifs participatifs.

Contexte et cadre institutionnel : changement des structures de gouvernance

En Allemagne, ce sont les 13000 communes qui sont responsables de la distribution de l'eau. Chaque commune a le pouvoir de décider de son propre mode de gestion des eaux, que ce soit directement par l'administration, par des établissements publics autonomes (de type régie), par des entreprises municipales de droit privé, par des SEM

ou par la délégation à une entreprise privée. Il existe environ 6500 sociétés de gestion des eaux. Dans les régions rurales, les communes optent souvent pour un modèle de gestion intercommunale, qui se met en place sur cette compétence précise (il n'existe pas d'intercommunalité plus globale).

Le changement de statut juridique

La présente étude distingue deux formes de privatisation :

- 1) *la privatisation matérielle*. Il s'agit de la mise en vente totale ou partielle du domaine hydraulique public à des acteurs privés. A la différence du système français, la mise en concession sur plusieurs années de tout ou d'une partie du domaine hydraulique n'est pas une pratique courante en Allemagne. La forme de privatisation courante est le partenariat public-privé, soit une prise de participation au capital d'une entreprise publique, ou la vente complète de l'entreprise.

- 2) *la forme organisationnelle de privatisation*. Il s'agit du transfert de compétences d'une administration ou d'une régie à une entreprise publique. Dans ce cas, l'entreprise publique dépend du droit privé mais reste propriété de la commune.

Au cours des vingt dernières années, le statut de droit privé a remplacé la forme de statut public. En 1986, 80% de la distribution en eau potable était gérée par des organisations dépendant du droit public (administrations ou régies), et seulement 20% par des organisations de droit privé. Vingt ans plus tard, la situation s'est inversée. 36% de la production en eau est gérée par des administrations ou des régies alors que 64% de la distribution en eau est gérée par des entreprises de droit privé – majoritairement des entreprises autonomes à capital public.

L'article est basé sur l'hypothèse selon laquelle le contrôle démocratique exercé par le conseil municipal sur les entreprises publiques en Allemagne est très limité. Ce constat

est étroitement lié au droit de réserve qui existe en droit privé, et qui aboutit à limiter drastiquement le contrôle démocratique des entreprises au capital public mais fonctionnant sur la base du droit privé.

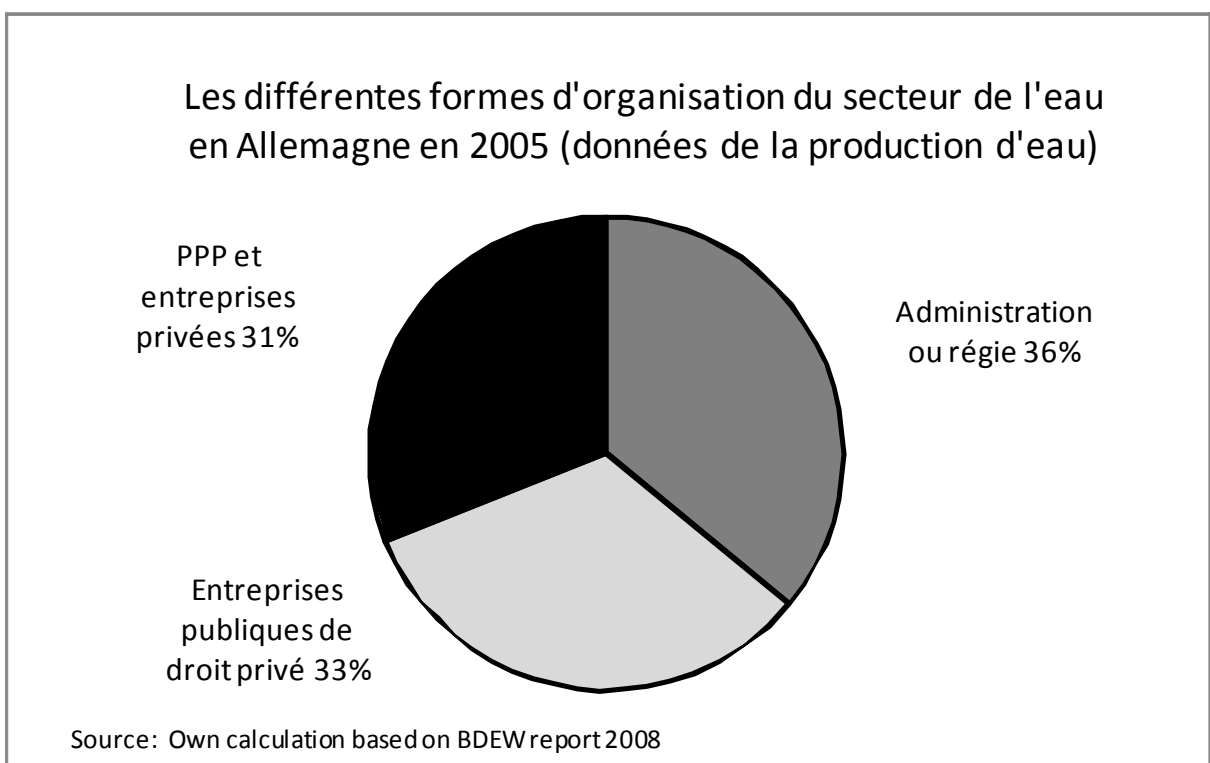
- Seule une minorité des membres du conseil municipal est représentée au sein du conseil de surveillance de l'entreprise publique. A Potsdam, par exemple, seuls cinq membres sur cinquante-six y sont présents.
- Les sessions du conseil de surveillance sont exclusivement réservées aux délégués désignés. Au contraire des commissions du conseil municipal, les autres conseillers n'ont pas le droit d'y participer. La loi reste vague au sujet du droit de ces délégués présents au conseil de surveillance d'informer les autres membres du conseil municipal. Dans la pratique, l'information des conseillers sans mandat au conseil de surveillance reste insuffisante.
- Les membres du conseil de surveillance doivent exercer personnellement leur mandat, bien qu'ils soient d'un point de vue structurel surchargés.
- Les décisions sur les investissements et la tarification sont prises par le conseil de surveillance. Le conseil municipal n'a pas le pouvoir réglementaire de donner des directives au conseil de surveillance. Ainsi, le conseil de surveillance décide de façon autonome des orientations majeures de la politique de l'entreprise.

On assiste ainsi en Allemagne à une « oligarchisation » de la démocratie locale. Avec le développement croissant des partenariats public-privé de type SEM, la tendance à une perte de contrôle démocratique s'accroît parce que les motivations des acteurs privés sont davantage orientées vers le profit que vers le bien être collectif et qu'ils acquièrent souvent dans les SEM un pouvoir de veto sur les décisions de l'entreprise.

C'est la situation financière qui est à l'origine de la privatisation. Les communes sont souvent endettées. Afin de préserver leur marge de manœuvre, ces dernières délèguent leur système de gestion des eaux à des entreprises autonomes, qui sont moins sujettes au contrôle public. Une autre cause est la concurrence. Si la concurrence n'a pas de conséquence directe sur le secteur de l'eau, les activités des compagnies d'eau sont

souvent liées au secteur de l'électricité qui est ouvert à la concurrence.

L'étude de cas présente graphiquement les trois grands types d'organisation qui existent dans le secteur de l'eau en Allemagne en 2005 : 36% d'opérateurs de droit public (administrations et régies), et 64% d'entreprises de droit privé. Parmi les entreprises de droit privé, on distingue 33% d'entreprises publiques, qui appartiennent à des communes. Le reste (31%) est composé de SEM et d'entreprises entièrement privées, bien que ces dernières ne représentent que 6%.



Pour conclure, les acteurs privés sont principalement présents dans les formes de partenariats public-privé de type SEM. Parmi ces principaux acteurs, on compte les grands groupes allemands du secteur de l'Énergie tels qu'Eon, EnBW et RWE et des entreprises françaises telles que Suez, la Lyonnaise des Eaux. Par contre, les opérateurs chargés des eaux usées sont majoritairement organisés en forme de régie. Il y en a très peu d'entreprises municipales et presque pas d'entreprises privées.

D'autres problématiques de la gestion des eaux en Allemagne

Le secteur de l'eau a une image très positive en Allemagne. Selon les chiffres de la Fédération des industries de l'Énergie et de l'Eau (BDEW), les prix sont plus bas qu'en France ou en Angleterre, et restent stables depuis une dizaine d'années. Depuis 1996, les augmentations de prix annuelles se situent au niveau de 0,5 à 2,9 %. Le mètre cube d'eau coûte en moyenne 1,86 euro. La consommation quotidienne d'eau par habitant est passée de 147 litres en 1990 à 126 litres en 2007. Chaque citoyen dépense en général 0,23 euro par jour pour sa consommation d'eau, soit environ 85 euros par an.

Malgré ces chiffres positifs, le secteur de l'eau en Allemagne doit faire face à de nombreux défis :

- Premièrement, on assiste à une dépopulation des communes rurales de l'Allemagne de l'Est, conséquence du chômage et du développement économique. Or, les infrastructures de production d'eau doivent être adaptées. La consommation en eau a reculé dans ces régions, et les tuyaux de distribution d'eau ne sont pas suffisamment entretenus.
- Deuxièmement, la modernisation des infrastructures se fait de façon inégale. En effet, les investissements en infrastructures, qui s'élèvent à 2,5 milliard d'euros par an, sont répartis de manière très différente au niveau local. Les communes en difficulté financière sont donc limitées au niveau de la modernisation de leurs infrastructures.
- Le dernier défi se situe au niveau de la perte de contrôle qui résulte des partenariats public-privé et des contrats de *crossborder-leasing*. Comme en témoignent les villes de Berlin et de Potsdam, les gouvernements municipaux ne sont pas satisfaits des résultats des partenariats public-privé.

Un modèle de participation avancé : l'entreprise à dimension participative de Potsdam

A Potsdam, capitale de 150000 habitants du Land de Brandebourg, la compagnie des eaux publique s'est séparée en 2000 du distributeur privé Eurawasser (une filiale de Suez Environnement) qui avait récupéré 49,9% des parts du capital. Pour cause d'augmentation des prix, la ville de Potsdam a cherché à rompre le partenariat public-privé qui n'aura duré que quelques années. Une lacune dans le contrat a permis à la commune de se séparer de son partenaire privé. Ce cas original a notamment fait sensation dans la presse internationale, car il représentait l'un des rares cas où un acteur public local pouvait s'emparer d'un actionnaire privé. Néanmoins, les citoyens de Potsdam paient l'un des plus hauts tarifs d'eau en Allemagne. A cause des contraintes de contrat de l'ancien partenariat public-privé, le management de l'entreprise refuse toutefois de laisser la tarification ouverte.

Face à l'augmentation des prix et au manque de transparence dans le calcul des prix, un groupe de citoyens a développé un modèle alternatif d'établissement public (type EPIC) à dimension participative. Sur volonté politique, ce modèle pourrait être réalisable juridiquement. Cet exemple comprend tout un ensemble d'instruments.

- 1) La transparence sur le calcul des prix - L'idée de cette mesure est de fournir des informations détaillées sur les augmentations, d'informer les citoyens-usagers qui participent sur les prix d'achat des produits. En contrepartie, les citoyens-usagers qui participent s'engagent à garder le secret sur les réunions d'information sur les prix.
- 2) Le sponsoring participatif – L'opérateur de l'Eau et de l'Energie de Postdam sponsorise certaines organisations, mais le choix des bénéficiaires reste flou. Or à travers le sponsoring participatif, les usagers peuvent avoir une influence sur la distribution de l'argent. Concrètement, il s'agit de donner aux citoyens-usagers un droit de vote sur les projets et de donner priorité aux projets à dimension sociale et écologique.

- 3) Un référendum sur les décisions stratégiques de l'opérateur - Les citoyens-usagers peuvent ainsi être impliqués dans les discussions sur la stratégie de l'entreprise. En cas de désaccord, ces derniers ont la possibilité de rassembler des signatures sur une plateforme en ligne, et peuvent ainsi intervenir directement.
- 4) Un conseil de surveillance pluraliste – Il s'agit d'inclure des représentants des organisations écologiques et sociales, des partis politiques et du secteur privé. Ainsi, le comité serait composé d'un tiers de responsables politiques, d'un tiers d'employés, et d'un tiers de délégués d'organisations de type social et écologique.

Les référendums contre la privatisation

Face au rejet des dispositifs participatifs par les gérants des entreprises publiques, d'autres groupes de citoyens ont tenté de renforcer la transparence des procédures à travers les initiatives référendaires. En Allemagne, la procédure du référendum varie beaucoup d'un Land à un autre. Dans certains Länder, le pourcentage de signatures d'électeurs nécessaires à l'organisation d'un référendum est seulement de 3 à 5 %, alors que dans d'autres Etats, ce pourcentage est de 15%. Au niveau du vote, il faut que la majorité des voix correspondent à un quorum de la population ayant le droit de vote. Dans les circonscriptions de Berlin, la majorité des votes doit représenter 15% des électeurs. En Rhénanie-Palatinat, ce pourcentage est de 30%. Par ailleurs, on peut remarquer que les citoyens des grandes villes sont plus facilement mobilisables que ceux des petites communes. En effet, dans des villes comme Berlin, Hambourg et Brème, des référendums sont organisés tous les ans, ou tous les deux ans.

Land	Sujet (Dimension du sujet : ooo large oo moyen o limité)	Initiative référendaire (pourcentage de signatures requis)	Quorum pour que le référendum soit validé	La procédure est-elle facilitée par les dispositifs légaux ?
Bade-Wurtemberg	oo	5-10%	25%	Non
Bavière	ooo	3-10%	10-20%	Qui
Berlin (arrondissements)	ooo	3%	15%	Oui
Brandebourg	oo	10%	25%	Non
Brême (ville)	ooo	5%	20%	Oui
Ville de Bremerhaven	o	10%	30%	Non
Hambourg (arrondissements)	ooo	2-3%	Non	Oui
Hesse	ooo	10%	25%	En partie
Mecklembourg- Poméranie Occidentale	oo	2,5-10%	25%	Non
Basse-Saxe	oo	10%	25%	Non
Rhénanie-Du-Nord- Westphalie	oo	3-10%	20%	En partie
Rhénanie-Palitana	o	6-15%	30%	Non
Sarre	oo	5-15%	30%	Non
Saxe	ooo	(5-)15%	25%	En partie
Saxe-Anhalt	oo	6-15%	25%	Non
Schleswig-Holstein	oo	10%	20%	En partie
Thuringe	ooo	7% (par inscription à la municipalité 6%)	10-20%	Oui

Des problèmes similaires à ceux de Postdam existent à Berlin. Des ONG locales, telles que Berliner Wassertisch ou d'autres associations écologiques, dénoncent le prix élevé de l'eau et accusent le partenariat public-privé avec les entreprises Veolia et RWE qui détiennent 49,9% du système de gestion des eaux de Berlin. L'initiative citoyenne revendique la publication de ce contrat de partenariat public-privé qui selon eux ne serait pas fondé juridiquement. Face au refus par le gouvernement de Berlin de rendre ce contrat public, au nom du devoir de réserve, l'Association Berliner Wassertisch a initié une procédure de référendum sur le sujet. La tenue d'un référendum reste encore incertaine, et dépendra du nombre de signatures récoltées en 2010. A Leipzig, en ex-Allemagne de l'Est, 170 000 citoyens sur les 500 000 habitants ont participé à un

référendum en 2008, et ont ainsi empêché la mise en place d'un partenariat public-privé de type SEM entre la principale entreprise municipale et une entreprise privée. Dans certains cas, comme à Hambourg, la simple présentation des signatures peut influencer un changement de décision politique, sans qu'un référendum ne soit organisé. Dans d'autres villes, comme par exemple Stuttgart, des référendums ont eu lieu contre les contrats Crossborder-Leasing et pour la remunicipalisation de la gestion des eaux. Au total, environ 25 à 30 référendums ont été initiés dans le secteur de l'eau en Allemagne. Mais seulement une minorité de tentatives ont atteint le nombre de signatures nécessaires pour organiser un référendum.

Des mesures en faveur de la transparence et de la prévention de la corruption

Cependant, on peut constater que le développement des initiatives référendaires ne conduit pas à une démocratisation interne des entreprises publiques. Tout le débat autour de la défense de la propriété publique n'a pas changé la logique interne des entreprises publiques. Ainsi, il est intéressant d'examiner les conséquences des mesures prises par les entreprises au niveau de la transparence des procédures et de la prévention de la corruption. En Allemagne, environ trois à cinq villes sont devenues partenaires de l'ONG Transparency International au nom de la lutte contre la corruption.

La ville de Hilden (56000 habitants) a été la première à participer à ce type d'initiative, et a développé plusieurs instruments pour renforcer la dimension participative au sein de la commune. Premièrement, cette ville du bassin de la Ruhr, a engagé un ombudsman pour prévenir la corruption. Il s'agit d'un avocat indépendant qui peut être convoqué par les employés, responsables politiques ou citoyens qui suspectent des affaires de corruption au sein de l'administration. A Hilden, l'ombudsman travaille de manière volontaire, possède un téléphone portable fourni par l'administration et peut être contacté indépendamment. Jusqu'à présent, il n'y a pas eu de délits majeurs, sauf dans le secteur de la construction. Par souci de transparence, l'ensemble du processus d'appel d'offres de ce secteur est désormais centralisé dans un bureau, en charge

également de la documentation de ces appels. Par ailleurs, les établissements publics municipaux organisent des formations pour les employés sur le thème de la prévention de la corruption. Une autre mesure implique directement les membres du conseil municipal. Les conseillers municipaux doivent également signer une déclaration d'honneur et informer de leur adhésion à des associations ou à des comités d'entreprises. La liste des responsables politiques qui refusent de se soumettre à cette procédure est rendue publique. L'ensemble de ces activités, qui visent à renforcer la dimension participative, sont coordonnées par un groupe de travail composé des directeurs des principaux départements et du maire.

A Bonn, la plus importante entreprise municipale, d'un effectif de 2500 employés, en charge notamment de la distribution de l'eau, s'est ralliée à Transparency International. Les mesures qui ont été mises en œuvre sont similaires à celles de Hilden. Cependant, à Hilden, la lutte contre la corruption est limitée à l'administration locale et n'est pas un thème qui a été pris en compte par l'entreprise publique. Par ailleurs, à Bonn, il existe un département en charge du contrôle des finances qui a un droit de regard sur les comptes de l'entreprise municipale et sur les augmentations de tarifs. Ce département est indépendant de l'administration locale. Toutefois, il n'y a pas de contrôle régulier des entreprises municipales, puisque ce contrôle ne se fait que sur ordre du conseil municipal.

Conclusion

Cette étude de cas montre que les référendums externes et les mesures de lutte contre la corruption ne suffisent pas à encourager la participation au sein des entreprises municipales. En Allemagne, la promotion de la participation et de la transparence se fait au niveau externe, notamment à travers l'action des ONG. Il semble également que les gestionnaires ne soient pas ouverts à un renforcement de la dimension participative au sein de leur entreprise ou de leur régie, et ne voient pas d'avantages aux mesures qui se situent entre modernisation et participation.

L'étude de cas préconise un changement à deux niveaux. D'une part, une réforme législative au niveau national est nécessaire afin de faire face au devoir de réserve des entreprises publiques. D'autre part, il est important que ces entreprises, de même que les régies, adoptent un nouveau style de management, qui soit plus ouvert à de nouvelles formes de participation internes.

3. ANALYSE TRANSVERSALE

31. GESTION PUBLIQUE ET GESTION PRIVEE : LE DEBAT SUR L'EAU

311. Typologie des formes de propriétés des organismes de gestion de l'eau en Europe

Contrairement à la situation actuelle, où les collectivités locales sont largement responsables pour les services d'eau en Europe, l'approvisionnement a historiquement été dominé par des concessions à des entreprises privées (du début à la fin des années 1800). Ce n'est qu'à partir de la seconde moitié du XIX^e siècle que les municipalités ont assumé la responsabilité des services d'eau (Juuti et al. 2005 : 237). Aujourd'hui, la gestion de l'eau et la structuration des services en Europe sont de plus en plus influencées par la directive cadre de l'Union Européenne sur l'eau. Approuvée au niveau de l'UE en 2000, celle-ci est ensuite traduite dans les législations nationales. Cependant, malgré la mise en place de la directive cadre, la réglementation juridique de la gestion des services d'eau potable varie de manière importante d'un pays à l'autre. Nous pouvons toutefois décerner quelques caractéristiques communes (Lamothe 2005) : premièrement, *l'eau est considérée comme un bien commun* appartenant à la communauté et étant en principe géré par la collectivité, le plus souvent par les collectivités locales. Deuxièmement, *l'accès à l'eau est considéré comme un droit fondamental*, mais qui reste peu formalisé dans les textes juridiques. Troisièmement, *des réformes législatives sont en cours* dans de nombreux pays de l'UE pour la réorganisation des services de l'eau suivant les modes de gestion et de travail ainsi que les règlements financiers du secteur privé. Quatrièmement, les *consommateurs font de plus en plus pression pour une plus grande transparence* de la part des opérateurs publics ou privés et pour la mise en place d'indicateurs de performance.

Une comparaison des textes juridiques relatifs à la participation du secteur privé dans la gestion des services d'eau révèle que la plupart des pays disposent d'une réglementation spécifique du secteur de l'eau et que seule une minorité règle cette question à travers des lois plus générales (relatives au commerce ou aux marchés publics)². Par ailleurs, il semble que le système politique du pays en question joue un rôle important pour la réglementation du secteur de l'eau. Alors que l'organisation centralisée de la France prévoit par exemple des règles nationales relativement strictes, la gestion décentralisée de l'Espagne fait que la régulation des contrats avec les opérateurs privés est plus hétérogène (Lamothe 2005 : 112).

Néanmoins, les débats actuels sur le changement du statut des opérateurs dans de nombreux pays de l'UE, ainsi que la mise en place progressive des politiques européennes de l'eau, contribuent à des mutations importantes (pour une considération plus détaillée voir également Hall/Lobina 2008).

Globalement, nous pouvons distinguer cinq formes principales de gestion de l'eau potable et de l'assainissement, impliquant à différents degrés le secteur public et le secteur privé. Même si dans la pratique des éléments de l'une et de l'autre forme se superposent, et que les législations nationales ne sont pas identiques (Gleick et al. 2002 ; Houdret et al. 2006 ; Herzberg et al. 2009, Boag et al. 2010, Mc Donald et al. 2006), on peut distinguer les caractéristiques suivantes de ces cinq types :

(1) Une gestion publique directement prise en charge par une administration ou une régie. A cette fin, un secteur de l'administration peut gérer le service des eaux, ou un établissement public semi-indépendant à personnalité juridique propre (type régie) contrôlé par l'autorité politique. L'indépendance de l'établissement public, de même que la possibilité de recourir sur certains plans au droit privé, sont variables, l'EPIC (Etablissement public à caractère industriel et commercial) du type Eaux de Paris étant le cas se rapprochant à cet égard le plus du type (2).

² Pour une comparaison plus détaillée voir Lamothe 2005 ainsi que les publications du projet de recherche européen « Aqualibrium » (2002-2004), accessibles sur le site oieau.fr.

(2) Une gestion par une « entreprise publique municipale », c'est-à-dire par une personne morale de droit privé à capitaux publics. Une telle entreprise ne remplit pas nécessairement une mission d'intérêt général, bien que celle-ci puisse être intégrée dans ses missions, comme c'est par exemple le cas en Espagne pour les entreprises d'eau. Ce type d'entreprise publique est surtout connu en France au niveau de l'Etat central (avec l'exemple des banques lorsqu'elles furent nationalisées après 1981, ou de La Poste à l'heure actuelle). Dans la majorité des autres pays européens, ce type d'entreprises à capital public mais de droit privé est en pleine expansion au niveau municipal. Elles sont dirigées en interne par un manager détenant une délégation de pouvoir et elles disposent de leurs propres conseils, comme, par exemple, un conseil de surveillance ou d'administration qui représente la sphère politique. Le contrôle politique sur l'équipe administrative varie de pays en pays, voire de région en région : l'Allemagne et l'Italie étant notamment des exemples où les entreprises bénéficient d'un plus grand degré d'autonomie, Malaga un exemple d'autonomie beaucoup plus limitée.

3. Partenariats public-privés : L'une des conséquences de l'autonomie juridique des entreprises municipales est que, dans la plupart des pays, elle permet la participation de capitaux privés, avec des structures de type Société d'Economie Mixte (SEM). Cela signifie que des acteurs privés deviennent copropriétaires des entreprises et ont ainsi le droit à une participation aux bénéfices. Alors que le type (4) est très répandu en France, les acteurs privés en Allemagne (mais également en Italie, en Espagne et au Portugal) sont souvent tentés par ce type (3) et cherchent à acquérir une participation aux entreprises municipales. Des consortiums français comme Veolia ou Suez-Lyonnais sont particulièrement actifs dans ce processus. La gestion de l'eau reste en effet un secteur attirant car les gains sont généralement garantis et planifiables.

4. Un contrat de délégation (« leasing ») se réfère à l'externalisation d'un service entier, par exemple la distribution de l'eau sur tout le réseau, pour une période habituelle de huit à vingt-cinq ans. Le risque opérationnel est dans ces cas porté par le concessionnaire et le risque de l'investissement par le partenaire public. Le contrat inclut habituellement l'obligation de la maintenance de l'infrastructure pour le

partenaire privé, mais pas l'élargissement du réseau existant.

Une délégation sous forme d'un contrat BOT (build-operate-transfer) est le plus souvent mise en place pour des systèmes ou des parties de systèmes entièrement neufs. Le contrat habituellement conclu pour une durée de trente ans prévoit la participation souvent importante du partenaire privé à l'investissement initial requis pour la mise en place de l'infrastructure. Le partenaire public fournit souvent des sécurités et des garanties financières pour ces investissements et reprend le système à l'expiration du contrat (ou avant si un problème se pose).

5. La vente du système entier ou d'une de ces parties (mobilisation, distribution, assainissement) à une entreprise privée est le seul cas d'une privatisation au sens strict. En Europe, ce cas n'existe qu'en Grande Bretagne et au Pays de Galles.

En sus, deux autres cas de figure peuvent être envisagés :

Les partenariats entre deux ou plusieurs entités publiques sont très fréquents de par le monde et même beaucoup plus répandus que les partenariats public-privés. Ils sont organisés soit à travers une fusion de plusieurs entités locales dans une supra-structure, soit à travers des contrats entre l'entité communale et d'autres institutions publiques³. D'une certaine manière, ils représentent une variante des types (1) et (2)

Un contrat entre deux entités non-publiques, telles qu'entre une coopérative de l'eau et une association, ou encore entre ces derniers et un partenaire privé. Ce type de contrat peut inclure une coopération entre ONG du Nord et du Sud, ou encore entre un individu et une société, mais n'existe que rarement en Europe

La plupart des contrats conclus aujourd'hui entre le public et le privé concernent la délégation de certaines tâches opérationnelles ou de gestion, alors que l'investissement

³ Pour une analyse plus détaillée de ce type de partenariats voir Hall, David et Lobina, Emanuelle 2009, (<http://www.tni.org/archives/reports/pubserv/pupinwater.pdf>) qui proposent également une série de références bibliographiques d'études de cas dans le monde entier.

dans l'infrastructure et les équipements restent typiquement dans les mains du public ou lui reviennent après une période de concession, comme c'est généralement le cas en France. Dans ce contexte, les différents types de partenariat peuvent se baser sur des contrats très variés, notamment concernant la répartition des risques et le degré de délégation au privé. Les entreprises municipales jouent un rôle particulier dans ce contexte, puisqu'elles fonctionnent pour la plupart selon une logique commerciale sans pour autant échapper complètement au contrôle politique. Dans certains cas, ces entreprises municipales adoptent presque complètement les discours et les pratiques du secteur privé et ne sont en fait qu'une préparation pour un partenariat public-privé dans le futur (Hoedemann et al : 13).

Mode de gestion de l'eau dans selon les cas étudiés

Type 1 Administration ou régie	Type 2 Entreprise municipale ou régionale (de capital public et de droit privé)	Type 3 Partenariats public-privés (SEM)	Type 4 Délégation de service public	Type 5 Privatisation de la ressource eau
En partie Nantes (F) ⁴ Malmö et Lund (S) Ecosse (GB) Andalousie (E) ⁵	Malaga (E) Pouilles (après 1999) (I) Hilden (avant 2009) Stadtwerke Potsdam ⁶	EWP Potsdam (D) Berlin (D) Bonn (D) Hilden (après 2009) ⁷	En partie Nantes (F) ⁸	Angleterre (GB) Pays de Galles (GB)

⁴ L'un des opérateurs de Nantes Métropole est une régie.

⁵ Dans chacun de ces cas, les opérateurs sont des établissements publics de type régie.

⁶ Malaga: société par action possédée à 100% par la municipalité ; Pouilles: société par action possédée à 87% par la Région des Pouilles et à 13% Région Basilicate ; Hilden avant 2009 : société par action possédée à 100% par la municipalité ; Stadtwerke Potsdam : société par action possédée à 100% par la municipalité.

⁷ EWP Potsdam : SEM possédée à 65% par Stadtwerke Potsdam et à 35% par Eon.edis ; Berliner Wasserbetriebe : cas particulier d'un établissement de droit public possédé par une SEM ; Bonn : SEM possédée à 86,29% par Stadtwerke Bonn et à 13,71% par RheinEnergie AG ; Hilden (aujourd'hui) : SEM possédée à 51% par la municipalité et à 49,9% par Düsseldorf Stadtwerke et des sociétés privées.

⁸ Deux opérateurs sont des sociétés privées avec concession de service public.

311. Le rôle du privé : les éléments d'un débat

La délégation d'une partie ou de la totalité de la gestion de l'eau à des entreprises privées s'insère dans le contexte politique et économique plus large de la libéralisation économique. La vague de libéralisation débutée à fin des années 70 a profondément affecté les services publics. La vente complète ou la délégation partielle de services auparavant publics a mené à la privatisation des services de communication et de transport, mais concerne également les secteurs de la santé, de l'éducation, de la sécurité. La Grande Bretagne est souvent pointée du doigt pour l'ampleur de ce mouvement, mais d'autres pays européens ont également mis en place des mesures importantes dans ce sens. Parallèlement, le « consensus de Washington » et les fameux « programmes d'ajustement structurels » (PAS) des années 1980/90 ont reflété ces pratiques et convictions dans le domaine de la coopération au développement. Afin de répondre à la crise de la dette des États, les grandes institutions financières internationales telles que le Fond Monétaire International et la Banque Mondiale ont exigé des pays recevant des crédits une diminution importante des dépenses publiques et la libéralisation du commerce extérieur comme des services publics. Jusqu'à ce jour, la libéralisation des services de l'eau est souvent incluse dans les prêts conditionnels des bailleurs de fonds multilatéraux (IICJ 2003 ; Hall/de la Motte 2004). Venant après une décennie de mobilisations altermondialistes, l'éclatement de la crise financière a fortement ébranlé les positions néolibérales mais celles-ci continuent d'influencer en profondeur les pratiques.

Dans cette perspective, la participation du secteur privé est supposée remédier à plusieurs problèmes de la gestion publique de l'eau : donner un nouvel élan gestionnaire à des administrations accusées d'être lentes et inefficaces, investir dans une infrastructure coûteuse pour, et recouvrir les frais de service et de gestion. Cependant, à l'échelle internationale, des études empiriques révèlent que les pays donnant la priorité à une gestion publique des services ont des taux de couverture d'alimentation en eau potable plus élevés que les autres pays avec un niveau de revenu similaire (Hall 2006). Même si la participation effective du secteur privé à la gestion

de l'eau potable est limitée (autour de 90% des institutions seraient toujours gérées par le public au niveau mondial, voir Cevallos 2006 ; McDonald et al. 2006: 16), les débats restent vifs.

Des mouvements de la société civile, souvent appuyés par des chercheurs et des agents de l'administration, se sont mobilisés dans de nombreux pays contre l'implication du secteur privé et sont à l'origine de la plupart des études qui existent sur le sujet (voir par exemple Hall, 2000; PSIRU, 2000; Public Citizen, 2002; Balanyá et al., 2005; Hall et al., 2005; TNI and CEO, 2006; Lobina and Hall, 2006a, 2006b, 2007). Par ailleurs, les institutions internationales promouvant la privatisation ont publié leurs propres études, souvent à travers les plateformes internationales établies depuis quelques années et qui défendent le principe de l'eau en tant que bien économique. Le *Global Water Partnership* (fondé par la Banque Mondiale, le PNUD et la coopération suédoise SIDA) et le *Conseil Mondial de l'Eau* (créé par la Banque Mondiale et plusieurs entreprises privées) sont les deux forums les plus influents dans ce domaine. Parmi les auteurs des rapports du *Conseil Mondial de l'Eau* par exemple, on compte de nombreux responsables de multinationales du secteur (Barlow et al 2003 : 198). Les analyses scientifiques proprement dites, au-delà des études de cas et s'appuyant sur un cadre théorique, restent cependant plus rares (Boag et al. 2010). Les analyses sur la participation du secteur privé se réfèrent généralement à la gestion des services d'eau potable, parfois également de l'assainissement, et rarement mais de manière croissante à l'irrigation. Les différentes options possibles de gestion se distinguent surtout par rapport au degré d'implication des secteurs privé et public et à la répartition des risques, des coûts et des bénéfices qui en découle.

Au-delà des arguments techniques pour une contre gestion publique ou privée, des aspects plus normatifs jouent un grand rôle dans les débats. Il s'agit, par exemple, de la considération de l'eau comme un bien économique un ou bien public, ou encore de la répartition des coûts et des bénéfices entre le privé et le public (Le Strat 2008). Le tableau ci-dessous résume les positions principales à ces propos.

Le pour et le contre de la participation du secteur privé dans la gestion de l'eau

<i>Postulats des défenseurs d'une gestion privée de l'eau</i>	<i>Postulats des défenseurs d'une gestion publique de l'eau</i>
L'eau est un bien économique et potentiellement privé soumis aux contraintes financières et économiques	L'eau est un bien social et public, devant obéir au principe de l'équité sociale
Les humains ont un besoin en eau, devant être satisfait par le paiement d'un service (une allocation minimale étant parfois subventionnée et alors gratuite pour le consommateur)	Le « droit de l'Homme à l'eau » incluant la possibilité de sa revendication, et qui doit être assuré par la collectivité publique
Le gestionnaire doit assurer un recouvrement des frais de gestion et d'investissement « à tout prix »	Le gestionnaire doit assurer une allocation socialement équitable de l'eau, potentiellement subventionnée (par l'Etat, le gestionnaire ou bien un « <i>cross-subsidising</i> »)
Afin de faciliter la participation et l'investissement du secteur privé dans l'eau, le secteur public doit être obligé de fournir des garanties de sécurité publique	Le cas échéant, secteur public doit veiller à une répartition des coûts, des bénéfices et des risques d'investissement équitable entre secteur privé et public
Le privé peut réaliser des économies d'échelle en utilisant le savoir-faire et les investissements-recherche de multinationales de l'eau	Le public peut favoriser une coopération public-public favorisant les économies d'échelle
Le privé peut apporter rapidement des capitaux que le public ne peut mobiliser que beaucoup plus difficilement	Sur le long terme, le privé fait payer aux consommateurs l'engagement initial de capital beaucoup plus cher que ne le ferait le public
Le secteur privé permet en fin de compte un meilleur rapport qualité/prix pour les consommateurs, car il repose sur un mode d'organisation interne (gestion du personnel, etc.) soumis à des impératifs de performance et parce que la concurrence et le contrôle qu'organise l'Etat le poussent à la performance	Le secteur public n'a pas besoin de faire des profits sur le service en eau ; Il peut adapter des techniques venues du privé (nouveau management public, <i>benchmarking</i> , etc.) et/ou organiser des formes de contrôle démocratique, notamment à travers l'implication des élus et la participation des citoyens-usagers

La comparaison entre ces arguments principaux d'avis opposés révèle qu'il s'agit en fait d'un changement de l'éthique de gestion : le bien-être de l'entreprise est opposé à celui des citoyens-usagers, l'horizon temporel des décisions est plus court et la durabilité des investissements par forcément au centre des préoccupations lorsqu'un

contrat de délégation est conclu pour un nombre limité d'années. Comme le résume Hodge de manière un peu provocatrice : on abandonne le souci de l'équité sociale pour celui des bilans financiers équilibrés (Hodge 2000 : 35 f) ; et Nowotny parle d'une « privatisation des gains et une socialisation des pertes » (Nowotny 1999 : 238). Ces arguments et l'ardeur des débats révèlent que la ressource eau et son allocation ont, peut-être plus encore que d'autres services publics tels que le transport, de très fortes dimensions sociales, politiques et citoyennes mais aussi écologiques, qui ne sauraient être protégée par les forces de marché (voir aussi Gleick 2001). Cependant, l'argument le plus fort des partisans du marché du marché reste celui de la performance, face à une administration publique dont les difficultés à se rénover sont réelles. Cela a poussé le public à réagir de deux manières potentiellement contradictoires : incorporer de façon croissante les rationalités du privé, notamment à travers la constitution d'entreprise à capital public mais dont le statut et les modes de fonctionnement diffèrent de moins en moins du privé ; et se moderniser en s'appuyant sur des formes d'implication et de contrôle démocratiques.

32. LA QUESTION DE LA PARTICIPATION DES CITOYENS-USAGERS DANS LES REGIES ET LES ENTREPRISES MUNICIPALES

321. Des conséquences possibles du statut juridique privé

De manière générale, il est important de différencier les entreprises municipales d'un côté (type 2), des délégations ou des prestations d'acteurs privés (types 3, 4 et 5) de l'autre. Tandis que ces derniers constituent une *privatisation matérielle* au travers d'une vente ou d'une concession limitée dans le temps, les entreprises municipales peuvent être perçues comme une *privatisation formelle (juridique)*, dans lesquelles les formes juridiques évoluent, mais pas les situations de propriété. Pourtant, les répercussions de l'autonomisation des entreprises municipales sont souvent sous-estimées. Leur création est généralement motivée par des raisonnements en termes d'efficience économique : elles ont la réputation d'être plus flexibles que les administrations

publiques, perçues comme bureaucratiques. Elles sont effectivement plus libres au niveau des tarifs, peuvent s'adapter à des structures internes plus lâches, coopérer avec des acteurs privés et faire des emprunts, là où l'administration ou la régie a des marges de manœuvre plus réduites.

Cependant, il est aussi justifié de se demander s'il ne serait pas possible d'atteindre une plus grande flexibilité économique dans l'administration publique ou la régie, le « coût démocratique » des entreprises municipales n'apparaissant pas au bilan. Dans les cas extrêmes, les entreprises municipales se transforment en effet en « *black box* » (Herzberg et al. 2009). C'est le cas lorsque des membres ordinaires du conseil municipal ne détiennent plus de droit de regard et que le contrôle démocratique est exercé uniquement par les élus représentés au conseil de surveillance. Par exemple, dans la ville allemande de Postdam, les six membres (sur 56) du conseil municipal qui participent au conseil de surveillance sont par ailleurs soumis au devoir de discrétion. Établir un rapport dans la sphère publique leur est interdit et leur fonction de rapporteur auprès du conseil municipal est très limitée : c'est le conseil de surveillance qui décide de l'augmentation des tarifs et non pas le conseil municipal. Enfin, ils ne peuvent émettre aucune directive - les membres du conseil de surveillance doivent privilégier le bien de l'entreprise et non pas l'intérêt général de la commune. De ces restrictions résulte une « tendance à l'oligarchie » qui contredit la démocratie municipale. De plus, il nous faut souligner que les responsables politiques membres du conseil de surveillance sont souvent dépassés par leur fonction de contrôle. Nous y voyons trois raisons: (1) un surmenage temporel, en particulier lorsque la fonction est essentiellement bénévole ; (2) un surmenage au niveau des connaissances, les membres du conseil de surveillance devant disposer simultanément d'un savoir juridique, comptable et sectoriel ; (3) une infériorité structurelle: en principe, chaque membre du conseil de surveillance devrait être en mesure de contrôler l'administration professionnelle de l'entreprise et de ses collaborateurs. En règle générale, seul le maire ou le maire adjoint qui préside normalement le conseil de surveillance remplissent ces critères, tandis que l' élu communal ordinaire peut, au mieux, discuter les questions stratégiques. Au final, c'est le maire ou le maire adjoint qui, en raison de leur plus grande connaissance des dossiers, dirigent l'entreprise, ensemble avec le manager

principal.

Certes, les dynamiques politiques concrètes comptent tout autant, sinon plus, que la forme juridique, d'autant que les normes juridiques varient de pays en pays : certains établissements publics de type régie (type 1) peuvent de facto s'autonomiser davantage des formes de contrôle démocratique que certaines entreprises municipales (de capital public et de droit privé, type 2). Cependant, une certaine tendance de prise de distance par rapport à l'intérêt général semble inhérente à une privatisation formelle.

322. La question de la participation dans les régies, les entreprises municipales et les SEM

C'est aussi pour faire face à ces tendances, et pour répondre à la critique selon laquelle les structures de propriété publique type régies ou entreprises municipales ne seraient pas soumises à un contrôle externe (les responsables politiques étant à la fois commanditaires et présidents de la régie ou de l'entreprise), que l'idée de participation des citoyens-usagers dans les régies et les entreprises communales, voire dans le secteur privé régulé par l'Etat, est soulevée de plus en plus fréquemment et a débouché sur une première série d'expériences en Europe.

De façon générale, la participation des citoyens à la gouvernance locale peut prendre des formes très variées et les dispositifs qui la favorisent se sont fortement développés ces quinze dernières années (Sintomer/Herzberg/Röcke 2008 ; Bacqué/Rey/Sintomer, 2005 ; Blondiaux, 2008). Que signifie cette expansion ? Souvent, les motivations sont d'ordre politique, qu'elles renvoient à un souci de légitimation à l'époque du désenchantement politique ou à une volonté de « démocratisation de la démocratie ». Dans d'autres contextes, la participation citoyenne est censée avoir des effets sociaux, que ce soit dans la perspective d'un « rétablissement du lien social » ou dans celle d'une « inversion des priorités » en faveur des plus démunis. Dans certains pays, comme par exemple en Allemagne, en Scandinavie et en Grande-Bretagne, la

participation citoyenne est souvent prioritairement liée à une volonté de modernisation de l'administration. La « modernisation participative » s'appuie notamment sur la mobilisation du savoir des citoyens-usagers, et elle se retrouve en France à l'échelle locale avec l'idée de la « gestion de proximité ». Enfin, la participation est de plus en plus fréquemment liée à la thématique environnementale. L'implication des citoyens dans les Agendas 21, dans les stratégies de recyclage et plus largement dans les modes de consommation soutenables apparaît ainsi comme un facteur décisif pouvant déterminer le succès ou l'échec des politiques menées. Souvent, cependant, les objectifs affichés ne correspondent guère aux résultats empiriquement observables.

En tout état de cause, les résultats des recherches conduites jusqu'à présent sur la participation en général ne peuvent être transposés en l'état aux établissements publics de type régie, aux entreprises municipales ou aux SEM, qui sont bien souvent en dehors du processus de participation (Sintomer/Herzberg/Röcke 2009), pour lesquels elles représentent régulièrement un impensé.

Or, en Europe, le poids des entreprises municipales et des SEM se renforce de jour en jour. En Allemagne, par exemple, l'approvisionnement dans des secteurs centraux des services locaux, tels que l'eau, le trafic urbain, l'habitat, l'énergie, est maintenant pris en charge dans plus de 80 % des cas par les entreprises municipales ou des SEM. Du fait de leur forme juridique privée, les possibilités de contrôle politique sont fortement limitées, même si elles varient selon les pays. En règle générale, la participation des citoyens-usagers peut sembler entrer en contradiction avec la forme juridique privée, en raison du devoir de discrétion découlant du droit des sociétés. Il peut sembler paradoxal que les capitaux publics soient mobilisés pour de telles structures.

Comment résoudre ce paradoxe et, plus largement, la question de la participation dans les régies, entreprises municipales et SEM qui gèrent les eaux ? Cette question est au centre de notre rapport. Après l'importation de critères de gestion relevant du *New public management* dans l'administration, les régies et les entreprises municipales ces dernières années (importation qui a d'ailleurs eu des effets contrastés), jusqu'à quel point l'ouverture à la participation des régies et entreprises municipales pourrait-elle

représenter une opportunité pour poursuivre des objectifs démocratiques, écologiques, sociaux ou pour favoriser une modernisation de la gestion ?

323. La place particulière du secteur de l'eau

Lors d'un colloque préparatoire à la présente étude, organisé en juillet 2009 à Potsdam, il est apparu que la gestion de l'eau était sans doute le secteur qui avait le plus à profiter de la participation, au côté du secteur immobilier. Une ouverture y semble possible, notamment du fait d'une structure très particulière où le poids de la concurrence est relativisé par l'attribution d'une situation de monopole pour de longues années. Il existe déjà en Europe quelques exemples qui semblent être, pour une étude plus poussée, très intéressants.

Dans le secteur de l'eau, les débats sur la participation s'insèrent généralement dans le cadre d'une discussion plus large sur le rôle et les obligations des services publics face à une privatisation réelle ou potentielle. Face aux politiques purement néolibérales, une certaine promotion des approches participatives, promue par la Banque Mondiale et d'autres institutions internationales, a également vu le jour dans les pays du Sud. Dans le secteur de l'eau, cela a mené par exemple à la mise en place obligatoire de groupes d'usagers dans la gestion de l'irrigation. Cependant, bien souvent, la participation, obéissant à une logique « *top-down* », n'a pas été mise en place par souci de permettre une gestion plus durable à long terme mais a été introduite comme un moyen de réduire les dépenses –et la responsabilité- publiques (Hall et al. 2007 : 35). Les résultats ont alors souvent été décevants, parce que la mise en place d'une gestion participative ne prévoyait pas de ressources financières et de moyens techniques suffisants, ou à cause d'une composition inadéquate des groupes d'usagers.

Au-delà du mode de fonctionnement technique et administratif des services publics, c'est la relation même Etat-citoyens qui est au cœur des débats sur la participation et la privatisation. En Europe comme dans les pays en développement, la libéralisation des services publics dans les années 1980/90 s'inscrit plus largement dans le contexte

d'une remise en question générale de ces relations société-Etat après l'effondrement du communisme soviétique. Aujourd'hui, les débats autour de la participation citoyenne concernent potentiellement la *gestion* des services dans le sens technique et financier du terme, mais aussi la *gouvernance* des services, les choix stratégiques, les rapports de pouvoir et les grands équilibres sociaux.

A l'échelle internationale, l'eau est un secteur où la polémique autour des services publics est particulièrement visible : d'une polarisation autour de la délégation ou la vente au secteur privé, les débats commencent à s'élargir à la redéfinition de l'action publique, incluant notamment l'option de la gestion participative. Au-delà des questions sur la gestion technique de la ressource et des attentes des usagers à ce propos, ce débat implique la définition et l'application des règles du jeu qui gouvernent la répartition de la ressource. Comme l'expriment Hachfeld et al. (2009) : « *Les systèmes d'eau doivent être compris comme le produit d'une histoire particulière, des systèmes géographiques de production où s'affrontent des forces sociales et politiques divergentes* ». Cela explique en partie la virulence des débats (Houdret et al. 2006).

Le fait que les débats soient particulièrement vifs et les expériences pratiques de gestion participative nombreuses à l'échelle internationale est aussi lié à la ressource même. Source de vie et ressource indispensable pour le développement humain, écologique et industriel, l'eau symbolise un besoin de base et donc un bien commun nécessitant la protection de l'Etat. Pour cela, les débats autour des modes d'accès et de l'exclusion potentielle des populations pauvres s'inscrivent directement dans les discussions autour de la crise de l'Etat-providence et du rôle de la logique (néo)libérale. En Europe, ces liens ont été particulièrement visibles lors de l'introduction de la directive cadre sur l'eau de l'Union Européenne, adoptée en France en 2000⁹. La directive cadre reflète en effet le même dilemme que les débats sur la réorganisation du secteur ont thématiqué depuis les années 1980 : elle stipule d'une part la participation du public, sans toutefois préciser s'il s'agit d'une

⁹ Le projet de loi pour l'application de la directive en France a été adopté en février 2002.

consultation, d'une concertation ou d'un réel pouvoir de décision¹⁰. La directive mentionne également que le service de l'eau est un service d'intérêt général (UE 2002 : 2). D'autre part, elle exige explicitement un recouvrement des frais des services de l'eau, même si cet objectif devra prendre en compte les effets sociaux, écologiques et économiques de cette pratique (UE 2002 : article 9.1). La directive exige par ailleurs une meilleure transparence de la gestion de l'eau et la publication des informations nécessaires, mais il semblerait que cela soit plus facilement garanti pour les données concernant la qualité de l'eau que pour toute question relative au budget et aux finances (Hall et al. 2004 : 16)

33. ANALYSE DES ETUDES DE CAS (EFFETS POLITIQUES, SOCIAUX, GESTIONNAIRES ET ENVIRONNEMENTAUX)

Arrivés à ce stade, il est important de présenter une brève analyse en contexte des différents instruments de participation qui ont été mis à jour par les études de cas dans différents pays européens, en s'interrogeant notamment sur les effets démocratiques, sociaux, gestionnaires et environnementaux liés aux dynamiques qu'ils ont favorisées.

331. Les conseils des consommateurs/usagers en Angleterre, au Pays de Galles et en Ecosse

L'analyse de la participation dans le secteur de l'eau en Angleterre est particulièrement intéressante, car elle se situe au carrefour d'une politique économique de libéralisation très prononcée depuis les années 1980 d'une part, et la volonté politique de renforcer la participation des usagers-consommateurs depuis environ l'année 2000 d'autre part.

¹⁰ L'article 14 de la Directive Cadre sur l'Eau stipule ainsi « Les Etats membres encouragent la participation active de toutes les parties concernées à la mise en œuvre de la présente directive, notamment à la production, à la révision et à la mise à jour des plans de gestion de district hydrographique. Les Etats membres veillent à ce que, pour chaque district hydrographique, soient publiés et soumis aux observations du public, y compris des utilisateurs : un calendrier et un programme de travail [...], une synthèse provisoire des questions importantes [...], un projet de plan de gestion de district hydrographique [...]».

Ce dernier contexte a certainement facilité une stratégie d'implication des consommateurs-usagers dans le secteur de l'eau et a aussi répondu à une plus grande volonté de contrôle public, après des expériences négatives de la gestion par le secteur privé. La participation s'articule, dans le secteur de l'eau, d'une part à travers les mesures de remontée des plaintes des consommateurs-usagers ou de conseil, et d'autre part à travers des mouvements de citoyens en dehors du cadre institutionnel. Les deux se rejoignent dans la revendication d'une transparence accrue de la gestion de l'eau et une meilleure considération des usagers-consommateurs.

Quant à la **démocratie**, les activités de mobilisation contribuent, à travers la stimulation du débat public, la collecte et la diffusion d'informations, à une plus grande « conscience publique » et une meilleure transparence. Dans le contexte de ces campagnes, les conditions de la gestion de l'eau et surtout les aspects financiers (coûts pour les usagers) ont été au centre de la mobilisation. La contribution des mécanismes de participation plus formalisés, comme le CC Water est plus modeste mais elle a le mérite de s'inscrire dans la durée. La création d'une institution autonome, séparée de l'organisme régulateur, a permis une indépendance accrue et l'engagement de consommateurs très divers, alors qu'auparavant les participants étaient nommés par l'organisme même. Cette institution a un poids qui n'est pas négligeable, et son indépendance est quelque chose de suffisamment rare pour être soulignée. Elle fonctionne jusqu'à un certain point comme une sorte de contre-pouvoir, même si celui-ci reste embryonnaire.

Bien que les offices régionaux de CC Water soient composés de consommateurs de diverses origines professionnelles, ces derniers ne reflètent pas forcément l'ensemble des consommateurs. Etant donné que la participation requiert une certaine familiarisation avec les enjeux et un engagement important pour revoir les informations fournies par les organismes de gestion de l'eau, les participants sont limités à un public déjà averti, relativement cultivé et disposant de suffisamment de temps à y consacrer. Néanmoins, l'existence de cette plateforme (et dans une moindre mesure l'ouverture au public des consultations de l'institution centrale, le central Board, au reste peu utilisée par les consommateurs) signe une ouverture à la

participation. Par ailleurs, la centralisation même du système de représentation des consommateurs permet, du moins théoriquement, de générer une pression politique plus forte pour influencer des décisions stratégiques et faire valoir le point de vue des usagers de l'eau. La possibilité pour le comité national de mener des recherches ou des études spécifiques sur des problèmes de gestion de l'eau est un outil intéressant, qui peut également favoriser la collecte d'informations et la transparence. L'alliance entre le CC Water et des ONG dans plusieurs campagnes a pu exercer une réelle influence sur les standards de régulation du secteur. Théoriquement, le travail de CC Water pourrait également favoriser la **prise en compte d'aspects sociaux** dans la gestion de l'eau, mais cet aspect ressort peu de l'enquête que nous avons menée et n'est pas une mission spécifique de l'organisme. De même, l'objectif du **développement durable** semble être plutôt marginal dans un organisme centré sur une défense des intérêts immédiats des usagers.

De plus, dans le cas de l'Angleterre comme dans celui de l'Ecosse, le rôle de ce mécanisme de concertation est restreint à la consultation et ne prévoit pas d'implication dans les processus de décision. Pour cette raison, l'apport sur les plans de **l'efficacité de gestion** est indirect. Il n'en est pas moins sensible, car il exerce une pression constante sur les opérateurs et ceux-ci semblent devoir en tenir compte dans leurs pratiques quotidiennes.

332. La gestion de proximité de VA SYD (Malmö/Lund) en Suède

Dans le cas de Malmö, le danger imminent d'une privatisation et les améliorations dans la gestion de l'eau proposées par les sociétés privées ont encouragé des approches innovatrices dans le secteur public, dont le renforcement de la participation des employés et, dans une moindre mesure, celle des usagers. Une régie intercommunale pour la gestion de l'eau a été mise en place. Cet exemple présente deux particularités contextuelles importantes : *le faible coût des services de l'eau*, lié à la disponibilité abondante et la bonne qualité de la ressource, et *une culture sociopolitique* favorisant

une certaine participation décentralisée et non-formalisée. Le premier aspect favorise clairement l'absence de contentieux fondamentaux avec les clients et permet aux municipalités de garder une certaine indépendance sur des enjeux cruciaux au sein de leur alliance (une option impraticable dans des pays où la ressource est plus rare et sa mobilisation plus coûteuse). Le deuxième aspect présente plusieurs avantages : il a certainement influencé la création de la régie intercommunale et cette culture facilite la mise en place de plusieurs types de participation décentralisée, comme les partenariats avec des universités.

Cette politique de proximité a d'abord des effets sur la **gestion quotidienne de la régie**, à travers le développement d'une culture participative intégrée par le management. Un rapport étroit avec les usagers, la consultation régulière des employés ainsi que le fonctionnement technique et budgétaire décentralisé permettent une bonne performance et la prise en compte de problèmes au niveau local. L'efficacité de l'action publique s'en trouve améliorée, de même que sa légitimité auprès du public – la menace d'une privatisation semble aujourd'hui écartée, la « machine » fonctionnant visiblement de façon satisfaisante. C'est là l'apport majeur de l'expérience suédoise, qui a intégré véritablement cette dimension à la culture d'entreprise.

Cependant, le modèle reste ambivalent. D'une part, la participation encouragée des employés à travers la culture managériale semble bien fonctionner et permettre l'articulation des besoins des salariés (formation, etc.). Plusieurs mesures pour renforcer l'identité collective du personnel et la communication interne sont appliquées. Néanmoins, il n'y a pas de mécanisme permettant une consultation systématique des employés ou leur participation à des choix stratégiques (au-delà de la possibilité de proposer telle ou telle mesure ponctuelle). L'exemple de l'implication des employés dans la définition du nom de la nouvelle compagnie illustre que l'objectif premier de cette forme de participation est la création de l'identité commune et non la volonté de consulter les employés sur le fonctionnement même de l'entreprise. Quant aux usagers, la régie affiche davantage une volonté d'information et de consultation qu'elle n'offre une procédure de participation au sens strict du terme. Les mesures mises en place visent en particulier à améliorer leur sensibilisation

aux enjeux environnementaux, financiers ou pratiques (travaux à effectuer). La culture sociopolitique favorise des modes informels. Comme le montre l'exemple des groupes d'usagers consultés pour la redéfinition des tarifs, le fait que cette participation soit peu formalisée peut exclure certains groupes de population, même si des dispositifs ciblés sur certains groupes défavorisés sont mis en place.

Les **effets sociaux** des dispositifs semblent en tout cas fort limités. L'apport de ce modèle de gestion à la **démocratie** est limité car ce modèle ne prévoit pas de participation formalisée ni des employés ni des usagers dans la gestion même des services. Alors que les différents moyens de communication et d'information sont très développés et évalués, la mise en place effective de ces approches repose sur l'engagement des individus concernés (qui peut varier), mais ne peut être formellement exigée par les concernés. Cependant, cela contribue certainement à créer les conditions pour une démocratisation plus poussée à travers l'amélioration de l'accès à l'information et la transparence. En ce qui concerne la **soutenabilité environnementale**, le modèle de gestion se montre soucieux d'améliorer le comportement des usagers et de protéger la ressource ; il est soumis à un contrôle de qualité par les structures nationales. A l'interface entre ces deux niveaux, l'institution joue bien son rôle dans la protection de l'environnement, même si sa marge de manœuvre est limitée car elle ne gère que l'eau qui lui est attribuée et non pas le bassin entier.

333. Le budget participatif : EMASA et la gestion des eaux à Malaga

En Espagne, la responsabilité de la gestion des eaux appartient aux municipalités qui se doivent de « garantir l'approvisionnement en eau aux citoyens ». La ville de Malaga et son entreprise de gestion de l'eau EMASA présentent un modèle original de gestion des eaux orienté vers la participation du citoyen-usager.

Le fait qu'EMASA ait un capital public et qu'une mission d'intérêt général soit explicitement fixée aux municipalités pour la gestion de l'eau a largement participé à

la prise en compte des citoyens-usagers dans la gestion de ce service. EMASA est gérée de la même manière qu'une entreprise privée mais est dirigée par le conseil municipal, ce qui assure une véritable influence des acteurs politiques sur l'entreprise. C'est dans ce cadre qu'ont été mis en place deux dispositifs de participation.

Le premier procédé repose sur un département spécialement créé pour répondre aux demandes des usagers, à travers des procédures plus ou moins formalisées d'écoute sélective (où les décideurs au sein de l'entreprise peuvent sélectionner les demandes qu'ils souhaitent intégrer dans leur gestion de l'entreprise). Cette procédure est un moyen de communication direct avec les consommateurs. Elle se rapproche de la « gestion de proximité » à la suédoise de Malmö, tout en étant plus formalisée et en ne donnant guère de place aux employés. Elle permet aux citoyens-usagers de faire des propositions sur la gestion des services d'eau, mais les exclut de toute prise de décision. Néanmoins la portée du dispositif peut être importante et de simples suggestions venues de citoyens-usagers peuvent mener à de grands travaux d'amélioration de la gestion des eaux, comme la proposition de réduire les mauvaises odeurs.

Deuxièmement, sur initiative du conseil municipal, EMASA a intégré une procédure qui s'est largement développée en Espagne, le budget participatif. Ce mécanisme plus formel, qui permet aux citoyens-usagers de proposer de petits chantiers d'infrastructures reflète davantage la conception de la participation selon le conseil municipal. Le budget participatif permet une transparence plus grande au niveau de la prise de décision et il implique directement les citoyens-usagers dans celle-ci. Son impact est cependant limité car les sommes en jeu sont modestes.

Sur le **plan démocratique**, l'analyse de ces dispositifs est mitigée. Des gains de transparence sont notables avec le budget participatif, et EMASA travaille en étroite coopération avec les associations de consommateurs. Par l'intermédiaire du budget participatif, les citoyens-usagers deviennent des acteurs dans la gestion de ce service public. L'utilisation d'Internet en fait un outil facile d'accès et à la portée d'une grande partie de la population. Toutefois, les citoyens-usagers ne prennent pas directement les

décisions, aucun espace ne permet une délibération entre eux, ils n'ont guère de moyen de surveiller les décisions du conseil et ne se prononcent que sur des sommes limitées.

Sur le plan des **avancées sociales**, la contribution de ce dispositif est faible malgré la prise en compte de critères de justice sociale dans l'évaluation des projets proposés par les citoyens-usagers. Les enjeux sont en effet cantonnés à de petits travaux d'investissement, les grands thèmes à dimension sociale telle que la taxe sur l'eau sont exclus de la consultation.

Sur le plan de **l'efficacité de la gestion** des services des eaux, le budget participatif est à première vue un outil améliorant les capacités de l'entreprise puisqu'il offre une analyse poussée des besoins des consommateurs. Cependant, son impact de ce processus sur la qualité des services d'eaux est difficile à mesurer. C'est surtout à travers le premier dispositif qu'une culture managériale de proximité avec les demandes et besoins des usagers permet d'améliorer la réactivité de l'entreprise et une gestion à l'écoute des consommateurs.

Les processus de participation développés ne représentent pas une contribution directe en termes de **développement durable**. Dans la lignée d'une stratégie d'entreprise orientée vers le consommateur, des mesures ont été prises dans ce domaine. Face aux risques écologiques que présente Malaga et sa région, d'importantes campagnes de sensibilisation ont été lancées et ont participé au changement de comportement des consommateurs vers une réduction et une rationalisation de la consommation en eau. Ces campagnes de sensibilisation se rapprochent de la « Faculté de l'eau » des Pouilles, sous une forme plus informatives et moins participative, mais ne sont pas liées aux deux dispositifs de consultation et de participation évoqués ci-dessus.

334. Le sondage délibératif sur l'eau en Andalousie

Le cas de l'Andalousie repose sur un instrument de démocratie délibérative original qui n'a encore jamais été utilisé sur les questions de l'eau, le sondage délibératif. Cette

idée a été proposée au gouvernement régional par un centre de recherche indépendant, l'Institut d'Etudes Sociales Avancées de Cordoue, dans le but de dépasser les antagonismes entre les différents groupes d'intérêts et la population concernant la gestion de l'eau en Andalousie, une région où la ressource est particulièrement rare et menacée. Le cœur du débat est lié à différents idéaux en termes de gestion des services de l'eau, soit d'une part le point de vue environnementaliste, et d'autre part le point de vue productiviste.

L'enquête délibérative apporte une nouvelle dimension à la gouvernance locale en proposant une plateforme de dialogue pour les citoyens-usagers avec des spécialistes de la question de l'eau. Elle permet à des citoyens d'auditionner des experts académiques spécialistes de l'eau et des représentants de groupes opposés (associations d'écologistes, d'agriculteurs défendant la position productiviste, etc.) et aux autorités de mieux cerner l'opinion de citoyens ordinaires lorsque ceux-ci disposent des informations adéquates et de la possibilité de débattre dans de bonnes conditions.

Ce dispositif ne concerne pas la **gestion quotidienne** de l'agence Andalouse de l'eau, organisme régional autonome en charge de la gestion de l'eau, et ne peut donc avoir d'effets sur elle. Le but de celle-ci est avant tout **politique** : il s'agit de discuter publiquement des modèles d'usage d'une ressource rare et disputée, le but étant de fournir aux citoyens des positions claires et compréhensibles, incluant les points positifs et négatifs des alternatives en présence. Au contraire des jurys citoyens, l'objectif n'est pas d'arriver à un consensus mais de discuter de façon informée de l'intérêt général. Le forum a donné lieu à une discussion sur le déroulement même du processus de l'enquête. Par ailleurs, le principe d'égalité est respecté par l'utilisation du tirage au sort, qui offre un échantillon représentatif de la population du point de vue du sexe, de l'âge et du niveau d'études. Cependant, au regard du niveau de transparence de ce dispositif, la portée démocratique réelle de ce sondage délibératif est très limitée. Si ce dispositif a été financé et soutenu par l'agence Andalouse de l'eau, il a été mis en place par un organisme indépendant et ses effets réels sont difficilement mesurables. L'évènement n'a pas été médiatisé. Pour la même raison,

cette absence d'effets concrets concerne aussi les **dimensions sociales et écologiques** de l'utilisation de l'eau dans la région, même si la dimension de développement durable était centrale dans le débat.

Au total, il s'agit dans le cas andalous d'un dispositif expérimental, dont le potentiel n'est pas négligeable mais dont la portée ne peut s'évaluer à travers cette expérience : celle-ci doit être comprise avant tout comme un test du sérieux procédural de l'instrument.

335. Le jury citoyen : La ville de Nantes et l'atelier citoyen Dem'eau

L'expérience nantaise a davantage été développée dans un souci de montée des approches de démocratie participative et délibérative que dans le cadre de la problématique de la gestion de l'eau. Le dispositif de jury citoyen a trouvé un écho positif au sein des services publics et a ensuite été appliqué à la gestion de l'eau potable. L'approche choisie prévoit d'associer un petit groupe de citoyens ordinaires, tirés au sort à l'élaboration d'un choix collectif portant sur un sujet précis, en les faisant auditionner des experts et des représentants d'alternatives contradictoires (comme dans le cas du sondage délibératif), avec comme objectif la production d'un avis traduisant un jugement éclairé, susceptible d'enrichir le point de vue de l'autorité responsable.

Au sein de la communauté d'agglomération de Nantes Métropole, ce dispositif a été choisi dans le but de **démocratiser** la gestion des services d'eau, un bien commun « dont la mise en politique ne doit pas rester l'apanage de quelques élus et techniciens ». L'initiative est venue des élus. L'existence d'une certaine tradition participative locale a certainement facilité l'émergence et la mise en place de cet atelier, mais l'initiative est également née d'un réel besoin de débat transparent entre citoyens-usagers et gestionnaires de l'eau face aux carences de la commission consultative des services publics locaux. Un objectif central de la démarche était de rendre les usagers-citoyens acteurs et non plus simples consommateurs, et de trouver

un nouvel équilibre de la relation entre le citoyen et l'autorité organisatrice. L'avis citoyen a pour vocation d'être largement intégré dans la redéfinition des procédures participatives dans la gestion de l'eau à l'échelle de la Métropole.

Le dispositif n'avait donc pas vocation à influencer sur la **dimension sociale**, sur **l'efficacité de la gestion** ou sur la question du **développement durable** (même si l'inclusion des catégories défavorisées dans le dispositif à travers le recours au tirage au sort ajoute intrinsèquement une dimension sociale). Ces terrains pourront être concernés dans un second temps. Là encore, sa portée était largement expérimentale, et le sérieux procédural qu'il a démontré pourrait être mis à profit dans le futur (ou dans d'autres endroits) pour aborder des questions thématiques différentes. D'ailleurs, l'intérêt noté des participants sur la thématique du développement durable semble démontrer que le jury citoyen constitue un cadre favorable pour aborder cette problématique de manière plus explicite dans l'avenir. Parmi les éléments procéduraux importants figurent, outre le tirage au sort, l'existence d'un comité des sages pour garantir rigueur et neutralité dans la procédure, l'utilisation de procédés d'animation particuliers, tels que le théâtre forum ou les visites d'usine, le travail en petits effectifs, qui ont permis la montée en compétences du groupe et l'acquisition d'une distance critique et analytique.

336. La Faculté de l'eau dans les Pouilles

Les revendications pour une gestion publique de l'eau dans les Pouilles et une plus grande participation des citoyens sont nées dans le contexte de trois évolutions. Premièrement, cette démarche s'inscrit dans une mobilisation plus large en Italie contre la privatisation des services publics et le dépôt, par le président de la région, d'une plainte à la cour constitutionnelle pour garder le statut public de l'entreprise de gestion de l'eau de la ville. Deuxièmement, la menace d'un changement de statut de l'entreprise publique de l'eau des Pouilles AQP avec une ouverture au secteur privé a accentué la pression. Finalement, la mise en place tardive et insuffisante de Directive

cadre de l'Union Européenne sur la gestion de l'eau, qui requiert la mise en place d'approches participatives, a également joué un rôle.

En 2006, l'entreprise d'eau des Pouilles AQP a tenté une expérience de participation des citoyens-usagers dans la gestion de l'eau avec la mise en place d'une « Faculté de l'Eau ». **L'un des premiers objectifs du dispositif était environnemental**, à savoir la promotion d'une consommation plus consciente et plus économique de la ressource ainsi que sa préservation, mais également l'amélioration des relations entre tous les acteurs de l'eau. La participation incluait en effet la mobilisation de tous les consommateurs d'eau, y compris, contrairement aux autres cas étudiés ici, les usagers industriels et agricoles. Dans les Pouilles, le manque croissant en eau et la présence d'un lobby influent d'agriculteurs qui consomment de grandes quantités d'eau illégalement rendent la gestion de l'eau plus politique qu'ailleurs. L'approche intégrée à la gestion de l'eau est d'autant plus à saluer. Néanmoins, ce fait a également joué en défaveur de l'initiative, car le manque de volonté politique de limiter la consommation non facturée des agriculteurs semble être un élément clé pour expliquer l'échec. Vu l'ampleur de ce problème et ses dimensions écologiques (mauvaise utilisation d'une ressource rare), financières (tous les consommateurs doivent payer pour l'eau prélevée illégalement par les agriculteurs), et surtout aussi politiques, le problème était en tout état de cause très difficile à affronter. Au total, la contribution de l'approche participative au développement durable a été limitée elle inclut la sensibilisation des usagers pour une meilleure gestion de l'eau, mais n'arrive pas vraiment à instaurer une gestion intégrée.

Les aspects d'équité sociale ont longtemps été négligés dans les Pouilles comme ailleurs en Italie au bénéfice d'une concentration sur les gains économiques de la gestion de l'eau. L'introduction d'approches participatives a explicitement voulu répondre à ce problème en instaurant une plate-forme pour la collecte des plaintes et des besoins des usagers. Les débats menés dans le cadre des « vendredis AQP » peuvent être qualifiés de succès : ils ont donné à tous les citoyens-usagers la possibilité de présenter leurs problèmes ou de demander des informations, et ont aussi convié les managers et l'administration de l'entreprise elle-même afin d'améliorer leur

connaissance du terrain. Malheureusement, aucune suite ne semble être donnée à ce processus depuis le changement de stratégie de l'AQP.

Sur le plan de la démocratie, la mobilisation citoyenne dans les Pouilles a pendant la phase d'ouverture de l'AQP permis des progrès en matière de transparence et d'information, mais aussi de relations de confiance, représentant ainsi une base pour une meilleure coopération. L'instauration d'un espace public pouvant aborder la question de l'eau dans toutes ses dimensions potentielles était sans aucun doute l'un des points forts de l'expérience. En ce qui concerne **l'efficacité de gestion**, l'instauration de débats entre usagers, direction de l'AQP et administration publique a certainement facilité la détection de méthodes ou de principes de travail inefficaces ou insatisfaisants. Cependant, l'efficacité dépend de la traduction effective de ces leçons dans les mécanismes formels de gestion – chose qui n'a probablement pas pu aboutir à cause de la courte durée de l'expérience.

Comparé à d'autres mécanismes de participation analysés ici, l'exemple des Pouilles est particulier : il a réussi, du moins pendant sa phase active, à rassembler tous les usagers de l'eau (et non pas uniquement ceux de l'eau potable comme habituellement), et à instaurer une plate-forme de discussion entre ceux-ci, les gestionnaires de l'eau et les institutions élues. Cette initiative, ainsi que les activités d'éducation liées au projet de la Faculté de l'eau, avaient un potentiel important. Les sujets abordés pendant les cours montrent une ouverture explicite sur les expériences de gestion de l'eau dans d'autres pays. Par ailleurs, d'autres formes de participation ont été mises en place pour améliorer la communication entre les employés et la direction de l'AQP.

Malgré les initiatives prometteuses, un mécanisme formel de participation n'a toutefois pas été mis en place dans les Pouilles. Le refus de l'AQP de continuer le processus de coopération avec la société civile et l'absence d'une réelle volonté politique au sommet de la Région ont été à l'origine d'un arrêt abrupt après sept mois d'activité. Malgré la fin du processus de participation, une partie de la population reste mobilisée – ce qui fournit certainement une base pour de futures activités, plus formelles, dans le sens d'une participation accrue.

337. Référendums et instruments de la lutte anti-corruption en Allemagne

L'étude de cas sur la gestion publique de l'eau en Allemagne **porte principalement sur la question de la démocratie**. Il n'y a guère en Allemagne de participation à la gestion de l'eau, et la structure des entreprises publiques y est souvent des plus complexes. Les entreprises municipales sont intégrées dans des holdings et leur forme juridique limite les possibilités de contrôle démocratique à quelques membres du conseil municipal, ce qui conduit à une oligarchisation de la démocratie locale. Le problème est d'autant plus brûlant que les entreprises de capital public mais de droit privé et les SEM sont désormais les principales opératrices d'eau dans le pays.

« Entreprise municipale » signifie en Allemagne que l'approvisionnement en eau est assuré par une société de droit privé. Il y a eu un mouvement massif de privatisation formelle, même si les entreprises appartiennent le plus souvent à la commune. Avec la mutation de la forme juridique, seuls les membres du conseil municipal qui sont également représentés au conseil de surveillance des entreprises disposent des possibilités de contrôle démocratique. Cette minorité possède le pouvoir de décision sur les prix et les investissements, conformément à la loi des sociétés en vigueur, et le conseil municipal ne peut en aucun cas leur donner de directives. Simultanément, les gérants de ces entreprises disposent d'un haut degré d'autonomie. Vue de la France, cette mutation pourrait au premier regard apparaître comme peu pertinente, car les régies sont soumises à un contrôle politique plus important, mais le problème du contrôle démocratique des régies est cependant réel et il se pose bien de façon forte pour les SEM. Avec des pressions fortes pour placer la « rentabilité » au premier plan, le cas de l'Allemagne peut servir d'avertissement en montrant comment les mécanismes du marché priment sur le bien public et le contrôle démocratique.

Depuis quelques années, dans quelques villes allemandes, des mouvements citoyens ont réussi à s'opposer aux privatisations matérielles à l'aide de référendums d'initiative populaire, qui ont dans ce pays un caractère contraignant. Par exemple, en 2008, à Leipzig, un partenariat privé/public a été empêché par décision citoyenne. Néanmoins, cela n'a pas abouti à une démocratisation des entreprises publiques déjà existantes.

Parallèlement, des concepts alternatifs participatifs concrets ont été proposés. Ainsi, à Potsdam, un groupe de citoyens a insisté sur le fait que les entreprises publiques doivent être perçues comme des « entreprises particulières », et que cela doit être reconnu et encouragé par le législateur au moyen de lois portant sur la promotion du contrôle démocratique. La législation devrait promouvoir l'idée d'un couplage entre modernisation de la gestion et participation, d'une transparence des prix, d'une participation des citoyens dans les débats sur l'orientation stratégique de l'entreprise, d'une participation des usagers lors de la prise de décision sur l'utilisation des fonds des commanditaires et d'un véritable pluralisme au sein des conseils de surveillance.

Parallèlement, certaines villes ont commencé à rejoindre l'association mondiale Transparency International, dont l'objectif est principalement de lutter contre la corruption (ce qui a des effets induits positifs sur l'**efficacité de la gestion**). Les « Stadtwerken » de Bonn sont le premier exemple d'entreprise publique ayant adhéré à ce réseau. L'entreprise a formé ses employés en conséquence et a publié des guides sur la conduite à adopter face aux tentatives de corruption. En outre, les achats de l'entreprise sont effectués à partir d'une centrale. Pour finir, les finances et les attributions de marché de l'entreprise peuvent être contrôlées par un service particulier de l'administration communale à la demande du champ politique. Sans que cela soit automatique, les mesures de transparence pour la lutte anti-corruption et celles pour la participation pourraient se renforcer mutuellement.

34. ANALYSE TRANSVERSALE A PARTIR DES ETUDES DE CAS

Les différentes expériences de gestion de l'eau traitées ici illustrent bien la diversité des approches adoptées de part et d'autre. La gestion des services de l'eau et avec elle les différents types de partenariats évoluent dans tous les pays. En Europe, nous constatons une régulation et un contrôle accrus du secteur, ce qui entraîne une législation de plus en plus complexe. Dans nombre d'endroits, les consommateurs intensifient la pression sur les gestionnaires publics ou privés et réclament une plus

grande transparence de la gestion et des investissements, mais aussi une meilleure considération de la durabilité socio-économique et de l'équité dans l'accès à l'eau. Cela a mené à des expériences très variées et qui débutent souvent par une mobilisation de la société civile et/ou des approches plutôt informelles de concertation, et qui peuvent mener à des formes plus institutionnalisées et durables.

La présente étude sur les expériences de participation citoyenne dans la gestion de l'eau en Europe offre des enseignements importants quant à la portée démocratique, sociale, environnementale et entrepreneuriale de ces initiatives. Cependant, le champ de la participation et de la démocratie locale est aussi vaste que celui de la gestion de l'eau et rares sont les études qui relient systématiquement ces deux domaines avec un questionnement commun. Afin de progresser dans la connaissance plus précise du fonctionnement de la participation dans la gestion de l'eau, des travaux plus amples seraient nécessaires, prenant également en compte des expériences menées en dehors de l'Europe. Par exemple, d'autres études ont montré que la participation permet de mieux cibler les investissements dans ce secteur vers des communautés démunies, d'établir plus facilement un consensus sur les impôts et les redevances à prélever, ou encore de distribuer les coûts et les bénéfices de manière plus équitable (Hall/ Lobina 2006). Par ailleurs, des expériences de l'Inde et du Brésil indiquent un fort potentiel pour l'innovation de la gestion publique à travers l'implication des organisations locales de la société civile (idem). Au Brésil, la gestion participative de budgets locaux a permis de mener un débat et un processus de décision publics sur l'investissement public dans tous les services, dont l'eau. Dans un moment décisif où les paramètres de la gestion de l'eau sont en pleine mutation, comme c'est actuellement le cas en Europe, de telles recherches pourraient contribuer à une analyse ciblée des options de gestion et de participation des usagers et des citoyens.

Les exemples analysés ici indiquent que la participation à la gestion de l'eau comprend aussi bien la mobilisation et la sensibilisation des citoyens que des concertations approfondies entre les travailleurs et la direction de l'opérateur d'eau, ou encore l'implication des usagers dans l'analyse des besoins. Cependant, chacune de ces démarches présente des limites. Souvent, la participation passe par la mobilisation

informelle et n'inclut pas des « règles du jeu » claires permettant une vraie concertation, voire une implication directe dans le processus de décision. De même, bien des démarches ne prévoient pas l'implication des citoyens-usagers dans les choix stratégiques tels que le statut légal de l'entreprise ou les options de délégation, et les cantonnent dans des enjeux de moindre importance. Peu parviennent à articuler les mobilisations citoyennes sur des pratiques de transformation quotidienne de la gestion de l'eau. De nombreuses expériences restent expérimentales, ou sont à l'inverse peu systématisées et peu réflexives. Enfin, presque aucune n'a été en mesure de présenter une stratégie globale et intégrée de participation.

341. Le rôle du contexte sociopolitique

Quoiqu'il en soit, l'analyse transversale révèle que la gouvernance de l'eau s'insère toujours dans un contexte social et politique très spécifique, qui a une large influence sur le mode de participation choisi et sur le succès ou l'échec de l'instauration d'un mécanisme de participation institutionnalisé et durable. A travers les différentes dimensions de la gestion de l'eau abordées dans les études de cas, il apparaît également que pour être effectif et légitime, le modèle de gouvernance de la ressource adopté doit non seulement répondre aux défis environnementaux, techniques et de management, mais également correspondre aux particularités sociales, économiques et culturelles du contexte donné. L'introduction d'approches participatives dans la gestion de l'eau s'insère elle aussi dans une certaine culture politique ou dans un courant de réforme palpable dans d'autres secteurs de la société. En Suède par exemple, la participation est tellement ancrée dans la culture politique et entrepreneuriale que la concertation au sein de l'entreprise de VA-SYD repose essentiellement sur des mécanismes informels. Les cas de l'Italie et de l'Allemagne montrent l'importance de la mobilisation de la société civile pour la participation, là où la culture managériale ne prévoit pas de concertation avec les usagers. Le contexte politique est également important pour les dynamiques de mobilisation des citoyens, car souvent la question de la privatisation de la gestion de l'eau a suscité un

engagement très vif pendant les périodes électorales (voir aussi les cas décrits dans Balanyá et al. 2005). Les études de cas assemblées ici confirment la dimension proprement politique de la gestion de l'eau. Plus que les questions techniques ou économiques, ce sont plutôt le système politique et les pratiques sociales qui sont à l'origine de l'option de gestion choisie.

Souvent, la participation des usagers a été introduite non par rapport à l'échec ou la réussite de la gestion publique, mais suite à un mouvement de protestation face aux effets négatifs de la privatisation potentielle. Le changement de statut légal ou de l'organisation institutionnelle sont des sujets qui provoquent un débat sur les alternatives de gestion. Lorsque la gestion publique fonctionne de manière satisfaisante, qu'elle n'est pas remise en cause et que des contraintes majeures sur les conditions de l'allocation de la ressource (telles que la rareté de l'eau ou le prix de consommation) sont absentes, la gestion de l'eau est moins politisée.

342. Les acteurs de la participation : citoyens, usagers/clients, salariés

Les « parties intéressées » ? Trop souvent, dans la littérature des organisations internationales comme dans le monde managérial et politique, les discours sur la participation se réfèrent de façon très générique à l'ensemble des « **parties intéressées** » (*stake-holders*). Le terme a certes le mérite de pointer le fait qu'une bonne gestion « participative » de l'eau doit être intégrée et doit impliquer tous les acteurs (y compris les consommateurs d'eau non potable) si elle veut être efficace. Cependant, en mettant tous les acteurs « dans le même sac », il peut euphémiser les tensions potentielles entre eux et surtout il masque tendanciellement les alternatives qui se posent quant au type de participation souhaité. En effet, les **entreprises** sont des consommateurs d'un type différent de celui des **citoyens-usagers**. Ceux-ci sont généralement beaucoup plus dépourvus des moyens d'exprimer leurs intérêts et leurs aspirations, et des mécanismes spécifiques de participation doivent être mis en place pour qu'ils puissent avoir le droit à la parole dans la durée – en dehors des périodes

éventuelles où ils sont amenés à se mobiliser dans l'espace public, généralement sur une question ponctuelle (dans nos études de cas, le plus souvent sur la question de la privatisation de la gestion de l'eau, sur sa raréfaction due à une surconsommation ou sur les hausses de prix). C'est sur l'implication de ces citoyens-usagers qu'a porté exclusivement la présente recherche.

Consommateurs, clients, usagers, citoyens. Les mots utilisés portent d'ailleurs avec eux des manières contrastées de braquer le projecteur. En outre, les termes ne se recoupent pas systématiquement d'une langue à l'autre. Parler de **consommateurs** implique d'abord une attitude passive se focalisant sur l'*output* (le service) et non pas sur les conditions de production du service. En français, le terme de **clients** renvoie généralement à une logique marchande, dans laquelle les intérêts privés sont prédominants et la notion de bien public absente. Celui d'**usagers** implique l'idée de service public (cette distinction clients/usagers, dans son tranchant, est d'ailleurs assez particulière au français). Cependant, il désigne surtout des acteurs « consommateurs » dont l'implication repose sur des attentes en termes de qualité du service et de rapport qualité/prix, qui ne diffèrent pas forcément fondamentalement de celles des clients. Parler de **citoyens** introduit une dimension politique supplémentaire par rapport à une attitude de consommateurs, à la fois parce que cela permet d'inclure dans la perspective les mobilisations qui ont lieu sur l'espace public (et qui sont relativement peu fréquentes lorsque seuls les usagers ou consommateurs sont concernés) et parce que les objectifs et modalités stratégiques de la gestion de l'eau peuvent dès lors être pris en compte.

Si l'on prend en compte ces différences, à quels titres les « citoyens- consommateurs » ont-ils été impliqués dans les processus de participation étudiés dans cette recherche ? On constate que les canaux ont été fort divers.

- **En tant que citoyens :** Les mobilisations de citoyens interviennent d'abord de façon informelle dans l'espace public. Cependant, plusieurs dispositifs s'adressent d'abord aux citoyens : c'est le cas du jury citoyen Dem'eau à Nantes, du sondage délibératif andalous, des référendums et des dispositifs anti-

corruption allemands. D'autres, sans être centrés sur les citoyens, les impliquent cependant, comme la Faculté de l'eau des Pouilles ou le Budget participatif de Malaga.

- **En tant qu'usagers ou clients :** D'autres dispositifs sont à l'inverse clairement centrés sur les consommateurs, qu'ils soient usagers d'une régie (ou d'une entreprise public intégrant explicitement l'idée de service public) ou clients d'une entreprise privée (ou d'une entreprise publique de droit privé d'abord guidée par un impératif de rentabilité financière). Les gestions de proximité de Malmö ou de Malaga sont ainsi clairement tournées vers les consommateurs, tout comme CC Water en Angleterre et ses équivalents au Pays de Galles et en Ecosse, voire même de la Faculté de l'eau dans les Pouilles. D'autres dispositifs impliquent également les consommateurs même s'ils ne les mettent pas forcément sur le devant de la scène, à l'instar du Budget participatif de Malaga, du sondage délibératif andalous, voire du jury citoyen Dem'eau à Nantes.
- **En tant qu'employés :** Il faut ajouter que parmi les dispositifs les plus dynamiques, certains donnent une place importante à la participation des salariés. C'est notamment le cas à Malmö et dans les Pouilles, et la contribution des travailleurs à une gestion de proximité à travers des dispositifs participatifs pensés de façon globale mérite d'être soulevée.

343. Opérateurs et autorités publiques dans les dispositifs participatifs :

Il est également intéressant de constater qu'il n'y a pas de recoupement automatique entre une sollicitation des usagers-clients qui serait le fait de l'opérateur des eaux et une implication des citoyens qui serait le fait de l'autorité publique. Dans la pratique, les lignes sont brouillées :

- **L'opérateur à l'initiative.** Bien sûr, lorsqu'il s'agit de développer une gestion de proximité dans le service de l'eau et de prendre le plus en compte possible les plaintes et attentes des usagers/clients, l'opérateur est généralement aux

avant-postes. Le développement d'une culture d'entreprise prenant réellement en compte les consommateurs est alors décisif. Cependant, la Faculté de l'eau des Pouilles a été mise en place par l'entreprise publique régionale, et elle avait clairement une dimension citoyenne. Si cela a abouti à un conflit ouvert entre le directeur (politique) et le manager général, qui considérait ces activités comme extérieures à la mission de l'entreprise, cela aurait pu être différent si l'opérateur était resté une régie.

- **L'autorité publique à l'initiative.** Inversement, l'autorité publique peut être à l'initiative lorsqu'il s'agit d'impliquer les usagers-clients, en mettant en place des structures permettant leur participation en tant que garante ou régulatrice d'une activité ayant une dimension de service public. Tel est clairement le cas en Angleterre, au Pays de Galles et en Ecosse, voire avec le Budget participatif de Malaga, extension d'un dispositif citoyen plus global imposé au management de l'entreprise municipale. Dans le cas de Nantes-Métropole, la mise en place d'un jury citoyen qui a notamment proposé de nouvelles modalités de travail de la Commission Consultative des Services Publics Locaux va dans le même sens. Plus à la marge, le soutien de la Région andalouse à l'expérience de sondage délibératif initiée par des acteurs indépendants, expérience qui s'adressait en partie aux consommateurs, témoigne aussi d'une telle dynamique. Cependant, dans ce cas, dans celui de Nantes, dans le cas de l'adhésion de certaines municipalités à la charte de Transparency international, voire en partie avec le Budget participatif de Malaga, les autorités publiques jouent clairement un rôle de lancement d'un débat citoyen large sur les grandes orientations et/ou les modes de régulation du service de l'eau.

344. Perspectives d'action

Au terme de cette étude, et en s'appuyant sur les leçons dégagées de l'analyse de ces sept expériences menées en Europe, quelles peuvent être les perspectives d'action

permettant de développer la participation des citoyens-usagers au service de l'eau, si l'objectif poursuivi est que ce levier contribue à améliorer l'efficacité gestionnaire, la démocratie, la justice sociale et un usage soutenable de la ressource (voir aussi Juuti et al. 2005) ? Plusieurs pistes nous semblent se dégager, que nous profilons plus particulièrement pour le contexte français. Les unes renvoient à des principes d'action généraux, les autres à des choses relativement concrètes.

- **Pour favoriser la participation, la structure régie est plus adéquate que les entreprises publiques de droit privé ou les SEM.** Les contraintes statutaires qui affectent les entreprises de droit privé, qu'elles soient ou non entièrement possédées par des capitaux publics, les rendent beaucoup moins hospitalières à des logiques de participation des consommateurs, et plus encore de participation citoyenne. Si ce constat doit se nuancer en fonction des contextes locaux et des législations nationales, il est tendanciellement assez crucial.
- **Coupler gestion de proximité tournée vers les usagers-clients et participation citoyenne sur les grands enjeux de la gestion de l'eau.** Globalement, il semble que la participation, dans les cas ici analysés, s'adresse davantage aux usagers-clients qu'aux citoyens. Cela implique une concertation centrée sur les enjeux techniques : le fonctionnement du service client, le travail des équipes techniques, les besoins de réparation ou d'extension, la facturation, les modes de consommation. Comme le montre de façon paradigmatique le cas de l'Angleterre, du Pays de Galles et de l'Ecosse, lorsque les citoyens sont surtout consultés en tant que consommateurs mais qu'ils se voient reconnaître un rôle qui dépasse le micro-local, un certain niveau de connaissance technique des dossiers est requis – ce qui peut limiter la participation. Surtout, la participation est alors uniquement ou principalement reliée aux enjeux gestionnaires, tandis que les dimensions politiques, sociales et environnementales passent au second plan. Inversement, les revendications publiques, comme le montrent tous les cas de la mobilisation citoyenne de l'Angleterre, de l'Allemagne et de l'Italie, portent plutôt sur les enjeux stratégiques et l'implication de ces choix à moyen et long terme. Cela implique

souvent une forte dimension symbolique et politique, mais la question de la gestion quotidienne est souvent laissée de côté. Or, c'est aussi d'elle que dépend la qualité du service fourni et, à moyen terme, une part importante de la légitimité de l'opérateur. Cela fait courir le risque d'un divorce entre la participation des usagers-clients, centrée sur la dimension gestionnaire, et la participation citoyenne, abordant des thèmes politiques, sociaux et environnementaux. Un tel divorce qui ne peut être que dommageable tant d'un point de vue technique que d'un point de vue politique.

- **Impliquer l'autorité publique régulatrice et l'opérateur.** Dans cette perspective, et tout en respectant les prérogatives, les fonctions et les compétences de chacun, il semble fondamental que l'autorité publique régulatrice et l'opérateur soient tous deux impliqués dans la dynamique et qu'ils collaborent en ce sens, chacun sur son terrain. Les formes et les modalités de cette co-implication ne peuvent être tranchées d'avance, car elles dépendent pour une large part des contextes locaux. Il est cependant assez improbable qu'il y ait une division du travail radicale entre l'opérateur qui se tournerait vers les usagers-clients et l'autorité publique qui se tournerait vers les citoyens.
- **Articuler des canaux peu formalisés et des procédures codifiées de participation.** Les expériences étudiées offrent un large éventail, allant de procédures très informelles à des dispositifs extrêmement formalisés de participation. Chacun des deux pôles a des avantages et des inconvénients. Les procédures trop formalisées risquent d'être largement détachées du quotidien, de rester expérimentales ou de ne porter en fin de compte que sur des aspects particuliers ou assez restreints. Inversement, les procédures informelles ont tendance à se baser uniquement sur une écoute sélective qui donne aux décideurs la capacité d'écarter ou d'intégrer librement les demandes émises par les citoyens-usagers. Elles sont du coup sont peu adéquates pour démocratiser les rapports de pouvoir entre « décideurs » et « administrés ».

- **Articuler des outils quotidiens routinisés et des procédures plus ponctuelles.** Les expériences analysées dans ce rapport sont également très diverses quant à leur temporalité. La gestion de proximité (largement informelle) mise en œuvre à Malmö ou Malaga, mais aussi le Budget participatif de Malaga, les Assemblées participatives des Pouilles ou les Conseils des consommateurs/usagers en Angleterre, Pays de Galles et Ecosse (tous très formalisés), sont conçus pour s'inscrire dans la durée. A l'inverse, le sondage délibératif andalous et le jury citoyen de Nantes sont des dispositifs « à un coup », assez coûteux, qui peuvent le cas échéant être répétés mais qui n'ont originalement pas été conçus pour s'inscrire dans la durée. Les deux types de dispositifs sont également importants. Il semble nécessaire de combiner ces deux modalités, et surtout de choisir les instruments adéquats à l'une et à l'autre.
- **Articuler des formes plutôt passives ou plus actives de participation.** D'un côté, l'accès à des informations et des données, l'amélioration de la transparence, la sensibilisation ou l'éducation à travers des campagnes informatives sont tout à fait nécessaires. Cependant, d'autres formes plus ambitieuses de participation doivent également voir le jour, surtout dans une perspective démocratique, sociale et écologique, qui implique que des acteurs puissent réellement contester les choix effectués et peser sur la prise de décision (à travers des mécanismes de concertation mais aussi, le cas échéant, grâce à l'implication directe dans la prise de décision).
- **Développer une véritable culture participative de proximité chez l'opérateur.** De façon plus concrète, il semble important de développer chez l'opérateur une culture participative quotidienne, à l'instar des exemples de Malmö ou Malaga. Si elle passe par une réactivité par rapport aux plaintes des consommateurs, elle ne saurait s'y réduire. Elle implique aussi une structuration interne basée sur la flexibilité et la proximité, des engagements sur le mode des Chartes qualité, la création d'une fonction d'ombudsman pour mieux répercuter les problèmes des consommateurs dans la structure de l'entreprise, une hotline

prenant en compte les plaintes mais aussi les suggestions d'amélioration venant des consommateurs, la mise en place de focus groupes sur des questions ponctuelles, le développement d'une concertation systématique avec les salariés (en particulier ceux au contact avec le terrain) portant notamment sur leurs suggestions d'amélioration du service, etc.

- **Créer un Conseil des Usagers à partir des Commissions Consultatives des Services Publics Locaux.** Le plus souvent, les CCSPL ont un dynamisme pour le moins incertain. De plus, elles incluent des acteurs de type très différents, ce qui a un avantage en termes de vision intégrée du service publique mais un inconvénient en termes de poids effectif des citoyens-usagers. En s'appuyant sur les exemples anglais et écossais, il serait très positif de créer un Conseil des Usagers de l'eau, indépendant, doté de moyens pour mener des investigations, soutenir des enquêtes, publiciser les problèmes rencontrés et les suggestions pour les affronter. Sa composition pourrait inclure des représentants associatifs (consommateurs, associations écologistes, etc.), un collège d'usagers tirés au sort, et des experts à leur service. Juridiquement, un tel Conseil pourrait fonctionner comme une commission *ad hoc* de la CCSPL. Il aurait notamment pour mission de vérifier la transparence du calcul des prix de l'eau. La création d'un département transversal de l'opérateur ayant cette mission constitue un instrument utile pour aller en ce sens.
- **Introduire dans la réglementation municipale l'obligation de tenir régulièrement des jurys citoyens chargés d'évaluer la politique de l'eau.** La procédure des jurys citoyens a démontré sa fiabilité lorsqu'elle est correctement pensée sur le plan méthodologique. Outre son coût, son inconvénient principal jusqu'à ce jour est qu'elle n'est organisée que de façon ponctuelle et qu'elle n'est pas intégrée au fonctionnement régulier de l'action publique. C'est pourquoi il est décisif de « routiniser » son usage en rendant contraignant le fait d'y recourir régulièrement. Les thèmes sur lesquels tenir les jurys citoyens pourraient être déterminés conjointement ou séparément par l'autorité politique, la Conseil des Usagers et l'opérateur. La mise en œuvre concrète des jurys

citoyens pourrait selon les cas être le fait de l'autorité publique ou de l'opérateur. La structure responsable serait chaque fois tenue de répondre de façon détaillée à l'avis citoyen issu du jury. La routinisation impliquerait de former des compétences en interne pour l'organisation de jurys citoyens et réduirait d'autant le coût individuel de chaque jury.

- **Adhérer à Transparency International.** L'un des grands défis de l'action publique est d'augmenter sa transparence, dans le souci de lutter contre la corruption mais aussi, de façon plus générale, pour répondre à une exigence démocratique : un contrôle public réel ne peut s'effectuer que sur la base de données fiables et accessibles. Le secteur de l'eau est particulièrement concerné par une telle exigence. L'adhésion à Transparency International représenterait pour la municipalité et pour l'opérateur un défi en termes de transparence. Il constituerait également un exemple qui ne manquerait pas d'influer sur les pratiques d'autres autorités publiques et d'autres opérateurs dans le pays, et donnerait des arguments de poids aux mouvements citoyens qui militent pour un contrôle démocratique de la gestion de l'eau.
- **Créer une Faculté de l'eau.** Les activités et débats publics sur le thème de l'eau gagneraient à être regroupés et développés sous un concept unique : l'expérience de la Faculté de l'eau des Pouilles est à cet égard enrichissante. Selon le contexte local, une telle Faculté pourrait être mise en œuvre par l'opérateur, par l'autorité publique ou conjointement par les deux structures. Elle aurait une quadruple mission : sensibiliser le public à des modes de consommation durables et aux enjeux de la gestion de l'eau ; multiplier les contacts entre les responsables de celle-ci et les usagers ; favoriser des débats publics sur la gouvernance de l'eau ; enfin, commander des études ponctuelles sur des thèmes relatifs à l'eau.
- **Introduire un sponsoring participatif.** Lorsque l'opérateur de l'Eau sponsorise certaines organisations, le choix des bénéficiaires reste souvent flou. A travers le sponsoring participatif, les usagers pourraient se voir reconnue une

influence sur la distribution des subventions. Concrètement, il s'agirait de donner aux citoyens-usagers un droit de vote sur les projets et de donner priorité aux projets à dimension sociale et écologique.

- **Créer un conseil d'administration ou de surveillance pluraliste.** Il s'agirait d'inclure des représentants des organisations écologiques et sociales, des partis politiques et du secteur privé dans le conseil d'administration ou de surveillance. Le comité pourrait par exemple être composé d'un tiers de responsables politiques, d'un tiers d'employés et d'un tiers de délégués d'organisations de type social et écologique.
- **Dans les municipalités dotées d'un budget participatif ou envisageant de s'en doter, étendre celui-ci à la gestion des eaux.** Trop souvent, les budgets participatifs restent centrés sur les administrations municipales et n'incluent pas dans leur champ les régies et entreprises municipales. Or, celles-ci ont une importance croissante et leurs budgets représentent souvent une somme considérable au regard du budget communal *stricto sensu*. Il est en conséquence important de ne pas laisser ce champ en dehors du débat public.
- **Recourir de façon ponctuelle à des référendums ou à des sondages délibératifs pour les choix stratégiques de la gestion de l'eau.** Il est important les décisions stratégiques les plus importantes ne relèvent pas seulement du monopole des élus ou de la direction de l'opérateur. Lorsque les électeurs choisissent une équipe politique, cela ne signifie pas *ipso facto* qu'ils acceptent toutes les orientations de celle-ci mais seulement qu'ils lui donnent un mandat global, qu'il importe de vérifier au cas par cas en fonction des politiques menées et de l'évolution de la situation socio-économique et politique. Le choix du mode de gestion de l'eau (par exemple régie ou SEM) devrait ainsi être soumis à référendum local, plutôt qu'être décidé seulement en Conseil municipal ou en Conseil intercommunal. Le référendum local n'a pas de portée contraignante en France, mais l'autorité organisatrice pourrait s'engager à suivre les choix exprimés par les citoyens, sous réserve d'une

participation suffisante des électeurs. Un tel référendum pourrait aussi être organisé après-coup, par exemple après un certain nombre d'années de gestion en régie, afin de vérifier *a posteriori* la légitimité d'un choix politique fondamental. D'autres thèmes stratégiques, comme celui du prix de l'eau et du rapport entre qualité et prix, pourraient faire l'objet de sondages délibératifs qui permettraient de publiciser largement le débat en assurant une discussion de qualité.

Au-delà de ces pistes, le présent rapport voudrait attirer l'attention sur un point décisif. L'eau est généralement considérée comme un bien public et sa distribution comme relevant du service public. Cela pose le problème des formes de propriété mais aussi du statut juridique de l'opérateur chargé de le gérer. Comme nous l'avons souligné, les modes de gestion privée semblent moins hospitalières à la prise en compte du bien public et au développement de la participation des citoyens-usagers que les modes de gestion publics. Cependant, la question ne peut s'aborder uniquement de façon principielle ou idéologique, et les exemples abordés dans ce rapport (ne serait-ce que celui des villes d'ex-Allemagne de l'Est) montrent que la propriété publique n'est pas forcément synonyme d'un service de meilleure qualité et de choix démocratiquement assumés.

De façon globale, les régies, les entreprises municipales et les SEM, à des degrés divers, sont souvent des « boîtes noires » où se prennent des décisions d'une grande importance pour la vie des citoyens mais où le contrôle démocratique ne s'exerce que de façon très restreinte. Sur le long terme, prendre le temps de la démocratie constitue un investissement rentable, du point de vue politique, social et écologique mais aussi du point de vue de l'efficacité de la gestion. Le statut des consommateurs est incertain dans le privé, *a fortiori* dans un secteur tel que l'eau, qui fonctionne en position de monopole. Il l'est cependant aussi, d'une autre manière, dans le public, ne serait-ce que parce que l'autocontrôle que les élus exercent sur des régies qu'ils dirigent a forcément des limites.

La participation des citoyens-usagers-consommateurs a dans cette perspective une fonction centrale, celle de faire intervenir un tiers extérieur à même de participer aux choix stratégiques, de défendre les intérêts des consommateurs et de faire pression au quotidien pour un meilleur fonctionnement du service. La propriété publique constitue un instrument pour agir, et non une fin en soi. Pour que le service public de l'eau soit réellement au service du public, dans les grandes décisions comme au quotidien, il faut explorer une troisième voie entre action administrative bureaucratisée ou paternaliste et action privée centrée sur la recherche de la rentabilité : celle d'une gestion publique participative où transparence, qualité du service, préservation de la ressource, attention aux disparités sociales et contrôle démocratique aillent de pair.

4. REFERENCES :

- Bacqué, M.-H., Rey, H., et Sintomer, Y. [eds.] (2005), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, La Découverte, Paris.
- Balanyá, B., Brennan, B., Hoedeman, O., Kishimoto S., et Terhorst, P. [eds.] (2005), *Reclaiming Public Water Achievements, Struggles and Visions from Around the World*, Transnational Institute and Corporate Europe Observatory, Janvier 2005, <http://www.tni.org/books/publicwater.htm>.
- Barucq, C., Guillot, J.-P., Michel, F. (2006), *Analyse des services d'eau et d'assainissement de huit capitales européennes au regard du développement durable*, Office International de l'Eau, Limoges.
- Blondiaux, L. (2008), *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Seuil/La République des idées, Paris.
- Boag, G., et McDonald, D.A (2010), « A Critical Review of Public-Public Partnership », *Water Alternatives*, 3(1), Février 2010. <http://www.researchgate.net/publication/41391421>.
- Conseil Scientifique du Bassin Seine Normandie (2007), *Participation du public et politique de l'eau. Premières réflexions du Conseil scientifique du Bassin Seine Normandie Avis du Conseil Scientifique présenté au Comité de Bassin Seine Normandie*, [http://www.eau-seine-normandie.fr/fileadmin/mediatheque/Expert/Conseil Scientifique/Avis_SemParticipation_Vdef.pdf](http://www.eau-seine-normandie.fr/fileadmin/mediatheque/Expert/Conseil_Scientifique/Avis_SemParticipation_Vdef.pdf).
- Edeling, T. (2003), « Rollenverständnis des Managements in kommunalen Unternehmen » dans von Harms, J., et Reichard, C. [eds.], *Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends*, Nomos, Baden-Baden, 235-254.
- Hachfeld, D., Terhorst, P., et Hoedeman, O. (2009), *Vers une gestion publique et progressiste de l'eau en Europe - Quelques cas remarquables*, Transnational Institute et Corporate Europe Observatory, Amsterdam.
- Hall, D., et Lobina, E. (2006), « Supporting water services in developing countries - history, economics and politics », *Memorandum submitted to the House of Commons*, <http://www.parliament.the-stationery->

office.co.uk/pa/cm200607/cmselect/cmintdev/126/126we51.htm.

- Hall, D., et Lobina, E. (2006), *Water as a public service*, Public Services International, <http://www.world-psi.org/TemplateEn.cfm?Section=Home&Template=/ContentManagement/ContentDisplay.cfm&ContentFileID=17283>
- Hall, D., et Lobina, E. (2008), *Water in Europe*, Public Services International, www.psiu.org/reports/2008-01-W-EU.doc.
- Hall, D., Lanz, K., Lobina, E., et de la Motte, R. (2004), *Water Time Project Report*, D7: International Context, http://www.watertime.net/docs/WP1/D7_Int_Context_final.pdf.
- Hall, D., Lobina, E., Corral, V., Hoedeman, O., Terhorst, P., Pigeon, M., et Kishimoto, S. (2009), *Public-public partnerships in water*, Transnational Institute, Amsterdam.
- Hall, D., Lobina, E., Viero Odete, M., et Maltz, H. (2002), *Water in Porto Alegre, Brazil - accountable, effective, sustainable and democratic*, PSIRU et DMAE, Août 2002, <http://www.psiu.org/reports/2002-08-W-dmae.pdf>.
- Herzberg, C., Boede, L., Meyerhöfer, W., et Schliepe, G. (2009), « Faire Preise für Strom, Gas etc. Welche Chancen hat der partizipative Eigenbetrieb » dans Blaha, B., et Weidenholzer, J. [eds.], *Gerechtigkeit. Beiträge zur Sozial-, Bildungs- und Wirtschaftspolitik*, Braumüller, Wien, 41-54.
- Houdret, A. (2006), « La goutte d'eau qui fait déborder... Coopération et conflit autour de l'eau au niveau international et national » dans *La pénurie d'eau: donnée naturelle ou question sociale?/ Water scarcity: a natural factor or a social question?*, Géocarrefour vol. 80, 2005/4. 285-295.
- Houdret, A., Shabafrouz, M. (2006) *Privatisation in Deep Water? Water Governance and Options for Development Cooperation*, INEF-Report 84, Duisburg, Institut für Entwicklung und Frieden.
- Houdret, A. (2008), « Innerstaatliche Konflikte um Wasser: Ursachen, Kooperationspotentiale und politische Handlungsoptionen » dans Bastian, C., Gunkel, A., Leistert, A., Menniken, T., Rhodius, R. et Schlipphake, B. (Eds.): *Wasser - Konfliktstoff des 21. Jahrhunderts: Von der Krisendiagnose zum Problemmanagement.*, Heidelberg, Universitätsverlag Winter, 34-47.

- Houdret, A. (2010), *Wasserkonflikte sind Machtkonflikte. Ursachen und Lösungsansätze in Marokko*, VS-Verlag, Wiesbaden.
- ICIJ (2003), *The Water Barons: How a Few Powerful Companies are Privatizing Your Water*, International Centre of Investigative Journalists (ICIJ) and Center for Public Integrity, Washington.
- Juuti, P. S., et Katko, T. S. (2005), *Water, Time and European Cities- History Matters for the Futures*, Tampere.
- Lamothe, D.-N. (2005), « Le cadre juridique pour la participation du secteur privé dans la gestion des services d'eau potable et d'assainissement dans l'Union Européenne » dans Baron, C, [eds.] (2005), *Société civile et marchandisation de l'eau. Expériences internationales, Sciences de la société*, n°64 – février 2005. 99-117.
- Le Strat A. (ed.) (2008), *Manifestes pour l'eau publique*, Syllepse/Fondation Copernic, Paris.
- Mainwright, H. (2009), *Public services reform...but not as we know it! A story of how democracy can make public services genuinely efficient*, Compass/Unison, Hove.
- McDonald, D.A., et Ruiters, G. (2006), « Rethinking Privatization Towards a Critical Theoretical Perspective » dans Chavez, D. [eds.], *Beyond the Market: The future of public service*, Transnational Institute, Amsterdam, 9-20.
- Sintomer, Y. (2007), *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, La Découverte, Paris.
- Sintomer, Y., Herzberg, C. et Röcke, A. (2008), *Les budgets participatifs en Europe. Des services publics au service du public*, La Découverte, Paris.
- Union Européenne (2000), *Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy*, Union Européenne, Bruxelles.

**LA PARTICIPATION DES USAGERS DANS LA GESTION
DE L'EAU
AVEC UN FOCUS SUR LES REGIES ET ENTREPRISES
MUNICIPALES**

VOLUME II

Yves Sintomer, Carsten Herzberg, Annabelle Houdret (dir.)

AVRIL 2010

CENTRE MARC BLOCH-VILLE DE PARIS

TABLE DES MATIÈRES

Table des matières	2
Problématique de recherche	3
The participation of citizen/users in the management of water – the cases of England, Wales and Scotland, Anja Röcke	6
The spread-all-around dialogue strategy of VA SYD in Malmö (Sweden), Giovanni Allegretti	34
Water Public Company: EMASA (Malaga), Ernesto Ganuza	79
Le sondage délibératif sur la gestion de l’eau en Andalousie : Entretien avec Ernesto Ganuza, réalisé par Héloïse Nez et Julien Talpin	93
Projet externe: « recherche-action avec Nantes Métropole », Clémence Bedu et Rémi Barbier	106
An alien came knocking: attempts at citizen participation in Puglia and in Italian Integrated Water Service, Tommaso Fattori	156
Reclaims for transparency and participative revolts against oligarchisation of local democracy: Lessons from public water provision in Germany, Carsten Herzberg.....	188
Annexe: Guidelines for the case studies	219

PROBLÉMATIQUE DE RECHERCHE

Si le problème de la participation des citoyens-usagers est désormais largement traité dans la littérature scientifique lorsqu'il s'agit des services publics délivrés par les administrations municipales ou par d'autres administrations publiques, la participation des mêmes citoyens-usagers à la gestion des établissements publics autonomes (de type régie), des entreprises municipales de capital public mais de droit privé et des SEM reste par contre un terrain largement vierge. Seules quelques recherches à l'échelle internationale ont été menées sur le sujet, alors que le nombre d'expériences menées n'est pas négligeable. L'enjeu est pourtant d'importance : si l'opinion publique et la communauté scientifique sont le plus souvent focalisées sur la question de la privatisation, elles oublient qu'une part importante de l'action publique passe par des régies, des entreprises municipales et des SEM dont les orientations et plus encore la gestion quotidienne échappent souvent pour l'essentiel au débat démocratique.

Parallèlement, la gestion de l'eau apparaît de façon croissante comme l'un des enjeux majeurs du XXI^e siècle, aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural. Or, après une vague très forte de privatisation qui a marqué ce secteur, des études et des débats de plus en plus nombreux ont amené à remettre à l'ordre du jour l'idée d'une gestion publique et la place de celle-ci tend à remonter au niveau mondial. Au niveau local, des mouvements venus de la société civile et des responsables politiques ont même posé la question de la remunicipalisation des services déjà privatisés, et ce dans plusieurs pays européens.

La question de la place des citoyens-usagers dans la gestion du service public de l'eau est cependant posée. En France, alors qu'une large ouverture de la gestion à la société civile et aux différents *stake-holders* s'est imposée à d'autres échelles (notamment celle des bassins), elle reste peu fréquente dans les régies et SEM municipales de gestion de l'eau. Sur le plan de la recherche, ce terrain est encore largement inexploré.

L'objet central de cette recherche est d'analyser les dynamiques à l'œuvre sur cette question à partir de plusieurs exemples européens. La recherche se centre sur la gestion de l'eau potable d'une part et plus généralement d'autre part sur la participation des usagers au niveau des bassins versants ou à d'autres échelles régionales. Sept cas en Europe ont été analysés. Sur chacun de ces cas et de façon transversale, nous avons étudié en quoi des

formes organisées de participation des citoyens-usagers peuvent contribuer à la gestion municipale, quelles sont les principales limites et les principaux défis rencontrés. Les quatre axes autour desquels la recherche a été menée étaient les suivants :

- **Contribution de la participation sur le plan de la démocratie** (transparence, stimulation du débat public, meilleure prise des citoyens-usagers sur les choix stratégiques et les règles du jeu de l'accès à l'eau, légitimation du gestionnaire et du service)
- **Contribution de la participation sur le plan social** (meilleur diagnostic social concernant les besoins et les capacités, modification de la répartition des coûts et des bénéfices)
- **Contribution de la participation sur le plan de l'efficacité gestionnaire, entrepreneuriale et économique** (meilleur ciblage des besoins, pression pour la réactivité ou la réorganisation des services, adoption de nouvelles solutions techniques, meilleure répartition des coûts et des bénéfices)
- **Contribution de la participation sur le plan du développement durable** (modification des pratiques et des attitudes des usagers comme des gestionnaires, avec une meilleure prise en compte des impératifs du développement durable)

Il s'est agi à chaque fois d'aborder les questions sans préjugé et sans angélisme. Il n'était pas question de chercher des exemples de bonne pratique et de laisser de côté les difficultés rencontrées par les acteurs, mais plutôt de cibler des expériences emblématiques, par la volonté politique qui les soutenaient, mais aussi par les difficultés ou les succès rencontrés.

METHODES :

A chaque fois, la recherche a été menée avec des méthodes qualitatives : analyse de la littérature existante, entretiens, observations de séquence d'interaction. Un cadre commun (grille d'entretien et d'observation) a permis de favoriser l'analyse comparative. Les études ont été menées par des chercheurs disposant d'une connaissance préalable du sujet et pouvant en conséquence mobiliser facilement leurs savoirs en vue de l'enquête.

EQUIPE DE RECHERCHE :

- Giovanni Allegretti, chercheur, Centro de Estudos Sociais, Coimbra
- Rémi Barbier, professeur, Cemagref-ENGEES, Strasbourg
- Clémence Bedu, doctorante, UMR GSP ENGEES/Cemagref, Nantes/Paris
- Tommaso Fattori, militant associatif, Regione Puglia
- Ernesto Ganuza, chercheur, IESA/CSIC, Madrid/Cordoue
- Carsten Herzberg, chercheur post-doctorant, Centre Marc Bloch Berlin
- Annabelle Houdret, chercheure post-doctorante, Adelphi Research Berlin
- Anaïs Mangin, assistante de recherche, Adelphi Research Berlin
- Héloïse Nez, doctorante, UMR CRESPA (Université Paris 8/CNRS)/Université Autonome de Barcelone
- Anja Röcke, chercheure post-doctorante, Humboldt Universität zu Berlin
- Yves Sintomer, professeur, Université de Paris 8, chercheur associé, Centre Marc Bloch (Berlin)
- Julien Talpin, chercheur post-doctorant, UMR CRESPA (Université Paris 8/CNRS)

THE PARTICIPATION OF CITIZEN/USERS IN THE MANAGEMENT OF WATER – THE CASES OF ENGLAND, WALES AND SCOTLAND, ANJA RÖCKE

Introduction

The investigation of the ‘participation of citizen/users in the management of water’ in England and Wales (and Scotland) reveals some of the current trends and paradoxes with regard to public participation in Great Britain, and particularly in England. The situation not only oscillates between a ‘local community empowerment’ and ‘client/customer’ focus, but is also characterized by the simultaneous existence of a highly centralized system of policy-making and a political agenda of devolution and increased local citizen participation. Moreover, the development of public participation takes place in a context where subsequent conservative and Labour governments have pushed for the privatization of formerly publicly-owned goods, as well as the creation of regulatory bodies operating outside public control. They are officially called ‘non-departmental public bodies’,¹ but often referred to in terms of ‘Quangos’: quasi-nongovernmental organizations. New Labour did not take back the privatization of water supply and sewerage services introduced in 1989 by Thatcher. Instead, consecutive Labour governments have aimed to overcome the structural problems in the post-privatization regulatory framework through enhanced state overview and tougher regulation standards. This is the reason why the “withering away’ of regulation foreseen prior to privatization has not taken place; rather, the reverse has occurred, and water companies are now more tightly regulated than any other of the privatized industries” (Bakker 2003b: 363).

Is there any relation between the participation and empowerment agenda the British government has developed over the last years (e.g. Röcke 2009; Smith 2009)² and the question of public participation in the domain of water? Has the empowerment agenda led to an increased involvement of citizens in the management of water? The answer is yes and no – and this ambivalence underlines quite well the British (or rather: English and Welsh) case of water management and public participation. It is ‘yes’ because the government has since 2000 developed standards of citizen participation (‘code of practice on consultation’) that many of the involved stakeholders in the domain of water have adopted (HM Government 2008). Moreover, it created for the first time an independent council for consumer representation (Consumer Council for Water or CC Water); the Independent Review of Charging for Household Water and Sewerage Services (2009) even supports the

¹ These bodies are not an integral part of a government department and carry out their work at arm's length from Ministers, although Ministers are ultimately responsible to Parliament for the activities of bodies sponsored by their department. Quango members are appointed by government.

² See appendix.

idea of introducing a participatory budgeting process in order to strengthen the customer involvement. At the same time, the answer is ‘no’ because the government has centralized the system of consumer representation (Franceys 2006: 12),³ which underlines the overall, highly centralized and complex system of water management that contains little or even no direct civic involvement. Moreover, this system focuses on service users and customers rather than citizens. These customers can regularly take part in surveys or complaint mechanisms issued by different organizations, but they do not have a direct stake in decisions about or within the regulatory framework. Because of the complex and centralized regulation system involving different public, semi-public and private organizations, ‘water’ plays a little role in municipal politics (de la Motte 2005: 23).⁴ In cases of public concern with water (increasing bills, periods of drought, water disconnections, etc.), participation takes or has taken mainly the form of local and national protest and campaigning against the respective institutions (most often the private water or sewerage companies and Ofwat). Otherwise, the different regulatory bodies or key stakeholders deal with all water-related issues.

The present report will outline this situation in more detail. It provides an overview about the topic of public participation in the water management, which is based predominantly of a review of the existing literature on the topic and several interviews. It was not possible to carry out an empirical analysis based on participant observation within the short time-frame of the project, because it took some time to ‘get into’ the complex regulatory framework of water management in the UK and the existing forms of involvement. I hope that this report will, however, path the way for future investigations in this highly interesting domain that cross-cuts economic, environmental, political and societal questions. The first part presents the regulatory system in England and Wales; it discusses the political results of the privatization, namely a simultaneous politicization (water has become an issue of public debate and protest) and de-politicization of water issues (a centralized and complex regulatory framework remote from ordinary citizens). The second part investigates the existing possibilities of public involvement and their development over the last years. The third section contains a short excursion to the Scottish case, where a similar regulatory framework has been adopted although the water infrastructure and – supply are still in public ownership. The conclusion summarizes the main results of the present analysis.

³ CC Water at national level is now the statutory body (supported by six regional committees), whilst the previous system conferred this status to the regional bodies (see below).

⁴ Exceptions occur in extreme cases like toxic water or water drainage.

1. Water management in England and Wales since privatisation: a complex and centralised framework of regulation

“Water management” in England and Wales⁵ describes today (and particularly since the late 1990s) a highly complex as well as centralized system. It “relies entirely on the privatization of assets, integrated river basin management and centralized but shared industry regulation” (Boscheck 2002: 145) involving different types of key stakeholders. These are the Department for the Environment, Food, and Rural Affairs (DEFRA) for England and the National Assembly for Wales; private water and sewerage companies; a consumer council (CC Water); and different ‘quango-style’ regulators, namely the Office of Water Services (Ofwat), the Drinking Water Inspectorate (DWI) and the Environmental Agency (EA). These institutions and organizations, in an ongoing “regulatory game”, manage water-related issues at the national level (Bakker 2003a: 108).

DEFRA plays a central role in setting standards, drafting legislation, and formulating water policy. Moreover, it appoints the personnel of Ofwat, DWI, and the EA, and has itself a regulation role, although it is less clearly defined than the one of the three regulators dealing with economic, product quality and environmental issues (ibid: 69). The Office of Water Services (Ofwat), the economic regulator, has the primary duty to assure that companies have adequate funding to carry out their core duties; as part of this duty, it sets limits on water prices (‘price caps’) charged to consumers.⁶ Ofwat has the final decision on prices, although the Price Review process carried out every five years involves all other stakeholders. The facilitation of competition within the market and the protection of consumer interests are secondary duties for Ofwat (ibid). The Drinking Water Inspectorate monitors the quality of drinking water, and the Environmental Agency is responsible for water resources, pollution control, fisheries and flood defense. The Consumer Council for Water is a national body representing the position of service users: “Our job is to make sure that the consumers’ collective voice is heard in national water debate and that consumers remain at the heart of the water industry. We will also take up consumers’ complaints if they have tried and failed to resolve issues with their water companies” (www.ccwater.gov.uk; 5.10.2009).

Finally, the following national and international private Water and Sewerage Companies and Water Only Companies⁷ are part of the national regulatory process around water-related issues.

The present system of water management sketched out briefly is the result of a development that has been characterized by significant changes over the last 35 years. The

⁵ Northern Ireland and Scotland adopted different systems, *infra*.

⁶ The Price Review process for the 2010-2014 period is currently underway and should be finalised by December.

⁷ Water and Sewerage Companies are the result of the 1989 privatisation by asset-sale of the previous Regional Water Authorities, whilst the Water Only Companies are private companies that have existed since the nineteenth century and have never been in municipal ownership (de la Motte 2005: 10).

municipal system created in the second half of the 19th century was nationalized in 1974, privatized in 1989 and has been constantly re-regulated since the mid-late 1990s.

Until 1973, water and sewerage works were delivered by a great number of local organizations: 157 water undertakings, 29 River Authorities and 1393 Sanitary Authorities (Hassan 1998: 127). The 1973 Water Act represented the culmination of previous attempts to establish an integrated management of water resources in England and Wales. It replaced the previous system through the creation of 10 Regional Water Authorities, based on river basins (ibid). The result of this huge reform, through which “municipalities lost most of their responsibilities for the water sector” (de la Motte 2005: 24) was a “semi-nationalized” industry. In the beginning of the new system, private water companies, regional land committees and local authorities still played an active role, because the reduction from 1600 to 10 bodies did not proceed overnight. Between 1973 and 1989, however, “the municipal tradition in the water industry was gradually eroded” (Hassan 1998: 155). The 1983 Water Act, for instance, abolished the requirement for local authority members to be nominated to the boards of the Regional Water Authorities (RWA). Gradually, moreover, the government introduced new performance standards and aimed to reduce costs and to increase efficiency. Its main goal was “to transform the industry from a public service to a business organization ripe for privatization” (ibid: 156).

Company ownership, May 2004

Company	%	Parent Group	Country
Water and Sewerage Companies (10)			
Anglian Water	100	<i>Anglian Water</i>	UK
Northumbrian Water	25	Suez-Lyonnaise	France
	75	<i>Northumbrian Services</i>	UK
North West Water	100	<i>United Utilities</i>	UK
Severn Trent Water	100	<i>Severn Trent</i>	UK
Southern Water	80.1	<i>Royal Bank of Scotland</i>	UK (Scotland)
	19.9	Veolia	France
South West Water	100	<i>Pennon Group</i>	UK
Thames Water	100	RWE	Germany
Welsh Water	100	Glas Cymru*	UK (Wales)
Wessex Water	100	YTL	Malaysia
Yorkshire Water	100	<i>Kelda</i>	UK
Water only Companies (13)			
Bournemouth and West	50	Biwater	UK
Hampshire Water	50	Nuon	Netherlands
Bristol Water	100	<i>Bristol Water</i>	UK
Cambridge Water	100	Cheung Kong Infrastructure	Hong Kong
Cholderton & District Water	100	Cholderton Water	UK
Dee Valley	100	<i>Dee Valley</i>	UK
Folkestone and Dover	100	Veolia	France
Mid Kent Water	100	Swan Group	UK
Portsmouth Water	100	South Downs Capital	UK
South East Water	100	Macquarie Bank	Australia
South Staffordshire Water	100	<i>South Staffordshire</i>	UK
Sutton & East Surrey Water	100	<i>East Surrey Holdings</i>	UK
Tendring Hundred	100	Veolia	France
Three Valleys	100	Veolia	France

*Company floated on London Stock Exchange; * Company Limited by Guarantee*

Source: de la Motte 2005: 11

In 1989, the 10 Regional Water Authorities were indeed floated on the stock market. The case of water falls into the third period of privatization (Cliften et al 2003: 49) carried out by the 'iron lady'. The first period emerged during the first Thatcher government, "partly by chance" (the success of the policy to create a society of 'home owners'), partly by the political ideology of the minimal state. The second period was one of a "massive

denationalization of public services”, whereas the third one (starting by 1987) was characterized by an extension to “previously untouchable areas such as health and education” – and water. The “most controversial” privatizations (Railtrack, British Energy) were carried out in the fourth and last period. Thereafter, the privatization policy has been continued by the newly elected Labour government and has entered a more contradictory phase (ibid: 50).⁸

The following table presented by Cook (1998) (who relies on an article by David Parker) provides a summary picture of major privatizations carried out between 1977 and 1997.

⁸ “Most privatisations under Labour have taken the form of PPPs or PFIs (private finance initiatives, a close relation). The intention is to introduce the reputedly superior project management skills of the private sector into transport, defence, the NHS, education, and other public services. By 2003, 564 PFI deals had been agreed with a capital value of £35 billion” (Parker 2006: 388-9).

	Date of first sale	Industry
British Petroleum	1977	Oil
National Enterprise Board Investments	1980	Various
British Aerospace	1981	Aerospace
Cable and Wireless	1981	Telecommunications
Amersham International	1982	Scientific Products
National Freight Corporation	1982	Scientific Products
Britoil	1982	Oil
British Rail Hotels	1983	Hotels
Associated British Ports	1983	Ports
British Leyland (Rover)	1984	Automotives
British Telecom	1984	Telecommunications
Enterprise Oil	1984	Oil
Sealink	1984	Sea Transport
British Shipbuilders and Naval Dockyards	1985	Shipbuilding
National Bus Company	1986	Transport
British Gas	1986	Gas
Rolls-Royce	1987	Aero Engines
British Airports Authority	1987	Airports
British Airways	1987	Airline
Royal Ordnance Factories	1987	Armaments
British Steel	1988	Steel
Water	1989	Water
Electricity Distribution	1990	Electricity
Electricity Generation	1991	Electricity
Trust Ports	1992	Ports
Coal Industry	1995	Coal
Railways	1995-7	Railways
British Energy	1996	Nuclear Electricity

This table clearly shows that the privatization of water was part of an overall, massive privatization strategy, which was rooted in the political ideology of the government. At the same time, however, the privatization of the water industry was undertaken without a clear strategy and was contested not only in public,⁹ but also within the government and civil service (Bakker 2003a: 8). The hesitation was partly due to the regulatory framework that would be required in order to deal with the public health and environmental issues related to water. “To a greater degree than any of the industries privatized before it, water lay at

⁹ Due to a broad public protest movement against the plans to privatise the water industry by the mid-1980s, the government put the initiative off the agenda in order not to threaten the forthcoming elections (1987). Once it had won the elections, it pursued the privatisation initiative – this time with success.

the frontier of the market – so much so that new regulatory institutions had to be designed and regulatory bodies created (...) in order to enable the market to function” (Bakker 2003b: 372). Another concern stemmed from the size of the required capital investment, which was due to years and decades of under-investment in the water infrastructure,¹⁰ as well as to new environmental directives of the European Union. The government realized by the late 1980s that an investment programme of roughly £24 billion pounds would be needed to raise the quality of water in the UK to European standards (Hassan 1998: 167) – the quality of drinking water and of the natural environment being also an issue that played an increasing role in public debates. As the government did not accept capital expenditures on this scale being financed through the public sector (ibid), privatization finally appeared as a possible strategy.¹¹

By 1989 (Water Act 1989), the Regional Water Authorities were sold by issuing shares on the stock market. Special discounts were offered to the public to ensure the success of the undertaking. The newly created private water-and-sewerage companies became owners of the entire water system and properties of the Regional Water Authorities. They received 25-year concessions for sanitation and water supply (except for the 25% covered by the still-existing small private enterprises, known as water-only companies) and were protected against competition. “It was the simple creation of private monopolies” (Lobina, Hall 2001: 4).¹² Before privatization, the government wrote off the debts of the water companies, worth over £5 billion pounds. Moreover, it provided companies with a ‘green dowry’ of £1,6 billion pounds (ibid: 5). Finally, the first price regime, launched before the creation of the new economic regulator, was also “extremely generous. As a result, the pre-tax profits of the ten sewerage and water companies rose by 147% between 1990/91 to 1997/98 with sewerage and water prices rising respectively by 42% and 36%” (ibid).

The privatization of the water industry was accompanied by the development of a new regulatory framework, of which the main stakeholders (or their successors) were mentioned above.¹³ Initially, the price cap regulation was supposed to take place once every ten years. Moreover, the system was supposed to require little regulation and to increase efficiency through ‘yardsticks’ competition. Following Bakker, however, a process of “regulatory creep” initiated only several years into privatization (Bakker 2003b,

¹⁰ “In 1974 about 60,000 km of sewers out of a total network of 200,000 km. And 67,000 km of water mains originated from before the First World War. After decades of neglect the physical assets inherited by the RWAs [Regional Water Authorities] had fallen into a sorry state” (Hassan 1998: 147). In the North-East these problems were even stronger. In Manchester during the 1970s, for instance, one sixth of the sewers were over 100 years old, two to three miles even predated 1830 (ibid).

¹¹ Until the year 2000, £36 billion pounds have been spent “to tackle a sizable backlog of capital investments built up under public ownership to improve deteriorated infrastructure and environmental conditions in line with EU commitments” (Boschek 2002: 145). The money has come primarily from increased water charges.

¹² In July 2002, the Government consulted on proposals to create new opportunities for competition in water supply to large commercial and industrial users. These proposals were included in the Water Act 2003 and came into force on 1 December 2005 for customers that use 50 megalitres or more of water. Private customers, however, still cannot choose their company.

¹³ Economic regulators were also created for other privatised sectors, for instance telecommunication (Oftel), electricity (Offer), and gas (Ofgas) (Clifton et.al 2003: 50).

2003b), particularly since the newly elected Labour government that aimed to overcome the worst aspects of the privatized water industry. They were, for instance, the poor management by water companies of the Yorkshire drought of the years 1995-96; the concern over 'water poverty' and related negative public health effects because of increased charges and water disconnections; high leakage rates; and last, but not least, the huge profits made by private companies, whilst prizes for water continued to increase.¹⁴ Because of these developments, 'water' becomes an issue of public concern during the 1990s. Put differently: the privatization of water has politicized the issue, which under the previous system of public water supply (and limited environmental concerns) was hardly an issue of public debate or concern.¹⁵

The newly elected Labour government organized a water summit in May 1997, bringing together the water companies and regulator. It announced a ten-point plan that included, amongst others, mandatory leakage targets; a statutory duty for water companies to conserve water in carrying out their functions; and an announcement that the government would review the water-charging and metering policies (Bakker 2003a: 135). Later that year, it announced the 'Windfall Tax' in order to reduce the excessive profits made in the first post-privatization years. In contrast to the "lax regulation" (Parker 2006: 381) of the first years, and partly in reaction to the changed political climate, Ofwat adopted a tougher approach to the industry. In 1999, it announced significant price reductions for the 1999-2004 Price Review period. It reduced water charges nationally by 12 per cent, which resulted in a "drop in accumulated pre-tax profits for the companies of at least £50 billion" (Sjölander Holland 2005: 234). As a reaction to this development towards tougher regulation, some companies considered the possibility to separate "the running from the owning of their infrastructures" (Boscheck 2002: 146) or even to convert into non-for-profit organizations (a customer-owned mutual company). This aspect, however, cannot be dealt with in detail here (see for instance Bakker 2003a, b; Boscheck 2002; Lobina, Hall 2001). Instead, I now turn to the specific question of the role of public participation in the domain of water and sewerage management in England and Wales.

¹⁴ The case of water represents an *exception* with regard to other areas. Whereas „[i]n most of the United Kingdom, public utilities prices and tariffs have fallen since privatization (...) domestic charges [in the water and sewerage industry] rose sharply after privatization, by over 40 percent in real terms for average unmeasured water and sewerage bills (less for measured or metered services). The privatized water companies justified these increases in terms of the need to fund investments to modernize water and sewerage systems after years of under-investment in the state sector and to meet the requirements of EU water quality directives. But the scale of the increases may also reflect a lack of competition in water services since privatization“ (Parker 2006: 382-3).

¹⁵ Between 1990/1 and 1993/4, by contrast, the number of complaints received by the water companies' consumer services increased from 4,613 to 14,302 (Hassan 1998: 193).

2. Public participation in form of a national consumer council and protest campaigns

The three most important forms of public participation in England and Wales are the national system of consumer representation (CC Water), consultation/complaint mechanisms issued by the regulators and water companies,¹⁶ as well as public protests (organized by NGOs, local authorities or other types of actors). The last issue, public protest, is strongly linked to the role of the media. During the early 1990s, a series of investigate television documentaries, “taking advantage of public anxiety over privatization and drought, can be shown to have influenced more directly the policies of the new government of 1997 than any level of formal public involvement” (Franceys 2006: 14).¹⁷

Generally speaking, public participation in England and Wales is “limited to consultation” and does not include “more advanced forms such as co-decision making” (Lobina, Hall 2008b: 12). This means that the domain of water has not been subject to the recent emphasis of central government to increase direct local community participation and to aim at an ‘empowerment’ of local people, for instance through a “national strategy” of introducing participatory budget institutions in England by 2012 (CLG 2008). Water is part of a centralized governance structure regulated mainly by the state and by organizations working at arm’s length from central government (Quangos). The role of citizens is reduced to their function as consumers of services, unless they opt for forms of action outside the institutional framework and challenge the ongoing decision-making process through public protest.

For instance, environmental NGOs like Friends of the Earth, the Royal Society for the Protection of Birds, and the Council for the Protection of Rural England, have launched campaigns for increased environmental regulation and higher investments in environmental infrastructure (e.g. wastewater treatment works). Similarly, consumer NGOs like the National Consumer Council and the Consumers Association have campaigned for ameliorating the system of consumer representation that existed prior to the 2003 Water Act (below), criticized high prices as well as disconnections. These campaigns, diffused in the public through the media, contributed to the ban of disconnections by Labour and to the reform of the structure of consumer representation (de la Motte 2005: 24) to which I turn below. A more recent example of public protest, the campaign “don’t drain us” that fights against the so-called rain tax, has been launched by the Church of England. Since 2008, it has been protesting against the introduction by the

¹⁶ As mentioned in the introduction, DEFRA has issued a ‘code of practice on consultations’ (above), which the Environmental Agency and other regulators have adopted. Taking account of the government guidance, Ofwat has developed an own ‘code of practice on consultation’ (see www.ofwat.org.uk), which addresses mainly key stakeholders rather than ordinary citizens. Ofwat organizes both written consultation processes (surveys) and meetings with other key stakeholders.

¹⁷ With regard to the forms and possibilities of public involvement in the framework of the European ,Water Framework Directive’ see (Franceys 2006).

water companies of a new system of charging for surface water drainage, which strongly affects voluntary organizations like churches and local community clubs through massively increased charges.

unfair

However you dress it up, the 'rain tax' is still unfair

Charity 'rain tax' bills up by £100 million
Big Business 'rain tax' bills down by £100 million

The Government told Ofwat not to apply the 'rain tax' to churches, charities and clubs. Ofwat have ignored this.

Stop the rain tax at
DontDrainUs.org

Source: http://www.dontdrainus.org/index_Page3386.htm

On the campaign webpage, one can read about the backgrounds of the issue: “In early 2008 Ofwat (the government watchdog for the water industry) and the Consumer Council for Water convinced four water companies to change the basis of charging for the processing of rain water. Non domestic properties would now be charged on the size of their site area instead of the ratable value of the property. Churches, charities and clubs, which often had a zero ratable value, suddenly found themselves on the same scales as large multimillion pound companies. Bills went from virtually nothing to £100 million a year”.¹⁸ The campaign organizers accuse Ofwat of having ignored government guidelines (Water Industry Act 1999) that clearly indicated *not* to treat churches, clubs and charities like commercial enterprises. Various protest activities have been organized so far. For instance, a churchwarden has set up a petition against the reform on the Prime Minister’s website; senior bishops have sung a chorus of “the rains came down and the tax went up” at the Church’s annual general synod (see video on the campaign’s website). A considerable number of MPs (at least 100) have objected the reform, for instance during a debate at the House of Commons on January 15th 2009.¹⁹ At this occasion, MP Nicholas Winterton of the Conservative Party has asked the Parliamentary Under-Secretary of DEFRA, if he intends “to go further than he so far has in dealing with this grotesquely unfair charge, which could put a number of social clubs, sporting clubs and (...) churches in grave financial difficulty? I hope he will indicate that he will approach Ofwat and ask it to review

¹⁸ See <http://www.dontdrainus.org> (October 2009).

¹⁹ See campaign’s website. More information can be found in the BBC article “Ministers fight church ‘rain tax’ (30.1.2009).

the whole basis of the charge. It is a license for the water companies (...) to print money, and we want to stop it. It is unfair". This example points to the 'regulatory game' mentioned above, where the government issues general guidance and tries to push the regulators in the wanted direction. In this case, however, Ofwat seems to have ignored this guidance. Some critical observers even assign Ofwat a "record of bypassing parliamentary scrutiny at crucial moments" (Lobina, Hall 2008b: 12); for example, when it aimed to extend the termination notice of the companies' license during the summer period and thereby reduced the opportunity for public and parliamentary debate (period of summer holidays and closure of Parliament). Although the protection of consumer interests is part of Ofwat's duties, these examples underline that the primary role and orientation of this regulator is the smooth functioning of water companies.

The Consumer Council for Water is the key body supposed to represent the voice and interests of consumers. Even though criticized by the organizers of the anti 'rain tax' campaign (or probably also by other NGOs), its main duty is the strengthening of customers' rights within the overall regulatory framework, and most notably within the process of price regulation carried out every five years. For this process, it also works with the other key stakeholders (Ofwat, DWI, EA, Defra, the Welsh Assembly Government) and takes part in their consultation events.

CC Water was set up through the 2003 Water Act, but came into effect only in October 2005. It is the first time that an independent consumer council exists. With the water privatization of 1989, the consultative consumer committees created in the 1970s were transformed into ten regional Customer Services Committees (CSCs), one for each of the 10 Water and Sewerage Companies.²⁰ They were created as integral part of Ofwat. The economic regulator also set up a national non-statutory body, the Ofwat National Customer Council (ONCC), consisting of the chairs of the CSCs. In 2002, this body renamed itself 'Water Voice' (which later became CC Water), whereas the ONCC became the Water Voice Council (formed by 10 Water Voice committee chairmen) and the CSC the Water Voice Committees. The committees' statutory duties were to "represent the interests of all customers and investigating and monitoring complaints about the water companies" (de la Motte 2005: 15). For doing this duty, they reviewed the annual reports of Ofwat, the water company's business plans for each new period of asset management planning, and involved the public through the organization of focus groups on particular issues, national surveys and the meetings of regional committees (Franceys 2006: 11). The committees were appointed by, staffed by, and financed through OFWAT. The Director-General of Ofwat appointed the chairpersons; then the chair appointed the other members of the committee. Staffs were Ofwat employees, and Water Voice's budget came from Ofwat. Water Voice reported annually to the Director-General of Ofwat (de la Motte 2005: 15).²¹

²⁰ CSCs had a full-time secretariat and part-time paid Chairs (Franceys 2006: 11).

²¹ At the end of the fifteen years of existence, the CSC/Water Voice system was costing about €€0,09 per person represented per year (Franceys 2006: 11). The CC Water structure is more expensive, as members receive a remuneration of £4,211 per annum for 2-3 days work per month (CC Water 2009).

CC Water is now independent from Ofwat and receives its funding by Defra and the Welsh Assembly Government.²² It consists of a head office situated in Birmingham (with roughly 40 members) and four regional offices across England and one in Wales (consisting of 54 members and 5 chairs, 2009). Each region has a committee headed by a Chair who is assisted by a manager and administrative staff. Members of the regional offices are “mainly retirees, former professionals, for instance from local authorities” or academics.²³ They constitute an “ongoing deliberative focus group” and are no ordinary citizens any more, but have become experts of water.²⁴ They review an enormous amount of information from all involved organizations (companies, Ofwat, etc), which is why most members specialize on a certain topic. Committee members’ duties include auditing water companies’ complaint procedure, meeting with local stakeholders and investigating the perspectives of consumers.

The institutional autonomy has enhanced the possible critical stance of CC Water against Ofwat, but has also limited the knowledge about the economic regulator. “We can be ruder about them, but we also know less about what is going on there” (a similar imbalance of knowledge exists between Ofwat and the water companies).²⁵ The 2003/2005 reform has moreover centralized the system of consumer representation. The statutory body is now CC Water at national level and not any more the regional committees. This represents an “interesting approach to delivering greater involvement through centralization” (Franceys 2006: 12).

CC Water engages with the wider public in two main ways: first, through its Board- and committee meetings; second, through ‘research’ done about customers on particular themes (through large surveys or more qualitative studies). In addition, the organization deals directly with the customers in order to handle their direct complaints. Customers shall contact CC Water only when their first complaint made against the respective water company was not successful.²⁶

²² “This is through a charge to water & sewerage companies in England and Wales by the Water Services Regulation Authority (Ofwat). The amount is then passed to Defra and WAG to fund CCWater’s operations. This equates to 25 pence per water bill, per year” (email reply by CC Water, 7.11.2009).

²³ “All Board Members, Directors & Committee members have been recruited through open competition in line with the Code of Practice issued by the Commissioner for Public Appointments. The National Chair, English Regional Committee Chairs, Chief Executive and Independent members were appointed by the Secretary of State (Defra). The Welsh Assembly Government appointed the Welsh Committee Chair. Committee member appointments are made by the CCWater Board” (email reply by CC Water, 7.11.2009).

²⁴ Interview with Richard Franceys, Senior Lecturer in Water and Sanitation Management at Cranfield University and since nine years regional member of the Consumer Council for Water (25.9.2009).

²⁵ (ibid).

²⁶ CC Water has also signed up to the government ‘code of practice on consultations’ mentioned above. This code refers to the ‘Forward Work Programme’ (FWP) which is issued every year and concerns the organisational planning for the next two to three years. The code prescribes 12 weeks out for consultation. Everyone can comment the FWP, potentially also customers; mainly government, water companies and other regulators, however, reply to the consultation (interview with J. Suggate, CC Water, 9.10.2009).

The Central Board convenes publicly twice a year, each of the five regional committees (1 Wales, 4 England) meets every two months. To these meetings, ordinary people „can come along, listen and present their complaints“, which CC Water will then consider further together with the companies. The level of participation at these meetings is usually very low (on average two persons), but usually other stakeholders attend the meetings.²⁷ The location of the regional meetings varies in order to cover the large territories. The research done about customers is both qualitative and quantitative. The number of projects carried out per year depends on the specific political and socio-economic situation. Until October 2010, CC Water had organized three projects, but sometimes it reaches up to six or seven projects per year. Since 2005, it has spent roughly £1 million pounds for research (a small survey costing roughly £10,000, a bigger deliberative even up to £100,000).²⁸ On the quantitative side, one can mention the annual tracking survey that aims to measure and track consumer satisfaction with the service they receive from the water companies and also attempts to track CC Water’s own performance where relevant (1500-2000 people; other large-scale projects might involve 6000 people). Surveys are also organized in the framework of the 5-year Prize Review process. For instance, CC Water organized a large survey (4694 customers across England and Wales) in relation to the Draft Determination proposals published by Ofwat in July 2009²⁹ (other surveys usually involve rather 1500 to 2000 people³⁰). The aim of the Draft Determination (DD) research was to provide an updated snapshot of customer views on these revised investment and pricing proposals. Some of the key findings have been the following:

- (...) “When presented with a list of services and issues which affect people on a daily basis, respondents identified the most important as being health, crime prevention and cost of living. Water and sewerage issues were in the middle tier of priorities which also included energy and the environment. The least important of the listed issues were education, transport and immigration. (...)”
- Nearly half of all respondents (47%) said that current bills were affordable. However, almost a third of customers (31%) said that bills were not affordable.
- 82% of respondents said the DD proposals for water services were acceptable and almost two thirds (65%) thought these proposed changes would be affordable.
- A similar pattern emerged for the DD proposals for sewerage services, where 82% said the proposed changes were acceptable and 66% said the changes would be affordable.
- When looking at the DD proposals for water and sewerage services together, the vast majority of respondents (84%) said the proposed changes were acceptable.
- Respondents of both WaSCs and WoCs were more likely to say that proposals for future investments and prices offered good value for money (55%) than they were for

²⁷ Interview with J. Suggate, CC Water (9.10.2009).

²⁸ Email-reply and interview with D. Horth, CC Water research manager (8.10.2009).

²⁹ These Draft Determinations are Ofwat’s initial recommendations for investment and service levels from 2010 to 2015 and reflect Ofwat’s consideration of the companies’ Draft and subsequent Final Business Plans, and discussions about the implications of these with water industry stakeholders.

³⁰ (ibid).

current services. Only 14% reported that the DD proposals represented poor value for money.

- Over half of all respondents said they would be able to afford bills based on these proposals without any difficulty. However, over two fifths (42%) said they would have to make some cutbacks and adjustments to their spending priorities as a result of the pricing proposals” (CC Water 2009b: 2).

Qualitative projects involve a smaller number of people, from several tens to several hundreds of people. Past research of this type, based for instance on depth interviews, has dealt with the question of how to use water wisely (100 people) or how water relates to vulnerable people (“Living with water poverty”). The last project was carried out by a separate research institute (Creative Research 2009) and involved 42 depth interviews; it investigated the question “how vulnerable, low income consumers live with poverty, how they cope with day to day living and manage their income with respect to their water and sewerage bills” (ibid: 2).

Following a member of CC Water, the role of the customer research has increased considerably since the organization has become independent (2005). „The role of the research is much more important than before. The committees were the central platform for collecting consumer perspectives before. The research is leading now. It helps us to decide what we’re doing (...). Before 2005, we made mainly assumptions about customers’ perspectives. We were guessing – now we ask” (although focus groups and surveys were already used before).³¹ In addition, the central Board meeting was not public before 2005, whereas it has become public with the 2003/2005 reform.³² There exist currently very preliminary plans to develop further the consumer research with the creation of a consumer panel, surveyed regularly on specific issues, as well as to create a more formal meeting type with the other stakeholders during the Prize Review process. Overall, it seems that there exists „an increased recognition of government of our work“,³³ which might point to the fact that the ‚empowerment agenda‘ related to local authorities is coupled, or has even led to, the strengthening of an autonomous customer representation process in the domain of water (and other industries?). In one report issued by CC Water, one can read that the idea of a “consumer-led regulation” is currently emerging and might be developed further.³⁴ The Interim Report of the “Independent Review of Charging for Household Water and Sewerage Services” (July 2009) even recommends that the introduction of a participatory budgeting approach in the domain of water should be explored further.

Overall, however, CC Water has no statutory powers of decision in the regulatory game of water management. “We have no power, but we have a lot of influence“, as one of its

³¹ Interview with J. Suggate, CC Water.

³² Ibid.

³³ Ibid.

³⁴ See under <http://www.ccwater.org.uk/server.php?show=nav.776> (list of „Policy Positions“) the document entitled „Consumer-led Regulation“ (updated October 2009 by J. Suggate).

members puts it.³⁵ Members of CC Water meet the water companies in public every three months, where the latter have to justify their choices. Not many 'ordinary' people attend these quite formalized meetings. Nonetheless, the results are published and thereby made available to the broader public.³⁶ Moreover, the auditing of complaints by CC Water is 'fed in' to the overall performance assessment of water companies carried out by Ofwat. The 2003 Water Act has increased the powers of the economic regulator in this regard. Since 2003, it has the possibility to fine water companies "up to 10% of their turnover in cases of severe breaches of customer service standards, legal obligations, or license conditions" (de la Motte 2005: 8). With regard to customer service, CC Water therefore plays an important role of information, of performance assessment and complaint management. In relation to the last aspect, CC Water handles complaints in three main ways:

"1) We refer the complaint to the company: we do this when the customer calls, writes or emails us and we think the company can help, but has not yet had a chance to do so through their own procedure. We will give the consumer some advice on how the company will handle the complaint, how long it will take for them to reply, and when the company does reply, we will tell the customer if the resolution has been reasonable. Historically, we have sent the complaint in written form to the companies. Recently, we have had good success in getting some companies to create a liaison team for us to speak to so we can share the complaint details by telephone and get the company to offer a resolution by phone on the same day. Some common types of complaints we refer are questions about high bill and problems with the water supply

2) We investigate complaints: we do this when we think the company can help but has already considered the complaint through their entire procedure. CCWater asks the company to supply evidence to help us consider the case; we reach a decision on the service offered by the company and make a recommendation for resolution if appropriate. The companies are not legally bound to follow our recommendations, but often do so. The most common complaints we investigate are high bills and flooding

3) We do not ask the company to resolve a complaint, we reply to the consumer directly: The customer may or may not have had their case considered through the company procedure, but CCWater knows there are some complaints that companies cannot resolve. In these cases we feel it is most helpful to the customer to explain things to the customer rather than make an ineffective referral to the company. We would explain ourselves to the customer why the company cannot resolve a complaint and clarify their rights under the water regulations. The most common complaints we reply to directly are those about how companies raise charges.

We also receive a large number of enquiries, which we answer directly. Enquiries are simply customer questions, rather than expressions of dissatisfaction about a company

³⁵ Interview with D. Horth.

³⁶ Interviews with J. Suggate and R. Franceys.

service. The most common ones are questions about how to contact the company or how the bill is calculated.”³⁷

All in all, the complaint management is one central area of activity next to the research on consumer perspectives, the creation of public awareness on certain issues, and the promotion of the consumer perspective in the discussions with the other key stakeholders. Whereas it is “impossible to directly link changes in direction or policy directly to CCWater, (...) there have been some clear signs that CCWater’s influence is implicit within the direction or statements of some of these stakeholders.”³⁸ Following to CC Water, for instance, the introduction of the idea of PB to the 2009-“Interim Report” mentioned above represents “a direct link to the influence and responses CCWater made about negotiated settlement and a greater involvement for consumers in setting investment and service levels.”³⁹ Even though the positions of CC Water are regularly overlooked,⁴⁰ some members have expressed their feeling that “without us they would get away with more” (Franceys 2006: 11), ‘they’ being probably water companies. The “All Party Parliamentary Water Group” has welcomed the greater consumer input to the current Prize Review, but it is not possible to determine the concrete effects of customer involvement in the discussions with Ofwat (ibid: 15). The final decision lies within the economic regulator; and it is the government that has the ultimate power to change the regulatory framework and the policy goals. In this undertaking, it might consider the propositions made of CC Water or not.

Is there any difference in relation to public participation in Scotland, where water is still in publicly ownership?

3. A short excursion to the Scottish case

Unlike in England and Wales, ‘water’ is still a publicly owned good in Scotland. No privatization has taken place in Scotland so far, even if there are currently discussions in the Scottish Parliament about the pros and cons of this option (some argue that the government policy would not change with a change of the ownership). The competences for water have been entirely devolved to the Scottish Parliament; there exists no common (UK) legislative framework.⁴¹ This does not hinder the respective organizations on both sides to work together where it is possible, one issue being for example the question of affordability (problems of low-income groups to pay water/sewerage bills). Although the ownership of water is different in Scotland, England and Wales, the regulatory structure is very similar. Like in England and Wales, the (Scottish) government is responsible for

³⁷ Email-reply by CC Water research team, 7.11.2009.

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Interview with R. Franceys. See on this point also his article (Franceys 2006).

⁴¹ Certain issues are dealt with UK-wide, for instance overall questions related to competition managed by the UK Competition Commission.

legislation and the overall policy of water management. Scottish Water is the national water authority.⁴² It provides drinking water to 2.2 million households and 130,000 business customers in Scotland and is also responsible for waste water. Like Ofwat in England in Wales, the Water Industry commission for Scotland has the statutory task to determine price limits for Scottish Water. Waterwatch Scotland is the customer representation organization (like CC Water), supposed to investigate customer complaints and to report on customer issues. The Drinking Water Quality Regulator (DWQR) for Scotland is responsible for monitoring and confirming that the drinking water supplied by Scottish Water through the public water mains system meets the requirements of the drinking water quality regulations. The Scottish Environment Protection Agency (SEPA) is responsible for monitoring Scottish Water's discharges to ensure they meet environmental requirements. SEPA also advises Ministers on the delivery of and the need for future investment in environmental improvements and is the responsible agency for implementing the Water Framework Directive.

Following a member of the Scottish government, the way of policy implementation in Scotland is very different compared to England and Wales, despite the similar regulatory structure. "Whereas Defra gives very general guidance, the Scottish government is much more prescriptive. We are very directive with regard to what Scottish Water has to achieve and on the prizes. Ministers set clear standards on water quality, customer service, charges, and the principles that underpin charges. This is the reason why there is much greater political control".⁴³ In Scotland like England and Wales, 'water' is a national issue (it plays no role in municipal politics), carried out and managed by national (i.e. Scottish) organizations. Local authorities in Scotland collect water charges, but they have no decision powers; they are a „collecting agency“.⁴⁴

Water Watch, the body dealing with consumer representation, has become completely independent since 2006. Before that date, it was part of the economic regulator (and was called 'Water Consultation Panel'). Like CC Water, Water Watch deals both with the customers and with all key stakeholders in order to highlight the role and perspectives of customers in water-related issues. The organizational structure consists of four National Committees dealing with issues that affect all customers and of five Regional Panels that handle with more local concerns. The latter hold public meetings four times a year in order to meet directly with the public (approx. 20 meetings per year).⁴⁵ Any specific issues identified by the panels are then passed to the 2nd tier Customer Contact Team who will

⁴² It was created by the Water Industry (Scotland) Act 2002 by merging the existing three public water authorities

⁴³ Interview with T. Harevey-Jones, Water Industry Team of the Scottish government (9.10.2009).

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ These meetings of roughly two hours each take usually place in the evening. A panel member moderates the discussion. Other regulators are invited to attend meeting in order to directly deal with raised concerns; in some cases, they can then provide an immediate answer to the concern. Usually public involvement is very limited, but sometimes up to 40 people can attend the meeting – the more little the community is, the greater the number of participants: in rural areas are more problems and more cost-intensive problems linked to water (interview with G. Walker, member of Water Watch Scotland (13.10.2009)).

follow them up with Scottish Water. The Contact teams deals with “approximately 1100 direct customer contacts (60% householders / 40% non domestic customers) per year raising 2100 individual issues ranging from customer service, billing and charging, flooding, new connections, etc. Complaints are against Scottish Water who supply water to domestic customers, and all Licensed Providers serving the non domestic market”.⁴⁶ Depending on the raised concern, it can take 2 weeks, two months or even two years to deal with an identified problem.

Unlike CC Water, Water Watch Scotland does have certain statutory powers, namely the powers to make ‘statutory recommendations’ on any water industry issues affecting customers. Whereas this power has never been used so far (the threat was enough), WWS has the possibility to apply this power in cases where its proposals are continuously ignored by the respective organizations (e.g. the economic regulator). In concrete terms, then, this means that the issue is officially handed over to the Minister of Transport, Infrastructure, and Climate Change.⁴⁷ Despite these and the other differences mentioned between Scotland and England/Wales, the situation with regard to public involvement does not appear to be fundamentally different. National regulation follows tougher rules in Scotland than in England and Wales, and WWS has more powers of influence than CC Water. In addition, Scottish Water does organize public meetings (roughly three to four per year) in order to get in direct touch with customer⁴⁸ – something which is not done by private water companies in England and Wales. However, ‘water’ remains a domain, where direct citizen participation is limited mainly to different forms of customer involvement. These customers can present their claims and make propositions, but they do not have a direct stake in decisions. It is a question of further research to systematically compare the Scottish (and Irish) legislative and policy framework with that of England and Wales, and to address the question in how far existing differences (especially public versus private ownership) can have an impact on the question of public participation.

Conclusion

This investigation into ‘public participation in the management of water’ in Great Britain (particularly with regard to England and Wales) has provided an overall picture of the current situation and the previous developments in this field. I argued that the privatization of the water infrastructure and supply in 1989 led to a politicization and de-politicization of the issue. It has become depoliticized because the regulatory structure is highly complex and does not foresee any direct citizen involvement in the regulatory game between different key stakeholders. The current system, which oscillates “between the need for stable returns and efficiency incentives, between consumers as citizens and as customers,

⁴⁶ Email-reply by G. Walker, member of Water Watch Scotland (5.10.2009).

⁴⁷ Interview with G. Walker.

⁴⁸ See information on meetings and present and past consultation on the website <http://www.scottishwater.co.uk>.

between nature as resource and as environment” (Bakker 2003b: 372), involves citizens via a representative structure (CC Water), as well as through surveys and complaint systems (citizens as customers). At the same time, the privatization has politicized the issue of water. It has become a ‘hot’ issue, for instance during the 1995-drought and the simultaneously increasing prices for customers and ‘fat cat’ salaries of directors and managers of private water companies. This has led to the organization of protest actions and movements, which through intensive media coverage (and critical investigations organized by television channels) could exert considerable pressure on the regulators and/or the government.

Since the mid-late 1990s, the government has established a tougher regulation system (particularly the newly elected Labour government). These initiatives have led to “regulatory creep” (Bakker 2003a, b) instead of lighter touch regulation standards as initially hoped by supporters of the privatization initiative. In a parallel move, the position of the consumer body has been strengthened by making it independent. Unlike in Scotland, CC Water has no powers of influence like the ‘statutory recommendation’ passed over to the Minister. The auditing of complaints, however, plays a role in the overall performance assessment of water companies carried about by Ofwat, the economic regulator.

Although through different activities, both CC Water and diverse NGOs and protest movements could in the past influence the development of regulatory standards in the direction of a more transparent (democratic impact), ecologic (higher environmental standards)⁴⁹ and socially oriented system (ban of disconnections, reduced charges, etc.). Water has become an issue of public concern through the protest campaigns and media reports on issues like water poverty and increased charges. Moreover, CC Water has carried out research on questions of customer satisfaction and particular problems and needs. This information, and above all the issues raised by local and national protest campaigns, have been important to motivate the government (and Ofwat) to introduce tougher regulation standards that limit the enormous profits made by private companies in the first years after the privatization of water.

‘Public participation in the management of water’ in the UK represents a governance structure where citizens ‘as citizens’ have played, so far, a subordinate role. Their involvement relies on the logic of representation through CC Water, which for some observers relates to a “technocratic tradition – consumers are ‘represented’ not by people chosen by them, but by experts with a duty to safeguard their interests” (de la Motte 2005: 26).⁵⁰ The perspectives of citizens ‘as consumers’ inform decisions of stakeholders through

⁴⁹ The question of sustainable development is dealt with by the environmental regulator (and NGOs or other organisations working on the issue). In this domain, and within the present regulatory framework, it seems that the requirements by the Environmental Agency need to be *counterbalanced* by customer interests rather than being pushed by them. For instance, CC Water might investigate in how far customers are willing to pay for a more sophisticated system of sewerage treatment and try to spread costs over several years instead of starting to implement the environmental programmes immediately.

⁵⁰ De la Motte makes this claim with regard to the CSCs (Customer service Committees) and the ONCC (Ofwat National Customer Council) that existed before CC Water, but it does also relate to CC Water.

the organization of surveys and complaint mechanisms – although there exist no clear mechanisms of how the results of surveys are indeed used by the stakeholders in their decision-making processes. Like in all surveys, policy makers use them as source of information, but select the issues they consider to be important. The developments on the last pages have shown that the goal of ‘empowering people’ relates mostly to the inhabitants of a local area and not, or not yet, to customers of the water industry – although the ideas of a “consumer-led regulation” and of introducing a participatory budgeting approach seem to encounter more and more interest. In any case, the people who live in a neighborhood are also those who use water services and pay their water and sewerage bills. It will not be possible to reach the far-reaching democratization goals issued by the government,⁵¹ if the delivery and management of key service areas like water take place in a completely different sphere of decision, as it has been practiced until today. The case of water therefore underlines the profound ambiguity of the present situation in the UK. On the one side, it appears as “promised land of citizen participation” (Röcke 2009) that aims at a more participatory democracy and the real empowerment of local people, but on the other as country of technocratic governance, that confines citizens to their role as customers and confines the possible influence of citizens/consumers to clearly delimited domains.

Bibliography

BAKKER, Karen (2003), *An Uncooperative Commodity: Privatizing Water in England and Wales*, Oxford University Press, Oxford, New York.

– (2002), “From public to private to ... mutual? Restructuring water supply governance in: England and Wales”, in: *Geoforum*, 34, p. 359-374.

BOSCHECK, Ralf (2002), “European Water Infrastructures: Regulatory Flux void of Reference? The Cases of Germany, France, and England and Wales”, in: *Intereconomics*, May/June, p. 138-149

CC WATER (2009a), Guide to CC Water chairs and committee members, April 2009 (www.ccwater.org.uk)

CC WATER (2009b), Customers’ Views on Ofwat’s 2009 Draft Determinations. Final Report, October (www.ccwater.org.uk)

CLIFTON, J. et. al (2003), *Privatisation in the European Union. Public Enterprises and Integration*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, Boston, London.

⁵¹ “We want to shift power, influence and responsibility away from existing centres of power into the hands of communities and individual citizens. (...) A vibrant participatory democracy should strengthen our representative democracy” (Communities and Local Government, 2007: 1). See also the appendix on this aspect.

COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (2007), *Communities in Control. Real People, Real Power*, Communities and Local Government Publications, London.

COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT (2008), *Giving More People a Say in Local Spending. Participatory Budgeting: a National Strategy*, Communities and Local Government Publications, London.

COOK, Paul (1998), “Privatisation in the UK. Policy and performance”, in: D. Parker (ed.), *Privatisation in the European Union. Theory and Policy Perspectives*, Routledge, New York, p. 242-257.

CREATIVE RESEARCH (2009), *Living with Water Poverty. Report of Research Findings*, London, June

FRANCEYS, Richard (2006), “Customer committees, economic regulation and the Water Framework Directive”, in: *Water Science & Technology: Water Supply*, 6/5, p. 9-15.

HASSAN, John (1998), *A History of Water in Modern England and Wales*, Manchester University Press, Manchester, New York.

HM Government (2008), *Code of Practice on Consultation*, Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform, London.

Independent Review of Charging for Household Water and Sewerage Services (2009), *Interim Report*, London.

LOBINA, Emanuele and HALL, David (2008), *Water*, PSIRU, Business School, University of Greenwich.

– (2008b), *The illusions of competition in the water sector – a response to the OFWAT/Cave consultations on introducing competition in the water sector in England and Wales*, PSIRU, Business School, University of Greenwich.

– (2001), *UK Water privatization – a briefing*, PSIRU, Business School, University of Greenwich.

MOTTE, Robin de la (2005), *D10m: Water Time National Context Report – UK*, PSIRU, Business School, University of Greenwich.

PARKER, David (2006), “The United Kingdom’s Privatization Experiment: The Passage of Time Permits a Sober Assessment”, in: M. Köthenbürger et.al. (eds.), *Privatization Experiences in the European Union*, MIT Press, Cambridge (Mass.), London (England), p. 365-398.

RÖCKE, Anja (2009), *Democratic Innovation through Ideas? Participatory Budgeting and Frames of Citizen Participation in France, Germany and Great Britain*, Ph.D. thesis, EUI, Florence.

SCHERRER, Christoph, BEILECKE, François and KOHLMORGEN, Lars (2004), *Gemeinwirtschaftliche Auswirkungen einer Liberalisierung und Deregulierung öffentlicher Dienstleistungen durch das Gats im Sektor Wasserversorgung*, Universität Kassel.

SJÖLANDER Holland, Ann-Christin (2005), *The Water Business*, Zed Books, London.

Appendix The ,participatory politics' of New Labour

'Democratic Renewal' has been since 1997 a central theme of the New Labour agenda and has marked a difference to the previous Conservative governments⁵². In the first years of New Labour, however, 'democratic renewal' included mainly institutional measures such as to modernize local electoral arrangements, to introduce clearer political management structures, and to strengthen the council's role as 'leaders' of their local communities. There did exist a fourth, more 'participatory' element in this agenda ("to develop new ways in which councils listen to their communities and involve people in their decisions"). It was, however, mostly oriented towards the participation of citizens in the role of *consumers* of local services (the quasi-unique focus of the previous Conservative governments), and consisted of the spread of surveys, focus groups, interactive internet pages, or various sorts of consultative meetings.⁵³ "Innovations in citizenship or democratic engagement were relatively neglected", though the organization of citizen juries⁵⁴ or of local referendums constituted noticeable exceptions (Wilson, Game 2002: 359).

In the last years, the focus has shifted from a consumer-orientation towards the greater involvement, engagement and 'empowerment' of *citizens* and *communities* (e.g. Cabinet Office 2007; Communities and Local Government 2006, 2007, 2008; Ministry of Justice 2008). Already before, the participation and empowerment agenda was part of the neighborhood renewal agenda (e.g. Social Exclusion Unit, Cabinet Office 2001). During recent years, however, it has spread to other policy domains like for instance the Police (Home Office 2008), Health (National Health Service Act 2006), Justice (Ministry of Justice 2008), and Youth.⁵⁵ One reason for this shift is probably linked to a process of policy learning (the growing practical and academic evidence about the potential positive outcomes of local participatory practices⁵⁶). Another reason is related to a developed legitimacy crisis of representative democracy:

⁵² Extract taken from Röcke (2009), p. 113-117.

⁵³ See overview of existing participatory mechanisms in Wilson, Game 2002: 45.

⁵⁴ The Institute for Public Policy Research has diffused this process since 1994 and set up a first series of experimentations in 1996. After the election of the Labour government, the number has grown considerably, with more than 200 examples that have been initiated (Sintomer 2007: 116).

⁵⁵ Already now, the Department for Children Schools and the Family (DCSF), the Youth Opportunity Fund and Youth Capital Fund involve young people in making decisions on the allocation of these funds in their area. There exists a commitment in the DCSF's ten year youth strategy "to encourage councils to take more account of young people's views when deciding on resources for services for young people so that by 2018 young people will have a real say on how 25 per cent of that spending is allocated" (Communities and Local Government 2008: 22).

⁵⁶ The Department for Communities and Local Government itself has published a research report, which underlines the positive outcomes of PB and of other participatory instruments (CLG 2009).

“61% of citizens feel that they have no influence over decisions affecting their local areas; only 42% of people are satisfied with the performance of their local council; only around a third of the population vote in local elections, and of those who do not vote 41% claim that it is because they do not think it will make a difference; and residents in the most deprived areas have the highest level of alienation from the political system” (CLG 2006: 30-31).

Further signs of this ‘crisis’ have been the loss of party membership for the Labour and Conservative party, whilst extreme right parties could expand their influence.⁵⁷ During the 2009 local elections, which took place in the shadow of the strong party-internal power battle, the Labour party remained even behind the Liberal Democrats, which brings into question the traditional two-party system.

The emphasis of the government on the topic of citizen participation (“We want all councils to focus more on their citizens and communities”, CLG 2006: 7) has definitely provoked a spread of participatory practices. The great majority of local councils have established some form of citizen involvement, be it user- or citizen oriented. In a survey carried out in 2007 with 102 councils, for example, the following picture emerged (which is based on the self-declaration of these authorities):

- 90 % [of the surveyed councils] have neighborhood forums/meetings which are open to the public
- 90 % use residents’ focus groups
- 83 % allow questions from the public at council/committee meetings
- 64 % hold interactive budget consultations (...)
- 30 % have ward budgets for individual councillors
- 28 % guarantee an automatic response to petitions
- 24 % use citizen juries
- 10 % have a leaders/chief executives’ blog to which the public can comment (CLG 2007a: 23)

Moreover, the Participatory Budget Unit, the official partner of the government for carrying out the “National Strategy” for implementing PB (below), writes in the June 2009 e-Newsletter that it receives more and more queries from local authorities who “are now beginning to think about how they can evidence the Duty to involve”. These developments witness the integration of citizen participation to the general practice and normative horizon of local government, i.e. the *référentiel* of public policy. With regard to the UK, it is probably also true that never before have citizens had so many institutionalized

⁵⁷ Compared to the ‘party democracy’ of Germany, the most important political parties in the UK have a more reduced membership base, which is probably linked to the fact that until the 1970s parties played a quite limited role in the UK, particularly at the local level (Wilson, Game 2002: 282). Between 1997 and 2006, the number of Labour party members went from a peak of 405.000 down to less than 200.000; the party had 176.891 members at the end of 2007, which represents less than a fourth with regard to the membership rate of the 1970s (roughly 800.000). During the last European elections, the National British party received 2 seats, the first time this happened at national elections.

possibilities of engagement – a statement that will reappear in relation to the “participatory boom” in Germany. It is not clear, however, what impact this development has, has had, or will have on the non-institutionalized participatory groups like social movements or other ‘bottom-up’ organizations, which flourished in the 1960s and ‘70s.⁵⁸ Do they ‘boycott’ the government agenda or try to cope with it? Will they be weakened or strengthened in their activities?

Despite the clear spread of the idea and practice of institutionalized citizen participation, many observers are quite skeptical about the changes these developments might lead to. They question, first, the relative importance of citizen participation with regard to the considerable power that remain in the hand of public, public-private and private organizations (Smith 2009a; Hay, Stoker, Williamson 2008). A second criticism concerns the difference between the centralist imposition of the empowerment agenda at the local level, whilst national government is itself unwilling to cede its own power. Citizens and communities are called on to participate at the local level (and local councilors are called on to devolve their power to the citizens), but the overall institutional framework is not subject to modification.

“The Government believes that representative democracy – and therefore Parliament – must remain at the heart of the governance of this country” (Ministry of Justice 2008: 3).

This discussion paper proposes three, consultative instruments for increasing the citizen ‘input’ to the system in addition to regular elections. First, it names deliberative forums like ‘citizens’ summits’ (representative groups of 500-1000 citizens elaborate a recommendation about a specific topic, which will be put to Parliament for consideration) and citizen juries (representative panel of 50 to 100 citizens, consulted about specific issue and ‘fed into’ government debates rather than being put to Parliament). Second, the paper mentions petitions (petitions put forward by citizens that attract more than 200 signatures are passed to appropriate government department for consideration and response). Third, it proposes referendums without binding force on Parliament, but aiming to influence Parliamentary debates on the issues at stake. Even though these instruments do not directly relate the perspective of citizens to the decision-making process, a ‘serious’ and regular organization of such procedures could considerably change a style of policy making dominated by small expert circles and very limited citizen impact.

⁵⁸ The development of social movements began however early in Britain, the ‘Campaign for Nuclear Disarmament’ being created already in 1958. In the 1960s, “the radical student and anti-war movements (...) stimulated the rise of women’s and other personal liberation movements, but were, during the 1970s, overshadowed by the rise of trade union militancy and competing Trotskyite groups. After Labour lost office in 1979, forces that elsewhere achieved autonomous development as ‘new social movements’ were, with the exception of environmentalism, largely brought within the orbit of the Labour left, which for much of the 1980s was in the ascendant within the Labour Party even as the party itself was in electoral outer darkness.” Since the election of New Labour in 1997, social movements contested the ‘war on terror’ and increasingly investigated the emerging ‘global justice’ agenda (Rootes, Saunders 2005).

A third type of critique condemns, however, the limited outcomes of many such practices, especially when they are carried out without adequate resources and professional expertise and experience (Smith 2009a: 19). Smith criticizes, furthermore, the limited political imagination of participatory practices implemented in the UK. Comparing the situation in the UK to probably the most far-reaching examples of participatory governance today, the PB process in Porto Alegre and the citizens' assemblies in British Columbia and Ontario in Canada,⁵⁹ he evaluates the ongoing reform process in terms of a "rather conservative reform strategy" unlikely to empower local people and to tackle the 'crisis' of representative government. It is true that at local level, participatory instruments seem to be rare that deal with issues related to the overall political agenda (for instance the 1999 referendum in Milton Keynes about the forthcoming budget and council tax level). Instead, widespread approaches are either the consultation about specific questions and/or the devolution of small amounts of money to groups of citizens (communities) without involving them to the discussion and decision about the broader framework (e.g. role of public private partnerships in the delivery of public services). With regard to this situation, the strategy of the government seems to be

"[t]o protect the existing core decision-making responsibilities of national and local representative institutions whilst allowing citizens controlled, but considerably enhanced, access through a variety of new engagement mechanisms" (Hay, Stoker, Williamson 2008: 4).

The recently-increased emphasis on community participation and empowerment perfectly fits into this framework, because it usually involves the participation of *local* communities to matters of *local* concern, for instance related to a particular neighborhood. (...) It is more recently that the Labour government has linked the idea of community to a more participatory approach of politics.⁶⁰

"We want to shift power, influence and responsibility away from existing centers of power into the hands of communities and individual citizens. (...) A vibrant participatory democracy should strengthen our representative democracy" (Communities and Local Government, 2007b: 1).

This type of programme is close to academic discourses and analyses (this investigation included), which regularly aim for "reforms that move beyond the traditional forms of representative democracy" (Dalton 2004: 204; Smith 2009b). It is noteworthy in this regard that the New Labour governments have always had close links to centre left think tanks working about participatory reforms, for instance the 'Institute for Public Policy Research' (or Demos) that promoted amongst others the idea of citizen juries in the UK (Bevir 2005: 30). At least at the discursive level and with regard to local authorities, there has been a shift from a focus on user participation and consultation, characteristic of the first years of the Labour government, to a more political approach to citizen participation, which finds its expression in terms like shift of power, participatory democracy and empowerment.

⁵⁹ See chapter 2.

⁶⁰ This last paragraph is taken from Röcke 2009, p. 121.

List of interviews

Diana Horth, CC Water Central Office, 8.10.2009

Jennifer Suggate, CC Water, 9.10.2009

Richard Franceys, academic and member of a CC Water regional panel, 25.9.2009

Tom Harvie-Clark, Scottish Government, 9.10.2009

Joyce Carr, Scottish Government, 2.10.2009

Gail Water, Water Watch Scotland, 13.10.2009

In addition, I received a detailed email- answer to my questions by a member of Ofwat, the economic regulator for England and Wales. This person preferred not to take part in a phone interview.

Several other people (academics working on the issue and Jez Hall, a member of the PB Unit), provided information and contact details.

THE SPREAD-ALL-AROUND DIALOGUE STRATEGY OF VA SYD IN MALMÖ (SWEDEN), GIOVANNI ALLEGRETTI

1. Introduction

This paper will analyse the case of VA SYD, the agency which deals with the water and wastewater system in Malmö and Lund municipalities in south-western Sweden. The experience is widely considered a peculiar case, both because of the organizational structure given to the agency, and its history. Even if VA SYD also has responsibilities in the pivotal field of waste collection and disposal services (at least for the City of Malmö), the following paragraphs will try to focus mainly on water and wastewater facilities and management. The analysis will be pursued taking into consideration the special situation of Sweden, both in terms of the public debate on water and the normative framework: so it will be easier to conceive some principles and tools which – due to their suitable replicability - are imaginable as useful suggestions to be emulated in the French context or elsewhere.

2. Some highlights on the context

The physical and human geography

In Sweden, water comprises 9% of the land area, making the nation one of the world's most water rich countries (Thampapillai, 2007). There are almost 100,000 lakes: the four largest constitute a quarter of the total lake areas, while 90 % have a size of less than 1 km². The average runoff in all rivers amounts to nearly 200 cubic km (SWWA, 2000), which means that only 0.5 % of the theoretically available resource is extracted for municipal use. Less than 1% of water is needed for human use.

Stockholm – for example - uses only 3 % of the average outflow from the third largest lake in the country to supply the metropolitan area with water. Other users of water in Sweden, such as industry and farming, withdraw approximately three times as much water as the municipal sector. Only in the south-eastern part of Sweden, the Götland Region and the archipelago islands, water supply is a bit more problematic: for the rest of the country abundance of available water-resources represents a reality.

The majority of the country, one tenth of which is north of the Arctic Circle, is covered by forests, while less than 10 % is farmland. Almost 83% of the Swedish population – which counts more than 9 million inhabitants – is mainly concentrated in towns with more than 5 000 citizens, especially in the coastal areas. These have the highest density in a belt

extending from Stockholm on the east coast to Gothenburg on the west coast and the Skåne region, where the important city of Malmö constitutes an important transnational metropolitan area together with the Danish capital Copenhagen. Including its suburbs, the capital Stockholm has about 1.5 million inhabitants, while the Gothenburg metropolitan area has 0.7 and Malmö 0.5. The population of an average Swedish municipality is around 15,000 inhabitants, being that there is a wide range of differences, ranging from the tiny Bjurholm (2,500) to the over 810,000 in the largest city, Stockholm. Some big municipalities in terms of area have a small population (as Kiruna, where 24,000 people live in 19,447 km²) and the opposite is also true (as in the case of the small Sundbyberg, which gathers 36,000 inhabitants on 9 km²).

The political/administrative system

Sweden (which joined the European Union in 1995) has a constitutional monarchy with a one-chamber parliamentary form of government (*Riksdagen*). The 349 members of parliament are elected every four years on the same date as the other two governmental levels: the County Administration (which mainly take care of the health system, having an examining, supervising and co-ordinating function on other sectors) and the Municipal Government. Sweden is divided into 18 county councils, and two regions (Västra Götaland and Skåne), but there is no hierarchical relation between municipalities, counties and regions, since all have their own self-governing local authorities with responsibility for different activities⁶¹. The current Local Government Act (1992) defines the roles of the 290 municipalities (half a century ago there were 2,300). They are responsible for fields like planning, construction and operation of the facilities for water and wastewater. The municipalities also own these facilities. Over the past 50 years, responsibility for several other nodal public services - such as social care and elementary schools - has been shifted from the central state to municipalities. Today (SALAR, 2009) 35 % of municipal resources is allocated mainly for Social services and 28% for Education; out of a total of 753,000 employees (around 20 % of the total working population) 58% work in these two fields.

The principle of vertical subsidiarity led to the gradual improvement of the financial situation in each local authority, the goal being to strengthen municipal autonomy. Local authorities in Sweden have three main sources of revenue: local income tax, income from services (which together represent two thirds of municipal wealth) and state grants. The last represent an average of almost 18 % of total municipal income, showing the degree of substantial autonomy which characterises Swedish local governments.

At the local level, the electorate consists of all Swedish citizens aged over 18, as well as non-nationals who have been registered in Sweden for three years. Today, 41% of Sweden's 42,000 local council politicians are women (they were 10% in 1950). Only 1% of local politicians have a full-time commitment: apart from the mayors (elected as

⁶¹ The only exception is Götland, an island in the Baltic Sea, whose municipality also has the responsibilities and tasks normally associated with a county council.

coordinators of an executive cabinet which also includes the opposition parties) the others work only part-time.

Water governance in Sweden

The water and sanitation system in Sweden is called VA (from the word *vatten* = water) and it employs some 6,000 staff, one third of which works at the wastewater plants. 2,000 are occupied with maintenance of infrastructures and pipe networks and 2,000 are in-door staff (Gustafsson, 2001). They were 10,000 in the '90 and have been reduced mainly due to automatisisation (SWWA, 2000).

Sweden has slightly over 2,000 publicly owned water works, 10% of which are based on the withdrawal of surface water, covering 51 % of the population. Some 7% of the works withdraw their water from artificial groundwater (serving 23 % of consumers) whereas the groundwater-based plants (more than 1,700 in number) serve the remaining 26 %. In terms of consumption, the average is 330 litres per person and day (SWWA, 2000). Of this, a little less than 200 litres are used in households⁶², and the remaining 130 in production, whereas the leakage represents on average of around 20 % of the water produced. The national average price of water is one of the lowest in the world (around 5 times less than the 70 dkr of Denmark), even if small differences depend on the abundance in diverse areas of the country. The total costs for running the publicly owned facilities in Sweden was SEK 14.1 billion (around 1.4 billion euros) in 1999: out of this cost, 42 % could be referred to the production and distribution of drinking water and the remainder to the collection and treatment of sewage.

The Water Governance system in Sweden involves an articulated range of different institutions and a complex legal framework. In the next paragraphs only those aspects which have a more direct relation with the central topic of this paper⁶³ will be described.

The division of tasks and responsibilities.

In Sweden, drinking water is classified as food, and thus the water works are run like a food production unit, dealing both with surface water as well as groundwater. Due to the advantages presented by groundwater (lower temperature and smaller contents of unwanted organic substances and bacteria) Sweden is implementing several programmes to promote artificial infiltration in order to gain the advantages of groundwater and minimise, at the same time, the use of chemicals in water production. Due to water abundance, today the VAT on drinking water prices (introduced in 1990 – as a 20% rate) is the highest possible (25%), while being lower (12.5) for the bottled water sold on the market.

⁶² According to the SWWA, the consumption in households “may be apportioned as follows: 10 litres for drinking and food, 40 for flushing the WC, 40 for dish-washing, 30 for laundry, 70 for personal hygiene and 10 litres per person and day for other uses.

⁶³ For a more complete discussion in English, see Gustafsson, 2001 and Thampapillai, 2007.

Water supply and sanitation, including the management of storm water, is a central task of local governments. As already mentioned the municipality owns the facilities (assets) and is also responsible for running them, determining the fees for these commodities. As stated in the research of the Swedish Water and Wastewater Association, two thirds of utilities cover their costs by means of fees, even if smaller municipalities may subsidise with local taxes. The fact that altogether 99% of the costs of capital and running are retrieved by means of tariffs (SWWA, 2000), suggests that water supply and wastewater management can be regarded as self-reliant, not offering big deals for business. This is due to the National Water Act that stated the principles of *self-cost* and *necessary-cost*, which hardly allow incorporating profits in the running of water services and assets.

In the last decade – as stated in an investigation led by SWWA – 252 municipalities reported that they were organised as a departmental unit within the municipality, “whereas 39 were running water supply and sanitation as a municipally owned company, and 8 utilities were organised in inter-municipal companies co-operating over municipal borders but still owned by the participating municipalities and finally 7 had a management contract with a nongovernmental company”. Even if a new survey is lacking, today the number of inter-municipal public companies seems to be constantly raising, due to the fact that only scale-savings can allow innovations in a sector that hardly gives work to 6,000 technicians in all the country, counting on too reduced numbers of employees to be able to transform the quality of services within a single municipality perspective.

The first *delegated management* contracts with no-state entities in Sweden were signed only in the end of the ‘90s, most of them being for relief of small municipalities, and often with very short contract periods (typically three plus three years). The question of delegated management has been the subject of intensive discussion in Sweden. In last decade some of the first institutions which had started the wave withdrew, not finding the proposed concepts attractive enough, especially those of big foreign organisations (as Veolia, Vivendi or Anglia).

Property rights and the legal framework

In a country famously known as a well-functioning welfare state, it could perhaps be surprising to notice that “water held as a public good is relatively limited” (Thampapillai, 2007: 23). In fact, private ownership of water adjacent to land relies on the land owner’s use of water, and only where the water is not used, it remains in the public domain.

In Sweden, land and water titles are not commonly separate, except in the case in which a large block of land adjacent to surface water is subdivided for sale. In the other cases, all surface water adjacent to private land and groundwater on private land is privately owned. As for lakes, private ownership extends to a set distance from the shoreline, being that only water in the centre of four major lakes (Vänern, Vättern, Hjälmaren and Storsjön) is considered a public good.

Thus, in this system, the only possible trade in water is associated with the sale of land adjacent to water, although it is legally possible to enter into temporary water trade (which is not common) via contract. Especially in Southern Sweden, where increased scarcity exists, water trade is not supported by government policies at all.

In Sweden, private water rights are coupled with public access rights (or “*allemansrätten*” = “every man’s rights”)⁶⁴ permitting entry onto private land for limited recreational purposes. Particularly important is the case of Sami population rights to water granted by the state, which are largely usufructuary rights rather than full ownership rights. Sami have the status of indigenous people in Sweden, but the law grants special natural resource rights only to members of the Sami reindeer herding community, which applies to an estimated 2,700 members out of around 17,000 total Sami (Thampapillai, 2007).

The general main legal framework – the Swedish Environmental Code - entered into force in 1999, and it applies in the same way to different modalities of water management. It incorporated and merged 15 separate pieces of previous legislation related to different aspects of the topic of water (and not only), including the national Water Act of 1983⁶⁵. Chapters 3, 4, 5, 6 and 11 of the Environmental Code regulate water, reflecting a complex governance system which distributes tasks to different organisations, defending the maintenance of water services in the hands of the public sector (namely by municipal governments). In the last years some modifications have gradually been introduced in order to reinforce this central idea.

Water Boards have the power to set water quality standards, while the Ministry of the Environment is responsible for water protection, and the Environmental Protection Agency (Naturvårdsverket) provides control. In terms of drinking water production, in Sweden the European Union Directives have often been transposed into the National Food Administration Regulations, published in the NFA's own Code of Statutes (called LIVSFS, and previously SLVFS) and complemented by the Swedish Food Act. The NFA - an autonomous government agency reporting to the Ministry of Agriculture, Food and Fisheries - constitutes the main supervisory authority. Its task is to protect the interests of consumers by working for safe water of good quality, and guarantee fair practices in water labelling and trade. Located in Uppsala, it has 810 inspectors and some decentralised branches that work together with the County Administrative Boards (responsible for co-

⁶⁴ See www.allemansratten.se. This convention - not expressly stated in a single piece of legislation, but included in the constitution and addressed in different Acts - is also found in Finland, Norway or Scotland and reflects “cultural values which place a high value on the enjoyment of nature” (Gustafsson, 2001). The right is accompanied by an obligation not to cause harm to property or litter, not to invade the privacy of landowners and is limited by Swedish environmental law. Agricultural land or cultivated land is generally exempt from public access rights, except when snow covered or if access causes no harm to the land.

⁶⁵ The others are: The National Conservation Act, The Environmental Protection Act, The Marine Dumping Prohibition Act, The Act on Chemical Products, The Genetically Modified Organisms Act, the Flora and Fauna Act, The Sulphur Content of Fuel Oil Act and Ordinance, The Agricultural Land Management Act, The Environmental Damage Act, The Natural Resources Act, The Biological Pesticides Act, The Waste Collection and Disposal Act and Cleansing Ordinance, The Health Protection Act and The Pesticides Act.

ordinating food and water control within each county) and the Environment and Health Protection Committees which are established in nearly every municipality. The quality of water is guaranteed by a network of about 45 food analysis laboratories registered at the Swedish Board for Accreditation and Conformity Assessment (SWEDAC): 26 of them work mainly with analysis of drinking water.

As far as Wastewater regulations are concerned, the effluent from municipal wastewater treatment plants (around 2,000 in the country, see. Gustafsson, 2001) is subject to licensing rules as expressed in the new Environmental Code that succeeded the Environmental Act in 1999 and represents a framework covering most of the legislation relevant to the environment. Other major legislations to be respected are the Health Act, and the Public Water and Wastewater Plant Act. Permits for the discharge of treated sewage are granted by the Regional Environmental Courts for the largest plants. A Supreme Environmental Court dealing with appeals also exists.

The Swedish Association of Local Authorities represents an interest organisation that covers the whole scope of municipal activities and deals with water sector “especially when the political and policy issues are on the agenda”: it doesn’t specifically address water issues daily, because another specialised entity exists. It is called Svensktvatten, or the Swedish Water & Wastewater Association (SWWA)⁶⁶.

The last was created by the 290 municipalities in 1962, to represent their interests in negotiations with national authorities (on regulations, prices and other issues) but also to foster assistance with technical, economic and administrative issues. It is located in Stockholm, but its 16 employees travel all around the country to assist local authorities and organise courses on the spot. Today, one of the main duties of SWWA is publishing compilations of recommendations and guidelines, providing training courses to its members, collecting and evaluating statistical data. In order to reach these aims SWWA has several *ad hoc* working groups, guided by leading experts from member municipalities which cover the whole field of municipal water and wastewater activities. Beyond publishing a journal, newsletters and reports, the Swedish Water & Wastewater Association deals with international networking activities and promotes the dissemination of Swedish know-how abroad, being a member of EUREAU (European Union of National Association of Water Supplies) and administering the national secretariat for the International Water Association (IWA). The membership fees for SWWA depend on the population of each municipality and the consumers pay for it in the water tariff. Since 1990, only the sponsoring of research and development is funded on a voluntary basis through municipal contributions of SEK 1,05 per person and year (around 10 cents of euro). Until now, more than 250 reports have been issued. This fee, like the membership fee, is also put on the water bill by the municipalities, which means that the consumers of the facilities finance research and development in the water sector.

⁶⁶ See www.svensktvatten.se

Last but not least, it has to be recognised that SWWA played and plays an important role in guaranteeing “memory and competitiveness” in water services (SKL, 2009). In fact, a few years ago the Swedish Water & Wastewater Association – discovering the high average age of technical administrators and operating technicians involved in the water sectors in several municipalities – worked in cooperation with the Councils of Botkyrka, Södertälje and Tyresö in order to avoid that their retirement would mean a sudden disappearance of pivotal competences and technical skills. The Employment Skills Centre organised a Water and Draining training programme with internships, which was very important to employ newly arrived immigrants as operating technicians (SKL, 2009).

The Court system

Even if environmental rights are not articulated in the Swedish constitution, Sweden provides an interesting specialist judicial institution which deals with water issues: the Water Court (*va-namnden*⁶⁷), superseded by broader Environmental Courts⁶⁸. As stated by Thampapillai (2007) “it sits somewhere in between” the civil and common law traditions. Water Courts tend to be user-friendly and organise sessions around the country, even though their seat is in Stockholm. Originally, they evolved “from the need for the state to expropriate water from private individuals, arising from a high rate of private water ownership” (*idem*). Examples of justiciable disputes which can be faced at this level - with the main goal of reaching agreements between the contenders - include a broad range of cases pertaining to water governance (including disputes on fares, treatment, upstream-downstream extraction, licensing of polluting industry and licensing of other water installations).

Decisions of the Environmental Courts may be taken for review to a single Environmental Court of Appeal and then to the Supreme Court, Sweden’s highest court.

Connection and service Fees

In Sweden there is a broad political consensus that citizens should have access to welfare on equal terms regardless of their place of residence, despite the fact that conditions vary a lot between municipalities and county councils in different parts of the country, as do their economic ability to provide such services. Topics related to access to water and wastewater services are included in this discussion, and so is part of the Swedish system of local government financial equalisation which is one of the most far-reaching in all of Europe.

The Water Act clarified that beyond the provision of water and wastewater services by the municipal governments, consumers also have duties to financially contribute to the cost of services, i.e. covering the costs of connections between the general distribution public systems and the individually served building. National legislations do not give details on

⁶⁷ See <http://www.va-namnden.se>

⁶⁸ In 1999 the Environmental Courts assumed jurisdiction over water disputes, thus replacing the National Licensing Board for Environmental Protection, water courts and administrative courts. There are five regional Environmental Courts in Sweden, located in Umeå, Östersund, Stockholm, Växjö and Vänersborg.

this kind of costs, being that they could differ from place to place providing they respect the self-cost and necessary-cost principles, which do not allow to make profits from the water sector and then invest them in another public utility, and oblige to reinvest all added values locally and in the same sector, within a 3 years time period.

Within the respect of these principles, the size of fees that all customers have to pay to be connected to water and wastewater services is decided by each local authority. The fee may be calculated in many different ways, but it is common to include, on top of a basic tariff, fees for connection points for water, wastewater and storm water as well as for land area or apartment area. The larger municipalities normally charge a higher connection fee. As a rule, an equalisation is calculated in order to avoid having very different fees in the same territory. Fees are based on the distance from the single building to the public pipes network. In 1999 the average connection fees amounted to SEK 71,000 for all Swedish municipalities; 10 years later they rose to around 100,000⁶⁹. Restoration and rehabilitation of old houses and buildings do not imply new costs for linking the building to the water and sewage network, except in case of volume increase.

About water supply and wastewater management rates, it has to be said that they normally incorporate two components: a basic price per year and a current price per cubic metre of water consumed. In 2000, the calculated average price for a distributed cubic metre was SEK 14.1 including VAT (SWWA, 2000); while a basic rate of an extra SEK 9.5 - including VAT – was added for a family using 200 cubic meters a year. So, altogether, the typical average price was SEK 23.6 per cubic metre including VAT. The cost, however, varies between different municipalities, the most expensive (which normally are the smallest, due to the lack of scale economies in managing services) charging about three times the rate of the least expensive.

In 2000, a family in Sweden paid on average SEK 4,200 (420 euros) per year. Today this amount has risen to around 4,500⁷⁰. In general, rates for water supply and sanitation have been fairly stable over the past 25 years.

To facilitate a fair fee, practically all consumers have water-meters. If the total number of water-meters in Sweden is only about 1.5 million, this is due to the fact that buildings with more than one residential or working unit have only one water-meter. This is to avoid municipalities having extra-costs for calculating and sending separate bills. The latter task is devolved to the single administration of each building (condominium, cooperatives, etc.) according to internal rules and – eventually – equalisation or compensation principles.

As previously stated, water supply and sanitation operations are generally self-reliant in Sweden, as tariffs cover on average 99 % of the total costs of operation and capital, whereas the remaining 1 % is left to the local authority, and covered by municipal tax. Two

⁶⁹ The first data is in SWWA (2000); the second comes from an interview with Bo Rutberg (SKL).

⁷⁰ Source: SWWA, 2000 and 2009.

thirds of Swedish municipalities (and all the largest ones) cover the full cost by means of tariffs.

The national debate on water

As already underlined, water scarcity does not constitute a major problem for any part of the country, even those with the lowest abundance. So, this is not an issue in public debate, while the cost of water services never led to the need of a discussion on special fares for low-income groups. The highly functional Swedish Welfare State has no need to address the issue of family wages through policies of differentiation of water and waste-water services.

Even the question of “cold water saving” as such does not constitute a direct problem. When it is raised by politicians and environmental movements is because it is seen as an indirect tool to save energy for pumping and to reduce the use of chemicals needed for depuration and water recycling.

This series of peculiarities explains the substantial inexistence of grassroots movements primarily concentrated on water and wastewater problems. Single-issue grassroots battles have emerged occasionally in the last years, for example during the recent “outsourcing” of some municipal services linked to water in Stockholm, or in the famous case of a water-privatisation in Norrköping (started in 1997), where 7300 inhabitants called for a local referendum on the issue, which was rejected by the Municipality Board in November 2000, due to an anomalous agreement between social democrats and conservatives⁷¹.

But these are not permanent themes for popular movements, even for ATTAC or other *alterglobalist* groups which have been active in the organisation of the European and the World Social Forum. Their claim has generally been limited to underline how – in many commodification and corporatisation experiences – the eventual efficiency gains expressed as lower costs for operation and maintenance are usually counteracted by increasing procurement and transactions costs, so that there is no real advantage for the public sector in externalising or selling its water and wastewater services.

Anyway, as clearly stated by Gustafsson (2001), also “the principal Thatcherist take over of the Norrköping energy and VA utilities was never debated in the parliament or the national media. It simply seems to have been considered as a local issue”, a plausible explanation to this lack of national debate being that “the social democrat party since the end of the 1980s step by step has promoted private alternatives” (2001: 10).

⁷¹ According to the Swedish Municipality Law local citizens can demand a referendum, and the Municipal Board must consider a request if more than five percent of the voters pledge for it. In Norrköping, despite a huge mobilisation of inhabitants, the idea of making a referendum was defeated by the councillors’ votes (losing 15 vs. 65).

In political terms, this anomaly ended in the autumn 2000, when several social democrats formed the network “*Social democrats in favour of the public sector*” (SOS), consisting of more than 300 party members, 30 parliamentarians and many connections in trade unions and social democrat youth organisations. At the social democrat congress in November 2001, SOS challenged the party leadership demolition of the welfare state and its uncritical adoption of deregulation and privatisation, so determining a shift in political discussions on commodification and deregulation. Only from that moment on did the cases of Norrköping and Norrtälje get some media coverage in the national and trade union press⁷², and in the following years the public debate (especially that on water issues) started strengthening the new position, defending the public management of municipal services.

Is nevertheless true that today Sweden seems conscious of its peculiar situation in relation to water abundance, so that a strong commitment exists in dealing with the issue of scarcity and water saving in other less lucky regions of the World. In Stockholm a worldwide known Water Foundation exists, which – since 1991 – annually organises an international “*Stockholm Water Prize*” (popularly known as the “*Water Nobel*”). In 2003 the Swedish Water House (SWH) was also created. It supports international policy cooperation in the water and development field by generating knowledge, disseminating it and building partnerships within the general areas of sustainable basin management and integrated water resources management. Another important institution in the field is the Stockholm International Water Institute (SIWI), a policy institute whose diverse internationally-oriented programmes and activities seek to find sustainable solutions to the world’s escalating water crisis. SIWI manages projects, publishes findings and recommendations on water and environmental governance, builds professional capacity and advocates future-oriented, knowledge-integrated views on water in decision making, being the host and arranger of the World Water Week in Stockholm, a leading annual global meeting place for capacity-and-partnership-building⁷³. It also publishes a scientific magazine on water issues (called “*Stockholm Water Front - a Forum for Global Water Issues*”), which is mainly related to the problems of several developing contexts and to the hot issue of water-related-wars in some southern countries.

Today, within the daily media system, news about Swedish water problems seems almost absent, while debates and critics on other services – mainly waste removal – constitute a more pivotal topic. A partial exception is the trade-unionist magazine “*Kommunalarbetaren*”, which since its birth (in 1910) often dealt with the evolution of the water management system in Sweden, from the point of view of its workers.

⁷² “*LO-tidningen*”, the weekly periodical of the Swedish Trade Union Confederation (LO), wrote on 7 September 2000 about growing corporate interest to run the Swedish VA service, followed immediately by “*Aftonbladet*”, which reported that some 12 -15 municipalities had plans to change their VA service organisation within three years. In the same magazine, the minister of municipalities Lars-Erik Lovden expressed his criticism on running the VA service under private management concluding: “The development in England and Wales has not been good. Water is a basic right, which is not for sale”.

⁷³ See www.siwi.org, www.watergovernance.org and www.worldwaterweek.org.

In 2006, there was a strong nationwide debate, when the EU Commission took Sweden (together with Finland and Portugal) to the European Court of Justice (ECJ) over waste water treatment, for allegedly failing to systematically remove nitrogen when treating the waste water of its inland cities and towns, as provided by the EU Urban Wastewater Treatment Directive 91/271/EEC. The environmental problems of the Baltic Sea are today the main issue related to water in the public debate, especially due to pollution threats coming from Russian behaviour.

It is worth stressing that the quality of raw water varies on Swedish territory and thus the level of treatment needed. If an average figure for the southern part of the country, where most people live, may be set at 700 mm, the yearly average precipitation is over 1,500 mm in the mountains in the northwest. Reflecting these differences, the scientific debate on techniques of filtration and other tools which can help to collect storm water or improve the quality of drinking water and the methods of natural/organic depuration of wastewater seems to be more widespread. Associations, cooperatives and urban movements promoting highly experimental methods in cooperation with local and national authorities also work on these topics. Many of them are located in the Skåne region, reflecting the fact that Malmö and Lund always used their relatively major scarcity of water resources as an opportunity to play an important and recognised role of innovation promoters in this field.

Meanwhile, in the University environment, the interest for water and wastewater issues appears to be growing fast, giving shape to important Research and Development poles, as in Lund, Gothenburg or Stockholm (both in the area of civil engineering and organisational management): but these excellence study groups still seem disconnected from the general Swedish water governance system, in spite of some tight links with local political institutions or management agencies. They also are barely connected with civil society organisations, which would allow them to stimulate a large social debate on their research.

At present, in water production and wastewater treatment new biological methods are being tested and may well be a major trend in the future, thereby minimising the use of chemicals. Other important technical innovations are being tested to re-use contents of nutrients (especially phosphorus) in sludge production, to increase the use of hydrolysis and incineration techniques or to enhance storm water management. All these issues – together with the needs of substituting water and sewage pipes materials, or abandoning the “combined sewerage system” (which is still in place in some 20 to 25 % of all Swedish urbanised areas) for a modern binary-separate one – could be pivotal topics for public discussion in the future. Up to now, most of them have failed to stimulate interest in civil society.

Undoubtedly, the most sensitive topic in relations with organised society seems that of “sludge with nutrients” and its interactions with land-fertilisation issues and heavy metal toxic risks. Especially in farmland areas, there is a high level of debate on this, and the

issue of phosphor became a contested topic in national political discourses... Movements like *Konsumenter i Samverkan* and farmers associations are especially active on this topic.

Citizens' participation as a political "Cinderella".

In Sweden, despite the existence of multiple and different institutions which constitute the interface between political decision-makers and the citizens, and represent the capillary sensitive "nerves" of the Welfare State, the issue of inhabitants' participation in public decisions has not been a pivotal one in the past. As we can read between the lines of specific studies on the water sector (Bratt, 2003; Lundéhn, 2008 and Thomasson, 2009), in this area the explicit interest for the setting of formal participatory arenas has been even lower.

However, there has been an interesting attempt at the beginning of the millennium in the area of water catching and production, regulated by the Public Water and Wastewater Plant Act. A network of 119 catchments areas identified by the Swedish Meteorological and Hydrological Institute was imagined as the basis of voluntary local partnerships for protecting and valorising local ecosystems, which could include water management associations, farmers, public water treatment managers, businesses, land owners, NGOs and other interest groups (Thampapillai, 2007). The arrangement attempt – which addressed the need to ensure democratic participation to achieve good governance – had unequal results around the country. Other measures have been taken, such as appointing two elected municipal representatives to each Water Authority Board, in order to enhance the institution's democratic authority. But they are mainly locked within a logic of valorisation of representative institutions, which often determines an unbalanced opportunity for some cities and an unfair risk of dominating those who are not represented in the Water Authorities (Lundqvist, 2003).

It has to be recognised that, unlike other countries, Sweden always has given importance to citizens' dialogue and consultation moments (for example within the urban planning system). But it was intended more as a "daily style of management" which seeks to maintain contacts with the beneficiaries and people affected by public decisions, rather than a means towards "further democratisation of politics", which has to be institutionalised and formalised through the building of specific arenas and regulations.

At present, the situation is characterised by considerable ongoing changes. In fact, the issue of creating specific spaces and institutions, which increase the role of people in the structuring and shaping of public policies and delivering of services, is gaining momentum in the political discourse in Sweden. In 2006, the Board of politicians of SALAR/SKL (the National Association of Municipalities and Regions) approved the opening of a specific training programme on "*Democracy and Citizen Dialogues*" which is today under full development. It consists of several networking groups of cities experimenting pilot-experiences on e-petitioning, participatory budgeting and several other *on-line* and *off-line* modalities to increase the civic engagement of inhabitants in local territories. Interesting

previously isolated experiments (as the Deliberative Referendum in Sigtuna, see Cabannes, 2009⁷⁴) have been revived and emulated in this new perspective. What is more interesting is that such a debate seems to be taking place within a transformed cultural relationship towards Southern Europe and the developing world, being that these training programs take their references and create active links with experiences of participatory democracy in contexts very different from the government tradition of Nordic countries.

This new wave of reflection and action recently penetrated the water and wastewater management sector, as witnessed by the seminar “*The framework of water cooperation and democracy*” (*Ramdirektivet för vatten-samverkan och demokrati*) organised by Svensktvatten during the 2005 Water Day (22 March) and some recent interventions in the conference “*The sustainable city is built bottom-up*” organised during the Political Week 2009 (29 June) in Götland. Nevertheless, these isolated events still approach the issue of dialogue with citizens under a perspective mainly devoted to the respect of the normative framework rather than proposing new creative management participatory processes. This shows that the issue of socialising the water debate and democratising water and wastewater management institutions is still far from being mainstream in Sweden. For example, the topic seems hardly to be taken into account in the training courses organised by SWWA.

In the following chapter, the experience of an atypical Swedish example of water and wastewater services management will be analysed, in order to discuss some new organisational features, their limits and positive outcomes, which could offer a pro-active contribution towards ideas for innovation in other contexts. The case (that of the VA SYD agency in the Malmö/Lund area) merges common features of the average Swedish panorama of water and wastewater services provision, and innovative approaches. These will be pointed out by also using statements made during interviews with workers, managers and political personnel who deal with the agency, as well as citizens and movements which operate in the region.

3. The VA SYD experience in Malmö/Lund area

VA SYD (an acronym for “Southern Water”) is a company formed January 1st, 2008 in Malmö, as a statutory joint authority⁷⁵. It has the goal of promoting trans-municipal cooperation in order to make water services operate more efficiently and increase their levels of quality, also thanks to savings of scale that could allow restructuring the organisation of service provision and the skills of its personnel.

⁷⁴

See

also:

<http://www.sigtuna.se/upload/Kommun%20&%20Politik/Demokrati/Citizen%20influence%20inte%20municipality%20of%20Sigtuna.pdf> (accessed 2 October 2009)

⁷⁵ See www.vasyd.se

The idea of “crossing borders” has been an *engine* for rethinking the old water department of Malmö city since 1994, when a tender was held, with the purpose of restructuring the water services even by outsourcing them to the private market sector.

Today VA SYD is a “hybrid structure” which delivers a broad range of services (supply of drinking water, sewage treatment and/or waste disposal) to Malmö and Lund municipalities, through the work of 295 employees and focusing on developing techniques and processes which can “contribute to a more sustainable society”. It directly supplies households and businesses, in the City of Malmö and the Municipality of Lund, with its own quality-assured drinking water, and a large quantity purchased by another joint-company called Sydvatten⁷⁶. The latter was created in the ‘80s to import drinking water through a long tunnel (Bolmentunneln, planned in 1975) starting in the lake of Bolmen, to supply 14 cities⁷⁷ in one of the few Swedish regions which has no abundance of water. VA SYD also treats sewage from Malmö, Lund, Burlöv, Vellinge and parts of Lomma, Staffanstorp and Svedala, and manages the collection and disposal of domestic waste in the Skåne region’s main city (Malmö) and in Burlöv.

At present, given that the cooperation across the municipal borders of Malmö and Lund seems to guarantee “a flexible use of the water supply and sewerage system” and positive outputs in terms of service quality, the “hybrid structure” is ready to open its doors to new partners coming from other territories in Skåne Region or elsewhere.

New headquarters are situated at Hans Michelsensgatan 2 in Malmö, facing the harbour and a future development residential area. Beyond the operational and maintenance units in Malmö, others are located at the Bulltofta water treatment works, the Sjölanda sewage treatment plant in Norra Hamnen, the sewage treatment plant in Klagshamn, and the Turbinen pumping station on Malmöhusvägen. In Lund, there are operational units at the Källby sewage treatment plant and at eight other smaller sewage treatment plants in various parts of the municipality.

A peculiar birth-history

In organisation theory the concept of “hybrid” normally describes an organisation “that uses resources and/or governance structures from more than one existing organisation” (Boryst et. alii, 1989), while in transaction cost theory the concept describes a mix of governance structures (Williamson, 1996) which play an intermediary role between the poles of market and hierarchy, having its own characteristics and often representing a *unique solution* to the governance of transactions (Thomasson, 2009).

VA SYD plays with the concept of “hybrid” since its peculiar foundation history, which started several years before its formal creation: in 1994.

⁷⁶ See: <http://www.sydvatten.se>

⁷⁷ The cities are the following: Bjuv, Burlöv, Eslöv, Helsingborg, Höganäs, Kävlinge, Landskrona, Lomma, Lund, Malmö, Staffanstorp, Svalöv, Svedala (endast Bara), Vellinge.

In the early 1990s, in fact, Sweden witnessed a massive wave of privatisations and outsourcing of public services and facilities, which was linked to the belief that “municipal, regional and state departments were too close to politics to work properly and only drawing them away from political institutions could give back rationality and efficiency to the public service”⁷⁸. So, in 1994, the Malmö local government decided to open a tender – controlled by the Water Municipal Department – thinking that the private sector could provide the solution for modernising water supply and sewer management. The municipal unit was unusually motivated to participate in the tender: the main goal was probably to demonstrate the cost/benefit advantages of the private alternatives, but someone in the administration stressed a secondary aim too, which was to check if imagining a new, more efficient structure than the pre-existing one was still possible.

At the end of one-and-half years which separated the call from the publication of the winners’ list, the result appeared very satisfactory: 7 consortia (with all the major European-based enterprises coming from France, UK and other countries) presented their proposals and that of the former Water Municipal Department of Malmö got the second place after the project submitted by Anglia. The latter consortium had kept its financial proposal low (even in view of a short 5 years concession period), probably due to the ambition of a further regional expansion after setting up operations in the capital of Skåne. The unexpected results led the local authorities to rethink their strategy, under the pressure of the opposition which strongly criticised the “selling-out” of the public service to a private foreign investor.

The elections of 1995 being too close to the tendering, the contract with Anglia was not signed, and the new socialist government (the former opposition, which today is still running the City Hall) concluded that the Water City Department was efficient and asked its main technicians to shape a new “customer-oriented structure”⁷⁹ retaining a positive element of Anglia’s proposal, which was the “regional approach”.

The Anglia’s ambition of turning the Malmö Water Services into a *showcase* for expansion across the municipal borders, became an engine and a sort of inspiration for the team in charge of forging a new public company to modernise water and wastewater service provision. Even though the civil servants of the Water Department were coveted by the private companies which were interested in hiring expert professionals knowing the area and the service, the participation in the tender was understood as an important and unique professional challenge. It could valorise territorial competence and the stratification of expert knowledge created in several years of management, by directing it towards new goals and via the use of new tools.

Some of the employees that could act as “historic memory” of the Department were directly involved in the change, especially in the assets area. An important role in this shift was also played by trade-unions, especially that of municipal employees without a higher

⁷⁸ Interview with Bo Rutberg (SKL), 28/09/2009.

⁷⁹ Interview with Henrik Aspegren, 21/09/2009

diploma, which gave floor to a participatory common battle for demonstrating the potential efficiency of a restructured public entity and strongly fought against the perspective of outsourcing.

It has to be stressed that the 1994 tender represented a very important reference for the Swedish community all over the country, and especially in the Skåne region, where several municipalities were waiting for the final results of the Malmö experiment, before deciding how to behave in their territory. The anomalous result thus represented a milestone for many other communities and local authorities in Sweden, impacting the national public debate between politicians and citizens, and partially contributing to a substantial decline of the pro-privatisation movement, at least in the water and wastewater domain.

The “natural monopoly” of water by the State was subsequently recognised by the reforms to the Water Act which followed. The controversial results of the experience of privatisations in UK played a pivotal role in promoting this shift in Sweden. The main focus of public debate in Sweden was the “public control of water supply and services management” rather than the issue of public ownership. The latter has been stated clearly in recent normative reforms, being substantially recognised as a central value also by the liberal/conservative parties, which had played a major role in the previous privatisation and outsourcing wave.

The challenges of a new structure after the tendering

“*Innovation of management methods through scaling-up*” is the motto which oriented the first years of the Water Department organisation after 1995, the main doubt being how to reorganise the assets, whose investment value (stratified in time) was not easy to evaluate in order to create the new company. In fact, while the 1994 tendering was leaving the assets out of the contract with the winner (which was supposed to deal only with upkeep/maintenance and service management) the new public company was imagined as a body which could also re-absorb the capillary pipe network and treatment plants. A second difficulty came from the average age of many employees, who were close to retirement, thus risking jeopardising a good skilled start. The new company was called VA-Verket Malmö (something like *Water Agency of Malmö*), and became VA SYD in 2008 when Lund City also joined it.

The internal governance structure.

In the first year and half, Lund wanted to play its own game to demonstrate that it was deciding independently from the Skåne major city. Maybe its politicians had a sort of “teenager crisis”, and wanted to remark their autonomy in front of the “parental figure” of the bigger Malmö agglomeration, showing they have their own visions and ideas on how to run the service. For 2010 their choices seem far more similar to those of Malmö board, but I think it was a necessary first stage. They had an understandable and normal fear of being phagocyted by the major town, castrating their independent capacity of decision-making. In metropolitan

areas it often occurs...I think now joint-efforts in decision-making can be less tense...Now there is no more need of imposing their new presence through differentiating positions; they do not feel anymore new entries, and may better listen to the experience of whom has reflected for longer time on the relation between fixed costs and consumption-proportional tariffs [...]. What is more interesting is that VA SYD's structure allowed this necessary process. It allowed reaching a meeting point... Well, this structure was exactly conceived to balance autonomy and synergies at the same time, thus obtaining efficacy and efficiency through a gradual process of jointing energies (interview with a VA SYD employee, 21/09/09)

The idea of creating a “hybrid company” which could potentially operate at a supra-municipal level came through observing the higher difficulties of management in rural areas nearby Malmö, and the need to respect the political differences of all the cities which could potentially converge in the new body.

The chosen model was gradually shaped in order to maintain the ownership of assets within the different municipal hands, while sharing the management of services, and creating a political body which could bring together representatives of the different municipal councils in order to take the major decisions on management. So, the idea of a “limited company” which could risk to be sold in the occurrence of a future political change was discarded.

The basic idea was not only that every municipality maintained the property of assets, but also that it could feel independent while deciding on issues of strictly political nature, as – for example – tariffs. The “model for a new body” here illustrated was shaped ten years after the 1994 tendering and it proved to be of high interest both for Malmö and Lund. It provided a variable geometry of governance bodies ready to welcome new partners in every phase of possible future growth, safeguarding their decisional autonomy in several fields of decision making as well as the municipal ownership of assets. The “*Kommunförbund*” – a joint authority model which acts in Sweden as a “merger” of municipalities towards developing together some specific and clearly defined functions – was a main source of inspiration for the new *hybrid company* which was to be created. As in that model, local assemblies take independent decisions on all the issues of their specific competences, and in the “common fields” they suggest their positions and recommendations to the General Board, which transmits them (adding its technical point of view) to the General Assembly, the supreme decisional body where all decisions of common interest will be ratified. In this model, if one city decides to step back from the commonly-created new company, it is free to do it, being that it still owns its assets and could reorganise its management structures alone. The pivotal idea of such a type of *hybrid organisation* is to guarantee the existence of a general common budget which refers to a number of “separate economies”, one for every partner city.

An example comes to light when reading the differences in water consumption between Lund and Malmö, which are included in the 2008 VASYD Report, and are even summarized in English to facilitate the understanding for foreign citizens (see annex 1). As the figures point out, in 2008 Lund had a higher consumption rate: 181.4 lit person/day vs. 178.4 lit in Malmö. Here the daily consumption has been constantly reduced in the last 6 years. So the idea of Lund political administrators for 2009 was to implant an “educational policy”, maintaining low the fixed fee which composes each tariff, and increasing the “consumption fee”, in order to stimulate water savings⁸⁰.

In Malmö the policy is the opposite, and is more linked to the idea of “equalisation of burdens”: so, the fixed fee is higher and varies between 49.5% (for apartments) and 62.1% (for detached family houses), while for industry it is 32.2% of the total bill price (see annexes 2-4). There is the widespread perception that – in their first year at VA SYD - Lund administrators could have passed through an “inferiority syndrome” fearing that the capital could phagocyte their autonomous policy-making visions (as stated in the intense quotation which opens this paragraph). But now, the Lund political agenda seems open to change, and the joint-reflexions (passed through a necessary stage of differentiation) could make tariff strategies converge. In fact, several interviews indicate that the experience of VA SYD technicians (especially those coming from Malmö’s longer experience in creating the new management structure) was fully understood by Lund politicians who integrate the Assembly, as far as it comes to the risk that a fare-policy centred on consumption-proportionality could not fully cover the fixed costs that the water and wastewater management yearly requires. This means that in the future the growth of a highly virtuous consumer-behaviour by Lund inhabitants could jeopardise the feasibility of a balanced management between incomes and costs. One figure illustrates this risk (see annex 1), when observing that the water-dispersion rate due to leaking in Malmö is constantly growing (even if consumption went down in the last 6 years) and the future need to substitute some parts of the pipe network could require investments not matching with tariff-incomes, being that leaking is not calculated by consumption water-counter meters.

⁸⁰ As explained in annex 2-4, in Lund the fixed fee varies a lot: is 38,2% for the family-houses typologies and 8,5% for apartment buildings with around 15 dwellings and 200 m³ of consumption per year. For industry it is even lower (2,8%).

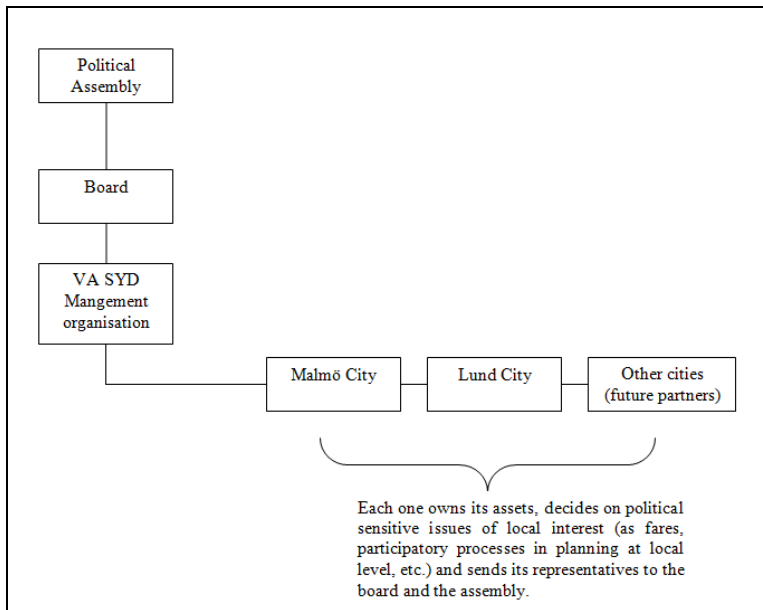


Fig. 1 – VA SYD decisional structure

It is worth underlining that in January 2008, when VA SYD was officially created, this governance scheme was already working, but in the most simple way, having only Malmö City as a partner, so that the internal structure of the Board and the Assembly was almost monolithic in terms of territorial belonging, and was not differing so much from the traditional departmental service structure of the past. Soon, the entrance of Lund City into VA SYD allowed developing the real potential of the last two institutions, making the political and technical representatives of both cities converge inside of them.

The open model chosen for VA SYD’s general governance is a welcoming structure for ongoing enrichments, not only in terms of partner cities, but also for what is related to the policy sectors devolved to the company, which also show a “variable geometry”. For example, Lund has not delegated the domestic waste collection to VA SYD, while Malmö considers this delegation an important added value, being that the level of problems of this sector appears to be more relevant in the relationship with customers/inhabitants, and thus requires a joint-effort to innovate and modernise the service in order to increase efficiency and quality standards.

In the general organigram of VA SYD, the “Board” is conceived as a “self-learning space” which gathers every Monday (adding meetings whenever needed): there, all the department directors are represented. The area of “external affairs” mainly deals with the relations with other municipalities, especially those whose wastewater is treated by VA SYD, but which are not member of the joint-company.

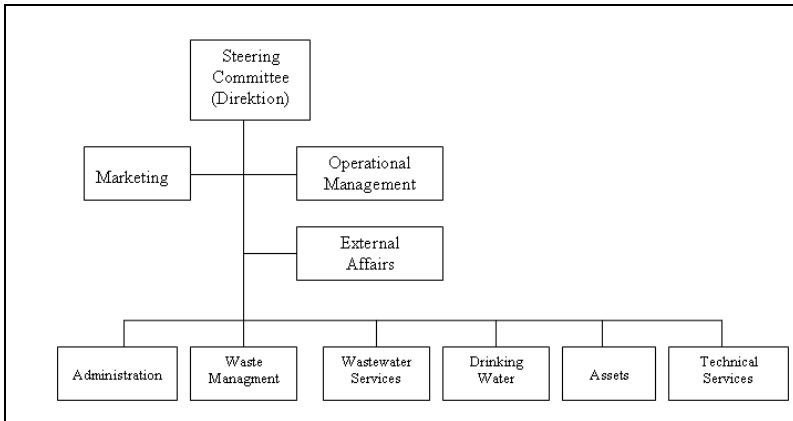


Fig. 2 – VA SYD internal organigram

The working of vertical subsidiarity

Soon, VA SYD had to create tight relations first of all with another joint-company – called Sydsvatten - which was built in the late seventies in order to supply water for the Southern Sweden (where water had always been more scarce) through a tunnel linking the Malmö metropolitan area with a lake to the north. Currently this no-profit public company – with a complex internal election system – collects almost 90% of drinking water distributed by VA SYD, while 10% is provided locally. Together, Lund and Malmö detain more than 50% of Sydsvatten, so that the present chairman of Sydsvatten is the same person who chairs VA SYD, in order to guarantee a continuity of interests between the two bodies. But, the sharing of a board is more a praxis than a fixed rule, and in the future there could be different persons chairing the two companies, so that it is important to build tighter formal governance relations, taking into consideration that VA SYD much depends on Sydsvatten supplies.

As far as the relations with the Skåne Region are concerned, to which both Malmö and Lund belong, they always have been very cooperative. Relating to water issues, the Regional Government acts as a State arm, with tasks of controlling the conformity to laws and monitoring the quality of water and service performances, especially concentrating its focus on treatment plants. From the VA SYD perspective, the Region does not have a “proactive” role, even if its politicians and technicians think the other way around. However, no conflicts have been developing during the last years.

VA SYD is an active partner of the Swedish Water and Wastewater Association (Svenskvatten) and pays fees proportionally to the habitants of its member cities. Even if VA SYD does not have ambitions to expand outside the regional area, the company seems aware of the important role it can play as an example at the national level. That is why VA SYD technicians frequently accept to explain their company’s experience to other cities, even though the “self-marketing” approach seems limited. Especially abroad, VA SYD mainly appears on invitations, having neither a special foreign cooperation policy sector nor a highly flexible budget devoted to cover “foreign relations”. It must, in fact, be

underlined that - provided the Swedish regulation on water and wastewater services – VA SYD’s target area is limited to each directly administered local territory, so that an “international diplomacy” (as is the case for other companies in Europe) is neither suitable nor encouraged.

Transnational cooperation with Southern countries (which can concern the water sector) appears to be mainly centralised in the special SIDA national agency and does not directly involve specialists from the scarce personnel of the local water sector. Four years ago, a “Swedish Water Development Agency” existed, where the biggest cities (Stockholm, Malmö and Gothenburg) were working together with SIDA on cooperation abroad. It was stopped when the World Bank and SIDA asked to be competitive on the international market, and the commitment was evaluated by the three cities as “a loss of time, requiring too much energy which could distract us from our main local tasks”⁸¹. Nevertheless, VA SYD is part of some transnational projects (for example with South Africa or Beijing City) where its experience in running water is under discussion as a good example of quality management.

Horizontal subsidiarity: the relationship with organised society

VA SYD – as it previously was the case with the Malmö Water Department – has a long tradition of cooperation with several universities, which constitute a “ring” for networking activities, within the framework of national and European-level projects. Mainly, relationships refer to environmental engineering and research groups on economics (especially with the Universities of Malmö, Lund and the Danish Technical University), while fields like communications and sociological analysis are barely contemplated. “Storm water management” constitutes an important area for cooperation in which VA SYD has a remarkable curriculum comprising two important books (also published in English) with policy-making suggestions, both edited by Peter Stahre, one of the most prominent historic memories of VA SYD, recently passed away. They are “*Sustainability in urban storm drainage*” (SvenskVatten, 2006) and “*Blue-green fingerprints in the city of Malmö, Sweden*” (VA SYD/Malmö Stad, 2008).

There is neither a specific “research sector” nor a “statistics department” within VA SYD, but the issue appears to be pivotal and involves a considerable amount of time, mainly through University cooperation and the collaboration with the research units constituted in SWWA for carrying out statistical and technical inquiries and reports. Being that SWWA is considered “a proper space to foster innovation and a high-profile learning network especially for small cities which could lose a lot on information working alone”⁸², VA SYD seems to be a committed active contributor and proposer. VA SYD often submits topics for debate, training and research on the base of what its workers detect as a need for innovation or increasing quality. The last proposal was to involve SWWA in testing a complex system of cost-measurement for water-flows to treatment plants, which could allow improving cost planning in the future.

⁸¹ Interview with board managers of VA SYD, 22/09/2009.

⁸² Id.

The unit of Environmental Engineering is in charge of the majority of research cooperation links. However, establishing cooperative relations for academic and technical research is a “decentralised issue”⁸³, usually left to the initiative of every VA SYD unit. The involvement in research is generally tailored to VA SYD needs (as a strategy focussed on its own local goals) and it involves around 1% of the total budget, which is a bit less than 50 million euros.

At VA SYD, the policy of internship (hosting short students’ traineeships) is also unequal in the different units, wastewater and waste being the sectors which have the most requests.

An “educational unit” does not exist, but – as we will see further- working with schools and universities is an important growing issue while the continuous training of personnel is a pivotal internal policy.

Consumer Participation: a managing style or a formal recognition?

Customer relations seem to always have been an important issue at VA SYD, even during the transitional phase from the tendering of 1994 to the new organisational structure. It is around them that some peculiarities of VA SYD have been organised.

Below are listed some tools and policies which VA SYD uses to dialogue directly with its customers, which happen to coincide with the two cities inhabitants: in fact, except for a reduced number of households in the countryside, which are not linked with the wastewater network, it could be said that all citizens in Malmö and Lund territories are to be considered customers of the services provided by VA SYD, as no other companies exist which could challenge this “natural monopole”.

As is possible to see in the official organigram of VA SYD (fig. 2), only internal functions (Departments and units inside of each of them) are really considered part of the formal company structure. The “dialogue arenas” which could bridge with customers/citizens are neither officially mapped nor specifically described, even if – obviously – functions like the “customer care service” have their important space in the external communication strategy.

It has to be noted – to be precise - that VA SYD has a broader number of indirectly-affected targets, due to the fact that several treatment plants administered by VA SYD concern other municipalities. In this respect, the tools of dialogue which VA SYD set up are open to interact with a larger number of people than the direct clients of the water, wastewater and waste collection services (the last only for Malmö).

A last consideration refers to city planning, which in the two member cities is subject to a different range of information, communication and consultation processes. These often involve VA SYD technicians (especially in the planning and development unit) when it comes to discussing about the infrastructures of new parts of the city, the rehabilitation of

⁸³ Interview with Ulf Thysell, asset department (22/09/2009).

old neighbourhoods (especially those with old combined sewer systems). In the first two years of VA SYD's life the two local governments (which had different political colours) behaved in a more or less dialogical way by undertaking planning decisions after consultation of concerned communities and potential beneficiaries of new developments. Both respected the Swedish laws and traditions related to the organisation of meetings with interested stakeholders when undertaking planning decisions on urban transformation. VA SYD was frequently involved in these events through its planners and officials.

1) The level of information: the “educational” campaign approach

As previously stated, VA SYD does not have a specific unit dealing with schools, within a policy framework of sustainability and capacity building. Even so, the link between VA SYD and the educational system seems to be considered important under different perspectives. Usually the Marketing department is the one in charge of organising events and campaigns targeting students and young people. But other departments (mainly waste, wastewater as assets) deal with events directed at schools and universities too. The main goals are contributing to change the attitudes and daily behaviour of citizens, but also to raise interest on topics which have scarce visibility at university, so that people become aware of the risk of not having enough professional experts for the future.

At VA SYD the opportunity to manage some physical structures (as historically relevant water-towers and modern treatment plants), which can be used as “show-rooms” for specific campaigns – as those on security of drinking water or sewage treatment -, is considered very important. During last year, exhibitions with computer-games were organised on different issues related to VA SYD's daily work. The idea of restoring a water-tower as permanent exhibition centre with a restaurant, as happened in the city of Örebro, was abandoned after an accident. But, for the future, a big showcase investment is being discussed: a “water-house” for schools and general public will possibly be realised in Malmö within an already planned waterpark with leisure and sport facilities.

Most of the activities in the educational field have mainly been realised in compulsory schools and in Malmö, even if January 2010 is due to represent an important moment for their expansion to Lund (which could become important especially for illustrating the wastewater treatment process) and, possibly, also to the university level. Up to now, no courses for school-teachers have been organised, but the pedagogic material produced by VA SYD for supporting teachers in their school activities on environmental issues, is regularly put online by the Marketing Department, so that they could also work as “multipliers” for some policies and campaigns. Part of this training and educational material is actually in the process of being reorganised in a special “*blog*”.

Art is becoming a growing tool for carrying out campaigns and communicating with citizens. Once a year, during the huge “*Malmö Festivalen*”, VA SYD manages some stalls where spectacles, plays and demonstrations are held in order to attract people. In fact, the low level of conflict on water issues prevents many citizens from going to VA SYD plants or headquarters, so the company “tries to meet them where they live, in order to check

satisfaction or discover problems and suggestions for performing better”. On these occasions the company discovers that “[...] there are much more people interested in the environment than we imagine⁸⁴”. In Lund, there is a “Vattenbaren” (water bar) within an important city fair every November. Stores in shopping centres are also a target, where VA SYD brings small measuring tools to stimulate saving of detergent. Another event for promoting the use of tap-water has recently been organised with Sydvatten. Due to the reduced number of staff members, these types of events are far from being frequent, but in September 2009 a meeting with politicians from both Lund and Malmö opened the concrete possibility of new future investments in these activities.

Even if the effect of educational campaigns (like those for “not considering toilets as a trash bin”) has never been measured, at VA SYD they are considered important for the company workers, feeding their pride and their feeling of belonging to the organisation.

“Mutualism” in the environmental educational campaign is reduced: in fact, many of the interesting bottom-up experiments done in the field of fito-depuration through the voluntary solutions of environmental groups or even individuals (especially in small centres and countryside villages) cannot give their feed-back to VA SYD, given that it has no responsibility for these cases, which are under the supervision of environmental departments at municipal and regional level. But it sometimes happened that – with the growth of quality requirements – some of these “experimenters” came back again to ask for VA SYD wastewater services. In these cases “*the company plays and is therefore seen as a sort of “insurance” – as State Treasure bonds...*”⁸⁵.

The topic on which it has been easier to find campaign partners in organised civil society is usually that of promoting “tap-water consumption”. In this case, VA SYD does not do critical campaigns against bottled water, but promotes the use, price and good quality of the public pipe system. Relationships with “Sea you”, an environmental organisation which acts in the water field also seem positive, and no conflicts are reported in the last years, even on the sensitive topic of “sludges”.

Up to now, no discussions have arisen on the VA SYD annual budget, and requests for reading the budget document are very scarce. The information strategy of the company annually provides a public disclosure of its budget through the creation of two different readable synthetic documents tailored to serve different levels of understanding and knowledge requests: one for internal circulation among VA SYD units and workers, and another one – far more synthetic – produced for the general public. One of the documents was produced by the Financial Office, the other by the Marketing Department. VA SYD discussed the readability of these documents with Malmö municipality, but no tests were done to assess and check *a posteriori* their real communication capacity in relationship to the target groups. Another, more descriptive document called “*Year results 2008*” was also

⁸⁴ Both suggestions come from interviews with some marketing sector personnel of VA SYD (22/09/2009).

⁸⁵ Interview with a VA SYD manager, 22/09/09.

produced. It introduced a more “face-to-face” style communication, including the pictures of sector managers and those of the Steering Assembly politicians.

All budget documents are only in Swedish, as the issue of publishing documents in other languages was never raised (only 2 books produced by VA SYD for international circulation where edited in English, and the website has some general highlights translated in the same language).

Also the triennial preventive investment budget is annually re-edited, using a similar branding style as for the booklet regarding the annual budget documents. It contains sections devoted to clarifying the general vision, the political goals, the environment policy, the quality and security and the work policies of VA SYD. Is interesting that, in the last two years, some citizens and professional have demanded to access the “investment budget document”, which is more frequent than what happens with the annual general budget report.

The original budget detailed document is accessible only on request, and it can be consulted neither on the web nor on the company Intranet system. This sounds strange, being that prior to approval the budget drafts use the Intranet as an important space to make everybody aware of the proposal which is under evaluation.

2) Building communication: Customer-relation oriented initiatives and services

The “Marketing” Department at VA SYD was created by merging the old customer service (in charge of a telephone green line) and the communication unit. Although it does not appear to be pivotal in terms of investment and personnel resources (it employs 10 people, 90% of them women, and receives 11 million SEK, around 2% of the general budget, which includes personnel costs), this department is placed in a key position just under the Steering Committee. Among its main tasks are: dealing with external communication (publishing material, gadgets, advertising, image issues for benchmarking, organising events on water, wastewater and waste issues), managing the customer hotline, structuring and updating the website, translating the technical information given by all departments and units into a more user-friendly language and avoiding cross-posting of news, contributing to an increase of internal coordination through cross-communication and checking the general coherence of communication products whose contents are issued by other departments (like the budget and financial units, for example).

In this perspective, the Marketing Department is represented on the VA SYD Board (together with all other departments) through a traditional form of management representation (the director is a member of the board). The aim seems to be to progressively turn this Department into a pivotal actor which can “fluidify” internal dialogue between departments and units by building a network of “key-reference” persons in every working space of the company, and adopting the website as a communicational interface also for internal cross-communication.

Meanwhile this is conceived as a mid-term horizon, to be achieved step-by-step through daily work, as the substantially reduced number of employees suggests. Of them 1,5⁸⁶ are specifically dedicated to the “customer service hotline”, a telephone number which works 5 days a week between 8.00 and 16.30, connecting automatically to other SOS numbers at all the other day and night-hours. The hotline works as a unique number whose operators “filter” calls, interpreting the need of the calling customers and connecting them directly to the extension of the service which could best fulfil their requests.

To reach the hotline, customers have to dial the Malmö telephone code (040) even if it serves Lund customers, too (whose code is 046). Previously there was a green-line (with a green code), but with the change in Swedish telephone tariffs it was considered useless to maintain a type of number which could be felt “extra-territorial”, being that there were no added costs for the customer even when calling from Lund telephone district. Actually, it seems that VA SYD did not consider what could be the customers’ reaction to this new number in terms of psychological perception of a “closer service”. This would be especially significant in the event that VA SYD management extends to other municipalities located in different telephone districts. Anyway, the issue of “customer-friendly” services seems pivotal, so it is likely that this issue will receive more attention in the near future.

In terms of processing complaints, data shows that more than 90% of them refer to the “waste collection” services (as trash bins which have not been emptied, or similar), and so regards only the Malmö municipality. This explains why standard procedures to process complaints and statistical data analysis only exist for this area, being that other services gather only around 10 complaint calls per year. Complaints can also be addressed through the VA SYD website (www.vasyd.se) which in this case works as a helpdesk, guaranteeing 24 hours answers (on working days).

The present management approach implies that the “physical materiality” of the staff and the structure has to be a pivotal element in communication. So the presentation booklet of VA SYD’s strategy contains the pictures of all sector managers and those of the politicians in the Steering Assembly of VA SYD. The same applies to “contact postcards”⁸⁷, sent to the inhabitants to announce pipe works or any other information; they focus on the signature and telephone number of the chief-engineers and project-leaders who will be in charge of each process, so that any contact with customers will not be mediated, but could involve directly the best technically informed personnel.

In order to improve the promotion of this type of direct contacts, the Management Department recently contracted a graphic designer⁸⁸ which could internally produce the

⁸⁶ 100% of an employee, and 50% of another.

⁸⁷ The idea of “personalised postcards” comes directly from the present Marketing Manager, and has a “personal touch”, being that she has a background in the post-office management sector. See Interview with Eva Kristensson and Hjördis Hilmarsdottir, 22/09/09.

⁸⁸ He is reported to be a person who had previously worked for a three months campaign through an interim agency, with high performance results and fitting in very well with the working environment and colleagues.

most “sensitive” material, while bigger campaigns and general restyling issues are outsourced to external firms.

As far as the “spatialisation” of communication and information strategy is concerned, it has to be stressed that until today the use of GIS mapping, satellite images or photographs still appears underestimated. Judging the whole set of materials produced by VA SYD, “spatialisation” does not seem to be a central criterion: abstract images, daily objects’ details (or close-ups taken from nature), signatures and faces of people seem to be preferred in the branding strategy. Drawn-up maps do not have much space even in the website, apparently not being perceived as indispensable eye-catcher to attract public attention to specific areas where works are announced. Nevertheless, maps exist – for example in the detailed files to which citizens have access to get information on a new pipeline path or an ongoing street-work area – but they are viewed as “technical elements”, meaning part of a more technical level of discourse, and not a “contact-tool” for first impact. From this perspective, there seems to be a mismatch between the marketing department perspective and the development and planning units, which produce a lot of maps and pictures. They would be more open to valorise these elements in communication, as part of a strategy that could convey the rooting of VA SYD in the local territories where it operates.

It seems that when the VA SYD website was opened, only three months after its conception, there was not any time to “test” the organisational tree and representations of the image and the functioning of the company with a specific focus group of potential users. However, in 2008, the Marketing Department created a *Focus Group on “special needs”* consisting of interest organisation’s representatives of potential customers with various disabilities. The idea was to evaluate alternative colours, reading voices, and others specific tools together with them. This was a special event related to the start-up of the new service, rather than the constitution of a permanent group for counselling on special needs’ issues...

Regarding other website functions, at present a Google Analytics tool is used in order to collect some statistics which could help to know better the web-visitors, but also to understand if the website is a tool which is worth investing in, instead of enhancing more traditional channels of communication. Up to now, it appears that 30% of users come directly to VA SYD from Malmö, 5% from Lund, 30% arrive through “Google engines” and the majority search for pages relate to waste-collection and disposal services. The average time for updating the website news section in case of an accident is one hour. This could be faster, but solutions (maps, agenda of field visits and works) have to be discussed with other departments before putting the news online. Specific feed-back still needs to be collected to understand users’ profiles and interests more scientifically. In order to improve the site, a short questionnaire has already been prepared which will be submitted to the users of VA SYD web-services through a pop-up window. Allegedly, the research will be on-line for 4 months.

The phase the website is currently passing through is considered as sort of a “temporary limbo”. A broader “usability test” of the website is planned for 2010, in order to eventually reshape it, and readdress contents and languages for the future, when it is likely that other municipalities will join VA SYD services. In that period, the already conceived strategy of “personalisation” (at present in use with a booklet and postcards) will be also be applied to the website, in order to make all the back-office personnel faces known to the public. The hypothesis – discussed with the workers – is that “group pictures” of the units will be preferred, in order to put group-work in the centre, rather than individuals’ contributions. In the future website restyling, possibly an “internal search-engine” will have to be used to easily get the relevant hits and to cater to the need of older, more “search-oriented” than “click-oriented” generations.

Families are usually targeted through a magazine which is annexed to the billing invoice, where small competitions are proposed to stimulate people to fill questionnaires of customer satisfaction or sending pictures related to water and wastewater issues, catching attention through the opportunity of winning small prizes (like umbrellas, bottles, trash bins and other VA SYD gadgets). VA SYD also has some space in the municipality newspaper for presenting environmental campaigns and other issues. Late this year, social advertising on several radios has been tested for the first time (on issues related to drinking water), and an internal study revealed that after every on-air advertising, use of the website quadruples.

3) Shaping a participation arena: the “reference group on billing”

The so-called “*Abonnentgroup*” (users’ group) is an informal tool that has been called on several times (starting in the ‘80s, when Malmö still managed the water and wastewater services alone) when it comes to redefine tariff policy. It is an *ad-hoc* institution, whose members are invited to gather – normally once a year – as an “interest group” which can discuss and give suggestions on billing policies. In the last 5 years it met 3 times. It is an informal institution, not registered in any specific ruling document or statutes, and without a decisional role. It is more a “deliberative” space which the VA SYD Board invites from time to time to discuss fare policies. One can consider it a *semi-representative* institution, due to the fact that it is normally composed by people seen as “representative” of some organised *stakeholders*, trying to respect the territorial belonging of actors and the three classes of building typologies which the tariffs refers to (detached houses, apartment buildings and industry).

Till today, this Group mainly worked in Malmö. It is usually composed by a member of the consumer federation of owners, a representative of the tenants of the housing municipal company (MKB - Malmö Common Housing⁸⁹), one person to represent small and medium company owners, and two invited representatives of big industries.

⁸⁹ See: www.mkbfastighet.se. Today the major housing services are on: <http://www.boplatssyd.se>

If the organisations are chosen by VA SYD, each of them has the autonomy to choose (with its own criteria) the person who will be going to represent it in the consultative space, except in the case of industry owners, who are chosen and invited directly by VA SYD.

Even if such a tool could sound very interesting for its role in many other countries (although it is merely consultative and the member institutions are subjected to a discretionary selection by VA SYD), in the Swedish case it did not generate high interest or significant results⁹⁰, even among civil society actors. In fact, the average price of water in Sweden is very low, and the issue of price increase is not considered attractive. In Malmö, water prices were raised by +3% in 2006 (taking into account the population growth) and +5% in 2008. It seems that the weight of civil society stakeholders in keeping low these numbers was not particularly remarkable. Given that the group works on a voluntary basis, it often occurs that some invited actors do not participate, “probably judging the issue as residual⁹¹”.

Some VA SYD officials seem aware that such a group could become a more complex, formalised and permanent structure (gathering a larger number of actors from society, and chosen in a less discretionary way), but the fact that it never raised particular controversies and mainly accepted the official proposals that supposedly were to be under discussion, did not make the need for changes an urgent matter.

A question remains open: is it possible that the present composition and the informality of its structure and mechanisms of convocation affected the potentially innovative results of the group? Or is it that the topic is really not conflictual in Sweden so that the “ritual convocation” of such an interest group is a merely formal expression of transparency and “institutional courtesy” by the agency in charge of delivering the services?

4) The evolving corporate brand as a collective contribution?

Before the official creation of VA SYD, the marketing department was in charge of choosing the name of the new company and building-up its image through a large consultation among the workers. In 2007, an internal competition was opened, using the managers as jury of the employees’ proposals. Regarding the choice of the name, the 3 winners (which separately proposed the VA SYD acronym) received a water-bubbling machine. As soon as a contracted graphic enterprise proposed the new brand – the graphic style and the logo (4 drops of water which compose an abstract flower, focus on the environmentally friendly approach of the new company) – a small training course was organised for all the personnel and managers in order to transmit the new “corporate image”. Some participatory sessions were also organised with the aim of creating an informal space of collective dialogue in which the 4 leading values of the new company to be associated with the 4 water-drops in the logotype were to be chosen.

⁹⁰ Interview with Ronnie Persson, 21/09/09.

⁹¹ Interview with Stig Sjögren (Förbundsdirektör) and Bengt Andersson (Vice Förbundsdirektör), 22/09/09.

The base proposals were done in small groups, in order to facilitate the access to all levels of workers, and make the shyest feel at ease. Lasting around six months, the process was also imagined as an opportunity for a widespread talk on the strategic focus of the new company. The values chosen were: environment, quality, responsiveness and engagement, which today correspond to four areas of commitment in the marketing and communication strategy. Both procedures produced their results through consensus, instead of using a majority voting system; no specific consolidated “participatory methodology” was used.

At present, the image strategy (changes in official cars, uniform colours and graphic design) is not anymore submitted to a widespread consensus, but is considered a management choice. But training needs and other choices which influence the budget of each department are still a focus for a broad discussion between its managers and workers. The aim here is to deal with the unsolved personal and group needs and guarantee an increasing quality of each department’s performance.

It is worth taking note that a specific strategy of internal dialogue with workers was also put in place when it came to the choice of the new VA SYD headquarters. In fact, there was a widespread need to create a comfortable place for commuters, being that the company was merging workers coming from two different cities into one seat, located on the territory of the partner which assured the majority of customers (not only for being bigger, but also for having delegated to VA SYD a larger number of services, as in the case of waste). The new headquarters was chosen by the management board taking into account the informal consultation of workers. There was no specific statistic survey on the workers provenance, but workers and unions suggested establishing the new seat close to the main train station and the waterfront area. This would respect both the need of a symbolic location (near the water, and in a very transparent structure with a lot of glazed and open spaces) and the usefulness of a centrally-connected place which could improve the daily movement of workers and customers within the metropolitan area.

5) “Responsabilising and involving the employees”: horizontality in daily work at VA SYD

Probably the idea of working on the base of a decentralised leadership is a deeply enrooted tradition in Sweden. Once, during a field-visit in a treatment plant, a group of Lithuanian wastewater managers asked us “who was giving orders to the workers” and we had real difficulties in understanding the question... Maybe this is because we are a small structure, but internal dialogue with any level of workers is our daily practice. And it has its positive reflexes in the work with clients, at the same time helping the workers to use emotions for improving their job and feeling continuously new stimuli and pride of working at VA SYD (interview with a VA SYD board manager, 22/09/09)

VA SYD works on the base of a triennial business-plan which is modified every year by all the sector/department managers working together, on the base of a decentralised sector-

budget presented by each unit. The investment budget is the leading tool for VA SYD asking for loans from the municipalities, regularly paying mortgages, as if they were banks. The budget proposals are not shaped with a participatory process, but are generated along a bottom-up line, given that the first proposals are presented by the single units, aggregated by the Departments, submitted to a feasibility check by the financial service and then presented to the board and – through them – they finally go to the Assembly which brings together the politicians appointed by the two member cities. Usually, proposals are considered realistic and not modified by the financial sector. The sector budgets are not all approved in the same month of the year⁹². The main constraints to the general budget are due to the legal framework, which establishes the non-profit and balance principles. Even if Malmö also devolved the waste collection service to VA SYD, this does not mean that it is possible to move resources from that sector to the water and wastewater one, being that the laws impose clear separations among the different typologies of incomes and expenditures. The financial service is centralised, but the budget of each partner city is separated (including the percentage of personnel working time devoted to each one of them). Each budget is to be submitted to the decisions of the correspondent political environment. So, all the budget documents are also divided into sub-budgets (the common one and those of the two cities). In the past, some sectorial budget slices (as that of the communication area) which had not been completely used, were reduced in the following years.

As described by some VA SYD managers in the interviews, the strategy meetings with politicians on the triennial plan often take the shape of “exciting workshops, where learning on new techniques and opportunities is at stake, and where a lot of different workers can express their perspectives on the company future”.

The last approach – i.e. the involvement of personnel in rising issues which could be of interest not only in their own daily work, but also relevant for the upper level of management meetings – is probably the most important feature of the VA SYD “managing style”. What seems more difficult to transmit, is that it is not implemented through specific programmes or spaces of dialogue, but it takes shape through daily attention to the workers perspective which is, indeed, a *style* more than a *project of special activities* or a *new institution changing the organisational framework*.

It is the case of a “spread-all-over dialogue” which happens during different activities, often being informal and unplanned. If requested to identify which are the “topic moments” which contributed most to foster this daily horizontal dialogue between management and other workers, the majority of the interviewed people indicate two main types of spaces:

- 1) The training events, which are frequent and usually “tailored” to needs expressed by workers, thus avoiding “generic training” (as computing, foreign languages, information on changing legal frameworks, etc.) in favour of identifying specific

⁹² Interview with Thomas Andersson, 23/09/09.

topics and the people which have needs and/or the will to increase their knowledge in that area;

- 2) The informal moments (as coffee breaks, for example, lasting 15 minutes twice a day) which are explicitly recognised as central part of work itself.

A third moment takes shape during a specific type of training: the “group development” spaces, which are probably the only ones considered “compulsory” for everybody (especially in some units as the asset and planning area). This even applies to those who would rather avoid participating for personal reasons which could make them feel these events as uncomfortable moments.

Flexibility in calculating and valorising these informal moments is perceived as a central company policy by several VA SYD workers, even if its origins are inspired by Swedish laws on labour and emulate experiences of “job demystification” which showed good effects in several private enterprises. This also explains the good organisation of coffee-break and lunch spaces, equipped with several facilities.

Explaining how the Assets Department works in fulfilling its daily tasks can clarify how this internal “dialogism” (which is definitely not “tokenism”, but a concrete commitment to make internal dialogue become a pivotal strategy to face problems and increase the fluidity of the organisation and the quality of services) can affect the relationship with the “outside” as well.

The Assets Department has responsibilities both in terms of vertical subsidiarity (relationships with the Municipality in urban planning, with the goal of “never remaining behind the ongoing transformation strategies”) and horizontal subsidiarity (relations with the social fabric). It operates in four main areas (GIS informational systems, city planning development, investigating and modelling the pipe network systems and the treatment facilities) which correspond to specific group units, which bring together almost 50 employees. A small group (of 5 to 6 people) deal with “special investigations” of problems, and their names and signatures are printed in the postcards distributed to families every time there are works to be undertaken or in the newsletter annexed to the bill invoice. This group has the need to keep information flowing constantly (with no interruption) until the end of works. It is not specifically trained for dialogue with customers, because its members were originally chosen for their capacity of interacting with people. But, more in general, all the different four sub-areas of this department have direct contacts with customers and citizens in general. In fact, the GIS responsible provides “map extracts” of pipelines to customers and professionals, while the planners participate (together with firemen and other interested institutions) in all the open public consultation meetings that the City Administrations organise when it comes to undertake territorial transformations (in 2008, this kind of meetings in Malmö city were around a dozen).

Even if no special training is provided to increase competence in social dialogue (i.e. in fields like simplification of languages, basic psychological reactions, participatory

methodology and so on) a special *media training is given to all these workers*, in order to responsabilise each of them for talking with journalists, in order to appear secure, and to avoid miscoordination and damages to the company image. It is, actually, an interesting issue, because it reveals a “decentralised strategy” which does not concentrate the dialogue with media in a “press office”, but spreads responsibility around field-workers, thinking that “people and the media prefer to speak with those who know about problems and concrete solutions instead of neutral professional communicators, who do not have any technical skill and just transmit what could be seen as *second hand information*”⁹³. In these first two years of VA SYD’s life, the choice proved to be positive, revealing a good selection of appointed personnel. The standard procedure – set out after some communication mistakes done in 2007⁹⁴ - provides two tracks: that of “routine problems”, where the different workers can have direct contact with the media, and the cases of major events (such as big flooding) where the responsibility of dealing with the media is to be centralised on the level of the board representative responsible for media issues.

It is possible to say that the Swedish legal framework, which is very clear on assigning duties and responsibilities to both companies and customers in using water and wastewater facilities, help to implement such a strategy of “diffuse responsabilisation” of workers in the dialogue with citizens and the media, allowing VA SYD to be confident in this decentralisation of communication tasks⁹⁵. First contacts with insurance companies are also a spread task among VA SYD asset department workers, even if for more detailed or controversial issues the legal office steps in.

Such a description of daily work shows that an apparently merely technical department (with no official tasks of customer-care and formal front-office commitment within the VA SYD organigram) happens to be an extremely pivotal body for the dialogic approach of the entire company. Its capacity of both solving problems and having constructive relations with citizens becomes crucial for the identification of VA SYD as a user-friendly structure. Concerning the topics which are the focus of the dialogue between VA SYD planners and citizens during the planning meetings that are systematically organised by the Municipalities, the two most recurrent are:

- a) open storm-water systems, which is perceived as important for reasons usually related to public security issues;
- b) Combined sewage systems, especially when the opportunity exists to substitute them with new binary pipe networks.

The 7 workers of the Development Unit are those in charge of attending these events, rotating among themselves. Is interesting to notice that in both cases “technological alternatives” have never been under discussion. VA SYD is ready to face such issues, but the topic does not seem to be attractive to the majority of inhabitants. This is because rules

⁹³ Interview with Ulf Thysell, 23/09/09

⁹⁴ It was during a huge flood, which happened on a Friday evening when few people were working.

⁹⁵ For example, the high “10 year storm resistance quality” set by law for pipes discriminates if, it is the company, or not, which has the responsibility for fixing or reconstruction in case of major damaging events.

and laws seek to guarantee the highest quality of every technological solution, and provide proper quality control structures to verify the respect of legal standards. In any case, the issue of “time” is considered to be central in social dialogue, so that VA SYD has conceived a mid-term agenda to start dialogues on substituting obsolete facilities (negotiations and contacts with affected inhabitants start around two years before the implementation). In these cases, a specific task-group is in charge of clarifying all technical issues and guaranteeing control. Obviously, the results of dialogue are never guaranteed. So, an average of 5-6 times per year, some customers have to be summoned to trial at the Water Court by VA SYD. This happens mainly with people who have accepted the substitution of old combined wastewater systems, but do not want to pay for the costs of individual links to the new pipelines.

At VA SY there are no specific studies on the combined effects (inside and outside) of this management style which places cross-cooperation and internal dialogue in its centre. But the company uses some indirect qualitative indicators (which could also be measured in the future), such as the reduction in the number of unsatisfied employees who quit the company, the number of phone-calls congratulating the sector and the company for the work done, the number of complaints which in the end lead to satisfaction (around 90%), and the high level of fulfilment of the goal of finalising solutions possibly within 1 month. A different type of special meetings (dedicated to “disaster prevention”) is regularly organised in areas where flooding can be frequent. For VA SYD these spaces are also useful to inform about the existence of customers’ duties in relation to risk prevention. Today, the main problem within this area (as in several Nordic countries) is the negative impact that throwing alimentary fats in the toilet can have on the pipeline system. A campaign on this issue is needed, and probably it could be effectively accomplished through theatre/puppet performances and other useful environmental education techniques in schools (competitions and contests, comic books, etc.). Here children and teenagers can also act as “multipliers” of the campaign within their families.

Up to now the Assets department has not been working directly with schools⁹⁶, but some of its managers give regular classes at several universities, working on environmental friendly issues, trying to create a wider interest for a sector (such as wastewater management) which in the last years has suffered from a progressive loss of interest among students. In this respect, the building of an “educational unit”, which could bring together the Assets and Marketing departments to target the almost 14.000 children and teenagers in the Malmö-Lund area by visiting them directly at their schools, is starting to be seen as a suitable hypothesis. But such a proposal is still not under formal discussion, given that the perspectives of politicians and the management seem different: many of the former, in fact, still prefer the less decentralised approach of building a permanent waterhouse structure which could “attract” schools and young people, while some VA SYD management members show a vision more centred on people and the spreading of skills through “outreach” (i.e. “going where they live or study”).

⁹⁶ As already shown, it is usually the Marketing department which deals with children of 6-9 years age.

6) Other nodal policies to create a good working environment

We wish we could have a general recruitment policy reflecting the complexity of society, but it is not always possible to choose (interview with a VA SYD human resources sector manager, 23/09/09)

As already remarked, capacity building plays an important role to distribute responsibilities horizontally and fluidify relations with society, which could also be fostered through recruitment policies, even if with some limits, as the statement above points out.

Today, the issue of facilitating communication with immigrants through the use of other languages different from Swedish is not addressed via a regular policy of translations or cultural mediators. On the contrary, the issue is somehow “internalised” into the gradual complexification of VA SYD’s human resources structure, which “tends to be the mirror of society and represents its differences”⁹⁷. Today, there are workers at VA SYD speaking Arabic, Italian, Spanish, Danish and other languages used by the immigrant groups which constitute the majority in the Malmö-Lund area. This is considered to be a more user-friendly approach than having “language mediators” which would merely deal with translation. In fact, it avoids viewing the presence of foreigners as “exceptions” on the territory, while bringing together scientific knowledge and the communication capacity of VA SYD workers. Such goals weigh on the human resources recruiting strategy, which seeks to gradually substitute the employees which are leaving with a diversity of age, gender and birth-origin groups.

Today the average age at VA SYD is 47.94 years, and there are plans to gradually lower it, but parallel “skill-transmission” policies are needed in order to maintain the stratification of experience which gave shape to the unique VA SYD experience after the 1994 tendering. In this respect, while it seems easy to find young beginners, it is much more difficult to recruit workers with at least 10 years experience in the water or wastewater sectors.

Social skills and networking competences are not explicitly requested in recruitment calls, but they are judged as fundamental when selecting new workers. Speaking foreign languages instead represents a plus or an added value when selecting personnel, but is not a prerequisite for recruitment.

Gender mainstreaming policy is supported by a special triennial goals document. At the moment, around 32% of the 295 employees are women. They represent 50% of workers in the Administration and Finance Department, 90% in the Marketing Department and their number seems slowly growing also in the more technical sectors. It is worth remembering that in Sweden the “*Diskrimineringslagen*” (in force since January 2009) constitutes not only a compulsory law which merges all the previous separate norms about gender, age, ethnicity and disability discriminations, but also an important code-of-conduct for setting good equality policies in the area of human resources and staff-building.

⁹⁷ The issue was stated with almost the same words by Ulf Thysell and Carin Aulin during two separate interviews the 23/09/2009.

“Failure risks” of workers that are made individually responsible are deeply taken into account in VA SYD employees training, which is mainly inspired by the “evolution of leadership” approach.

General training is decided by heads of department on the basis of needs expressed by every unit worker. Creating a variable geometry, which differs in each department, it does not have a pre-fixed number of hours. Training for managers is organised by the Human Resources general sector and is compulsory.

As previously stated, several “group development” and “learning environment” exercises are organised in several units once or twice per month. “*Who am I? Why I am reacting this way? What are my expectations with myself? What makes me wake up in the morning to go happily to work?*” and other similar questions constitute the base of self-analysis moments, which are often compulsory for every worker. They are viewed as important opportunities for horizontal exchange but also opportunities to positively deal with an eventual lack of satisfaction and self-esteem for a job that was not done as imagined.

Each of the Unit managers (4 in the Asset department, for example) has the opportunity of at least one individual talk with department managers each year in order to revise strategies, adapting them also to the “feelings” that work generates in him or her. They are not considered “ritual moments” but central spaces for readdressing daily work. In the majority of cases, the “question guideline papers” provided for these meetings are not used, so as to provide room for a less stiff or bureaucratic personal conversation between actors located at different levels of management. A similar dialogic approach seems indispensable to balance the policy of some departments to co-responsibilise co-workers, trying to meet the expectations held towards VA SYD both by customers and by Municipal Governments.

The presence of trade-unions at VA SYD is quite well consolidated, but substantially unconflictual up to now. Every month unions’ representatives (both of technically skilled employees and general workers) meet the top-managers. The main agreements reached have been those related to the flexibility of working time. The majority of employees are contracted on a permanent base; temporary work is mainly used to substitute employees during maternity, for trial periods or for single emergencies or events (with a maximum of two precarious years, which then have to be transformed into more permanent contracts). Behind this policy, there is a declared “specific interest of the company which seeks to have more committed workers, and also ... to be considered more humane⁹⁸”. Undoubtedly, the Swedish framework of labour laws seems to have a weight on these policies. It becomes clear when compared to the situation of nearby Denmark (where more flexible labour market-criteria are in force), as underlined by some Danish workers contracted at VA-SYD. All the temporary jobs are highly negotiated with unions: 6 months trials, for example, are generally used in connection with a future proposal or regularization, as suggested by trade-unions.

⁹⁸ Interview with Carin Aulin, 23/09/09.

In this environment firing staff is a rare practice: in the last 5 years there were only 5 cases, mainly due to a difficult adaptation to colleagues and the working environment. The contracts were mainly terminated via deals with the unions in order to reduce long legal follow-ups.

One big strike, which affected VA SYD between 2004 and 2005, was decided by the most important trade-union of public workers as part of a nationwide strategy organised in Stockholm, but was not followed in Malmö for local reasons.

During the organisation of tasks and daily work, methods, such as random selection have never been used at VA SYD, even if several different “re-balancing methods” have been used in order to involve workers which tend to stay at the margins when it comes to taking on tasks and responsibilities. For example, in April 2009, when VA SYD moved to the new headquarters, a mixed group of civil servants was formed, which would deal with all practical issues during the change of seat. The officials appointed by unit managers were mainly those who normally were not much involved in common tasks.

As far as issues of “memory” are concerned, it has to be underlined that policy strategies at VA SYD strongly emphasize the “continuity” of measures and choices undertaken, even if there are no specific tools for keeping the memory of VA SYD’s peculiarities and its history alive. But all the public and internal meetings file a short summary and their proceedings, in order to keep the memory of decisions and allow a responsible attitude to all new-comers that eventually join the processes of social dialogue after their start. To produce these documents unconventional techniques, such as video or tape recording, which are indeed much used in the media and leadership training sessions, have never been used: they mainly consist of traditional paper files.

As far as the advanced university training of workers is concerned, VA SYD has no special policies, but allows the full leave provided as a right by national laws for those who want to start or continue studies. Generally six-months of half-time are provided in order to organise the overlapping with substitutes, which have to be trained with the help of the people who are temporarily going on a study-leave.

4. Final remarks

Water business in Sweden is often defined as a “small business” (due to the reduced number of inhabitants, but also to the legal framework which does not allow for important profit margins). So there is a low level of competition between water and wastewater service companies and municipal departments, and a strong degree of informal cooperation, dialogue and exchange of information among them, both at a political and management level. From the same perspective it is possible to say that so far water and wastewater services in Sweden have not been very attractive for the private sector. This seems very clear if we analyse the first privatisation experiences, such as the selling of Norrköping water utilities to Eon/Sydkraft in 2000 and the first long-term concession of

Norrköping water and wastewater services to Vivendi in 2001, which are well described by Gustafsson as “deviations from the public VA model” (2001:12).

The brief enthusiasm for commodification, which had appeared in the beginning of the 1990s under the influence of neo-liberal international organisations and the EU claiming increased competition and market testing in the public sector, gradually disappeared. Based on long traditions and a firm non-profit legislation, today the Swedish water governance model relies on public ownership and control of water and wastewater utilities, which has proven to be both economically and ecologically efficient. It relies on high quality plants and pipe networks and an increasingly professional staff.

A conclusive overview on the VA SYD experience

The VA SYD joint public company in the Region of Skåne is at the same time a typical and an anomalous case. In fact, it tells the story of a privatisation threat which never became reality, instead giving way to a virtuous experience that used energies from the private sector proposals to renovate the old Water Department in a creative way. Today this makes VA SYD an important representative of best practices in Sweden and also abroad. The national panorama in which the VA SYD experience is located reveals a growing geography of supra and intra-municipal public companies which try to modernise the water and wastewater services scaling-up to levels that allow the involved municipalities to innovate management and improve the quality of services. Here they rely on scale savings which seem progressively more necessary in the financial crisis which has strongly affected Swedish local territories. The crisis has heightened the risk of budget cuts, which could affect both the welfare state and the delivery of services.

“*Unity and independence*” could be the motto which guided the shaping of VA SYD, giving birth to a hybrid company whose governance structures try to foster the coexistence of clear common goals and guarantees of autonomy for the different partner cities which have delegated their water and wastewater service management to it, and which will hopefully grow in number in the near future.

In order to lower possible risks of tensions between politicians and management, VA SYD has established a positive cooperation structure between a technical Board (which runs the structure, evaluates proposals of the member cities, works on detailing their feasibility and present them to a joint steering committee of politicians for final decisions) and a political Assembly. This constructive cooperation relies on mutual respect, each group avoiding to invade the other’s field of responsibility.

As for the relationship between Malmö (the major partner) and Lund, it seems that the organisational structure which was conceived after the challenge posed by the 1994 tendering, helped a lot to avoid any clashes between the two cities. In fact, it does not impose the will of one partner on the other, thus providing a precedent which stands to positively influence the future growth in the number of VA SYD partners. In this respect, it

seems very important to have let “two separate economies” live together, and thus guarantee the variable configuration of different services which are (or not) entrusted to VA SYD by each city partner. This leaves a substantial degree of autonomy to each political institution (on issues like fees, for example), even if it is placed within a common shared-responsibility structure, which has the final task of ratifying every decision. This obliges both partner cities to support dialogue and confront their sometimes different strategies on the base of a rational evaluation proposed to the political general assembly by the VA SYD Board. Such a process is widely considered to be an “added value” for taking final decisions.

It is possible to conclude that, in the creation of VA SYD there was a specific discussion about the typical “metropolitan dilemma”, which often opposes the major cities and the minor partners in metropolitan area services. And it is worth underlining that the explicit decision was to avoid the impression of VA SYD existing in the kind of *territorial limbo*⁹⁹ that many private management structures produce. Thus it respected and valorised the direct influence of each partner city, and its visibility inside the general structure. Even in terms of the location of the headquarters, this issue has been taken into account. For rational reasons, the seat was established in Malmö, but the place and its connections to the metropolitan transport network were seriously analysed (with a pivotal contribution of unions, too), and future enlargements of the VA SYD radius of action were taken into account.

As far VA SYD’s internal organisation is concerned, it seems that all the pre-existing sectors partially ceased power to the overall structure, avoiding the creation or survival of small “kingdoms” which could remain separated from the obligations of following the global strategy of the new company. In the perspective of balancing these losses, internal cohesion was reached through an interesting “horizontalisation” process. The latter sought to fluidify the cross-cooperation between different departments and units, as well as valorise the workers, contributing to increase the individual commitment in fulfilling VA SYD main and specific goals. These objectives were pursued providing a growing, positive work environment, as well as through a series of new spaces for open dialogue, which were not limited to the company personnel, but involved the creation of new relationships with customers. The new “interfaces” which were structured since 2008 (often just consolidating experiences done in the previous year) today contribute to a high quality daily performance, which is considered very satisfactory by more than 77% of customers.

What is more difficult to understand from a Southern European perspective is perhaps that this opening of VA SYD to social dialogue (which involved at the same time workers and customers) was not necessary done through the official creation of formal spaces related to participation or consultation. If some experiments in this direction have been regularly attempted (as the “*interest group on billings*” and the “*focus group on special needs*” testify), they are not the most important features in the new VA SYD approach.

⁹⁹ Interview with Stig Sjögren (Förbundsdirektör) and Bengt Andersson (Vice Förbundsdirektör), 22/09/09

In fact, VA SYD does not operate through a “concentrated participatory structure”, which needs specific arenas (in terms of spaces and/or moments devoted to participatory practices) to foster the dialogue among workers and with customers. Instead, it seems more at ease in **implementing a “diffuse model of social dialogue” that takes the form a peculiar “management style”** which – as a fractal figure – reproduces itself at different levels of the organisation.

Replicability and its limits.

Undoubtedly, the experience of VA SYD is a virtuous one, but it shows its context and path dependency, remaining strictly connected to many local and conjunctural features, which partially determined its evolution.

For example, it is not negligible that VA SYD developed in a country with a strong tradition of defending public management service, and with a detailed legal framework that in its recent changes strengthened this issue and highlighted the idea of “non-profit” as a key concept for the water and wastewater sector. Meanwhile,, it is not forgettable that the experience grew in a country where the abundance and the low cost of water reduces the tensions within the sector, and explains why several issues have been left aside (such as how to solve potential conflicts with civil society and discuss differentiated tariffs for vulnerable social groups or large families). Even if deeply rooted in a 14 year tradition of experimentations in Malmö (and in a longer history there), as a larger-scale structure VA SYD is still a baby. Therefore, the interesting results obtained up to the present are not necessarily to be taken for granted in future expected enlargements.

Nevertheless, these situational limits do not diminish the importance of what has been experimented, and the wide set of insights on interesting features that may be provided to other municipalities. In fact, VA SYD’s history exemplifies an experiment which took advantage of positive elements which can be found in some privatised or outsourced management structures, but without giving up the main elements of a public service and the welfare state model that is behind it.

Among the elements which could be emulated in different contexts, some can be clearly pointed out here, as for example:

- 1) The organisational articulation of the new hybrid company, which appears at the same time simple to read and complex enough to cope with differences among partners.
- 2) The idea of working at a supra-municipal scale, as the only possible engine which can guarantee the quality of service, as well as innovation and modernisation.
- 3) The ability to deal with a Metropolitan governance, simultaneously guaranteeing mutual respect and equality among cities with different regional weight, but also the autonomy of a diverse range of political actors.

- 4) The spread-all-over capacity of creating horizontal dialogue both with civil society and within the organisation's internal structures, turning the openness to dialogue into a "brand" of management style.
- 5) Some policies in the sector of human resources which proved to be functional for creating a positive working environment, responsabilising each employee through trust, and so guaranteeing a stronger commitment of workers in reaching the company goals.
- 6) The transparency pursued with several publications (those of annual and triennial budgets, or budget investment, for example) which re-elaborate technical languages to reach a maximum of accessibility.
- 7) The variable configuration of training policies, which avoids pre-formatted standard configurations, in order to adapt better to the ongoing transformation of workers' needs.
- 8) The attempts (some of which still need to be strengthened and enriched) of facing issues like tariffs and communication material readability in a frank discussion with the organised social fabric.

Especially the last point is definitely an issue which would need critical adaptations in order to be implemented in a different national context. In fact, in another place, it is likely that a stronger formal commitment to taking into account what emerges from the dialogue between the Service Agency and the civil society stakeholders would have to be guaranteed. Moreover, the stakeholders would definitely have to be chosen abandoning the "discretionary criteria" and the "selective listening method" adopted at VA SYD. In fact, in a more conflictual environment (where water is a scarce resource, the price is higher and society has less daily guarantees in terms of social welfare), the method of choosing actors and their different potential degree of "representativity" surely could become a very tense topic. Thus, in another context, the use of rotation of actors or techniques of random selection would become far more necessary, as well as a higher degree of formalisation in stating rules, rights and duties of a similar participatory entity.

An adaptation of some VA SYD features in a different context would definitely also have to cope with the clear creation of a "*Charter of Services*" and of rules to monitoring its respect. A similar need was not felt in Malmö and Lund, because the Swedish legal framework is firm enough in defining quality standards, duties and responsibilities (both of company and customers) and sanctions against their violation, also being supported by a highly functional judicial tool as the Water Court proved to be.

Probably, an emulation of the Malmö experience elsewhere could also try to strengthen the "educational" approach, consolidating a special sector (crossing different departments) and enriching the collaboration with universities. Here new sectors of knowledge would be involved, which in the case of VA SYD have not yet been touched.

Finally, to better guarantee fluidity in the horizontal relations among service departments and units, it could be useful to upgrade and define better the structure organigram, transforming it into a more complex "fluxogram", where the internal cross-cooperation

interactions and also the “interfaces of dialogue” with customers could be more clearly evidenced.

In fact, an obvious characteristic of VA SYD’s experience is a sort of “*humble understatement*” approach, which sometimes prevents the structures and its managers from valorising and marketing some important innovations put to practice, as if they were not even consciously elaborated by their implementers or considered almost as a “normal way of acting” for a public company. If similar features to those experimented in the Malmö/Lund area would become a stable heritage in other places at different latitudes, a similar assumption would definitely not be true. Here the level of novelty would deserve to be remarked clearly, so as to valorise the efforts that such a change would surely require.

Bibliographical references

Annual County Council Statistics (2008), Statistics Sweden, Stockholm.

Borchert N. (2001), *Land is Life: Traditional Sami Reindeer Grazing Threatened in Northern Sweden*, Svenska Samernas Riksförbund (National Association of Swedish Sami) and WWF.

Borys, B.; Jemison, D.B. (1989), “Hybrid Arrangements as Strategic Alliances: Theoretical Issues in Organizational Combinations”, in *The Academy of Management Review*, 14 (2): 234-249.

Bratt, A.L. (2003), *Managing Agricultural Nutrient Leaching within the EC Water Framework Directive in Sweden*, Doctoral Thesis, Department of Water and Environmental Studies, Linköping University, Linköping.

Cabannes (2009), *72 Preguntas Frecuentes sobre Orçamento Participativo*, Portuguese updated edition, UN-Habitat/EQUAL/CES/IN-LOCO, São Bras de Alportel.

Environment: Commission takes Finland, Sweden and Portugal to Court over waste water treatment (2006) downloadable from http://ec.europa.eu/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm#infractions (accessed 12/09/09)

Falkenmark, M.; Andersson, L.; Castensson, R.; Sundblad, K. (1999), *Water a reflection of land use. Options for counteracting lands and water mismanagement*, Swedish Natural Science Research Council /Elanders Gotab, Uppsala

Gren I.M.; Turner K.; Wulff F. (Eds, 2000), *Managing A Sea: The Ecological Economics of the Baltic Sea*, Earthscan Publications Ltd, London.

Gustafsson, J.E. (2001), *Public Water Utilities and Privatisation in Sweden*, Working Paper presented at EPSU Public Service Conference, Brussels 12 December 2001.

Hedelin B. (2005), “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”, in *European Journal of Spatial Development*, No. 14, (May 2005).

- Holmqvist, A. (2004), *Restructuring of Public Utilities: A Case Study from Norrköping in Sweden*, Master of Science 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*, PSIRU, Business School, University of Greenwich, Park Row, London.
- Sjölander, A.C. (2008), *Il Business dell’acqua*, Jaca Book, Milan (English version: *The water Business – Corporations versus people*, Zed Books, London)
- Lundéhn, C. (2008), *Consumer Trust in Drinking Water Supply – assessing the interface between the supplier and the consumer*, Master Thesis of the Chalmers University of Technology, Göteborg.
- Lundin, L.C. (2004) The Swedish Environmental Code, downloadable at [www.balticuniv.uu.se/swm/books/B3Ch13\(c\).pdf](http://www.balticuniv.uu.se/swm/books/B3Ch13(c).pdf) (accessed 18/09/09)
- Lundqvist, J. (2003), “Integrating Swedish Water Resource Management – An Administrative Trilemma », *Diffuse Pollution Conference Dublin*, (2003).
- Mundt, K. (2005), *Waste Water Treatment In Sweden*, Czech Technical University in Prague Department of process engineering, Prague.
- Regerringskanliet, Sweden’s Environmental Policy*, (May 2004), Government Report, Stockholm.
- Sjöberg, T.; Malmberg, I. (2006), *The International Comparative Law Guide to Environment Law: Sweden*, Global Legal Group.
- Sjolin, M.; Wadeskog, A. (2000), “Environmental taxes and Environmental Subsidies”, *Report prepared for DG Environment and EUROSTAT*.
- SKL (2006), *Aktiv lekmanrevision. Demokratisk granskning av kommunala bolag*, Swedish Association of Local Authorities and Regions/Modintryckoffset, Stockholm.
- SKL (2009), *Levels of local democracy in Sweden*, updated version, Swedish Association of Local Authorities and Regions/Modintryckoffset, Stockholm.
- SKL (2009), *Municipalities and Regions on the the Competitive Edge*, Swedish Association of Local Authorities and Regions/Modintryckoffset, Stockholm.
- SKL (2009), *Vad är Medborgarbudget (participatory budgeting)?*, in Faktablad, n° 5, January 2009, Swedish Association of Local Authorities and Regions/Modintryckoffset, Stockholm.
- Söderqvist T.; Eggert H.; Olsson B., Soutukorva Å. (2005), “Economic Valuation for Sustainable development in the Swedish Coastal Zone”, in *Ambio*, Vol 34, No.2: 169-176.
- SOU (1986), *The Sami: An Indigenous People in Sweden. The questions about Sweden’s ratification of the ILO Convention No.169*, Official Report of the State, Stockholm, cited in Hahn Thomas (2000), *Property Rights, Ethics and Conflict Resolution: Foundations of the Sami Economy in Sweden*, Doctoral Thesis, Swedish University of Agricultural Sciences.
- Stahre, P. (2006), “*Sustainability in urban storm drainage*”, SvenskVatten, Stockholm.
- Stahre, P. (2008), “*Blue-green fingerprints in the city of Malmö, Sweden*”, VA SYD/Malmö Stad, Malmö.

- Svensktvatten (2000), *Facts on Water Supply and Sanitation in Sweden* (English), Svensktvatten, Stockholm.
- Swedish EPA (2001), *The Swedish Climate Strategy*, Summary Government Bill, Stockholm.
- Thampapillai, V. (2007), *Water Governance in Sweden*, Working Paper Series 2007:2 SLU, Uppsala.
- Thomasson, A. (2009), *Navigating in the landscape of ambiguity. A stakeholder approach to the governance and management of hybrid organisations*, Lund University Press, Lund.
- VA-verket Malmö (2006), *Affärsplan 2006-2008*, VA SYD, Malmö.
- VA-verket Malmö (2007), *Affärsplan 2007-2009*, VA SYD, Malmö.
- VA SYD (2008), *The Eco-city Augustenborg*, VA SYD, Malmö.
- VA SYD (2009), *Affärsplan 2009-2011*, VA SYD, Malmö.
- VA SYD (2009), *Årsredovisning 2008*, VA SYD, Malmö.
- VA SYD (2009), *Budget 2009*, VA SYD, Malmö.
- VA SYD (2009), *Årsredovisning 2008*, VA SYD, Malmö.
- Vattenskydd – konflikthärd eller gemensamt projekt* (2009), special issue on "Vatten", in *Svenska Dagbladet*, September 2009.
- Westerlund, S. (2006), *Environmental Law from a Swedish Legal Science Perspective*, downloadable from <<http://www.imir.com/english/discipl1.htm>> (accessed 10/09/09).
- Williamson, O.E. (1996), *The Mechanisms of Governance*, Oxford University Press, Oxford, NY.

Credits

My deepest gratitude goes to Henrik Aspegren (Head of Solid Waste Department, VA SYD), who dedicated me a lot of time and energies, organising my agenda in Malmö.

Many thanks for their time and their precious suggestions goes also to the following people, who accepted to be interviewed, or answered some questions by email, provided contacts, inspired critical assessments with their writings and/or indicated books, articles and websites on the research issue:

America Vera Zavala (Vansterpartiet)

And Eva Corp (Head of the Communications of National Food Organisation)

Ann-Christine Sjölander (Kommunalarbetaren)

Bengt Andersson (Vice Förbundsdirektör, VA SYD)

Bo Rutberg (SKL)

Carin Aulin (VA SYD)

Christel Strömsholm Trulsson (Svedala kommunhus)

Jan-Göran Petersson (Segeåns vattendragsförbund)

Emilie Björling (Höje å, Lund);

Eva Kristensson (Marknadchef, VA SYD)

Gith Andersson

Gunnar Lindgren (Konsumenter i Samverkan)

Hjördis Hilmarsdottir (VA SYD)

Inga-Lena Wallin, (Kommunalarbetarförbundet)

Inger Andersson (Director-General of National Food Organisation)

Ira Sundberg

Jurgen Lindemann (Malmö Stad)

Lasse Karlsson (Attac)

Lena Langlet (SKL)

Ronnie Persson (VA SYD)

Stig Sjögren (Förbundsdirektör, VA SYD)

Sune Malmgren (trade unionist)

Thomas Andersson (VA SYD)

Tommaso Fattori

Ulf Thysell (Avdelningschef Ledningsnät, VA SYD)

Öjvind Hatt (Skräbeåns vattenråd).

WATER PUBLIC COMPANY: EMASA (MALAGA), ERNESTO GANUZA

1. Introduction and Methodology.

The present study shows the results of a research about the public municipal company in Malaga, called EMASA. It has been done by Ernesto Ganuza Fernandez from Spanish Scientific Research Council.

The results come from a field work realized during September and October. It has been made some interview with EMASA managerial team and employees with participatory process in charge in Municipal Council. All the information has been complemented by official documents of EMASA, EMASA web site, transcriptions of Municipal Councils argues during 2008 and 2009 regarding water issues and news about water topics in local newspapers during 2008 and 2009.

We have used the following references:

- Estatutos de EMASA (www.emasa.es): EMASA governing rules.
- Information about water services and EMASA history (www.emasa.es)
- News in SUR newspaper (www.sur.es)
- News in Malaga hoy newspaper (www.malagahoy.es)
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (Spanish Local Government rules)
- Directiva Europea 2000/ /CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.
- Municipal Council debates 2008-2009 (www.malaga.eu)
- Malaga Municipal Budget 2006-2009 (www.malaga.eu)
- IESA survey about water in Andalusia, 2004.
- Informe sobre el agua en Andalucía, Sevilla: Agencia Andaluza del Agua, 2006.
- Inventario de regantes. Sevilla: Consejería de Agricultura y Pesca de Andalucía, 2002.

2. Spanish General Context.

The responsibility for water provision and everything around it (allocation and sewage water treatment) belongs to municipalities (Ley 7/1985). Municipalities with less than 5.000 inhabitants have to allocate water to citizens, but they don't have sewage treatment in charge. So, most local governments have to deal with water local management and they

have to decide the best way to do it. They are free to choose the best way to manage water within general rules which are set up by national government. The public law which rule local administrations only says that they have to guarantee water provision to citizens. We can find mainly two models all over Spain to manage water services: public enterprises set up by municipal council or private companies to which municipal council rent water services. City council doesn't frequently manage water services by itself. Local administrations have been setting up public companies to deal with or outsourcing water services with private companies since 80's of last century.

It's quite difficult to know exactly how many public or private enterprises there are, but there are public as much as there are private enterprises. For example, "Aguas de Barcelona", a private water company which was owned by Caixa Catalunya until one month ago (it has been bought by a French company, Suez), manage around water services in 1.200 municipalities. Nevertheless, many municipalities have decided to set up public enterprises to manage water provision. Every big city in Andalusia has a public company as in Malaga, where city hall owes 100% of Water Company (the same for Seville or Cordoba). It's quite strange to find public private partnerships in water.

Public companies use to be financed by water taxes, but in some case they can receive funding from municipal board. It uses to happen when company needs to do a great investment and it can't cover it without increasing water taxes. At the moment, municipal government can transfer an amount of money to cover spends or investments to avoid increase tax and to allow public company to get a good economic balance. It uses to happen frequently, but EMASA, Malaga public water company, hasn't received important municipal funds since three or more years. It means that EMASA has reached almost its financing autonomy.

In this context, we can say that public water provision is very important in Spanish local landscape.

3. Main problems around water.

Last years Spain suffered a strong drought and it was especially hard at the south. Malaga was strongly hit. The debate around droughts is frequently in Spain, it's even more important at the south, but even more in Malaga. Water is a scarce resource which has to be shared in Spain, but especially at the south, by persons and productive activities as agriculture, industry or tourism. Malaga, for example, is one of the most important tourist resources in Europe, so it receives million of tourists every year. It provokes an important water stress in summer times. For the other hand, agriculture water demand is quite high in Spain, but in Andalusia the water stress produced by agriculture consumption is extremely high, even if agriculture productivity in Andalusia is quite high (Inventario de regantes,

2002). Everything together provokes a water stress, so when annual rain regimen is low, drought problems come very fast.

The most important drought was at the beginning of 90's (last century). At that moment water provision for housing had to be cut in Andalusia. After 90's drought, public authorities started to apply new policies to transform water provision. At the moment water general management (it means water rules over rivers, water reservoirs, coasts, water general allocation, etc) was in national government charge. It set up a new water rule and it started an important water saving program among farmers. It encouraged them to save water by modernisation of irrigation (Agencia Andaluza el Agua, 2006). For the other hand, municipal councils and water public companies started to encourage citizens to save water as they try to improve water management at local level. The aim was to avoid water provision cuts in drought years.

It can be said that drought has been the most important issue in the debate since then and all water enterprises have been fostered to deal with that. The last drought, between 2005 and 2008, never reached the scarce peak of 90's. The improvement of water management is in charge. Malaga consumer's behaviour is a very good example. During 2008, in the last drought, Malaga citizens got to reduce water consumption around 25%, back to 2005 water consumption level. A strong advertising campaign to foster citizens to save water, lead by local public enterprise and associations (linked to water company), was quite successful, but EMASA managers point out also the important improvement in water management since 90's.

Beside drought, there are two different levels of discussion: institutional and individual. At consumer level the problem is set up around price and the way to do the bill, whether families receive an individualized bill or not. Usually in Spain many consumers don't know how much they pay for water consumption because there aren't individual water meters, but collective/building ones. Public water enterprises, all over Spain, have started a communication campaign to foster families to have an individualized water meter time ago. It's a way to rationalize consumption and to save water. Usually, water companies, as EMASA in Malaga, help individuals who want to install an individual water meter with a very good finance or price cuts.

In Malaga, quality of water is other important topic for individuals. Most citizens think that water in the city is bad (IESA survey 2004), so they use to buy water bottled in markets rather than drink directly tap water (as most Spanish people do). Tap water has got a very good quality regarding chemical parameters, it's in fact as water bottled from chemical point of view. Anyway, as IESA survey shows tap water follows being bad quality water for most Malaga citizens. It's true that water consumption for citizens came from salted water, so it has to be treated for human consumption by desalination plants. EMASA try to deal with this problem improving desalination process and the chemical procedures to be followed before water get housing. One thing managerial team has done, they say, it's to

reduce the hardness of the water, so it gives to water a better flavour. But this process had high investment cost.

Due to European laws, every municipality is obligated to have an own system of water treatment, so it has fostered the extension of sewage plant all over Spain. At this moment there are still municipalities without it, but it's not the case for municipalities bigger than 20.000 inhabitants. This topic is important in the debate around Malaga, where there are a lot small municipalities alongside the beach (Bahía de Malaga). The Bahia is an important source of money (tourism), so everybody is worry about sewage plants because environment problems. The idea is to set up a supramunicipal board to control sewage alongside Bahía de Malaga. At the moment, EMASA manage sewage process in two municipalities around Malaga.

4. European management challenges

The European Law about water, set up at the beginning of 21st century, has influenced on all European countries. This law obligates to member states to cover all spends Administrations or Companies have when they offer water to citizens, obligates to take care of ecological dimension of rivers, lakes and coasts, to include participation or to punish those people or activities which pollute. The objective is to have good quality water in 2015. It supposes a big challenge in Spain. The European Law is set up in a moment in which water general management has been transferred to regional governments, so Andalusia Government is in charge.

The main challenge for municipalities is related with covering all spends Administrations or Companies have when they offer water to citizens and, of course, the problem with pollution. But these obligations haven't supposed strong changes in Malaga, because municipal company has been developed under these criteria the last years. So, they actually are able to cover spends, except big investments. They really have been dealing with ecological dimension as bad smells, good water treatment (for example, they started to produce energy, ecological energy, from water waste: bio-mass). About participation, they really think they are quite participative because Administration Board is municipal council. In this way, there haven't been changes recently in water management in Malaga.

5. Malaga Water Public Company: EMASA

Malaga is in the south of Spain. It has been ruled always by conservative parties. Malaga public enterprise (EMASA) was set up in 1986 by city council. Since then, it has increased its clients from 75.000 to 175.000 in 2008. It manages 150.000 m³ per day (100.000 m³ 20 years ago) and it gives employ to 471 persons in contrast with 181 in 1987. EMASA only

manages water but it has expanded its services since the beginning from water provision to all water cycle. Now EMASA is worth around 90 million euros.

EMASA enterprise structure is quite political. It's managed as a private enterprise lead by a manager director. He is in charge of the enterprise and he's responsible for efficiency and good managerial. Anyway city council owes EMASA and both general and administration board is making up by local elected politicians. They are responsible for EMASA policies and they are in charge at last. They decide everything it's important. All local deputies are present in general board, the mayor is the president. A representation of political parties in municipal council is present in administration board, where mayor is the president and major political parties share the same number of advisers, even when one of them has absolute majority in municipal council. Nobody else participate in EMASA administration or general board from civil society. In this context, the important debates about EMASA are transferred to municipal council. For example, tax increasing was debate in municipal council; it wasn't a company's decision.

The most important change in EMASA has to be with its aim. It started as water provision enterprise and now it manages the entire water cycle, which it contains: water raising; allocation; treatment; desalination; provision; sewage disposal and to reuse water treated. At the moment is the second water enterprise in Andalusia.

We have pointed out before some important debates around water in Malaga, we summarize them:

- ✓ Save water. Housing has reduced 25% of water consumption in 2008. It was really fostered by public enterprise to deal with a strong drought. Anyway, one year later, once drought is over (2009), housing save even a little more water, so managers think that people has changed their habitudes.
- ✓ The municipal council has been arguing around water tax. EMASA wanted to increase tax, because it has to cover up its spending (90 million €). Some opposite politicians says that citizens have saved too much water in the past, so many citizens pay now the lowest tax tariff. It has supposed for EMASA to lose important incomes. (If Malaga citizens reduce consumption around 25%, it means they spent 25% less. Therefore it supposes an important funding cut for the company, so it has to face a complex economic balance. Company has had to cut some services to be able to have a good economic balance. It was necessary for company to increase tax. It shows an important paradox: on the one hand, public company foster citizens to save water because there are not so much; on the other hand, once citizens really save a lot of water, the company is unable to meet its funding needs with saving citizens behaviour...)

6. Participatory process in EMASA

One of the main enterprise objectives is to improve management and to be close to clients alongside with administrative modernization. They are proud of EMASA quality management system (UNE-EN-ISO 9001:2000) and, apparently, they are keen on improving EMASA management to be able to meet citizens needs (administrative modernization grounds). Otherwise, managers say, EMASA can't deal well with its clients. They received in June 2009 the consumer prize given by one of the most important consumer association in Andalusia. PB offered them a good procedure to know citizens needs and demands. EMASA has a specific deal with consumption associations to make EMASA known by citizens. The company gives them some money and associations try to make citizens aware of the importance of water saving and they organize small trips for children to know the company.

EMASA policy as a whole is bias by consumer satisfaction, it includes an enterprise policy based on transparency and good investment based on citizens needs. The participation frame, managerial team says, came mainly from its legal status as public company. For managerial team it's enough to be obligated to share decisions with municipal councils or even to accept municipal council decisions. This public status is quite different for a private company, managerial team says. They think that its strong participatory spirit came from its administration board (municipal council), they actually represent popular sovereignty.

Participation is something EMASA has always dealt with. Participation means, for managerial team, to be attentive to citizen demands. It's a consumer relation. Anyway, we can appreciate two different ways to deal with, besides, of course, municipal council. 1) The company has had traditionally a small department for being attentive to citizen demands. It's public company spirit, they say. It's a kind of open telephone every citizen can use to present a demand, to propose something, etc. It's the usually attention to clients which has spread all over administrations. 2) The second way it's participatory budgeting (PB) which has been set up two years ago (2007). PB has been a new way to afford participation and it was promoted by municipal council (it's not an own EMASA initiative, that is, managerial team initiative). It can explain than in managerial mind PB is less important than the other procedure. But it's also less important in real figures. According to EMASA, the average company spent in investment each year is around 26 millions euros: 400.000 € are spent by PB, but, according managerial team, some millions of euros by the other participation procedure.

The differences between both ways of participation are important. The first one is featured by an informal procedure, but it's the main communicative channel with consumers. EMASA receives a demand or a proposal, company makes an assessment of them and it's

decided by managerial team whether to meet investment spending or not. The other one, the PB, has a formal procedure, so every citizen who participates can really know what happens or going on with the proposals all the time. EMASA hasn't to be accountable with the first procedure, but it has to be with PB.

Both participatory procedures show a different way to deal with participation. Managerial team prefers the first one. More or less it bases EMASA consumer spirit on it. The PB reflects the new participatory mechanisms which have spread all over Spain last years. PB reflects rather municipal council ideas of participation, it's linked to a wider debate about democracy, and it's far from managerial team everyday problems.

7. Participatory Budgeting in EMASA

Participatory budgeting is not EMASA's process, it's municipal council participatory budgeting. It's entirely organised by municipal council. EMASA was one of the administrative boards chosen by municipal government to take part in. Neither didn't the idea to undertake PB come from municipal government, but political opposition. It reflects to what extent political debate about participation is really spread out in Spain. Many municipalities undertake participatory process as an alternative to political disaffection. Participation is something at stake in local political. Usually participation is something thought for small things and it's never thought for public companies. EMASA is a singular case. Nevertheless, we can find municipal companies administration boards made up with elected people and people from civil society as water municipal company in Cordoba.

The debate about PB started in 2006 when post-communist party proposed a motion in municipal council to undertake PB (May 2006). Post-communist party is quite minority (2 political representatives out of 31), but the conservative party, which hold government, accepted the motion. Municipal government had made a participatory strategic plan in 2004 in which had been said to do PB as experiment in one district. The municipal government decided to undertake PB in the whole city suddenly. Nobody expected it. Three months later conservative participatory board presented a PB procedure, with a structure and its own rules. It was criticized by social democratic party because the procedure wouldn't foster deliberation among citizens, but it was approved in municipal council. This point has been the weak feature of Malaga PB since then, but it has developed a singular and successful procedure using new technologies. The model was singular, but participatory municipal employees had been in contact with Logrono municipal government, one of the few conservative cities which have PB at the moment. Malaga model was a mixture between Logrono model and its own ideas.

The PB procedure allows citizens to propose small infrastructures to be made by government, such as collecting raining water in one street; improve sewer and bad smells in other, set up fountains in a park; clean up sewers, etc. The experience has been quite

successful, increasing participants every year and setting up a singular technological procedure to keep contact with participants. Citizens use to demand for a lot of things and some of them are not took into account, because it's a government decision to focus PB on some topic rather than others or it's not municipal responsibility. All needs which are under municipal responsibility, but they are not included under PB procedure, are sent to municipal boards in charge. It allows to update demands and to be aware of citizens needs.

The process is simple. Citizens can make a proposal; it's written in a municipal proposal-paper that anyone can get it in municipality buildings or by internet. Proposals arrive to participatory board where they are split by topic and sent to any municipal board in charge. It includes, since beginning in 2007, EMASA and Sport foundation, Urban Gerence, Environment, Gardens, Traffic and Disability persons. Every municipal board related to PB has a person in charge who usually evaluates all proposals to decide whether it's municipal competence or not. For the last valuation, participatory municipal employees use to apply social justice criteria to all proposals. The criteria are decided by administration. Proposals receive points according the following criteria:

	Punctuation
Urgency ¹⁰⁰	5-High; 3-Medium; 1- Low
General Interest	5-Affect to city/district; 3-Affect to neighbourhood; 1-Affect to the street
Service scarce	5-Total scarce 3-Partial scarce
Social Interest	5-Poor neighbourhood; 3-Medium neighbourhood; 1-High neighbourhood
Repeated Proposal	5-Proposal repeated at least 30% regarding district proposals; 3- Proposal repeated between 10% and 30%; 1- Proposal repeated less than 10%
Gender (positive discrimination)	
Long-run proposals	
Priority to rural and periphery areas	Two points to proposals which came from these areas

¹⁰⁰ Para aquellas propuestas cuya urgencia reside en un riesgo para la ciudadanía, se establecerá un procedimiento de urgencia y ajeno a los propios presupuestos por el que se dará traslado de la propuesta al órgano competente para su resolución.

Those which are accepted are budgeted for next year. PB has a budget limit, but government never applied it the first two years. They received proposals for around 15 Mill € and government accepted to do all of them. Once participatory administration board receives citizens' proposals, it sends them to different municipal boards to evaluate them. In this case, one EMASA worker is in charge of this task. Later on, participatory administration board received citizen proposals evaluated, so they can separate proposals are possible to make from proposals don't. Participatory administration board try to communicate with persons who make these proposals, so they can make proposals clearer or even transform them in order to fit municipal criteria. Participatory administration board has developed a successful and extraordinary methodology to be able to do that by new technologies. They can send a telephone message to citizens, so they receive notices quickly and they can phone back or going to participatory administration board to try to solve the problem.

Conclusion about participation.

There are not strong resistances or doubts about participation in EMASA. There are some employees who can protest because they have to give answer to citizen demands, but it's not something critical and, managerial team says, you can find others workers are really encouraged with participation. Every worker knows EMASA is a public company. We have to think that participation is used as consumer channel. EMASA knows what citizens want, so it can put investments where they are demanded. It's also a process which legitimates decisions and managers know it. Anyone of participatory process includes deliberation or anything that empower citizens to think about water management at all. The proposals can be made by citizens are very different, but most proposals are aimed to solve small damages. It's true that most big decisions, managerial team says, came from citizen demands, for example, bad smells. It started as a citizen demand ("there is bad smell"), but it was transformed by EMASA into a big investment which tries to reduce bad smells. To develop it EMASA had to transform water treatment and, for example, they started to produce ecological energy as by product.

8. Contribution to key issues of democracy

Participatory budgeting process enhances democracy, but it doesn't do it in line with increasing citizen control over public management. Citizens have more information and those who participate have access to wide information. It's quite possible it allows them to have more information about administration and it can make citizens more attentive to public affairs. It means they can be more attentive to policies launched by government... but, anyway, they can't really do a direct control about water management.

In contrast with the other participatory procedure, citizens can make proposals and they can follow if government decides to include the proposal into the budget. In this sense the

PB procedure is outstanding, but there is not deliberation (discussion) about what government should do or what proposals are best for city. Here both participatory procedures meet. This task is made by government, in PB it applies social justice criteria but nobody knows exactly how; in the other procedure managerial team is who decides what proposals are important. So, there is not public deliberation. Local government thinks about it and it's probably that it proposes some kind of public deliberation in the next years.

Nobody knows exactly the real impact of participatory process on legitimacy. Managers and Government says it legitimates public decisions and the administration as a whole, but it's a normative idea rather than an empirical proof. Public water enterprise wants to improve service and management. It understands that improving relation with citizens is the best way to do it. The idea of administrative modernization and quality services is quite present. The problem for EMASA managers is the conflict between public and private criteria. They have to deal with economic efficiency, but politicians want to be more attentive to citizen demands.

The key issues of water management are left outside of participatory processes; people can't propose anything about prices, quality or so on. The key issues are decided in municipal council. For example, government decided to increase water tax last year. EMASA managerial team decides to improve infrastructures to deal with bad smell. The debate in municipal council among politicians never took into account participatory process, the same happens with EMASA big decisions. For example, arguments to increase tax lied on consumer efforts to save water, EMASA finance's needs, whether or not tax increasing was in line with Consumer Price Index or EMASA management itself, but any participatory process never was a topic in the debate. EMASA big decisions use to come from citizen demands, managerial team says, but it's impossible to know. It's reasonable to think that if company is oriented towards consumer, it's quite attentive to consumer needs. This is the main stream, so it's reasonable to think that company initiatives are oriented to improve water services, but the way decisions are made prevent transparency to be considered.

We can conclude that water participatory process enhances citizens to propose small investments, but it doesn't allow them to think about water management.

Contribution to knowledge about social issues

Participation has improved the links between enterprise and citizens. Rather, it has improved manager feeling to be linked to the street (to the people). They spent in participatory budgeting proposals around 1,5% of total investment (which is around 26 Mill € in 2008), but they spend some millions of euros dealing with citizen demands by the other participatory procedure.

PB has opened a window which allows citizens to propose things relate to small water investments by a transparent procedure during one month, but the other participatory procedure is an everyday open window to citizen proposals by telephone. Water proposals are seen as linkages with citizenship needs. Water enterprise can solve urgent citizens' needs or small damages. Public enterprise can know citizens demands and it can lead small investments with good citizen information. It's true that any big proposal such as to build a water infrastructure is rejected. It has to be decided by managerial team or administrative board, not in anyone of participatory procedures.

There is not a real debate about social justice or any social dimension of participation. EMASA employees evaluate whether proposal are municipal competence or not. This means that EMASA doesn't have into account any social dimension when they evaluate proposals. As citizens can only propose small investments, participatory procedures don't allow citizens to think about prices or distribution. Policies around price and distribution are hold in municipal council.

Last year EMASA increase water tax to try to cover an income decreasing. Citizens consume less water, therefore Company decrease its incomes. To cover the financial gap, EMASA proposed to city council transform tax level consumption. For example, if a consumer use more than $x \text{ m}^3$, he has to pay for every m^3 1€. Instead, if he consumes less than $x \text{ m}^3$ he has to pay for every m^3 0,5 € (the data are fictional). As citizens got to reduce consumption 25%, many consumers started to pay the low tax level. EMASA has decreased now the low tax level, so many of those citizens back to medium tax level. Everything happens out of participatory processes. It shows how difficult is dealt with efficiency and political affairs, because political opposition as soon as possible denounce the increasing tax. Citizens wrote some letters to local newspapers protesting. Their arguments were as follows: once citizens reduce water consumption, public enterprise answered with higher prices.

We can conclude than there are no convincing social effects; there are small street effects which usually are traduced for more satisfactory landscape or more comfortable life for few persons. Investment decided by participatory processes use to cover small damages, so they use to benefit few people.

Contribution to the economic, administrative and social efficiency of water management

I think that participatory processes can really be a help for improving enterprise capacities. It's true that we can say it improves its analysis of citizens needs and it can lead to enterprise to do big investments to try to transform key points I water services, as it happened with bad smells. Nevertheless, water policy is still thought in municipal council and that is lead by its objectives: to be closer to citizens, to guarantee quality water and

water for everybody. It means that participation is conceived on one way process (arising citizen demands), not return way process (reflective demands)

The impact of participatory processes on quality of services is difficult to assess. They spend now 1,5% of its investment according to citizen demands by PB, but much more money according to the other participatory procedure; so it means it has had a short impact on economic, administrative and social efficiency. Managers are really proud for participatory processes; they really made things easier to be able to answer to the PB or citizen demands by telephone. It means there is an enterprise employee in charge to answer citizens demands, to go meetings with other municipal employees to coordinate PB and so on. It shows an enterprise positive disposition to deal with participation. It really fits with its objectives: to be closer to clients.

The impact of participatory process on prices or financing is close to nothing. The same happens with the coverage ratio of access to water services. In 2008 there was a proposal to take water to some people in an unstructured housing close to harbour. They said that the proposals fell out of PB: it'd be translated to EMASA. Here we can see how EMASA itself split enterprise relation to participatory process. They said that proposal is impossible to do through PB, but they would take it to "other" EMASA to think about it. Of course, this kind of proposals can't be followed or controlled by citizens.

Contribution to sustainable development

Participatory process doesn't have anything to do with environmental issues. It's not the objective. It doesn't mean that environment issues are not important for EMASA or municipal council, they are. But they are a municipal or enterprise issue. Malaga citizens showed a high environmental awareness saving water during the last drought period (25%, back to 2005 consumption level). It was strongly fostered by EMASA and municipal council. Saving water means a lot of things in a scarce water city and it implies environmental attitudes. Anyway this policy is not led by participatory process. The same thing happens with bad smell or improving water quality.

9. Conclusion.

EMASA is a water public company which looks after its business profile. For managerial team it has been important because it has allowed improving water company efficiency and it has improved services. One target has been to look after management quality culture, to be care of a service oriented towards citizens. For managerial team this is a strong management principle. They point out to have had some collisions with public spirit business. Managerial team comes from private sector, so they have found difficulties to adapt company pace to public one. Action logic is quite different, they say, because

politicians think about citizens and votes, but they have to think about efficiency and economic balance. They say that sometimes municipal council prefers to wide public debt, rather than being more efficient. They prefer to talk about citizen's responsibilities rather than future voters.

We have seen that EMASA has two different ways to deal with participation. One procedure is traditionally from their point of view, the other (PB) is quite new. The former fits quite good with the way company manages water services, it fits very well into company spirit. It's a way which fit with their idea of consumer orientation. This procedure doesn't claim them to be accountable, but it allows them to legitimate all their actions by the procedure. Once managerial team is ask for participation influence, they answer that everything they do comes from participation, because they are open to small demands, they can transform some of them in big investment and big water services transformation. This is the case managerial team says about bad smells. It was a citizen demand and it finished with a very strong water services transformation to improve water sewage. It also produces indirectly ecological energy. It was a way to transform water remains into bio-mass.

On the contrary, PB is something that comes from outside managerial team. It's a municipal council business. Managerial team doesn't really have in mind PB as a core part of its participatory policy. They do it and they do it very well. They dedicate resources for it, there is one person who works around PB and he's attentive to everything around PB and other links with other municipal departments. But if we have into account the economic importance of PB in contrast to the other procedure; we have to conclude that PB is, at now, something peripheral. They don't really fell the PB procedure better for its management.

In some way EMASA is a public company efficient and it's like a model. It has improved its management, it has achieved financing autonomy and they really meet a balance between public claims and private efficiency. In this sense, it has been developed with an especial attention to satisfaction of clients, so they really want to have citizen demands inputs. Otherwise, they couldn't to achieve its objectives. It can explain the important company activities with associations in Malaga. They try to deal with them as a way to be linked to citizen's representatives and a way to improve the relationship with citizen at all. Of course, one by product is the public image company achieve.

This scenario can be ideal for developing PB. It doesn't demand to change company spirit, because PB now doesn't allow citizens to thing beyond small damages. But it can give to the company a transparent procedure to manage client orientation. Otherwise it has to be clear the ends the company, because PB means real transparency, to give real information. It means to deliver accurate information about water services and water problems, otherwise citizens couldn't know to what extent they can propose, to what extent they can influence on management. PB means to open a door to deep democratic management and this is a problem when, as EMASA managerial team says, it's enough to have to deal with

municipal council. This one is the real participation. Other kind of participation, as we have been able to see, should be something to help management, not to put obstacles to it.

LE SONDAGE DELIBERATIF SUR LA GESTION DE L'EAU EN ANDALOUSIE : ENTRETIEN AVEC ERNESTO GANUZA, REALISE PAR HELOÏSE NEZ ET JULIEN TALPIN

Introduction : Une démocratie participative régionale « de faible intensité » ? (par Héloïse Nez)

L'Andalousie est, avec la Catalogne, l'une des régions espagnoles où les dispositifs participatifs et délibératifs se sont le plus développés depuis les années 1980, principalement au niveau local (Font, 2001). C'est à Cordoue qu'est élaboré, en 1979, le premier « règlement de la participation citoyenne », qui crée des instances consultatives permettant aux associations d'avoir une certaine influence sur les politiques publiques locales, avant que cette pratique soit généralisée dans le reste du pays (Navarro, 2001). C'est aussi en Andalousie que les premières expériences de budget participatif en Espagne sont créées, en 2001 à Cordoue, à Puente Genil et à Cabezas de San Juan, et où elles sont toujours les plus nombreuses¹⁰¹. Si les jurys citoyens se sont davantage répandus en Catalogne et au Pays Basque (Blanco, 2005), l'Andalousie a accueilli les deux premières expériences espagnoles d'enquête délibérative, en 2006 à Cordoue et en 2008 à l'échelon régional.

La démocratie participative régionale est certes moins développée en Andalousie que dans d'autres régions du pays, comme la Catalogne où un service dédié à la participation citoyenne a récemment été créé, dans l'optique notamment d'appuyer les expériences locales (Font et Galais, 2009). Pourtant, en 2009, la première enquête délibérative régionale est organisée sur la thématique de la gestion de l'eau, une compétence des régions espagnoles, par l'agence andalouse de l'eau. Des expériences délibératives ayant recours au tirage au sort avaient déjà émergé en Espagne, sous la forme de jurys citoyens organisés à partir de 1992, principalement par des municipalités basques et catalanes (Blanco 2005), et d'une enquête délibérative menée sur les loisirs nocturnes des jeunes en 2006 à Cordoue (Cuestas *et al*, 2008), qui a directement inspiré l'initiative régionale.

Ce chapitre revient sur cette expérience, qui représente une innovation procédurale majeure en Europe, par un entretien avec Ernesto Ganuza, chercheur à l'Institut d'études sociales avancées (IESA) de Cordoue. Formé au master « Recherche et action participative » de Tomás Rodríguez Villasante à l'Université Complutense de Madrid, il a été directement impliqué dans la mise en œuvre de dispositifs participatifs en Espagne, en conseillant par

¹⁰¹ En 2007, parmi les 24 expériences de budget participatif recensées en Espagne, 8 se trouvaient en Andalousie, notamment dans les plus grandes villes ayant mis en place de tels processus en Europe (Cordoue, et surtout Séville) (Ganuza, 2010).

exemple la municipalité de Cordoue pour inventer l'appareillage méthodologique du budget participatif, qui était alors l'une des expériences les plus avancées en Europe (Sintomer, Herzberg et Röcke, 2008). Plus récemment, Ernesto Ganuza a apporté un appui méthodologique à des expériences d'enquête délibérative, de forum délibératif et de jury citoyen, toujours à partir des « méthodologies participatives » inspirées de la dynamique de la « recherche-action » : si le métier du chercheur consiste classiquement à observer et à interpréter la réalité, dans le processus de recherche-action, le chercheur a davantage un rôle de médiateur et de facilitateur en créant un processus pour que les personnes impliquées puissent observer et interpréter leur réalité (Antígona, 2010).

Plusieurs éléments ressortent de cet entretien, contribuant à une meilleure compréhension de la démocratie participative à l'échelle régionale, de son imbrication avec l'échelle locale et, plus largement, de l'évolution des dispositifs participatifs et délibératifs qui se multiplient depuis deux décennies dans des contextes très divers en Europe. Même si la thématique participative est assez peu développée au niveau du gouvernement régional d'Andalousie, en comparaison avec la situation d'autres régions espagnoles ou avec le foisonnement d'expériences locales, un lien peut être établi entre la participation à l'échelle de la région et des villes. La première enquête délibérative organisée à Cordoue a en effet impulsé l'expérience régionale, qui en retour a incité des municipalités à mettre en place de tels processus, à l'instar de la ville de Cordoue qui a organisé, en mai 2009, un forum délibératif sur la participation citoyenne à partir de la même méthodologie.

L'entretien réalisé par Julien Talpin avec Ernesto Ganuza éclaire également d'autres débats liés à la thématique participative, à commencer par la dialectique entre démocratie participative et démocratie délibérative. Si les chercheurs font souvent appel aux théories délibératives de la philosophie politique anglo-saxonne pour étudier les nouvelles formes démocratiques qui ont tendance à croiser ces deux dimensions de la participation et de la délibération (Blondiaux et Sintomer, 2002 ; Blondiaux, 2005), l'expérience andalouse nous montre que les élus ont tendance à privilégier, surtout au niveau régional, des dispositifs de démocratie délibérative. Dans ces processus basés sur le tirage au sort et sur des méthodes favorisant de bonnes conditions de délibération, le lien avec la prise de décision publique est moins direct que dans les dispositifs tels que les budgets participatifs, où la qualité de la délibération est certes inférieure mais qui ont tous un caractère décisionnel en Espagne.

La récente diffusion des dispositifs de type jury citoyen ou enquête délibérative chez nos voisins ibériques pose donc la question de l'impact de la participation citoyenne sur les politiques publiques municipales et régionales. Si ces expérimentations mises en œuvre par des universitaires représentent une avancée non négligeable par rapport à l'organisation et à la qualité des débats, l'absence d'une prise en compte claire et directe des résultats de la participation dans le processus décisionnel constitue une rétrocession par rapport à certaines expériences participatives locales. Ces nouvelles formes de délibération peuvent ainsi représenter pour les élus locaux un moyen de s'éloigner d'une vision plus ambitieuse

de la participation, en substituant aux processus décisionnels des procédures consultatives. Dans une perspective plus optimiste, on pourrait imaginer que de nouvelles formes démocratiques émergent de la combinaison de ces différents registres de la participation et de la délibération, comme c'est par exemple le cas des assemblées citoyennes au Canada qui combinent la dynamique délibérative dans des « minipublics¹⁰² » tirés au sort et la logique majoritaire du référendum (Lang, 2010).

L'expérience de l'enquête délibérative sur la gestion de l'eau en Andalousie pose également la question de la dépolitisation des débats au sein des dispositifs délibératifs. En excluant les partis politiques de ces espaces, on perd l'occasion d'exiger de leur part une position politique claire sur un sujet polémique, ce qui pourrait être le rôle non seulement des élus, mais aussi des militants politiques. L'appel au « profane » par le biais du tirage au sort, qui forme un public artificiel¹⁰³, est aussi souvent un moyen de déconflictualiser un débat politique, en écartant de la discussion les représentants des intérêts organisés, à l'instar des associations, plus disposés à développer des contre-expertises sur le sujet. On peut finalement se demander si ces procédés délibératifs, appréciés des élus, ne constituent pas surtout à leurs yeux une astuce pour donner des gages à l'impératif participatif sans prendre le risque de former des contre-pouvoirs, alors que « la gouvernance délibérative requiert presque toujours l'existence d'un contre-pouvoir significatif si elle doit vraiment engendrer les bénéfiques démocratiques que ses partisans lui attribuent » (Fung et Wright, 2005, p. 50).

Cette étude de cas interroge donc les transformations de la participation lorsqu'elle est menée à l'échelle régionale. L'importance des thèmes traités, la dimension consultative du processus et le recours au tirage au sort sont quelques éléments de différenciation entre l'enquête délibérative menée sur la gestion de l'eau en Andalousie et certains processus participatifs mis en place à l'échelle locale. Si on s'éloigne de la proximité géographique, en abordant des enjeux politiques majeurs au-delà des questions microlocales, on se rapproche de la proximité politique, par l'instauration d'un processus d'« écoute sélective » que les budgets participatifs ibériques avaient pourtant dépassé¹⁰⁴. La démocratie participative régionale, telle qu'elle est mise en œuvre du moins en Andalousie, s'éloigne d'une perspective plus radicale visant à coupler les mécanismes de la représentation traditionnelle avec des processus d'implication directe des citoyens dans la

¹⁰² Nous reprenons ici l'expression qu'utilise Fourniau (2008) pour qualifier les petits groupes de citoyens qui prennent part aux dispositifs délibératifs et qu'il emprunte lui-même à Fung et Wright (2003).

¹⁰³ « Si l'on peut admettre que le tirage au sort est indissociable de la composition de ce type de nouveaux publics démocratiques, il est beaucoup plus difficile de comprendre pourquoi il est parfois recommandé, dans la littérature portant sur les conférences de citoyens, que ne figure dans le panel aucun militant actif ou professionnel qui pourrait être lié aux enjeux considérés. Ce choix mérite à tout le moins d'être discuté. Si l'on peut comprendre que l'on cherche par là à éviter l'influence que pourrait exercer un "leader d'opinion" sur le groupe, on renforce de fait le caractère artefactuel du dispositif et son éloignement du social » (Blondiaux, 2008, p. 43).

¹⁰⁴ Je me réfère ici aux notions de proximité géographique et de proximité politique telles qu'elles sont développées dans le modèle de la « démocratie de proximité » de Bacqué, Rey et Sintomer (2005). Voir aussi Le Bart et Lefebvre, 2005.

prise de décision politique. N'est-ce pas là l'émergence d'une démocratie participative « de faible intensité », en net recul par rapport à certaines pratiques de participation locale ?

Références bibliographiques

ANTIGONA (2010), *La democracia en acción: las metodologías participativas*, à paraître.

BACQUE, Marie-Hélène, REY, Henri et SINTOMER, Yves (2005), « La démocratie participative, modèles et enjeux » in BACQUE, Marie-Hélène, REY, Henri et SINTOMER, Yves (dir.) *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris : La Découverte, p. 293-307.

BLANCO, Ismael (2005), « Les jurys citoyens en Espagne : vers un nouveau modèle de démocratie locale ? » in BACQUE, Marie-Hélène, REY, Henri et SINTOMER, Yves (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris : La Découverte, p. 161-178.

BLONDIAUX, Loïc (2008), « Le profane comme concept et comme fiction politique. Du vocabulaire des sciences sociales aux dispositifs participatifs contemporains : les avatars d'une notion » in FROMENTIN, Thomas et WOJCIK, Stéphanie (dir.), *Le profane en politique : compétences et engagements du citoyen*, Paris : L'Harmattan, p. 37-51.

BLONDIAUX, Loïc (2005), « Démocratie délibérative et démocratie participative : une lecture critique », *Revue Suisse de Science Politique*.

BLONDIAUX, Loïc et SINTOMER, Yves (2002), « L'impératif délibératif », *Politix*, n°57, p. 17-35.

CUESTA, María, FONT, Joan, GANUZA, Ernesto, GOMEZ, Braulio y PASADAS, Sara (2008), "Encuesta deliberativa: ¿Cómo sería una opinión pública informada?", Estudio CIS n° 2668, *Bolletín CIS*, n° 4.

FONT, Joan (dir.) (2001), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona: Ariel.

FONT, Joan et GALAIS, Carolina (2009), "Explanatory factors of the intensity of local participation: civil society, external support and ideology", paper presented at the Permanent Seminar Series CEACS, Instituto Juan March, Madrid.

FOURNIAU, Jean-Michel (2007), « "Citoyen en tant que riverain" : une subjectivation politique dans le processus de mise en discussion publique des projets d'aménagement », in REVEL, Martine *et al.* (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris : La Découverte, p. 67-77.

FUNG, Archon et WRIGHT, Olin (2005), « Le contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative » in BACQUE, Marie-Hélène, REY, Henri et SINTOMER, Yves (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*, Paris : La Découverte, p. 49-80.

FUNG, Archon and WRIGHT, Olin (2003), *Deepening Democracy*, London/New York: Verso.

GANUZA, Ernesto (2010), « Les origines des budgets participatifs en Espagne », in BACQUE, Marie-Hélène et SINTOMER, Yves (dir.), *La démocratie participative inachevée : genèse, adaptations, diffusion*, Paris/Gap : Adels/Yves Michel, à paraître.

GARRIDO, Fernando, GANUZA, Ernesto y LAFUENTE, Regina, “Los Andaluces y el agua: encuesta deliberativa”, comunicación en el seminario del IESA, Córdoba, el 15 de mayo de 2009.

LANG, Amy (2010), « Quand les citoyens décident : généalogie des assemblées citoyennes sur la réforme électorale » in BACQUE, Marie-Hélène et SINTOMER, Yves (dir.), *La démocratie participative inachevée : genèse, adaptations, diffusion*, Paris/Gap : Adels/Yves Michel, à paraître.

LE BART, Christian et LEFEBVRE, Rémy (dir.) (2005), *La proximité en politique : usages, rhétoriques, pratiques*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes.

NAVARRO, Clemente (2001), “Límites y contingencia de la democracia asociativa. Gobierno municipal y asociaciones cívicas en Italia y España (1960-1995)” in FONT, Joan (dir.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona: Ariel, p. 95-110.

SINTOMER, Yves, HERZBERG, Carsten et RÖCKE, Anja (dir.) (2008), *Démocratie participative et modernisation des services publics : des affinités électives ? Les budgets participatifs en Europe*, Paris : La Découverte.

Entretien

Comment a été organisé le sondage délibératif sur l'eau en Andalousie ?

La gestion de l'eau est un problème que le gouvernement régional ne savait pas comment résoudre, parce qu'il y a des groupes qui s'affrontent fortement sur la gestion des politiques publiques de l'eau. Comme ils ne savaient pas très bien comment résoudre ce problème, avec mon centre de recherche on leur a proposé d'organiser un sondage délibératif, l'objectif étant d'essayer de dépasser les antagonismes entre les différents groupes d'intérêt et la population.

Ces groupes qui s'opposent, ce sont des associations et des entreprises ?

Non, il n'y avait pas d'entreprise. L'antagonisme est principalement lié à différents idéaux sur comment gérer l'eau, d'un point de vue plus environnementaliste ou plus productiviste. Dans la perspective productiviste, l'eau est un facteur de richesses, il faut donc approvisionner en eau tous ceux qui le demandent. Alors que l'optique environnementaliste, c'est qu'il faut préserver le cycle de l'eau pour les générations futures. Cette perspective est donc plus restrictive pour l'arrosage.

De qui est venue l'idée d'organiser un sondage délibératif sur ce sujet, et comment cette idée a-t-elle été reçue par le gouvernement d'Andalousie ?

C'est l'Institut d'études sociales avancées (IESA) de Cordoue, le centre de recherche où je travaille, qui a proposé cette idée au gouvernement régional, qui l'a très bien reçue. C'était la première fois que le gouvernement d'Andalousie menait une expérience de ce type, et c'est la première région en Espagne à organiser un sondage délibératif. En plus du sondage délibératif, il était prévu d'organiser quatre jurys citoyens sur le même thème, dans quatre villes différentes dans la région. On a déjà organisé deux jurys citoyens, et il nous en reste encore deux à organiser dans le futur.

Il y avait un service consacré à la démocratie participative au sein de l'administration régionale ?

Non, il n'y avait aucun service dédié à la participation. C'est l'agence andalouse de l'eau qui a organisé le processus délibératif. Ce n'est pas une entreprise publique mais un organisme autonome du gouvernement régional d'Andalousie, qui est chargé de la gestion de l'eau. Il faut savoir que les régions en Espagne sont compétentes pour la gestion des ressources de l'eau, et c'est l'agence andalouse de l'eau qui est responsable de la gestion de l'eau au niveau régional. Même s'il y a un espace pour la participation citoyenne autour de cette thématique, au final on travaille peu avec la région. L'organisme autonome n'avait pas non plus l'obligation de consulter la population, c'est une expérience qu'ils ont plutôt réalisée dans leurs tâches de gestion. Le sondage délibératif a ainsi été financé par l'agence andalouse de l'eau, sachant que le budget était d'environ 100 000 euros.

Et d'un point de vue méthodologique, comment s'est organisé ce forum ?

C'est l'IESA, qui est indépendant du gouvernement régional et de l'agence andalouse de l'eau, qui était chargé de l'organisation du forum. On a organisé une première enquête à partir d'un échantillon de 1200 personnes, à qui on a demandé – c'était l'une des questions de l'enquête – si elles aimeraient participer à un forum délibératif. Un mois plus tard, on a invité au forum un sous-échantillon de 150 personnes, qui devaient avoir participé à la première enquête et qui étaient représentatives du point de vue du sexe, de l'âge et du niveau d'études. C'est ainsi que 150 personnes, originaires de toute l'Andalousie, sont venues à Cordoue pour un week-end de trois jours, du vendredi au dimanche. Avec le temps consacré au voyage, on a eu deux jours de délibération.

Ces personnes étaient plus intéressées que les autres membres de l'échantillon par le thème de l'eau ou de l'environnement en général ?

Selon les réponses au questionnaire, ces 150 personnes étaient un petit peu plus intéressées que la moyenne des 1200, mais pas exclusivement. On a également réalisé un questionnaire sur les opinions publiques, en suivant le modèle du sondage délibératif de Fishkin. A la fin du forum, on a administré la même enquête aux participants et on a pu mesurer les changements d'opinion. Et dans ce cas, six mois après, on a réalisé à nouveau la même enquête avec les mêmes personnes, pour voir si le changement d'opinion se maintenait ou pas dans la durée.

Quel a été le résultat ?

On n'a pas encore terminé l'analyse des questionnaires, mais notre hypothèse c'est que certaines personnes reviennent un peu à leurs positions initiales et que d'autres maintiennent le changement. L'intérêt de cette méthode c'est de pouvoir comparer l'effet à long terme avec l'effet immédiat de la délibération, sachant qu'il y a peu d'études sur les effets à long terme de la participation dans ce type d'expérience. L'effet à court terme a été assez significatif, en faveur des positions plus environnementalistes.

Comment avez-vous procédé pour permettre à 150 personnes – ce qui est beaucoup – de délibérer ?

On a utilisé les méthodologies participatives, qui consistent à alterner des séances en plénière, où interviennent des experts et des groupes d'intérêts, avec des discussions en petits groupes. Dans les plénières, les experts et les groupes d'intérêt exposent leur position pour ou contre l'une des deux postures antagonistes, et les participants peuvent discuter avec eux. Ensuite, dans les petits groupes, tous les participants peuvent discuter entre eux et réfléchir d'une manière plus libre et autonome sur la question. On alterne ainsi deux heures en plénière, deux heures en petits groupes, puis deux heures en plénière, deux heures en petits groupes, etc.

Comment les experts ont-ils été sélectionnés ?

On a d'abord mené une recherche pour bien identifier les positions politiques et idéologiques sur ce problème de l'eau, ce qui nous a permis de repérer les groupes d'intérêt qui défendent une position ou une autre. On a ensuite cherché des experts académiques qui

défendent une posture ou une autre. L'objectif est que chacun puisse bien transmettre sa position aux citoyens.

Vous avez aussi invité des associations écologistes et des représentants de partis politiques ?

Non, il n'y avait pas de parti politique. Ceux qui sont intervenus sont des académiques spécialistes de l'eau qui défendaient, données à l'appui, soit la position environnementaliste soit la position productiviste. Et dans les groupes d'intérêt, il y avait des groupes écologistes et les associations d'agriculteurs, qui défendent la position productiviste.

Pourquoi avoir fait intervenir de partis politiques, alors qu'ils doivent avoir une position sur un thème aussi important que la gestion de l'eau ? Il y a eu un débat sur cette question ?

Il n'y a pas eu de discussion, parce que les partis politiques sont plus réticents pour parler dans ce genre de forums. Le problème, c'est surtout que les hommes politiques considèrent généralement un forum de cette envergure-là d'un point de vue médiatique, pour gagner des votes, et ils n'aident en fin de compte pas tellement à distinguer différentes postures, parce qu'ils n'ont jamais de position claire. Or, dans un débat avec les citoyens, il faut leur donner des positions très claires car il ne s'agit pas de débattre de la position politique de l'un ou de l'autre, mais ce qui leur paraît le plus adapté et le plus important pour l'intérêt général. Pour y parvenir, c'est essentiel que les citoyens connaissent les éléments positifs et négatifs des différentes postures, qu'elles soient très claires et compréhensibles. Alors que les hommes politiques, ils ont l'habitude de faire ce qu'on appelle ici en Espagne du « café au lait », c'est-à-dire que ce n'est ni du café noir, ni du lait ! Dans un forum délibératif où le temps est compté et doit être utilisé au maximum, les partis politiques ne sont donc pas d'une grande aide.

Pourtant, une des critiques adressées à ce type d'expérience basée sur le tirage au sort, c'est qu'il y a un risque de dépolitisation d'une question publique. Tu n'as pas eu cette impression dans ce cas-là ?

En réalité, la position productiviste est défendue par le parti conservateur et si la position environnementaliste est moins défendue par les partis politiques, elle l'est peut-être plus par les postcommunistes et le parti socialiste, qui est social démocrate. Mais si tu invites un homme politique conservateur à ce type de forum, c'est très probable qu'il ne parle pas avec la même clarté que dans une déclaration publique, et il se passe la même chose avec le parti socialiste, ce qui représente un problème. Je pense que la possibilité de dépolitisation vient plus du lien qu'a ce débat avec la politique que de l'absence des partis politiques dans le forum délibératif.

A l'issue du forum délibératif, il y a un procédé pour arriver à une position commune, par exemple un vote, pour arriver à un consensus sur ce thème ?

Non, il n'y a pas cette idée d'arriver à un consensus dans le sondage délibératif, comme c'est par contre le cas des jurys citoyens. A la fin du forum délibératif, chaque participant

remplit un questionnaire, les conclusions émergent donc de ce questionnaire final, qui est un moyen d'agrégation.

Pourquoi n'avoir pas prévu un processus d'agrégation plus public et collectif ?

Il n'y a pas d'agrégation plus collective dans le sondage délibératif, déjà parce que s'il n'y a pas de relation directe avec la prise de décision politique, je ne crois pas que ce soit recommandable de le faire. Ensuite, l'objectif est complètement différent. Si tu cherches à établir une position collective, tu peux parfaitement le faire avec 150 personnes, mais le processus serait un peu différent et au final on terminerait effectivement par un vote. Mais ce n'était pas notre objectif, nous ce qu'on voulait faire c'est voir, avec toutes ces mesures qui se prennent sur la gestion de l'eau, comment l'information et la délibération peuvent affecter l'opinion publique.

Cette expérience n'avait donc pas de lien avec la décision politique du gouvernement régional ?

Il y avait un certain lien avec la décision politique, dans le sens où les responsables de l'agence andalouse de l'eau ont à leur disposition toute cette information et peuvent l'utiliser, par exemple, dans leurs relations avec les groupes d'intérêt. Mais il n'y avait pas de décision politique par rapport à cette enquête.

Ce type d'expérience pourrait changer le rapport de force entre les groupes d'intérêt et l'agence, parce qu'il est possible de dire « les citoyens ont dit que... » ?

Effectivement, et je pense que les groupes d'intérêt devaient aussi prendre en compte les résultats de cette enquête, parce qu'ils devraient davantage diriger leur discours vers les citoyens, ce qui impliquerait une autre manière de considérer l'intérêt général. Jusqu'à présent, les hommes politiques ont l'habitude de négocier individuellement avec les groupes d'intérêt, d'une manière non publique. La politique se convertit donc en une pure négociation d'intérêts, presque une vente aux enchères. Je pense que ce serait très intéressant d'introduire les citoyens comme acteurs à part entière, et d'inciter ainsi les groupes d'intérêt à s'adresser davantage aux citoyens, ce qui changerait beaucoup la manière de faire de la politique.

Il y a eu un rapport final, une médiatisation de ce sondage délibératif ?

Un rapport a été écrit pour l'agence andalouse de l'eau, mais le gouvernement régional n'a pas souhaité qu'il y ait une médiatisation de l'expérience, aucun article n'est donc paru dans la presse à ce sujet. C'est évidemment une grande faiblesse pour un processus comme le sondage délibératif, déjà parce qu'on vit dans une ère de la communication, et ensuite parce que si tu fais un débat public et que tu ne l'étends pas, c'est tout de suite moins public... Si tu veux que les citoyens se forment vraiment une opinion à partir d'un débat, il faut que tu le rendes public, sinon ça n'a pas de sens.

Et pourquoi le gouvernement n'a pas voulu médiatiser l'expérience ?

Je pense qu'ils ont eu peur, qu'ils ne savaient pas vraiment quoi faire de cette enquête et qu'ils ont ni vu ni utilisé cette opportunité politique. Ils me font toujours part de leur

intérêt, mais ils ont ni l'enthousiasme ni la passion pour mener une telle expérience. Il faudrait réfléchir davantage aux raisons de ce refus de médiatisation, mais je pense qu'ils ne voient pas l'opportunité politique. C'est possible qu'ils trouvent aussi cette expérience très controversée et qu'ils sont plus prudents car ils ne connaissent pas les conséquences non désirées d'un tel processus, ce qui se passe généralement avec les partis politiques. Pourtant, cette expérience peut aussi représenter une occasion de créer ou de changer le débat public en général, de changer l'opinion publique sur ce thème.

Il y a des différences entre ce type d'enquête délibératif organisée à un niveau régional et à un niveau plus local ? Quelles sont les différences quand l'échelle de participation diffère ?

Entre le sondage délibératif qu'on a organisée à l'échelle locale, sur les loisirs nocturnes des jeunes à Cordoue, et celle qui a été menée à l'échelle régionale, sur l'eau en Andalousie, la grande différence est la logistique. Les coûts s'élèvent considérablement à l'échelle régionale, car tu as besoin de beaucoup plus de moyens pour faire venir les gens de toute la région. Par contre, au niveau méthodologique, le processus est identique. C'est la même façon de penser le tirage au sort et d'organiser l'espace de débat avec les gens au niveau local et régional. Mais les différences sont importantes dans la manière de contacter les citoyens, parce que leur confiance envers ce type d'expérience est très faible. Ils ne croient pas ce que tu leur racontes, ils pensent que tu veux leur vendre un appartement ou que tu veux les arnaquer. Et c'est plus coûteux de surmonter ce manque de confiance au niveau régional qu'à l'échelle locale.

Les gens sont informés qu'ils ont été tirés au sort par un appel téléphonique ou par l'envoi d'un courrier au domicile ?

On mène d'abord une enquête à partir d'un échantillon représentatif de la population en Andalousie, en suivant la méthode traditionnelle, et cette enquête est réalisée de porte-à-porte. Ensuite, on prend contact avec le sous-échantillon des 150 personnes par téléphone. Le contact téléphonique est plus commode et moins cher que l'envoi de courrier, parce que finalement tu es déjà en contact avec eux en ayant réalisé l'enquête. Quand une personne dit qu'elle est d'accord pour participer en répondant au questionnaire, on maintient ensuite sans relâche la communication avec cette personne par téléphone, jusqu'au jour du forum délibératif. On lui envoie de la documentation chez elle, on l'appelle pour confirmer sa présence, etc. Pour les jurys citoyens qu'on a organisés en parallèle, où les gens devaient se prononcer de la même manière sur le problème de l'eau, on a d'abord contacté les personnes par téléphone, puis on a été directement leur parler chez eux et on a finalement maintenu le contact avec elles. Dans le cas de ces jurys citoyens, une personne sur sept environ accepte de participer, alors que dans le sondage délibératif, c'est une personne sur deux ou trois.

Et lors de ce contact avec les citoyens, comment avez-vous expliqué qu'il s'agissait d'une expérience qui n'avait pas de lien direct avec la prise de décision ? Parce qu'en général les gens pensent qu'ils vont avoir un impact, ce qui peut générer des frustrations dans le cas contraire.

On a leur dit la vérité, qu'on allait transmettre toutes ces informations au gouvernement régional, que notre responsabilité était de systématiser et de transmettre ces informations, pour que le gouvernement et les partis politiques disposent de cette information pour l'utiliser. Mais cela génère également de la frustration, parce que les citoyens pensent toujours que ce serait mieux d'organiser les choses autrement, qu'il y ait un lien direct avec la décision, d'apparaître dans les moyens de communication, etc. Il y a eu des débats entre les citoyens à ce sujet dans le sondage délibératif, ce qui est intéressant parce que ce sont des débats sur la démocratie. Et c'est bien que la directrice générale de l'agence andalouse de l'eau ait dit devant tout le monde qu'elle allait prendre en compte les données issues du sondage délibératif, et qu'ils allaient travailler à partir de ces résultats pour mener les politiques publiques.

Au final, la politique de l'agence andalouse sur l'eau a changé depuis le forum ?

On va bientôt le savoir, parce qu'il y a une loi sur l'eau qui est sur le point de sortir. C'est le Parlement régional qui votera la loi, mais la proposition va venir de l'agence. C'est elle qui mène les négociations avec les groupes d'intérêts. Pour l'instant, on ne sait pas jusqu'à quel point les résultats du sondage délibératif ont été évoqués et pris en compte au moment des discussions sur la loi. On a rencontré les directeurs de l'agence, les gestionnaires politiques, dans une réunion au début de l'été, pour leur présenter tous les résultats de l'enquête, du forum et des jurys citoyens. Mais ils ne nous ont pas invités aux négociations, bien sûr. Ce qu'on a vu dans la presse, c'est que la négociation a été très dure, parce que les agriculteurs manifestent violemment, les groupes d'intérêts ont des avis différents, ce qu'on avait d'ailleurs vu dans le sondage délibératif.

Cette expérience, avec l'utilisation du tirage au sort, a-t-elle représenté une source d'inspiration pour d'autres expériences au niveau local en Andalousie ?

Je ne pense pas qu'il y ait eu d'incitation dans ce sens, mais c'est vrai que cette expérience encourage à penser d'autres formes de faire de la politique, parce qu'elle montre que la politique peut être conçue d'autres manières. Je ne sais pas exactement jusqu'à quel point le tirage au sort sera repris dans des expériences locales, mais il y a par exemple davantage d'incitation à penser le tirage au sort dans les budgets participatifs, parce que cette technique offre un échantillon représentatif de la population. Les critiques à l'égard des budgets participatifs ont aussi favorisé le recours au tirage au sort car on leur reprochait de réunir en majorité des militants, qui ne sont pas représentatifs de la population.

S'il y a des expériences participatives intéressantes au niveau local, une motivation de certains élus locaux pour faire de la participation à Cordoue et plus largement en Andalousie, comment ce thème de la démocratie participative est-il considéré au gouvernement régional ?

C'est marginal, les élus s'emparent davantage de ce thème au niveau local, mais pas tellement au niveau régional. En Espagne, il y a une grande tradition de démocratie au niveau local depuis le début de la transition démocratique, et cette tradition s'est beaucoup consolidée sous la démocratie. Mais si les avancées sont importantes sur ce thème au niveau local, la prise en compte de la thématique participative ne fait qu'émerger au niveau

régional, surtout en Catalogne où une direction générale de la participation citoyenne a été créée. Les expériences comme celle du sondage délibératif sur l'eau en Andalousie ne sont pas tellement comprises comme des pratiques de démocratie participative, mais elles sont davantage conçues comme des possibilités de dynamiser la délibération, pour que la citoyenneté puisse débattre d'un thème. Il faut voir que le terme « participatif » n'était pas utilisé dans ce sondage délibératif, on utilisait davantage le mot « délibératif ». Pour moi, ce sont deux idées très similaires, en fait c'est compter avec les citoyens, leur donner des informations et organiser un espace de débat public pour leur permettre de s'exprimer et d'échanger. Mais c'est possible que la différence soit davantage perceptible pour les politiques, disons que la délégation leur paraît plus élégante ou peut-être moins radicale.

Ces forums délibératifs sont basés sur une procédure très stricte pour permettre une délibération de bonne qualité. Ces procédés pourraient-ils constituer une source d'inspiration pour les expériences au niveau local, pour améliorer leur manière d'organiser la délibération ?

Ces processus délibératifs sont effectivement une source d'inspiration pour les expériences locales. La municipalité de Cordoue m'a immédiatement appelé après le sondage délibératif sur l'eau en Andalousie, pour organiser une expérience similaire, en réduisant certes les coûts mais avec la même logique de participation. Ils nous ont aussi demandé d'organiser un processus analogue dans un village de la province de Séville.

On pourrait aussi penser à importer certaines techniques délibératives, par exemple dans les budgets participatifs, comme la forme d'organiser la discussion, en alternant les débats au sein de petits groupes et les séances plénières ?

Il y a une municipalité en Espagne, Terraza, qui a intégré les méthodes de la délibération dans son budget participatif, où les participants sont désormais sélectionnés par tirage au sort. Mais en Andalousie, la délibération n'a pas été incorporée dans les budgets participatifs. Ce qui se fait davantage, c'est substituer le budget participatif par des processus délibératifs. Par exemple, une ville comme Jerez de la Frontera vient d'arrêter son expérience de budget participatif et elle commence à mettre en place des processus délibératifs, qui n'impliquent pas de lien direct avec la prise de décision comme c'est toujours le cas des budgets participatifs en Espagne.

Dans la majorité des expériences en Europe, la délibération n'est pas tellement développée au sein des budgets participatifs, c'est-à-dire qu'on n'intègre pas d'innovation procédurale pour améliorer la délibération dans ces espaces. Il n'y a pas non plus d'hybridation entre la démocratie participative et la démocratie délibérative en Espagne ?

Pas tellement, mais les processus participatifs sont quand même un peu plus élaborés en Espagne qu'en France. Certaines expériences de budget participatif, comme à Séville, ne cherchent pas à améliorer la qualité délibérative des échanges, mais d'autres font un peu plus attention aux conditions de la délibération. Elles n'atteignent pas le montage sophistiqué du sondage délibératif ou des jurys citoyens, mais elles essaient d'introduire une certaine dimension délibérative.

J'ai l'impression que tu n'es pas très optimiste sur le développement de la démocratie participative ou délibérative au niveau régional en Andalousie...

Je suis plus optimiste sur le développement de la délibération que sur celui de la participation, parce que la délibération correspond bien à ce qu'Yves Sintomer appelle les « affinités électives ». Elle s'inscrit très bien dans le contexte actuel, marqué par une forte présence des groupes d'intérêts, une pression importante des partis politiques sur les hommes politiques, et des élus locaux qui ont à prendre des décisions à chaque fois moins objectives. Une délibération peut donc les éclairer, les aider à prendre des décisions.

C'est plus avec l'esprit du temps, qui est aussi moins radical ?

Si on regarde les budgets participatifs, je ne sais pas comment ils fonctionnent en France, mais on me dit qu'ils fonctionnent très bien en Espagne, en comparaison avec d'autres sites en Europe ! Mais il faut voir comment ils fonctionnent ici aussi... Comme tu as assisté au budget participatif de Séville, tu as une idée de leur mode de fonctionnement, et l'expérience de Séville est à coup sûr un exemple pour beaucoup de municipalités. Et si cette expérience est radicale... De toute manière, les processus délibératifs restent plus courants parce que tu mets plus de limites, notamment par rapport au lien avec la prise de décision, tu sais où tu arrives, tu peux vraiment générer un débat public et l'élargir. Il faudrait peut-être effectivement introduire dans les budgets participatifs une rationalité délibérative, pour donner plus de force à la délibération.

Les forums délibératifs et les jurys citoyens se développent beaucoup en Espagne ? Quels sont les acteurs qui assurent leur développement : des universitaires ou des élus locaux ?

Ces expériences délibératives se développent de plus en plus, par une volonté des élus et des agents administratifs. Les universitaires, nous sommes seulement des spécialistes qui apportons des outils méthodologiques, mais la question ce sont les techniciens et les élus qui se la posent. Ce sont surtout des partis politiques de gauche qui s'emparent de la thématique participative, mais des municipalités de droite ont également organisé des budgets participatifs qui ont un lien direct avec la décision, comme c'était le cas à Jerez de la Frontera et comme ça l'est toujours à Málaga. Cette dernière expérience est d'ailleurs intéressante, mais très peu délibérative.

PROJET EXTERNE: « RECHERCHE-ACTION AVEC NANTES METROPOLE », CLEMENCE BEDU/REMI BARBIER

Depuis décembre 2006, des chercheurs du Cemagref sont investis dans une démarche de recherche-intervention en partenariat avec la collectivité de Nantes Métropole, plus précisément la Direction de l'eau, dans le cadre d'une Convention de recherche-action¹⁰⁵. De cette démarche est né le projet *Dem'eau*, « Démocratie et eau potable », visant à déterminer collectivement les modalités d'une démocratisation de la gestion publique de l'eau potable sur le territoire de Nantes Métropole.

D'un point de vue opérationnel, son objectif est de concevoir, tester et évaluer un dispositif expérimental de participation citoyenne à la conduite d'un service urbain local à haute technicité tel que la gestion et la distribution de l'eau potable. Depuis sa genèse, le projet *Dem'eau* étudie ainsi les conditions et modalités d'inscription interne des démarche participatives visant à « réactiver le lien entre Autorité organisatrice et citoyen-usager »¹⁰⁶ et à améliorer la gouvernance des services publics urbains au niveau local et intercommunal. L'équipe *Dem'eau* a poursuivi sur 2007 et 2008 les investigations nécessaires au lancement opérationnel d'une démarche participative expérimentale de type « mini public », qui s'est déroulée sur le mois de janvier 2009.

Cette synthèse retrace l'itinéraire de cette recherche-intervention, avec le récit du montage et du déroulement de l'atelier citoyen *Dem'eau* (ACD), ainsi que les principaux enseignements retiré à ce stade.

1. Eléments de cadrage

La gestion de l'eau potable en France

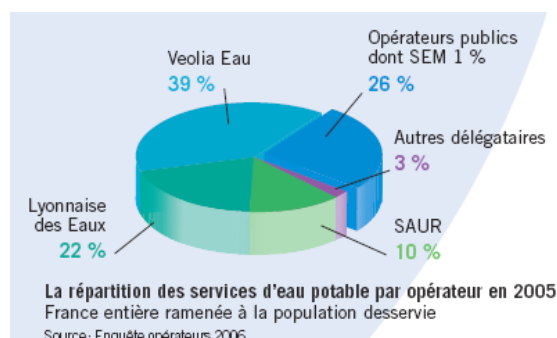
Rappelons pour commencer quelques données de base sur la gestion du service d'eau potable en France :

- Le service est organisé sous la responsabilité des communes, qui peuvent transférer cette compétence à des structures intercommunales, de type syndical ou communautaire, lesquelles se substituent alors aux communes adhérentes en tant qu'autorités organisatrices (AO) du service.

¹⁰⁵ This project was financed by Engees (École Nationale du Génie de l'Eau et de l'Environnement de Strasbourg), CEMAGREF et Nantes Métropole Communauté Urbaine.

¹⁰⁶ Pour reprendre littéralement les termes de la « convention de recherche et développement partagés » liant le Cemagref et Nantes Métropole, stipulant « les services publics locaux de demain ne pourront pas se construire sans la participation active des usagers ». La mise en œuvre de cette participation constitue le thème de recherche n°4 de la convention.

- Une autorité organisatrice peut opter pour une gestion en régie, et conserver ainsi la responsabilité de l'exploitation et de la relation aux usagers, ou pour une gestion en délégation de service public (l'affermage est la formule la plus courante) : le fermier devient responsable du service qu'il gère à ses risques et périls ; en particulier, il se rémunère directement auprès des abonnés.
- En France, la gestion déléguée est très majoritaire : elle concerne environ 80% de la population. L'offre industrielle est très concentrée :



Source : L'économie des services publics de

- Le service est en tous les cas un service industriel et commercial ; son budget est distinct de celui de la collectivité et il ne peut être alimenté que par les recettes prélevées auprès des abonnés (« l'eau paye l'eau »).
- Dans le cadre défini par la loi, le choix du mode de tarification (par exemple, avec ou sans abonnement) est une prérogative de l'AO ; le cas échéant, la formule tarifaire est inscrite dans le contrat de délégation de service.
- De nombreux usagers ne sont pas des abonnés du service de l'eau : dans un immeuble par exemple, les consommations d'eau peuvent être comptabilisées collectivement et les charges afférentes réparties ensuite entre les divers usagers.

La situation à Nantes Métropole

Si Nantes Métropole est une communauté urbaine jeune, créée en 2001, elle est toutefois le résultat d'un processus d'intercommunalité engagé il y a plus de trente ans. Elle se compose de 24 communes, ce qui représente environ 580 000 habitants. Comme toute communauté urbaine, elle exerce en lieu et place des communes neuf compétences obligatoires dont l'eau et l'assainissement.

La Direction de l'eau, composée d'une cinquantaine d'agents, forme, avec le Vice-président en charge de l'eau, ce que l'on appelle « l'Autorité organisatrice » du service, à savoir l'entité politique et managériale qui décide des orientations de la politique de l'eau pour approvisionner 170 968 abonnés. Les opérateurs d'eau potable sont au nombre de trois sur le territoire communautaire : une régie et deux opérateurs privés (Veolia Eau et Saur). Entre 2004 et 2008, la répartition du territoire entre ces trois opérateurs a évolué au profit de la Régie communautaire, qui assure la gestion du service pour la majorité des abonnés (62%) soit 74% des habitants de Nantes Métropole, les opérateurs privés Veolia et

Saur se partageant les 38% d'abonnés restants (respectivement 30% et 8%). S'ils ne sont pas desservis par le même opérateur, tous les abonnés relèvent d'une politique tarifaire unique, et bénéficient également des mêmes engagements de performance en termes de relation de service. Globalement, l'eau mérite bien ici sa qualification d'infrastructure discrète de la vie quotidienne, et l'intérêt des habitants ne s'éveille généralement qu'en cas de dysfonctionnement perçu : rupture d'alimentation, altération du goût, suspicion de pollution, hausses de prix jugées excessives...

Gouvernance de l'eau et politiques de l'usager

Au risque de caricaturer, le modèle de gouvernance de l'eau qui s'est progressivement stabilisé en France, et à Nantes en particulier, peut être qualifié de « citadelle technique » (Tsanga-Tabi et Verdon, 2006) : quelques choix majeurs (niveau d'intercommunalité, mode de gestion et politique tarifaire notamment) sont réservés à la discrétion des élus, tandis que les opérateurs (privés ou publics) bénéficient pour le reste d'une large autonomie. Le pendant de ce système réside dans le cantonnement de l'usager au rôle de consommateur passif à satisfaire, peu au fait des enjeux et de la complexité de la gestion sous-jacente, ce que traduit le constat d'un responsable de la direction de l'eau : « les gens, ils ne comprennent rien à la gestion de l'eau, au-delà du robinet et de la facture, ils s'en foutent ». Depuis une quinzaine d'années, on assiste toutefois à la mise en place de « politiques de l'usager » composées de deux volets : un volet consumériste tourné vers la satisfaction du client, et un volet citoyen tourné vers l'information et la participation. Quelles en sont les principales caractéristiques ?

La gestion de l'eau ne pouvait que constituer un terreau favorable à la logique consumériste qui s'est imposée depuis une quinzaine d'années à l'ensemble des services publics, dans le sillage du *new public management* et de la montée en puissance des régulations marchandes, et dont le « client » constitue la figure emblématique. Dans le domaine de l'eau, cette évolution a été stimulée par le contexte difficile des années 90 (fortes hausses de prix, scandales...), qui a conduit les distributeurs d'eau à se lancer dans une politique de « rattrapage commercial » en direction des usagers (Pflieger 2003)), entraînant à leur suite les régies. Il s'agissait pour les grandes multinationales de regagner une confiance fortement érodée, et de sortir « par le haut » du débat sur le prix de l'eau (prix en affermage supérieur au prix en régie) en l'orientant vers la notion de performance. Il s'agissait aussi, dans une logique de développement commercial, d'enrichir le contenu en services autour de ce bien à la fois banal et étroitement encadré sur le plan réglementaire. A la direction de l'Eau de Nantes Métropole, le versant « consumériste / proximité » de la politique de l'usager se décline principalement à travers une démarche qualité et ses prolongements : comité de connaissance du client, enquêtes de satisfaction, charte de service.

Qu'en est-il du versant « transparence / participation » de la politique de l'usager ? Deux obligations concernent le service d'eau :

- L'élaboration du « rapport annuel sur le prix et la qualité du service », désormais accompagné d'une batterie d'indicateurs de performance. Ce rapport est notamment destiné à l'information des usagers.
- La mise en place dans les collectivités d'une certaine taille de « commissions consultatives des services publics locaux » (CCSPL), dispositif institutionnel réglementaire¹⁰⁷ réunissant des représentants politiques et des représentants d'usagers.

Les attributions d'une CCSPL

Elle examine le rapport annuel des délégataires de service public (article L.1411-3 du CGCT), le rapport annuel sur le prix et la qualité des services d'eau potable, d'assainissement, de collecte, évacuation et traitement des ordures ménagères (article L.2224-5 du CGCT), ainsi que le bilan d'activité des services exploités en régie dotée de l'autonomie financière. En outre, la CCSPL est obligatoirement consultée pour avis sur le principe de tout nouveau projet de délégation d'un service public local (article L.1411-4 du CGCT) et de tout projet de création d'une régie dotée de l'autonomie financière. Depuis la loi relative à la démocratie de proximité, sa création est obligatoire pour les EPCI de plus de 50 000 habitants et elle est compétente pour l'ensemble des services publics locaux confiés par une collectivité locale à un tiers dans le cadre d'une délégation de service public ou exploités en régie dotée de l'autonomie financière.

A Nantes Métropole, la CCSPL actuelle a été créée en avril 2003 par une délibération du conseil intercommunautaire. La délibération rappelle tout d'abord l'obligation réglementaire de mise en place de la commission et l'obligation de traiter certains sujets, avant d'ouvrir une fenêtre participative en rappelant que « [la CCSPL] peut [...] sur demande de la majorité de ses membres, étudier toute proposition d'amélioration des services publics communautaires. » Un bilan de la CCSPL a été dressé en 2006 avant le démarrage de la recherche-action Dem'eau. Il en ressort que si le formalisme réglementaire est scrupuleusement respecté (présence d'associations représentatives, fréquence des réunions...), le constat porté par une majorité d'acteurs politiques, gestionnaires comme associatifs sur le fonctionnement de la commission est assez désabusé : « ça ne sert à rien ». Dans sa configuration actuelle, avec notamment son caractère multiservices (eau, assainissement, déchets, transports) et son ouverture exclusive à des représentants de groupes déjà organisés (associations), cette commission ne paraît pas à même d'atteindre un objectif de mise en débat démocratique des finalités et des choix structurants du service de l'eau potable. D'ailleurs, les réunions ne sont pas publiques et n'ont pas d'écho dans la presse locale ; et la commission est marquée par un taux d'absentéisme très fort et qui tend à s'accroître (au moins lors de l'évaluation). C'est ce qui explique en partie le souci de la

¹⁰⁷ Instituées par la loi ATR de 1992 et renforcées par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité qui élargit leur champ de compétence.

Direction de l'eau, en plein accord avec l'autorité politique, de consacrer une recherche-intervention à l'amélioration du lien entre les usagers-citoyens et l'autorité organisatrice.

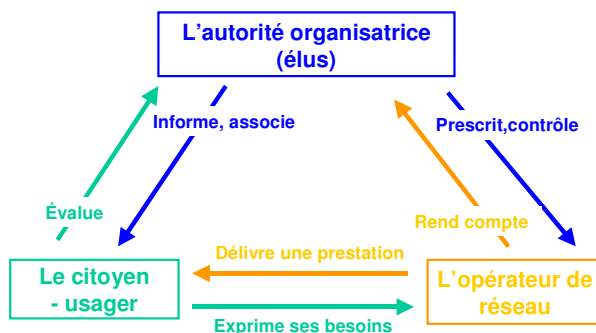
2. Genèse de l'atelier citoyen Dem'eau

Entre raisons graphique, politique et biographique

Dresser la genèse d'un projet est toujours un exercice périlleux, et parfois un peu vain. Il nous a paru cependant utile de réaliser cet exercice dans la mesure où il nous permettra de compléter le tableau du contexte dans lequel s'est déroulée notre intervention. On peut, pour faciliter les choses, faire de Dem'eau la résultante de trois raisons, que nous présentons successivement sans chercher à en hiérarchiser l'importance.

La première raison découle du schéma de gouvernance dont Nantes Métropole s'est doté pour l'organisation de ses services urbains, un modèle triangulaire, inspiré des travaux de Claude Martinand et de Dominique Lorrain (Lorrain, 1993 ; Martinand, 2001). Ce modèle structure les relations des trois groupes d'acteurs concernés par la vie du service :

- l'élu : adossé à une Direction de l'eau, il se positionne au sommet du triangle en tant qu' « autorité organisatrice » ;
- l'opérateur de réseau (public ou privé), responsable de l'exploitation du service ;
- l'habitant, saisi à la fois dans sa dimension consumériste et dans sa dimension politique.



Comme le montre le schéma, l'Autorité organisatrice définit et prescrit les missions du service public local, en fixe les règles générales d'organisation, informe et associe les citoyens-usagers des orientations du service. Elle assume le rôle de représentant du citoyen et de garant de l'intérêt général. L'opérateur de réseau est strictement dans un rôle de production et de prestation de service. Il doit respecter l'ensemble des critères de service définis vis à vis de l'utilisateur, et rendre compte chaque année de son activité à l'Autorité organisatrice sur un double plan technique et financier. Le citoyen-usager, pour sa part, « exprime ses besoins » à l'opérateur (via des réclamations ponctuelles par exemple, ou lors d'enquêtes de satisfaction) et joue le rôle d'évaluateur de la politique publique mise en œuvre par l'Autorité organisatrice. Il est destinataire du rapport annuel « prix et qualité » et

des résultats d'analyse d'eau - que l'on trouve sur le site de la métropole, notamment le rapport annuel. Ce schéma permet d'introduire la figure du citoyen dans la « citadelle technique » des services urbains et valorise son rôle en le replaçant au cœur de l'évaluation des politiques publiques locales.

C'est avec ce schéma qu'intervient ce qu'on peut appeler, à la suite de J. Goody, la raison graphique, autrement dit la capacité générative et la force contraignante des supports matériels de la cognition : à partir du moment où ce triangle est tracé et montré, l'autorité organisatrice se doit de montrer comment, concrètement, elle fait vivre et outille chacun de ses côtés : pour le lien Autorité organisatrice / Opérateurs, ce sera la mise en place de contrats d'objectifs¹⁰⁸ ; de son côté, la démarche qualité active le segment Opérateur / Usager. Par contraste, l'outillage assez avancé de deux segments sur trois risque de souligner le vide du troisième : d'où la nécessité de mettre au point « un nouvel équilibre de la relation entre le citoyen et l'autorité organisatrice », qui trouva à se concrétiser dans Dem'eau.

Une seconde raison, d'ordre politique, explique la mise en place d'un projet de démocratie participative. Le contexte global et national, caractérisé par une montée en puissance des dispositifs de participation, a sans nul doute eu une influence. Par ailleurs, le territoire d'intervention locale est caractérisé par une « tradition participative à la nantaise », avec un maillage de dispositifs collégiaux et thématiques ouverts (comme le Conseil Nantais de Jeunesse ou le Conseil Nantais de la Citoyenneté des Etrangers) ou fermés (par exemple, le Conseil de Développement ou la Commission Consultative des Services Publics Locaux – CCSPL). Toutefois, la plupart d'entre eux sont issus d'une volonté politique municipale descendante, relevant ainsi davantage d'une « démocratie octroyée » que « conquise » et non sans lien avec les ambitions municipales de leurs instigateurs (Le Galic, 2004) ; ils sont par ailleurs fortement ancrés dans le registre de la gestion de proximité et c'est bien la rhétorique de l'habitant qui prédomine dans les registres discursifs de leurs promoteurs. La prégnance locale d'une politique du proche et la mobilisation coutumière de certaines déclinaisons du savoir citoyen (savoir d'usage, expertise militante ou associative, etc.) par les instances nantaises expliquent donc partiellement le recours à un tel projet. On notera pour terminer que le thème de la démocratie locale avait été un thème fort lors des élections municipales de 2008.

Mais ce projet ne tient pas seulement à la force mobilisatrice d'un schéma, ni à la prégnance d'un impératif consultatif local. Il procède aussi – et peut-être surtout – d'une raison biographique, à savoir le portage interne du projet par des acteurs qui, par conviction ou expérience personnelle et/ou en fonction de leur trajectoire socioprofessionnelle, travaillent à une mise en politique de l'eau afin qu'elle ne demeure

¹⁰⁸ Comme l'explique le Directeur Général Environnement et Services Urbains, « l'organisation sur le modèle triangulaire implique de la part de l'autorité organisatrice une formalisation précise des missions des opérateurs (...). Donc, premier point : l'autorité organisatrice doit formaliser les missions des opérateurs ».

pas l'apanage des techniciens et des élus. C'est particulièrement le cas de celui qui, au sein de la Direction de l'eau, sera le porteur de la recherche-action :

« Je suis fonctionnaire et si en tant que fonctionnaire je ne contribue pas à activer le lien entre l'autorité organisatrice, le politique et le citoyen-usager, en dehors des bulletins de vote, la légitimité de mon action est nulle (...). Et si en tant que fonctionnaire je n'ai pas conscience de cela, c'est qu'il y a quelque chose de vicié dans le système, et je n'ai pas de légitimité en dehors de celle qui est de consolider ce chaînon-là. [II] *montre sur le schéma triangulaire le lien entre citoyen-usager et autorité organisatrice* ».

La validation du projet d'atelier citoyen

La première phase du projet consista en dix-huit mois d'exploration interne et expérimentale, au cours desquels l'équipe *Dem'eau* a récolté les éléments de connaissance nécessaires à la mise en place d'une expérience pilote de démarche participative « grandeur nature ». Au niveau procédural, la préférence politique et scientifique d'expérimenter une démarche de type « mini public » telle que jury citoyen / conférence citoyenne / panel citoyen avait émergé assez rapidement de cette phase interne exploratoire. Un protocole scientifique de dispositif participatif put ainsi être proposé au Groupe de suivi¹⁰⁹ le 28 août 2008. Ce protocole avait pour objectif d'orienter les élus et gestionnaires sur les choix à faire en termes d'architecture de la démarche, en proposant sur chaque point à trancher (taille et critères de composition du panel, principaux axes du mandat, membres du comité de pilotage, choix des outils d'animation, etc.), une série ouverte d'alternatives et des conséquences inhérentes à chacune d'entre elles. Il est ressorti de cette réunion de validation l'arbitrage suivant :

Un atelier citoyen composé de dix à douze profanes et de trois membres d'associations intéressées (civisme et environnement) sera réalisé afin de voir comment aller « plus loin » dans la démocratisation de la vie publique locale en associant et en renforçant les réseaux et dispositifs de participation existants sur Nantes Métropole. Cet atelier citoyen aura pour mission d'émettre un avis argumenté et éclairé sur les modalités d'une gouvernance participative d'un service urbain tel que celui de l'eau potable. L'animation de l'atelier citoyen sera assurée par un bureau d'études en collaboration étroite avec l'équipe de *Dem'eau*. L'ensemble de la procédure sera suivi et validé par un Comité de pilotage réunissant commanditaires, élus référents du projet, représentants des parties intéressées et experts indépendants, afin de garantir la rigueur et la neutralité de la procédure. Le panel citoyen sera composé en fonction du principe de diversité, sur la base des critères suivants : âge, sexe, catégorie socioprofessionnelle, situation géographique (Nantes et hors ville de Nantes). Il

¹⁰⁹ Instance mise en place début 2007, composée de l'équipe Cemagref, du porteur de projet au sein de la direction de l'eau, du directeur de l'eau et du vice-président en charge de l'eau, du directeur général des services urbains, du directeur délégué au dialogue citoyen.

se déroulera sur trois week-ends de janvier 2009 (formation, investigation et délibération) en huis-clos, avec un rendu public de la délibération prévue pour le 27 février 2009.

Certains points de l'atelier citoyen *Dem'eau* ont fait l'objet d'un accord négocié entre volontés et/ou soucis des commanditaires (association des institutions participatives intercommunales et des réseaux associatifs existants à la démarche, huis-clos expérimental, préférence nominative pour le terme « atelier » plutôt que « jury », caractère strictement consultatif de la démarche...) et intérêts scientifiques (tirage au sort de citoyens profanes, principe d'inclusion sociale, choix de certains outils d'animation...), puis ont été validés avec des modifications plus ou moins marginales. Une grande partie des propositions de l'équipe *Dem'eau* concernant l'architecture du dispositif ont été validées en l'état par le groupe de suivi. Certains points-clés ont fait l'objet d'une validation différente de la proposition scientifique initiale, à l'instar du degré de publicité de la procédure (choix du huis-clos).

Nonobstant, le choix final du mandat à soumettre au panel a été une « surprise » majeure pour les chercheurs concepteurs, avec un phénomène de quasi stricte inversion dans le classement préférentiel des commanditaires concernant les enjeux susceptibles de faire l'objet d'une mise en débat public. En fonction des travaux exploratoires et des entretiens menés auprès des décideurs, les trois options soumises à arbitrage étaient les suivantes :

1. un enjeu de solidarité, une option pouvant alors être un avis sur la mise en place éventuelle d'une tarification sociale de l'eau ;
2. une évaluation citoyenne d'un service d'eau au regard des critères du développement durable, plus précisément dans sa composante dite sociétale ;
3. la question générale de la démocratisation de la gestion publique de l'eau potable, avec comme production possible l'écriture d'une « charte de la participation »

La troisième option, jusqu'alors sujette à un scepticisme généralisé (notamment à cause de sa dimension fortement conceptuelle) a finalement été reconsidérée comme « la plus pertinente ». Quelques éléments d'explication résident dans l'alignement des gestionnaires sur les convictions du nouveau Directeur Général des Services de Nantes Métropole, peu favorable à l'exploration du domaine d'application d'une tarification sociale à un autre domaine que celui des transports, ainsi que dans l'influence du double rattachement désormais consolidé de *Dem'eau* à la Direction de l'eau et à la mission Dialogue Citoyen et Gouvernance, impliquant *de facto* un commandement bicéphale avec la vice-présidence Dialogue citoyen et gouvernance. De fait, la démarche ne pouvait dès lors plus porter strictement sur l'objet « eau potable », et devait être déplacée vers l'objet « démocratie participative ». Enfin, les scientifiques investis s'étaient attachés à administrer la preuve de la faisabilité d'un jury citoyen portant sur une question à caractère conceptuel et politique en relatant certaines expériences de cet acabit (dont Crosby, 2005).

3. Le montage de l'atelier citoyen Dem'eau (ACD)

La formulation du mandat

L'ACD devait porter sur les modalités de démocratisation du service d'eau potable. La question de la formulation du mandat a fait l'objet d'un travail particulier. La « mise en mots » du sujet de l'atelier était une étape importante, parce qu'elle constituait notre outil de communication principal auprès des futurs interlocuteurs. Le choix des termes a été effectué en plusieurs étapes : première sélection de termes en groupe de validation hiérarchique (par exemple, le terme de « jury » a été évincé) ; test auprès de plusieurs étudiants ; nouvelle sélection en négociation avec le prestataire recruté pour l'animation (qui consistera en une opération de simplification afin d'évincer certains termes jugés trop complexes, conceptuels ou vagues tels que celui de « gouvernance » ou « modalités de démocratisation ») ; dernière opération d'adaptation discursive par les opératrices chargées de contacter des volontaires par téléphone, chacune adaptant dans la pratique le *speech* général en fonction des termes avec lesquels elle se sentait le plus à l'aise. Le mandat résultant de cet accord négocié et soumis aux panélistes est le suivant :

« La communauté urbaine de Nantes Métropole et sa Direction de l'eau, convaincues qu'il est à la fois utile et nécessaire de rechercher un nouvel équilibre dans leur relation avec les usagers-citoyens, invitent les membres de l'Atelier Dem'eau à travailler de façon collective afin de :

- proposer des améliorations et compléments aux dispositifs existants de participation citoyenne à la vie du service public d'eau potable*
- décrire une vision future d'une nouvelle gouvernance plus participative du service d'eau potable*

Les membres de l'Atelier recevront à cet effet tous les éléments d'information nécessaires. Après en avoir délibéré, ils présenteront leurs recommandations aux élus en charge de l'eau potable et de la vie citoyenne, lesquels s'engagent à rendre compte publiquement six mois après des suites données à ces recommandations ».

La constitution du Comité des Sages

La fonction d'un comité de pilotage est de garantir la neutralité et l'impartialité de la démarche, de veiller au bon déroulement de la procédure et de garantir la crédibilité du projet. Sa composition, le rythme de réunion et les moyens dont il dispose pour remplir sa fonction sont des questions importantes qui avaient été discutées préalablement en Groupe de suivi. Etant donné le caractère partenarial du projet et l'absence de controverse sur le sujet mis en débat, l'inclusion des commanditaires dans le Comité ne soulevait pas de problème. Ce Comité fut baptisé « Comité des Sages », pour éviter toute redondance ou confusion avec les autres instances et groupe de « pilotage » existantes, tout en référant à sa fonction d'arbitre et de garant. Afin de regrouper à la fois l'ensemble des acteurs impliqués dans la démarche et des garants externes, tout en restant d'une taille restreinte, la composition retenue fut la suivante :

- les membres de l'équipe *Dem'eau* (Cemagref et Nantes Métropole)
- Loïc Blondiaux, universitaire expert des démarches délibératives et participatives
- François Hannover, expert associatif sur la démocratie locale (ADELS)
- des représentants des acteurs concernés : gestionnaires et élus référents sur le territoire de Nantes Métropole, et des représentants des dispositifs de participation locaux (Gabriel Vitré, Directeur du Conseil de Développement et Gérard Allard, UFC Que Choisir pour la CCSPL).
-

Etant donné le caractère peu conflictuel du sujet abordé dans l'atelier, le rôle du Comité s'est limité à la validation des propositions de l'équipe *Dem'eau* et à l'enregistrement des résultats obtenus.

Le recrutement des panélistes

La composition du panel devait être mixte, avec le tirage au sort de citoyens profanes et un recrutement de volontaires parmi des « adhérents associatifs ordinaires », des citoyens issus de catégories socioprofessionnelles défavorisées et des « jeunes ». Pour des questions de budget et d'intérêt scientifique, l'équipe *Dem'eau* a décidé de piloter directement le recrutement.

Pour le volet « tirage au sort de profanes » a été constitué le « Staff Soci'eau »¹¹⁰, chargé de procéder au contact téléphonique à partir des noms extraits de façon aléatoire des fichiers des abonnés de la Direction de l'eau. L'internalisation du recrutement avait pour finalité de nous permettre d'analyser de façon fine les modalités d'acceptation ou de refus des citoyens contactés par téléphone. Elle a permis également de suivre de façon précise l'intéressement plus ou moins progressif de ceux qui répondaient par la positive à l'offre de participation, et de repérer des éléments explicatifs de l'acceptation ou du refus de cette dernière. Le tirage aléatoire par communes a permis de respecter au mieux le principe d'égalité de tous devant le tirage au sort tout en parvenant à satisfaire le critère de diversité territoriale et de respect du poids sociodémographique entre centre (nantais) et périphérie (autres communes). De façon générale, peu de citoyens contactés ont refusé d'écouter le « speech » téléphonique ; le cas échéant, la fin du bref échange était soit provoquée par l'audition du terme « Nantes Métropole » - entité faisant l'objet d'une confusion avec la maire ou un échelon local telle que les services d'une commune -, soit justifiée par la conviction qu'il s'agirait d'un projet politique (ou de communication politique) dont l'issue serait « déjà ficelée par les élus ». Dans le reste des cas, le speech téléphonique était écouté jusqu'au bout, mais l'offre de participation souvent refusée pour cause de manque de disponibilité ou d'intérêt quant au sujet de l'atelier. De leur côté, une grande partie des réponses positives étaient du type « oui, pourquoi pas, envoyez-moi le courrier et je verrai », ou encore : « oui, c'est intéressant, je pense que mon/ma conjoint(e) sera très intéressée à participer ». La procédure prévoyait alors l'envoi d'un courrier d'information,

¹¹⁰ Le Staff Soci'eau était composé de trois étudiantes en Master 2 Professions du Diagnostic et de l'Expertise Sociologique de l'Université de Nantes.

à la suite duquel les opératrices de Soci'eau recontactaient la personne afin de valider définitivement son engagement. Les opératrices ont ainsi passé au total (premier et deuxième contacts téléphoniques) 493 appels aboutis, ce qui ramène approximativement à 550-600 appels si l'on prend en compte les relances auprès des contacts ne répondant pas au téléphone. Les échéances très serrées expliquent en partie l'impossibilité d'éviter l'installation d'un quiproquo au sujet de l'atelier : les personnes contactées focalisaient généralement sur l'aspect « gestion de l'eau » du mandat, et non sur l'aspect « gouvernance », même après la réception du courrier d'information ; bien que les opératrices aient été conscientes de ce problème, le souci d'obtenir des réponses positives en nombre suffisant dans les délais très resserrés les découragea rapidement de lever cette ambiguïté, qui, comme on le verra, se révéla problématique et mit en danger la bonne tenue de l'atelier.

La procédure de recrutement d'adhérents associatifs répondait au souci de la maîtrise d'ouvrage¹¹¹ d'associer les associations déjà impliquées dans les structures participatives existantes. Pour l'équipe *Dem'eau*, toute la difficulté résidait dans l'acceptation par les associations du profil spécifique des candidats souhaités, à savoir des « adhérents associatifs ordinaires » ayant une certaine sensibilité militante tout en conservant un rapport profane au sujet de l'atelier citoyen *Dem'eau*. Il s'agissait de faire fructifier au sein du panel différentes sortes de sensibilité citoyenne, dont la sensibilité militante, tout en évitant un double écueil : que *Dem'eau* apparaisse comme une tentative de contournement de la relation privilégiée entre Nantes Métropole et certains partenaires associatifs ; et que les membres associatifs de l'atelier se comportent en experts et détenteurs de l'expertise citoyenne légitime. C'est à l'occasion d'une réunion avec des associations membres de la CCSPL, en présence des deux Vice –Présidents (VP) en charge du projet, qu'il fut demandé à ces dernières de désigner trois adhérents associatifs pour participer au panel citoyen. La sollicitation rencontra un scepticisme fort sur les plus-values de la démarche et la réalité d'une demande sociale de participation ; elle fit ressortir la crainte d'une manœuvre politique « hypocrite » visant à éclipser ou contourner les attributions des associations... A l'issue de cette rencontre, le représentant de l'UFC Que Choisir à la CCSPL accepta d'intégrer le Comité des sages et quatre associations s'engagèrent à désigner chacune un « adhérent associatif ordinaire ». Le VP en charge de l'eau conclut la réunion en insistant sur le caractère expérimental du projet et sur la nécessité que « tout le monde fasse des efforts ». Au final, seule l'UFC Que Choisir recruta un de ses militants non spécialiste de l'eau.

Le recrutement de citoyens issus de catégories défavorisées s'avérait aussi important que délicat pour l'équipe *Dem'eau*. Important, tant la vérification ou l'infléchissement du défi de l'inclusion sociale -largement identifié et étudié dans les travaux scientifiques (Carrel

¹¹¹ Souci manifesté notamment par les deux élus commanditaires, à savoir Raymond Lannuzel, Vice Président à l'eau, signataire de la convention de recherche-action et présent sur les orientations du projet depuis sa genèse, et Fabrice Roussel, Vice Président au Dialogue citoyen et à la Gouvernance, vice-présidence créée lors du dernier mandat, qui consacrait officiellement le double rattachement du projet *Dem'eau* à la Direction de l'eau et à la mission « Dialogue citoyen et gouvernance » à partir de 2008.

2006)- à l'épreuve de la réalité constituait un objectif central du projet. Délicat par ailleurs, étant donné la facilité de glissement vers la stigmatisation sociale de ces catégories faisant l'objet d'un recrutement fondé sur la discrimination positive pour atteindre, de façon assez paradoxale, l'objectif d'intégration dans un panel dont les membres seraient traités selon le principe d'égalité durant la formation. Pour recruter ce profil spécifique de panélistes tout en respectant le principe d'association des personnes et réseaux locaux à la démarche, l'équipe est passée par le relais d'un agent municipal chargé de mission sur le quartier nantais catégorisé comme défavorisé (les Dervallières). Ont été ainsi recrutées sur volontariat trois personnes, par le biais d'un contact téléphonique suivi d'une réunion physique pour expliquer l'intérêt de l'atelier citoyen *Dem'eau*.

La dernière catégorie de recrutement sur volontariat, ciblée sur les citoyens âgés de moins de trente ans, a été ajoutée en cours de recrutement ; en effet, les fichiers abonnés de la Direction de l'eau ne nous permettaient pas, sauf cas exceptionnel, d'accéder aux jeunes, qui habitent généralement dans des logements pour lesquels le nom de l'abonné est un bailleur social. Or pour l'équipe de conception, la mise à l'épreuve du principe d'inclusion sociale s'appliquait également à cette catégorie. D'où l'association du Conseil Nantais de la Jeunesse (un des nombreux conseils consultatifs thématiques nantais associés au cours du projet *Dem'eau*) qui mit à disposition ses fichiers d'adhérents, facilitant la démarche de contact téléphonique par une pré-hiérarchisation des membres susceptibles d'être les plus intéressés et disposés à participer à la démarche. Contactés ensuite par téléphone, deux des membres du CNJ ont accepté de jouer le jeu.

Ce recrutement pluriel a permis de respecter le principe de diversité au sein du panel en termes de localisation géographique, de sexe, d'âge, de catégorie socioprofessionnelle et déclinaisons de sensibilité citoyenne à la thématique de l'atelier, pour une totalité de quinze participants, soit : sept hommes et huit femmes ; dix « profanes » tirés au sort et cinq volontaires « membres associatifs ordinaires » / « en situation précaire » / « jeunes » (cf. Annexe 1).

Le programme de l'atelier citoyen Dem'eau

L'atelier citoyen adopta le format « traditionnel » des procédures mini public fondées sur la sélection aléatoire de profanes et la valorisation des différentes déclinaisons de la « raison ordinaire » (Sintomer, 2008), l'originalité résidant dans la combinaison avec le recrutement sur volontariat de détenteurs d'une expertise militante. Se succéderaient ainsi trois temps majeurs sur trois week-end avec pour les citoyens du panel, trois postures correspondantes : formation (posture d'apprentissage pédagogique), investigation (posture d'enquête critique) et délibération (posture de prescription politique). La programmation et le séquençage de l'atelier citoyen *Dem'eau* se sont faits en collaboration et en négociation étroites entre les membres de l'équipe *Dem'eau*, désormais « enrichie » des deux principaux partenaires du prestataire (Médiation & Environnement), Christophe Beurois et Aude Bouvier (cf. annexe 2). Le séquençage a été agencé de façon à respecter trois grands principes :

- un apport pédagogique, sous forme d'exposés didactiques ou de témoignages, sur les deux dimensions du mandat : la gestion de l'eau potable ; la participation citoyenne, son inscription dans le cadre plus général des processus de prise de décision et de l'articulation des procédures de démocratie participative au système représentatif local.
- une diversité de modes d'animation et d'engagement afin de limiter les effets dommageables de dispositifs trop scolaires ou trop solennels ; d'où les temps de « mise en tension » du panel, par exemple par un témoignage « mobilisateur » sur les comités citoyens de vigilance sur le prix de l'eau, et le recours au théâtre-forum institutionnel.
- la nécessité de préserver des temps de délibération collective : « il faut pousser les meubles dans les coins et faire de la place » pour l'échange, pour reprendre une formule de M&E.

De bout en bout de l'atelier, la complexité et le grand intérêt du projet ont résidé dans la recherche du meilleur équilibre entre différentes priorités et logiques de cadrage du projet, souvent complémentaires, mais entrant parfois également en contradiction : ainsi de la conviction qu'il fallait éviter de donner aux panélistes le sentiment de retourner sur les bancs de l'école, tout en leur fournissant un dense programme de formation.

La présence d'un scrutateur, ou « Grand témoin » de la démarche, fut proposée par le prestataire et approuvée par l'équipe *Dem'eau*. La mission de ce Grand témoin, un haut fonctionnaire de l'environnement agissant dans ce cadre à titre personnel, avait été conçue comme plurielle : suivre l'ensemble de l'atelier, intervenir lorsque se manifestait une incompréhension en se faisant en quelque sorte le porte-parole des panélistes, faciliter le débat, servir de courroie de transmission entre l'équipe d'animation et les citoyens, faire le récit de la démarche pour la restitution, etc. Dans la pratique, il adopta davantage une posture active et interventionniste dans la construction de l'avis collectif qu'une posture plus élémentaire de médiation et d'observation.

4. Le déroulement de l'atelier citoyen Dem'eau.

Le premier week-end : le temps de la formation

Tous les panélistes prévus étaient au rendez-vous, sauf deux : celui qui, paradoxalement, apparaissait lors des contacts téléphoniques comme un des plus motivés ; et une volontaire du CNJ qui, après avoir assisté à la première session le vendredi soir et évoqué la possibilité de ne pas revenir si les thématiques et raisonnements abordés lui semblaient trop complexes, n'est pas revenue le samedi.

Le vendredi 09 et samedi 10 janvier 2009 ont été consacrés aux temps d'accueil, de présentation mutuelle, de rappel des objectifs de la démarche et à un premier temps de formation didactique. Les commanditaires de la démarche rappelèrent les règles du jeu : tout en remerciant les panélistes pour leur présence et en rappelant les enjeux de la

recherche-action et de la genèse du projet *Dem'eau*, le Vice-président à l'eau insista sur le statut consultatif des recommandations : « l'avis que vous rendrez n'aura pas force de loi pour les élus de Nantes Métropole, qui sont élus au suffrage universel ; mais on s'engage à formuler une réponse précise à vos questions et recommandations dans les six mois suivant votre avis ».

La présentation de ses motivations par chaque panéliste, lors du premier tour de table, a rapidement donné à voir la prégnance du quiproquo sur la finalité de l'atelier : c'est clairement la thématique de l'eau et non celle de la participation des citoyens qui avait retenu leur attention et favorisé leur présence. Cette ambiguïté se retrouvera tout au long de la première session, les panélistes étant notamment désireux d'obtenir des réponses sur des questions très pragmatiques et concrètes relatives à la qualité et à la consommation d'eau ; elle ne parviendra à être relativement éclipsée qu'à la fin du deuxième week-end d'investigation.

La formation alterna exposés didactiques, témoignages d'acteurs et séquences de théâtre-forum¹¹². Parmi les points forts de ce premier week-end, on peut citer :

- deux tentatives pour préciser le thème de l'atelier, et notamment le type de citoyenneté qui nous importait dans ce cadre et que les panélistes avaient pour mission d'essayer d'activer : ni la citoyenneté comme accès à des droits subjectifs (droit à l'eau par exemple), ni la citoyenneté comme responsabilité vis-à-vis des communs (comportements éco-responsables), mais bien la citoyenneté comme engagement actif dans la conduite des affaires communes ;

- l'intervention de Jean-Marc Bozzani, présentant les « collectifs de l'eau », un mode d'organisation spontanée des citoyens en matière de gestion de l'eau, qui permettait de prendre conscience des modes de politisation de la gestion de l'eau « bottom up » ;

- une intervention de la Compagnie Myrtil, intitulée « vous avez dit participation ? », qui consistait à jouer une saynète pour faire travailler les panélistes sur la question suivante : « c'est quoi pour vous la participation ? » ; les panélistes répartis en sous-groupes ont formulé leurs craintes, envies, aspirations quant à leur ressenti sur l'atelier et la DP en général.

- Une table-ronde destinée à concrétiser la notion de « participation à la vie du service d'eau », qui ne porta malheureusement pas les fruits escomptés (rendre concret le mandat et la finalité de l'atelier).

- Le choix des intervenants à auditionner le second week-end, effectué à partir d'une liste de contacts préétablis par l'équipe Dem'eau et pour lequel la guidance de l'équipe

¹¹² Une troupe de comédiens joue une fable d'une quinzaine de minutes sur des sujets problématiques de la réalité sociale, économique, etc..... d'une communauté ; par la suite, les membres du public sont invités à rejouer la scène et/ou à intervenir à des moments-clés pour dire ce que cela leur évoque. Dans le cas de Dem'eau, c'est la compagnie Myrtil (www.compagnie-myrttil.fr) qui a été engagée. Elle interviendra trois fois dans le processus, en fonction des objectifs poursuivis (cohésion de groupe, approfondissement d'une question et dégagement des grandes lignes de réflexion commune, mise en disposition délibérative...).

d'animation fut déterminante : ce choix intervenait en fin d'après-midi, alors que l'appropriation du mandat était encore fragile et l'attention en perte de vitesse...

Parmi les panélistes, deux se démarquèrent assez rapidement par le nombre et la technicité de leurs interventions, respectivement un jeune « business développeur » membre du CNJ, et le militant de l'association UFC Que choisir. Globalement, les « glissements » sur le domaine de « l'indispensable responsabilisation des citoyens » (économies d'eau...) et du consumérisme étaient fréquents, et la progression vers la question proprement politique de la citoyenneté précaire. Le programme dispensé ne parvint pas à renverser le tropisme des panélistes en faveur des enjeux techniques de l'eau, et à installer franchement la problématique « exercice d'une citoyenneté plus active » ; sauf à considérer que celle-ci se vit essentiellement dans le registre des « comportements responsables », ou que la « mise en politique » (Barthe 2006) de la gestion de l'eau potable passe nécessairement par le familial, l'environnement et le domestique. Peu à peu toutefois se dessina une bipolarité au sein du panel, avec d'un côté l'attachement de certains aux questions concrètes concernant l'eau, la communication et le changement de comportements, et de l'autre une réappropriation du mandat plus conforme aux attentes des concepteurs, comme celle que proposa le militant d'UFC : « construire un appareil d'audition pour que Nantes Métropole entende mieux les citoyens ». Cette réappropriation s'accompagna de l'exigence suivante : « donnez-nous des dossiers, des éléments, des textes de loi ! », comme si la « charge morale » (Bedu and Barbier 2008) tombant progressivement sur les épaules de ces citoyens profanes prenant conscience de la tâche qui leur incombait impliquait une première étape de rassurance individuelle et collective, caractérisée par un phénomène d'accumulation de connaissances. Cette bipolarité rendait l'exercice de redéfinition collective du mandat délicat, et ne manquait pas de fragiliser, sans toutefois l'entamer définitivement, le processus de construction progressive d'une identité collective et d'un objectif partagé.

Du côté de l'équipe d'encadrement et d'animation, il a parfois été délicat de préserver une claire et stricte répartition des rôles de chacun, notamment pour les chercheurs qui, assumant une double fonction d'observation scientifique et de formation pédagogique, avaient parfois du mal à réfréner leur désir d'intervention. La formation se prolongea pour ceux qui le souhaitaient par une visite de l'usine de potabilisation le dimanche 11 janvier, qui remplit une double fonction. Tout d'abord, elle a permis d'évacuer toutes les questions du panel sur les aspects techniques de la gestion de l'eau et sa dimension consumériste, et de les confronter à la dimension concrète et « sensible » des équipements, qui souvent sont peu connus et demeurent souterrains, au sens propre comme au sens figuré. Ce faisant, elle a contribué à la concrétisation d'une problématique qui restait jusque-là conceptuelle et relativement floue. Par ailleurs, elle a favorisé la cohésion du groupe et son sentiment de compétence. Le premier week-end s'est ainsi terminé dans une bonne ambiance collective et le sentiment d'un panel groupé autour d'une question encore confuse.

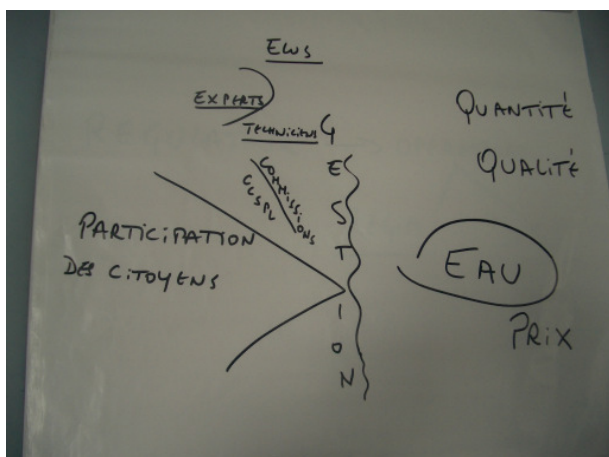
Le second week-end : la formation-investigation

En termes de participation, la panéliste issue du CNJ revint le vendredi soir, mais abandonna ensuite définitivement la démarche. Deux panélistes en situation précaire manquèrent la quasi totalité du deuxième week-end, pour des raisons diverses, mais demandèrent qu'on leur envoie les documents et supports d'intervention pour « rattraper le retard » afin de participer pleinement au temps de délibération, lors du troisième et dernier week-end, ce qui a permis de maintenir le « noyau dur » participant à une douzaine de panélistes. L'un des deux adoptera une posture de participation silencieuse et relativement passive ; l'autre adoptera jusqu'au bout de la démarche une posture plus active, intervenant souvent pour contribuer à la production de l'avis collectif, témoigner de son expérience des arènes de la participation et se désigner comme membre relecteur des recommandations. Cette participation à éclipse semble confirmer l'existence d'un « cens caché » (Gaxie 1993) de la participation : les individus les moins dotés en capital socioculturel et économique sont ceux qui ont eu le plus de mal à passer le cap de l'appropriation du sujet (ce qui ne renvoie pas nécessairement à un défaut de compréhension mais peut-être aussi et surtout à un manque d'intérêt : un sujet jugé trop abstrait et éloigné du niveau perçu de solution des enjeux de l'eau, celui des comportements du quotidien) et à acquérir le sentiment de compétence nécessaire à un engagement régulier jusqu'au bout de la démarche. Néanmoins, au-delà de ce constat général, une analyse plus fine nous amène à nuancer le propos ; car même pour les citoyens qui semblent vivre la démarche davantage comme une épreuve que comme une sinécure, la sortie définitive n'est pas évidente, et est précédée de mouvements successifs d'entrées et de sorties.

Constitué principalement de plages d'audition des experts et intervenants externes, le deuxième week-end poursuivait *a minima* un double objectif. Il devait tout d'abord permettre de consolider un recadrage collectif du mandat, et d'évacuer le quiproquo thématique en épuisant toutes les questions concrètes sur la gestion de l'eau. Ensuite, le temps d'investigation devait mettre les panélistes en situation de s'engager dans une perspective de production collective par rapport au mandat soumis. Pour remplir le premier objectif, à savoir « purger les questions en suspens », des présentations complémentaires ont été réalisées sur des thèmes liés à la gestion de l'eau potable, avant que la fin de la soirée du vendredi ne soit consacrée à la préparation des auditions du samedi. Après les explications complémentaires de l'équipe de chercheurs destinée à aider le panel à comprendre le mandat, une intervention du Grand témoin s'avéra déterminante. Il proposa un schéma devenu ensuite une sorte de référentiel pour le groupe, parce qu'il faisait sens pour eux et leur semblait être la meilleure traduction du mandat en des termes compréhensibles. Tout en dessinant le schéma, il détailla :

« Il nous faut revenir vers le mandat. L'eau nous intéresse tous, car sans eau on ne peut rien. Cette gestion de l'eau, elle est en majeure partie réglée par des techniciens, et comme on est dans un pouvoir démocratique, c'est aussi l'affaire des élus. Mais dans cette gestion, il y a aussi des commissions dont on voit qu'elles fonctionnent difficilement, parce qu'elles sont généralistes, et

qu'on ne peut pas être partout à la fois. Est-ce que par hasard la participation des citoyens, sous quelque forme que ce soit, peut améliorer la mesure des effets sociaux et environnementaux de l'action publique ? La question c'est comment la participation citoyenne peut améliorer l'eau et l'usage de l'eau» [le *Grand témoin*].



En témoignage de l'influence déterminante du grand témoin sur le cadrage de la production collective, un panéliste déclarera, suite à la production de ce schéma : « Heureusement qu'on l'a, le grand témoin, pour éviter les déviations ! »

L'audition des fonctionnaires en charge respectivement des CCSPL de Nantes Métropole et du Grand Lyon, dans une perspective comparative voulue par l'équipe de conception et validée par le souhait des panélistes de « commencer par voir comment on peut améliorer l'existant avant de proposer de nouveaux dispositifs », amena rapidement les panélistes à mettre en question le modèle nantais, à en souligner les failles et les carences, et à explorer les possibilités d'évolution. Les citoyens les plus investis manifesteront d'ailleurs leur frustration relative à devoir inspecter une institution dont les carences étaient accessibles au « bon sens » de quiconque prendrait un peu de temps pour observer ses modalités de fonctionnement : « pourquoi vous avez besoin de nous pour vous dire ce qui ne va pas avec la CCSPL ? ». De leur côté, axées sur les atouts, limites et défis actuels de certains dispositifs de participation tels que les jurys citoyens et les budgets participatifs, les interventions de Loïc Blondiaux et de Julien Talpin politisèrent fortement le débat, et contribuèrent à emmener les panélistes sur les pistes d'exploration de la deuxième partie du mandat. Ce faisant, ces interventions firent enfin faire pencher la balance de la participation citoyenne du côté de la projection délibérative. Signe du souci désormais partagé de « bien répondre à la question », de nombreuses questions ont été formulées aux experts sur la meilleure recette à mettre en œuvre : « quelle est la bonne recette pour une CCSPL qui marche, selon vous ? », « quelles sont les clefs de réussite d'un budget participatif ? » ou encore « quelles sont les conditions du succès d'une procédure telle que le jury citoyen ? ». Poursuivant leur interrogation sur le sens de leur participation à Dem'eau et les écueils de la démocratie participative, certains panélistes formulèrent et débattirent également de diverses options stratégiques : « privilégier une logique de coopération *versus* mettre en place un rapport de force » pour obtenir gain de cause auprès du politique, « faire une proposition radicalement innovante *versus* travailler sur l'existant » ou encore « la participation pour changer le monde *versus* la participation pour

aider les élus ». Ces débats permirent également au groupe de se construire comme « communauté débattante » (Bouvier 2007), et donnèrent également à voir des conceptions différentes de la citoyenneté, entre partisans d'une philosophie agonistique et tenants d'une conception plus consensuelle de la contribution citoyenne à la décision démocratique.

Le troisième week-end : délibération

Le troisième et dernier week-end s'est déroulé quinze jours après les deux premières séances, afin de pouvoir diffuser auprès des panélistes des comptes-rendus récapitulant les apports essentiels ainsi que les « phrases choc » relevées au cours des différentes sessions, et de laisser un temps d'ingestion et de maturation nécessaire. Le Grand témoin s'était chargé, avec les animateurs, de donner quelques « devoirs citoyens » aux panélistes, qui étaient ainsi censés lire les documents remis, pointer les éléments qui leur paraissaient fondamentaux et devraient apparaître dans l'avis final, et enfin tenter de formuler des contre-propositions aux critiques formulées par L. Blondiaux à l'encontre des démarches participatives.

La session démarra le vendredi soir avec deux exposés complémentaires sur des exemples de démarches participatives, afin de compléter le tableau des possibles en la matière et de traiter les demandes du panel concernant la participation citoyenne : « il existe beaucoup de dispositifs à Nantes, mais comment ça s'imbrique ? » ; « comment ça se passe à l'étranger ? ». Le premier exposé porta sur le maillage des dispositifs de consultation nantais et nanto métropolitain, et le second sur un exemple suisse de commission citoyenne d'évaluation des politiques publiques. Les interventions des citoyens et les questions posées aux exposants, à teneur critique, témoignent de la montée en compétence du groupe et de l'acquisition d'une véritable capacité de prise de distance critique et analytique. Il y a encore deux semaines, la majorité du panel aurait probablement pris pour argent comptant le contenu de ce qui leur était exposé, en catégorisant en deux parties les informations apportées, les « bonnes idées » et les « mauvaises », selon le cadrage effectué par l'exposant lui-même. Dorénavant le panel assumait une position de filtre critique, en criblant de questions les points qui lui semblait importants et/ou délaissés dans l'exposé. Autres témoignages de cette autonomisation :

- Le panéliste membre actif du CNJ entreprit de rencontrer entre les deux week-end le Directeur du Conseil de Développement pour en savoir davantage sur la récente réforme interne de ce dispositif désormais doté d'un quatrième collègue « citoyens » ;
- Un autre effectua en début de séance un compte-rendu méticuleux et synthétique du dossier documentaire fourni par l'équipe, qu'il avait enrichi de quelques ressources juridiques complémentaires.
- On a pu également noter l'affirmation d'une capacité autonome de régulation des comportements de certains panélistes jugés problématiques par le reste du groupe (prise de parole jugée intempestive notamment).

La troisième intervention de la Compagnie Myrtil permet aux panélistes de revêtir différents rôles dans les saynètes proposées puis jouées une première fois par les comédiens, sur la base de scénarios préalablement élaborés avec l'équipe de Dem'eau. Au-delà de continuer à remplir une fonction essentielle de cohésion de groupe, en injectant de l'horizontalité et de l'égalité (« tout le monde traité à la même enseigne ») et en permettant une dédramatisation collective, le théâtre-forum contribua également à construire une plate-forme de délibération active, en permettant aux citoyens de se projeter dans des rôles. Aux croisements du jeu de rôles et de l'expression corporelle, l'outil de théâtre-forum s'inscrit en complémentarité avec les autres dispositifs d'engagement dans la production collective, notamment la prise de parole en tour de table : d'ailleurs, ceux qui endossèrent les rôles et acceptèrent de jouer le jeu de la projection n'ont pas été systématiquement ceux qui avaient le plus participé au niveau verbal. Quatre panélistes monteront ainsi successivement sur la scène pour endosser les différents rôles proposés, dont ceux du « simple habitant », d'une citoyenne adhérente à la CCSPL ou encore du Maire d'une petite commune.

La suite de la session a consisté essentiellement en une hiérarchisation des principales idées faisant l'objet d'un consensus au sein du panel, qu'il s'agisse d'améliorer le fonctionnement de la CCSPL ou d'imaginer une « gouvernance plus démocratique ». Tant pour ce travail de hiérarchisation des idées que pour le travail ultérieur de relecture de l'avis, un groupe meneur émergea au sein du panel, composé de « bons citoyens » qui se distinguaient de par leur capacité d'interpellation et leur caractère « appliqué ». Une autre partie du panel, plus silencieuse, était davantage dans une posture d'écoute et d'apprentissage, réagissant sur demande de l'équipe d'animation. On peut confirmer ici que sous réserve d'avoir correctement pensé et pesé les techniques d'animation et les besoins pédagogiques adéquats, le principe d'inclusion sociale et le critère correspondant de diversité du panel sont des enjeux qu'il est possible de satisfaire. Toutefois, les phénomènes de *leadership* et de prise en main de la production collective de l'avis par un groupe restreint de citoyens les plus investis semblent difficilement évitables.

Le travail d'identification et de hiérarchisation des points clefs de l'avis s'effectua au moyen de la synthèse sur *paper board* des propositions respectives des panélistes. Ce sont ces citoyens les plus investis – et que l'on retrouvera dans le comité restreint de relecture de l'avis – qui prendront successivement les stylos pour synthétiser les points qui leur semblaient fondamentaux, ou encore pour lister les pistes de rénovation de la CCSPL, voire pour dessiner des nouveaux systèmes pour l'articulation des différents dispositifs de consultation locaux, ou de processus de décision. Deux éléments ayant pesé fortement sur l'orientation de ce travail de hiérarchisation des idées doivent être soulignés, à savoir une politique de guidance forte et assumée comme telle par les animateurs, et la prégnance de la figure tutélaire du Grand Témoin. Parmi les points de débat restés en suspens, faute de consensus et/ou faute de temps :

- les modalités de sollicitation du citoyen : « aller chercher le citoyen *versus* aller vers le citoyen ? »
- les modalités d'inclusion des citoyens dans les dispositifs : sur appel à volontariat *versus* par tirage au sort
- la question du type de mobilisation : sollicitation ponctuelle *versus* engagement dans la durée

L'indispensable mobilisation des élus dans les démarches participatives fit par contre consensus, même si les panélistes hésitèrent sur la manière de l'exprimer :

« Est-on tous d'accord qu'en conclusion, il faut vraiment renvoyer la balle aux élus ? [Panéliste B]– Pas trop fort non plus ! L'idée ce n'est pas d'écrire un paquet, et de le déléguer aux élus en leur disant qu'on va les surveiller du coin de l'œil [Panéliste I]-

« J'ai horreur de cette mentalité qui consiste à demander plus pour obtenir le moins [Panéliste J] Si on veut obtenir un minimum de résultats, il faut mettre le paquet dans nos propositions, pour que les élus se sentent sous pression ! [Panéliste B]»

Le panel se sépara sur une liste d'éléments hiérarchisés, et un double engagement : celui du prestataire de rédiger une première version de l'avis ; celui d'un groupe de relecteurs de travailler à partir de ce premier jet.

La formalisation de l'avis et sa restitution publique

Alors que l'équipe d'animation supputait qu'il serait difficile d'obtenir un engagement de volontaires pour trois week-ends, une fois toute cette communauté dans le « bouillon du participatif », ces trois séquences ont semblé bien courtes. Les panélistes se sont pris au jeu et certains n'ont pas hésité à consacrer finalement l'équivalent d'un week-end complémentaire à la finalisation de l'écriture de l'avis. Le panel avait en effet comme souci principal de rendre un avis « propre et construit ». Dès lors furent proposées à leur initiative des réunions de travail complémentaires. Le comité de relecture restreint était composé de cinq volontaires et avait pour charge de lire la première version de l'avis envoyée au préalable par l'équipe d'organisation. On retrouve dans ce comité de relecture les panélistes qui ont montré le plus de motivation durant l'atelier et sur lesquels l'opération d'intéressement et de concernement semble avoir été la plus opérante. Considérant qu'il convenait d'effectuer des corrections par rapport à la version proposée par le prestataire et amendée par le *Grand témoin*, les relecteurs passèrent chaque terme de l'avis au crible ; deux panélistes remplirent le rôle du scribe en insérant les modifications dans le texte même, sur un ordinateur portable branché à un rétroprojecteur afin que tous puissent suivre les modifications et réagir en direct. Le texte initial perdit progressivement une tournure jugée trop solennelle. Les termes qui continuaient à « ne pas passer » pour certains des membres furent soulignés par un commentaire « ne fait pas consensus » et destinés à être soumis à l'avis du panel réuni en plénière. Parfois, sous couvert de correction, la tentation fut grande de prolonger en fait le travail d'élaboration de l'avis,

comme en témoigne ce bref échange dont l'enjeu dépasse les simples questions de clarté d'écriture :

« Et si on mettait plutôt un bureau qui chapeauterait l'ensemble des sous-commissions [de la CCSPL rénovée, ndlr]? » [Panéliste I]- Ah non, la fonction du bureau, ce n'est pas ça, le bureau a une fonction administrative [panélistes B, H, J et N]».

La nouvelle version obtenue suite à cette opération d'appropriation fit l'objet d'une validation collective lors de la seconde réunion en plénière le 19 février, où tous les panélistes furent présents à l'exception de ceux qui s'étaient désistés en début ou au cours de la procédure. Cette seconde réunion avait un double objectif : de validation collective de la version retravaillée par le comité de relecture, et de répétition générale pour la restitution publique à venir, pour laquelle les panélistes avaient manifesté un grand souci de préparation. Des modifications de dernière minute mais non moins substantielles, notamment sur la structure de l'avis, ont encore été effectuées suite à consensus par mails. Comme il avait été convenu, les élus reçurent l'avis une semaine avant la restitution, afin de pouvoir en prendre connaissance et préparer quelques éléments de débat avec les panélistes. Cette restitution n'avait pas pour fonction d'énoncer les réponses concrètes des élus aux propositions citoyennes, mais plutôt de rassurer sur la prise en compte de cet avis et de réaffirmer l'engagement des commanditaires sur ce point. Quelque deux cents invitations furent envoyées, pour une assistance de quatre vingt personnes le vendredi 27 février 2009, de 18 heures 30 à 22 heures.

L'avis remis par le panel est accessible à l'adresse suivante : http://www.nantesmetropole.fr/1236178012279/0/fiche_actualite/

Une réunion de présentation spécifique fut organisée à destination des membres de la CCSPL, qui reçurent l'avis citoyen au préalable. Dès lors qu'à l'exception d'une minorité d'entre eux, ces derniers n'avaient pas été présents à la restitution publique et qu'ils ne disposaient pas des éléments contextuels nécessaires à une réception « avisée » de cet avis, la réunion en toute logique ne s'est pas très bien déroulée. Les membres présents à la réunion émirent de véhémentes réserves contre un avis jugé agressif envers la CCSPL, questionnèrent l'identité des panélistes et mirent en cause la légitimité du panel à se prononcer sur d'éventuelles modalités de réforme de l'institution CCSPL. Il fut alors proposé de mettre en place un groupe mixte CCSPL / panélistes afin « d'échanger sur les propositions émises dans l'avis citoyen, et discuter des propositions émises par les associations ». Lors de la réunion de ce groupe mixte, plusieurs points furent débattus, dont ceux de la légitimité du panel par rapport aux associations, et de l'inclusion de citoyens profanes au sein de la CCSPL. Une des panélistes présente précisa que le rôle des citoyens mobilisés était de donner un avis informé pour contribuer à la prise de décision, et non pas de prendre la place des associations ; elle précisa le pourquoi de la proposition d'inclusion des citoyens au sein de la CCSPL : « pour faire varier les regards et non pas pour remplacer le rôle des associations ». Sur la base de tous ces éléments, le responsable de la

Mission Gouvernance - Dialogue citoyen prépara les éléments de réponse qui furent présentés par les élus au cours de la réunion clôturant cet exercice participatif, le 17 septembre 2009. Une suite immédiate pour prolonger la collaboration profanes / membres associatifs de la CCSPL a été donnée avec la mise en place d'un groupe mixte de travail pour réserver sur le site de la communauté urbaine, une plate-forme numérique dédiée à la CCSPL, avec la possibilité d'un blog (la réponse complète des élus se trouve en annexe 3).

5. Eléments d'analyse

Sur la délibération citoyenne

S'il y a bien eu communauté de débat, la création de séquences proprement délibératives (au sens de l'organisation d'un échange réglé d'arguments sur un sujet précis pendant une plage de temps conséquente entre des participants engagés dans cette activité) se révèle difficile à obtenir ; les obstacles à cela sont nombreux, la capacité à provoquer des temps d'arrêt et à canaliser l'attention n'étant pas le moindre. En second lieu, il convient d'examiner, dans le cadre de la production d'un avis collectif par un panel de citoyens profanes, le pourcentage de créativité proprement citoyenne. En d'autres termes, il s'agit de voir ce qui a été véritablement « inventé » par le groupe, après une phase d'importation et d'ingestion des connaissances nécessaires. Au risque de caricaturer, dans le cas précis où les phases délibératives sont contraintes par le temps, il semblerait que la production collective d'un avis s'apparente davantage à un mécanisme d'importation et de compilation, caractérisé par une série de « copier-coller » des idées qui semblent les plus pertinentes à la majorité des membres du panel qu'à un réel espace de création d'une proposition nouvelle et « sur mesure ». Ceci dit, on a pu observer au cours du troisième week-end une véritable montée en compétence critique chez les citoyens-jurés. Durant les exposés complémentaires de clôture de formation du vendredi, les interventions des citoyens et les questions posées aux exposants, à teneur critique, témoignent de la rapide montée en compétence du groupe et de l'acquisition d'une véritable capacité de prise de distance critique et analytique sur un sujet dont l'appropriation n'était pas évidente.

Dans cette perspective, c'est peut-être la conception de l'activité de délibération qui est à revoir, à l'aune d'expériences empiriques comme l'ACD. La dynamique délibérative s'explique par d'autres éléments, soit plus contingents, soit plus stratégiques, que le seul échange collectif et réglé d'arguments. On repère plutôt ces éléments ou flux interactifs dans les sous-groupes qui tendent à se consolider au sein du panel ; ils relèvent de l'affrontement dialogique, de la recherche du compromis entre deux points de vue, de l'évitement ou de la censure, de l'approbation silencieuse, du mimétisme ou au contraire, du scepticisme systématique, du « faufilement » d'une idée ou son blocage en fonction du degré de vigilance collective, etc. A notre sens, il convient de « prendre au sérieux » ces flux d'interactions dans l'analyse de la délibération citoyenne au sein de tels dispositifs, et de garder à l'esprit que la qualité délibérative reste étroitement conditionnée à deux éléments essentiels et encore trop peu considérés dans la pratique du jury citoyen qui tend

à se normaliser: 1) le choix des outils d'apprentissage, d'investigation et d'expression en fonction du panel participant, 2) le temps d'acquisition d'un *sentiment* de compétence collective.

Sur les effets de Dem'eau et la transformation de l'action publique

Quel bilan provisoire peut-on faire aujourd'hui des effets de la démarche sur l'action publique métropolitaine ? Nous proposons de distinguer deux angles d'analyse :

Quel bilan provisoire peut-on faire aujourd'hui des effets de la démarche sur l'action publique métropolitaine ? Nous proposons de distinguer deux angles d'analyse :

En ce qui concerne la politique de participation

Deux éléments sont à noter. D'une part, au niveau de la prise en compte de l'avis de l'ACD, les élus se sont effectivement engagés à dynamiser la CCSPL : cela passera entre autres choses par un rapprochement avec le « collège citoyen » dont est désormais doté le Conseil de développement de la métropole, à l'occasion notamment de séances thématiques de la CCSPL consacrées à l'examen d'une politique publique particulière ; c'est une satisfaction partielle d'une des demandes les plus fortes des panélistes (souhait de création de sous-commissions thématiques et d'ouverture à des profanes). De surcroît, entre la restitution publique « spontanée » du 27 février 2009 et la réponse définitive aux panélistes du 17 septembre 2009, l'évolution de la part respective des propositions « non prises en compte » *versus* « retenues » a considérablement évolué en faveur de la dernière catégorie. Un des éléments d'explication de cette évolution heureuse réside dans l'implication des porteurs nantais du projet *Dem'eau* auprès des VP et du (relatif) succès des premières initiatives entreprises pour améliorer la CCSPL. A condition que le portage soit au rendez-vous, la parole citoyenne profane peut effectivement trouver un rôle de conseil et de suggestion pris au sérieux, et le citoyen une place active dans la prise de décision qui ne le cantonne pas seulement au registre de la proximité ni dans une posture consumériste de vigilance-sanction. D'autre part, *Dem'eau* est crédité par le responsable de la Mission Dialogue citoyen du fait d'avoir « crédibilisé les initiatives novatrices de dialogue citoyen, dont l'atelier citoyen est une des formes les plus avancées ». De fait, le recours au dispositif d'atelier citoyen semble pérennisé ; il concernera dans les mois qui viennent la politique des déplacements et la politique de l'habitat. Mais à ce stade, cette initiative s'apparente davantage à une déclinaison de l'outil « atelier citoyen » sur des thématiques diverses (transports et déplacements, logement et habitat...) dont les politiques publiques sont déjà relativement cadrées et abouties, qu'à la volonté de constitution d'une compétence de conception et de mise en œuvre interne sur ce type de démarche (ou d'autres d'ailleurs).

En ce qui concerne la légitimation du schème participatif au sein d'un grand service technique

Notre démarche de diffusion (avec notamment l'organisation en janvier 2007 d'une journée de formation à destination des cadres de la direction de l'eau et de la régie

communautaire et les interventions de C. Bedu lors de séminaires internes de la direction des services urbains) conjuguée à la mise en œuvre de *Dem'eau*, ont-elles fait évoluer le scepticisme qui entourait cette problématique ? Tout d'abord, le projet *Dem'eau* a partiellement relevé le défi de la réhabilitation de la figure du citoyen dans le modèle consumériste ou clientéliste dominant du service d'eau potable. Il a mis en évidence une série d'enjeux de citoyenneté dans la gestion d'un tel service qui s'adresse bel et bien à un usager-citoyen actif, enjeux qui constituent autant de prises de participation potentielles et d'opportunités de mise en débat public. Par ailleurs, l'ACD a montré qu'il était possible, moyennant une négociation et une collaboration étroite entre praticiens et chercheurs, sinon de modifier, du moins de suspendre pour un temps les conditions de fonctionnement des citadelles techniques que sont les services urbains. L'expérience a posé et explicité les conditions d'un dialogue pluriel entre toutes les parties concernées par les modalités de gouvernance et de décision dans de telles enceintes : Experts, Elus, Institutions de la société civile organisée et Citoyens profanes. Mais ces pistes positives restent à confirmer, et notre réponse ne peut être que nuancée. On s'en tiendra ici à un signe tangible mais fragile à la fois : *Dem'eau*, en tant que démarche de réflexion sur la démocratisation de la gouvernance du service, a été pérennisée dans le programme pluriannuel d'activités de la direction de l'eau. Comment cela se concrétisera-t-il ? Un prolongement déjà envisagé consiste en une démarche participative portant sur l'introduction d'une tarification sociale de l'eau. La jonction pourrait également opérer avec les démarches d'évaluation des politiques publiques. On le voit, le cheminement du schème participatif se poursuit...

Références bibliographiques

- ADELS, (1999), "La participation : entre choix et organisation de société." *Territoires* (sept.-oct.): 1-32.
- Barthe, (2006), *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*. Paris, Economica.
- Bedu and Barbier, (2008), "Peut-on démocratiser les "citadelles techniques"? Une analyse de quelques expériences participatives dans la gestion de l'eau et des déchets." *Penser le développement durable urbain : regards croisés*. L'Harmattan. Paris: 137-160.
- Bouvier, (2007), "Démocratie délibérative, démocratie débattante, démocratie participative." *Revue européenne de Sciences Sociales XLV*(136): 5-34.
- Carrel, (2006), "Publicisation et politisation. Les effets fragiles de la délibération en milieu populaire." *Politix* (75): 33-52.
- Crosby, (2005), *Citizen's Jury on Community Engagement and Deliberative Democracy*. Minneapolis, The Jefferson Center: 60 p.
- Gaxie, (1993), *Le cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*. Paris.
- Le Galic, (2004), *La démocratie participative. Le cas nantais*. Paris, L'Harmattan.
- Lorrain, (1993), "Les services urbains, le marché et les politiques." *L'Expérience française du Financement privé des Equipements publics*. C. Martinand. Paris, Economica [en ligne sur <http://www2.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu/datas/docs/ouvr18/sommaire.htm> ; accès le 29/02/2008]: pp. 13-43.

- Martinand, (2001), *La maîtrise des services publics urbains organisés en réseaux*. Paris, Conseil Economique et Social: 126.
- Pflieger, (2003), *Consommateur, client, citoyen : l'usager dans les nouvelles régulations des services de réseaux. Le cas de l'eau, de l'électricité et des télécommunications en France. Thèse pour le doctorat d'urbanisme-aménagement*. Paris, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées: 495.
- Sintomer, (2008), "Du savoir d'usage au métier de citoyen?" *Raisons politiques* 3(n°31): pp.115-133.
- Talpin, (2006), "Jouer les bons citoyens. Les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs." *Politix*(75): 13-31.
- Tsanga-Tabi and Verdon, (2006), "'L'élu, le manager et l'usager", nouveau triptyque de l'évaluation de l'action publique locale. L'expérience d'une régie communautaire à l'eau". *Le citoyen, l'élu, l'expert - Pour une démarche pluraliste d'évaluation des politiques publiques*. H. Jacot and A. F. (Dir.). Paris, L'Harmattan: pp.43-52.

Annexes

Annexe 1 : liste des panélistes de l'atelier citoyen Dem'eau

Civilité	Prénom	Age	Profession	Commune	Recrutement
M	Olivier	35	Agent Nantes Métropole	Bouguenais	Tirage au sort
Mme	Yolaine	38	Comptable	Saint Herblain	Tirage au sort
Mme	Françoise	42	Assistante commerciale	Thouaret-sur-Loire	Tirage au sort
M	Corentin	25	Business developer	Nantes	CNJ
M	Thierry	38	Chef d'entreprise	Nantes	Tirage au sort
Mme	Aurélie	30	Intérimaire	Nantes	CCQ Dervallières
Mme	Marie Pierre	43	Bénéficiaire du RMI	Nantes	CCQ Dervallières
Mme	Laurence	41	Mère au foyer / pharmacienne	Carquefou	Tirage au sort
Mme	Michelle	50	Cadre analyste en gestion	Saint Sébastien-sur-Loire	Tirage au sort
M	Daniel	65	Retraité (conseil en gestion et chef d'entreprise)	Nantes	Associations
M	Hervé	60	Retraité	La-Chapelle-sur-Erdre	Tirage au sort
M	Raouf	37	Chômeur	Nantes	Tirage au sort
M	Daniel	44	Animateur social Adultes- relais (emploi aidé auprès de la CLCV)	Nantes	CCQ Dervallières + Associations
Mme	Andrée	68	Retraîtée (Education Nationale)	Nantes	Tirage au sort
Melle	Mélanie	26	Sans activité salariale	Rezé	CNJ

Annexe 2: Projet Recherche-action de Nantes Métropoles: Avis et recommandations des Citoyens



**ATELIER CITOYEN DEM'EAU SUR LA DEMOCRATISATION
DE LA GESTION DE L'EAU POTABLE**

**Avis
et
recommandations
des Citoyens**

Janvier - février 2009

Sommaire

Avant-propos	3
Avis et recommandations des citoyens	5
Préambule	6
Développement	8
I - Propositions d'amélioration et de compléments aux dispositifs existants de participation citoyenne à la vie du service public d'eau potable de Nantes Métropole.	8
<i>Ce que nous avons appris ou noté :</i>	8
<i>Ce que nous proposons :</i>	9
II - Description d'une vision future d'une gestion plus participative du service d'eau potable de Nantes Métropole.	12
<i>Ce que nous avons appris :</i>	12
<i>Ce que nous proposons :</i>	12
Conclusion	15

Avant-propos

Ce document constitue l'avis des 14 citoyennes et citoyens membres d'un panel constitué à l'occasion d'un « **Atelier citoyen sur la démocratisation de la gestion de l'eau potable** », organisé par la Communauté urbaine de Nantes, ci-après nommée « Nantes Métropole ».

Cet atelier a été organisé dans le cadre d'un programme recherche action associant un centre de recherches, le CEMAGREF, et Nantes Métropole visant selon les termes officiels à « *activer les liens entre le citoyen-usager et l'Autorité organisatrice en recherchant un équilibre dans cette relation* ». L'enjeu exprimé est d'améliorer les modes habituels de consultation du public, en progressant en complémentarité avec les dispositifs de participation et de gestion de proximité existants.

Le principe et la méthodologie suivants ont été appliqués pour réaliser l'atelier :

- Constitution d'un panel sans proximité partisane avec le sujet soumis à la réflexion. Ce panel est composé de neuf citoyens de l'agglomération nantaise, recrutés par tirage au sort dans le fichier des abonnés de la direction de l'eau et sélectionnés selon des critères de répartition géographique, parité, âge, catégorie socioprofessionnelle ; et de cinq citoyens sélectionnés sur volontariat, pouvant avoir un engagement militant et/ou associatif.
- Echange d'informations et de témoignages au cours de trois week-ends de réunion ; des intervenants extérieurs sur le sujet mis au débat sont intervenus pour nous faire partager leur expérience et leur connaissance.
- Délibération collective sur les enseignements recueillis à ces occasions, et identification de propositions, recommandations ou autres éléments du débat jugés utiles et pertinents, rédigés sous la forme du présent avis.
- Restitution collective et remise de cet avis aux élus de Nantes Métropole.

Bien que d'un intitulé complexe, à la fois par le vocabulaire, par sa distribution en deux questions, et par le mélange entre deux orientations, celle sur l'objectif "eau" et celle sur la démocratie participative, le sujet de réflexion soumis à nos observations, analyses et questionnements nous a paru principalement porter sur les modalités d'une « démocratisation » des services urbains et plus particulièrement de celui de l'eau potable.

Conformément au mandat défini par Nantes Métropole, cette réflexion s'est structurée autour des deux objectifs suivants identifiés par la maîtrise d'ouvrage :

- 1) proposer des améliorations et compléments aux dispositifs existants de participation citoyenne à la vie du service public d'eau potable,*
- 2) décrire une vision future d'une nouvelle gouvernance plus participative du service d'eau potable.*

Pour être en mesure d'y répondre, il nous a fallu consacrer un temps certain afin d'identifier clairement les différents aspects des questions posées, les attentes liées à cet atelier, afin également d'exprimer nos craintes tout comme nos envies, mais aussi pour acquérir les éléments de connaissance sur la gestion de l'eau, la qualité et la protection de la ressource qui nous semblaient indispensables pour être force de proposition pertinente.

Au-delà de la riche expérience humaine qui ressort de ces rencontres et de ces échanges ainsi que des connaissances que nous avons pu acquérir, cet atelier citoyen nous a aussi permis de nous forger une opinion sur les modalités de participation des citoyens à la gestion d'un service public au niveau local.

Nous nous sommes réunis au cours de trois week-ends à partir du 9 janvier 2009, date de la première rencontre, à ce jour, le vendredi 27 février 2009, date de la remise du présent avis au Vice-président chargé de la gestion de l'eau et au Vice-président au dialogue citoyen de Nantes Métropole.

Nous tenons à remercier les organisateurs pour la démarche entreprise, pour la qualité de l'accompagnement et des intervenants.

Voici les recommandations que nous formulons à Nantes Métropole en vue de favoriser une meilleure implication des citoyens dans ces processus.

Avis et recommandations des citoyens

Nantes, le 19 février 2009

Nous,

Olivier BITON,
Yolaine BOURHIS,
Françoise BOUTIN,
Corentin CREMET,
Aurélie FUZET,
Marie-Pierre MERMET,
Laurence MICHAUD,
Michèle MORINEAU,
Daniel PISSERE,
Hervé ROLLAND,
Raouf SAYARI,
Daniel TANSOOUT,
Andrée TROADEC,
Mélanie VERNIER,

Citoyens panélistes ayant participé à l'atelier citoyen sur la démocratisation de la gestion de l'eau potable,

adressons collectivement l'avis et les recommandations suivants :

Préambule

Nous souhaitons introduire notre avis par certaines réflexions préliminaires qui nous paraissent fondamentales.

C'est la référence à l'eau qui a, pour la majorité d'entre nous, motivé notre participation à cet atelier. Aussi nous attendions-nous à acquérir des éléments de connaissance, d'information, de réflexion sur la gestion de l'eau et sur des aspects tels que sa qualité, la protection de la ressource, l'accès à l'eau, son coût, et à débattre sur ces sujets. Un travail approfondi d'échange et de discussion avec l'équipe d'animation et le grand témoin, Eric Binet, nous a permis d'identifier plus précisément le sujet soumis à notre réflexion, à savoir la place du citoyen dans les processus de décision en matière de gestion des services publics urbains, avec pour exemple celui de l'eau potable. L'eau n'apparaît ici que comme un support à une réflexion plus globale sur la manière dont le citoyen peut trouver sa place dans la « citadelle technique » entre les élus et les techniciens. Notre atelier a cependant aussi l'objectif de voir dans quelle mesure en améliorant la participation du citoyen à la vie du service public d'eau potable, il est possible d'agir *in fine* sur des paramètres tels que la qualité de l'eau, les moyens de la protéger, son coût, etc.

Des éléments que nous avons considérés comme majeurs et indispensables à notre bonne compréhension du sujet et sur lesquels nous souhaitions aussi, tout simplement, être informés ont donc été abordés, telles la protection de la ressource ou la tarification sociale et la question du droit à l'eau pour tous.

Nous avons souligné à plusieurs reprises à la maîtrise d'ouvrage et à l'équipe d'animation la complexité des termes employés dans les courriers qui nous ont été adressés ainsi que dans le contrat d'engagement que nous avons retourné. Dans un premier temps, la formulation des objectifs en « termes ambitieux » a rendu difficile l'identification précise du sujet soumis à notre réflexion.

Nous nous sommes tout d'abord attachés à mentionner que l'action vertueuse d'un citoyen dans sa consommation d'eau et ses comportements peut aider ou inciter les institutions et les autres acteurs à le devenir aussi.

A nos yeux, la responsabilisation de l'ensemble des citoyens est à encourager. Elle passe par la lutte contre le gaspillage et la pollution domestique, ce qui pourrait se traduire par la mise en place d'une politique de facturation directe des volumes consommés, dans une logique d'extension du principe « pollueur - payeur », au prorata des types de pollutions.

Cet exercice de réflexion collective sur la participation a fait ressortir des *crain*tes :

- inutilité et manque de suivi des démarches
- absence de suite des recommandations citoyennes
- instrumentalisation des procédures
- servir de caution morale à un projet déjà ficelé par les élus
- absence d'écoute réelle de la part des commanditaires...

mais aussi des *désirs et aspirations communes* :

- apporter sa pierre à l'édifice
- construire un avis collectif
- que les citoyens puissent entrer dans la citadelle technique
- que les panélistes puissent s'investir activement au-delà de l'atelier
- qu'il y ait d'autres ateliers de ce type avec un suivi de manière à inciter nos élus à garder le contact et à ajuster éventuellement leur action.

Nous nous sommes également beaucoup questionnés sur la mobilisation, sur la manière dont il est possible d'encourager et d'aider les citoyens à s'investir dans des processus de participation. Une charte tant pour l'atelier et son suivi, que pour les procédures de participation en général doit être définie, acceptée et reconnue par tous. Il nous a également semblé intéressant de définir les critères qui pourraient inciter tant les élus que les fonctionnaires à s'investir dans ces dispositifs.

Nous proposons dans l'avis quelques pistes susceptibles de favoriser cette mobilisation.

Développement

Nous développons dans cet avis deux chapitres répondant chacun à un des deux axes de réflexion qui nous avaient été proposés dans le mandat.

I - Propositions d'amélioration et de compléments aux dispositifs existants de participation citoyenne à la vie du service public d'eau potable de Nantes Métropole.

Le principal dispositif de participation citoyenne à la vie du service public d'eau potable est la Commission consultative des services publics locaux (CCSPL). Nous en avons découvert l'existence et il nous est apparu que cette structure souffre de nombreuses faiblesses. Nous avons formulé des propositions susceptibles d'améliorer son fonctionnement.

Ce que nous avons appris ou noté :

L'institution « Commission consultative des services publics locaux » et le sigle « CCSPL » ne nous étaient pas connus. Nous avons donc appris à mettre un sens derrière ce sigle mystérieux et difficilement prononçable. Nous avons pris connaissance du contexte réglementaire existant et du fonctionnement actuel de la CCSPL de Nantes Métropole avec Philippe LUCAS et Gérard ALLARD.

Nous avons également auditionné deux intervenants de Nantes Métropole, lu des extraits de l'étude d'Owen JEFFS sur *l'évaluation de la publique locale par les usagers – citoyens : le cas de la direction de l'eau de Nantes Métropole* et entendu deux intervenantes de la CCSPL de la Communauté urbaine de Lyon (Brigitte BADINA et Juliette BONOTAUX), ce qui a permis une mise en perspective du fonctionnement des deux institutions.

Nous avons noté le caractère évasif et la brièveté du texte législatif. Les seules obligations actuelles de la CCSPL étant d'examiner les rapports établis par le délégataire de service public ; les rapports sur le prix et la qualité des différents services urbains soumis à délégation, le bilan d'activité des services exploités en régie dotée de l'autonomie financière. Elle est consultée pour avis sur tout projet de délégation de service public, de création d'une régie dotée de l'autonomie financière, avant la décision portant création de la régie. La CCSPL de Nantes Métropole se contente de remplir ces attributions.

Nous soulignons la difficulté pour le citoyen de trouver des données et renseignements ainsi que l'absence de communication sur le fonctionnement de la CCSPL de Nantes Métropole.

Nous avons compris que la latitude donnée par le texte législatif permet à la collectivité de fixer les règles du jeu du fonctionnement d'une CCSPL. En tant que citoyen, il ne faut donc pas hésiter à inciter fortement la Collectivité à formuler de nouvelles exigences dans les missions dévolues à la CCSPL.

L'ensemble des acteurs que nous avons interrogés a fait part d'une frustration par rapport au fonctionnement actuel de la CCSPL de Nantes Métropole qui fonctionne *a minima* ou, selon l'image que nous en avons, s'apparente à « une coquille vide ».

Nous avons remarqué que le fonctionnement actuel de la CCSPL est généraliste et se penche sans distinction sur l'examen de tous les rapports établis par les délégataires pour tous les services publics urbains. Nous avons constaté la surcharge de travail et en conséquence le manque de temps consacré à chaque dossier.

Nous avons retenu que les réunions de la CCSPL se déroulaient en journée et ces horaires nous semblent peu propices à une présence assidue.

Il doit être difficile dans ces conditions d'intéresser voire de mobiliser tous les acteurs.

Nous avons comparé la composition de la CCSPL de Nantes Métropole, celle du Grand Lyon et la commission d'évaluation des politiques publiques du canton de Genève pourquoi X associations, pourquoi X élus, pourquoi pas de citoyens, pourquoi pas « des personnes qualifiées » ?

Nous déplorons l'absence de contact et de communication entre les différentes CCSPL de France.

Nous avons constaté l'absence de budget spécifique pour la CCSPL de Nantes Métropole.

Ce que nous proposons :

Nous proposons qu'un nom plus simple à prononcer qu'un sigle et facilitant l'identification de la Commission soit adopté. Le terme « commission citoyenne » a été proposé par exemple.

Il faut offrir une visibilité à la CCSPL par une mise en ligne et une publication des débats et avis. La description de la structure, de son fonctionnement, de sa mission doit apparaître clairement, notamment sur le site Internet de Nantes Métropole, afin que cette structure cesse d'être méconnue du grand public.

Nous proposons l'extension du champ de compétences de la CCSPL. Il nous semble en effet que cette commission doit être dynamique, avoir une fonction informative et d'investigation ; elle pourrait se positionner

sur des questions autres que financières ou administratives en abordant par exemple sur la thématique de l'eau les enjeux tels que la pollution de la ressource, la tarification sociale, la sécurité, le coût des installations de traitement, d'acheminement de l'eau, etc.

Il apparaît important de développer une « relation de responsabilité », tant pour les élus que pour les associations, qui devraient pouvoir expliquer ce qu'ils font des informations et propositions formulées lors des travaux de la CCSPL.

Il serait intéressant que la CCSPL donne des avis motivés sur les rapports qu'elle examine.

Pour un meilleur fonctionnement de la CCSPL actuelle, nous proposons la création de sous-commissions thématiques, coordonnées par un bureau.

Par exemple une sous-commission eau et assainissement, une sous-commission déchets, une sous-commission transports, etc. qui doivent être le lieu d'un travail concerté et spécialisé.

Nous proposons la mise à disposition pour chaque sous-commission d'un référent technicien du domaine concerné, disposant d'un temps véritablement dédié à la CCSPL.

Nous proposons une composition renouvelée de la CCSPL : élus (1/4), associations (1/2), citoyens (1/4)

- Une des grandes innovations proposée est donc l'apparition d'un troisième collège, composé de citoyens, dont la moitié serait recrutée sur volontariat et la moitié par tirage au sort.
- Le mandat de ces membres du panel serait non renouvelable
- Il a été question d'attribuer des mandats d'un an ou bien de trois ans, les débats portant sur la capacité à inciter des personnes à s'engager sur une durée relativement longue (trois ans). Aussi il serait utile non seulement de proposer une durée, mais aussi d'indiquer le nombre de réunions annuelles que cela impliquerait (par exemple, cinq à six réunions par an pendant trois ans).

Nous insistons sur le fait que tous les membres doivent être réellement motivés.

Nous pensons que l'organisation de visites et de formations pour tous les membres, quels qu'ils soient, est indispensable, tant pour renforcer le niveau de connaissances de chacun que pour favoriser la cohésion entre les membres.

L'aménagement des horaires, avec des réunions à partir de 18h, serait sans doute un vecteur d'une meilleure participation de tous.

Pour rendre plus visible et connu le fonctionnement de la CCSPL, nous préconisons que les séances plénières soient ouvertes au public. Les sessions de travail des sous-commissions thématiques peuvent quant à elles avoir lieu à huis-clos.

Nous proposons que les membres de la CCSPL aient une capacité d'autosaisine. Ils pourraient alors proposer que certaines questions qui leur semblent importantes soient abordées, et l'engagement des élus et des services serait pris pour qu'une réponse, si elle n'est pas déjà fournie en séance, leur soit toujours donnée lors de la réunion suivante. Un quorum minimum d'un tiers des membres (tous collèges confondus) peut décider de proposer un nouvel ordre du jour.

Nous proposons la mise en réseau des CCSPL de façon à constituer une sorte de fédération. Cette mise en réseau permettrait aux différentes CCSPL d'échanger sur leurs méthodes respectives de fonctionnement, de visualiser leurs forces et faiblesses.

Nous proposons l'attribution de moyens propres à la structure, tout au moins une ligne budgétaire dédiée.

II - Description d'une vision future d'une gestion plus participative du service d'eau potable de Nantes Métropole.

Ce que nous avons appris ou noté :

Au cours de nos trois week-ends, grâce aux intervenants et aux lectures personnelles effectuées (documentation fournie), nous avons abordé les notions de budget participatif et de jury citoyen mais aussi plus près de nous, pris conscience de l'existence de tous les organismes relevant de la citoyenneté tant au niveau municipal qu'au niveau de Nantes Métropole.

Il nous a semblé que le manque de visibilité et d'information sur les structures entrave leur compréhension par le grand public mais aussi que l'empilement des structures conduit à se demander s'il y a eu un bon tri entre les dispositifs communaux et intercommunaux.

Dans l'état actuel des choses, même si nous ne voulons en aucun cas nous inscrire dans une logique d'opposition avec les élus ou les services nous constatons que les personnes impliquées (élus, services) peuvent se sentir souvent peu concernées ou en tous cas peu investies en raison du nombre d'organismes.

Ce que nous proposons :

Pour faciliter et fluidifier le dialogue entre Nantes Métropole et les citoyens, un dispositif doit chapeauter l'ensemble des processus de démocratie participative à Nantes Métropole. Cette instance de médiation, connue et reconnue de tous, serait mobilisable en interface pour répondre aux questions des citoyens et coordonner les différents dispositifs participatifs.

Vu le nombre des initiatives, il serait utile d'y affecter un budget unique pour rassembler les moyens humains et financiers nécessaires.

Une séance annuelle publique, organisée par cette instance en lien avec le Conseil de développement, pourrait présenter les sujets mis en débat, avec invitation de toute la population à y participer.

Au-delà, des référendums locaux pourraient être organisés sur certaines questions.

Nous soulignons l'importance de l'évaluation des dispositifs de participation citoyenne mis en place. Le recours à une évaluation régulière et approfondie est perçu comme un critère indispensable pour le bon fonctionnement de toute structure et toute pratique. Dans le cas

présent, cette évaluation n'aurait pas seulement pour objet d'attester que la participation a bien eu lieu, mais devrait rassembler les réponses données aux propositions faites et l'amélioration du service rendu au public grâce à la participation réalisée.

Nous estimons qu'un facteur important de motivation est lié à la capacité de disposer d'un financement. Aussi nous proposons qu'un pourcentage du budget soit mis à la disposition de l'instance participative pour que celle-ci décide des projets dans lesquels elle veut investir. Ce budget participatif aurait vocation à financer des projets concrets (fontaines publiques, éducation et sensibilisation,...).

Certains principes de bon sens sont selon nous à rappeler et à mettre en œuvre de manière effective.

- La nécessité première est d'augmenter **l'information** et la pédagogie pour permettre une participation éclairée des citoyens. Nous avons formulé régulièrement l'idée que les actions du citoyen les plus faciles à mettre en œuvre relèvent de la sensibilisation et de l'éducation. Une meilleure gouvernance semble passer tout d'abord par une meilleure information des citoyens. Il doit y avoir une véritable communication et pas seulement de l'information et de la publicité entre les différentes institutions et les différents acteurs.

Cela suppose de mobiliser des moyens divers. Les nouvelles technologies constituent un vecteur important et offrent un potentiel intéressant, car elles permettent de communiquer rapidement et de moduler la forme et le contenu du message (sites internet d'institutions, forum, etc.)

Cependant comme tout le monde n'a pas accès ou la connaissance d'internet, il faut veiller à encourager aussi d'autres outils de communication - journaux, radio et émissions télévisées locales, fêtes de l'eau par exemple, et s'appuyer sur les réseaux de citoyens déjà constitués (associations, conseils de quartier ou de communes, etc.). Nous insistons sur l'importance de ne pas négliger ces autres moyens de communication qui peuvent permettre de toucher des publics différents.

- La **formation de tous, le respect entre acteurs et le dialogue** sont des fondements essentiels et incontournables de tout dispositif de participation. Nous soulignons aussi qu'il est important que tous les acteurs, les élus comme les fonctionnaires, sachent bien ce qu'est la participation citoyenne et la prennent en compte dans leurs initiatives.

Des formations, des visites doivent être mises en œuvre pour qu'au-delà des discours, la participation des citoyens devienne une pratique effective, reconnue et valorisée.

Les citoyens impliqués dans les dispositifs de participation doivent être des acteurs et des « ambassadeurs » de la démocratie participative dans leur ville, leur village ou leur quartier : « Il faut accepter alors que nous

devenions nous, citoyens éclairés, des courroies de transmission par rapport au reste de la population. »

La participation est d'autant plus appréciable que les décisions prises peuvent être remises en cause devant les tribunaux par les associations qualifiées quand la concertation n'a pas été suffisante ou n'a pas abouti.

- La **motivation et la volonté** des élus comme des fonctionnaires mais aussi des citoyens sont des préalables à la réussite d'initiatives de participation citoyenne.

L'intérêt d'une mission, son caractère valorisant, la possibilité d'échanger et de réaliser des activités variées font partie des critères qui vont les encourager.

Un noyau dur de personnes mobilisées est indispensable et l'adhésion constante de nouveaux membres est à promouvoir.

Comment favoriser la constance de l'engagement ?

La prise en charge des frais engagés (transports, garde d'enfants, ...) doit être assurée.

- Les avantages en nature sont proposés par certains panélistes.

- La rémunération est une solution suggérée par d'autres. Cela permettrait de mobiliser des populations généralement exclues des dispositifs de participation.

Cependant, d'autres panélistes craignent qu'une indemnisation n'encourage certaines personnes à participer que dans le but d'en bénéficier sans se soucier des thématiques des sujets soumis à débat ou réflexion.

Nous croyons tous qu'il faut définir de manière précise des conditions qui favorisent la mobilisation des citoyens.

Conclusion

Nous, panélistes membres de l'atelier citoyen sur la démocratisation de la gestion de l'eau, concluons sur certains points importants de la démarche que nous avons vécue.

- Nous pensons que la participation des citoyens à la gestion des services publics locaux n'est nullement antinomique avec la démocratie représentative. Au contraire, le rôle des citoyens est selon nous d'être des « aiguillons » de la décision politique. Nous exprimons la volonté d'être dans une logique de coopération. Nous ne voulons en aucune façon prendre la place des élus et des techniciens qui ont chacun leur légitimité. Il nous tient à cœur que la place du citoyen soit valorisée dans les différents dispositifs afin qu'une culture et une pratique de la participation se développent, au profit notamment d'un meilleur service au public.
- Nous affirmons, qu'à nos yeux, la volonté et la motivation des élus sont essentielles pour que les recommandations que nous formulons soient suivies d'effets. Nous comptons sur eux pour qu'ils mettent en œuvre une réelle participation citoyenne. De même, les fonctionnaires et les services doivent se sentir concernés.
- Il nous paraît important de souligner que si l'on veut inciter les citoyens à participer et ne pas les rebuter, il faut leur poser une question claire formulée en des termes accessibles. Pour participer, les citoyens doivent comprendre l'objet et les règles.
- Nous sommes cependant convaincus qu'aucun sujet n'est trop complexe pour des citoyens à partir du moment où celui-ci est exposé clairement et où des éléments d'information et de compréhension sont apportés.

Ce sont là les conditions indispensables à toute procédure efficace.

A la fin de nos trois week-ends de formation et délibération, nous avons abordé la question de la suite qui sera donnée à notre avis remis ce jour, le 27 février 2009. Nous reconnaissons comme nécessaire la mise en place d'une sorte de « service après vente ».

Nous exprimons le désir que notre contribution ne prenne pas fin brutalement ce soir.

Nous avons noté que Monsieur Raymond Lannuzel, Vice-président en charge de la gestion de l'eau, lors de son message introductif à

l'ouverture de l'atelier citoyen, a souligné que nous n'aurions pas de réponses point par point aux questions, suggestions, préconisations que nous formulons ce soir, mais a déclaré au nom de ses collègues élus : « nous nous engagerons à formuler une réponse précise dans les 6 mois qui suivront la restitution ». Nous exprimons le souhait très vif qu'une réponse nous soit effectivement apportée. Nous sommes aussi intéressés de voir comment notre message est reçu et si l'essentiel de son contenu est respecté.

Avant la réunion qui donnera lieu à réponse de Nantes Métropole dans les six mois, nous proposons, pour assurer le suivi de cet avis, la tenue d'une réunion à mi-parcours avec les élus et les services, qui doivent selon nous être associés à ce dialogue.

Nous ne doutons pas que notre suggestion d'associer les citoyens à la nouvelle CCSPL fera l'objet d'une décision favorable. Nous émettons le souhait que dans ce cas quelques panélistes de l'actuel atelier puissent intégrer la nouvelle structure.

En tout état de cause, une « cellule pérenne » constituée de deux ou trois d'entre nous accepterait volontairement d'informer les autres membres du panel des suites effectives qui seront données au présent avis, ainsi qu'aux réalisations et aux nouvelles initiatives.

Annexe 2bis - Réponse des élus de Nantes Métropole à l'avis citoyen DEMAU du 27 février 2009 : Démocratisation de la gestion de l'eau potable.

« Lors de la séance de restitution de l'atelier citoyen DEMAU (Démocratisation de la gestion de l'eau potable) du 27 février dernier, nous nous sommes engagés à répondre à l'avis que vous avez formulé et aux recommandations proposées.

Nous tenions tout d'abord à vous renouveler nos remerciements pour votre engagement citoyen et souligner l'intérêt de votre contribution qui a donné lieu à de nombreux échanges avec nos collègues élus et les services de Nantes Métropole, pour parvenir à la réponse que nous vous transmettons aujourd'hui.

En respectant la structuration de votre avis, notre réponse porte sur les propositions que vous avez formulées dans le Préambule d'une part, dans la Partie « faire évoluer la CCSPL » d'autre part et enfin, sur les « autres dispositions ». Vous trouverez en annexe à cette réponse un tableau qui récapitule nos propositions.

1 – Poursuivre la réflexion sur l'eau

« C'est la référence à l'eau qui a motivé notre participation à cet atelier »

Cette phrase introductive de votre préambule est claire, tout comme la recommandation qui l'accompagne *« la responsabilisation de l'ensemble des citoyens est à encourager »*

Notre réponse à vos propos introductifs, c'est notre volonté de poursuivre la réflexion sur l'eau, sous les deux aspects que vous évoquez, **l'eau ressource** et **l'eau service**.

Répondre à l'exigence du Droit à l'eau pour tous, que ce soit sur notre territoire ou dans tout autre lieu de notre planète, c'est prendre en compte simultanément la protection de la ressource et l'organisation de sa consommation. Ce deuxième volet, que nous appelons « eau- service » et qui est de la compétence de Nantes Métropole, recouvre la Production, la distribution et la gestion de l'eau potable.

Notre souhait est d'approfondir le débat sur les conditions de fonctionnement du service, en abordant les questions relatives à sa qualité et sa tarification. Dans les conditions économiques et sociales que nous connaissons, la question de la tarification sociale constituera un aspect que nous souhaitons mettre à l'étude.

Simultanément, nous souhaitons impulser un nouveau débat sur « l'eau ressource » en mettant en lumière les enjeux environnementaux qui impactent notre agglomération et les interventions possibles pour y faire face.

Compte tenu de ses missions, et en fonction des évolutions que nous souhaitons lui apporter, comme nous le proposons dans le point suivant, la CCSPL nous paraît être l'instance la mieux adaptée et la plus pertinente pour mener ce débat.

Ainsi, en poursuivant cette réflexion qui articulera les aspects relevant de la protection de la ressource et ceux relevant des usages, nous pensons répondre à vos préoccupations et favoriser l'émergence d'un point de vue collectif qui prenne en compte toutes les dimensions du développement durable.

2 – Faire évoluer la Commission Consultative des Services Publics Locaux

Comme vous le savez, depuis la restitution de votre avis, nous ne sommes pas restés inactifs puisque nous avons organisé une discussion avec les membres de la CCSPL à laquelle nous vous avons conviés.

Compte tenu des échanges et des positions émises par les uns et les autres, nous souhaitons faire évoluer la CCSPL, et notre volonté, à l'heure actuelle, est de donner une nouvelle dynamique à la CCSPL.

Cela passe par une meilleure information et de nouvelles formes de débats sur les sujets traités. En conséquence, comme vous l'avez suggéré, sur le site Internet de Nantes Métropole seront mis en ligne les débats et les avis de la CCSPL. Nous allons profiter de la reconfiguration de notre site, au cours du mois de Septembre 2009, pour donner toute sa place à l'activité de la CCSPL par la constitution d'une rubrique dédiée à son activité.

Sur le fonctionnement de la CCSPL, comme vous le suggérez aussi, nous favoriserons l'approfondissement des investigations notamment par la promotion des visites de sites que nous pensons indispensables.

Après réflexion, nous ne souhaitons pas aujourd'hui donner suite aux recommandations concernant le changement de nom (nous gardons la dénomination réglementaire), la composition de la commission, et une dotation en moyens financiers propres.

Par contre, nous souhaitons ouvrir la commission à un collègue citoyen et aux structures participatives communales représentées au Conseil de développement de l'agglomération nantaise, ceci, lors de débats sur les enjeux des politiques publiques métropolitaines.

Pour favoriser une meilleure appropriation du fonctionnement des services publics locaux, nous organiserons des séances de travail de la CCSPL élargie entièrement consacrées à une Politique Publique. Une première séance a déjà eu lieu en juin dernier, avec une matinée consacrée à la Politique des déchets. Le résultat a été satisfaisant et nous nous engageons donc à poursuivre cette formule en mettant en débat la Politique de l'eau, la Politique des Déplacements, la Politique de l'énergie.

Si, pour l'instant, nous ne retenons pas la proposition de sous-commissions thématiques par Politique Publique, en fonction de l'évolution de cette nouvelle formule de la CCSPL et avec une plus grande mobilisation de nos services, nous pensons donner une nouvelle dimension au débat citoyen sur les services publics locaux.

3 – Autres dispositions

Dans la troisième partie de votre avis, plusieurs recommandations sont formulées dans le but de « faciliter et fluidifier le dialogue entre Nantes Métropole et les citoyens ».

Le souhait d'une coordination de l'ensemble des processus de démocratie participative à Nantes Métropole nous convient parfaitement, et c'est le rôle dévolu à la Mission « Dialogue citoyen » créée à cet effet en Juillet 2008. Avec elle, il sera possible d'envisager une ou plusieurs réunions publiques avec le Conseil de Développement et mener à bien l'évaluation des dispositifs de participation citoyenne.

Nous partageons l'indispensable mise en perspective d'une nouvelle Information, pédagogique et adaptée à tous publics. Pour répondre à cette recommandation, un travail approfondi est mené avec la Direction de la Communication pour une adaptation du

nouveau site Internet aux attentes des habitants, tant en termes de services qu'en termes de dialogue participatif.

Sur la base de ce nouveau socle d'informations très largement accessibles, nous envisagerons les formes les plus adaptées pour un programme de formation, tant des élus que des services, cette formation étant le passage indispensable à la qualité des débats sur les services publics locaux.

En conclusion, tout en soulignant que ces premières réponses ne constituent qu'une étape dans la constitution du dialogue citoyen sur le territoire de Nantes Métropole, nous souhaitons leur donner toute leur importance et tout leur crédit en y associant non seulement nos collègues élus et nos services, mais aussi, tous les acteurs du territoire qui le souhaitent.

Nous avons découvert, à l'occasion de cet atelier, qu'il était possible de franchir les obstacles de la complexité et de la technicité propres à l'organisation de nos services publics locaux, en créant les conditions d'une compréhension collective et d'un dialogue fructueux sur leur amélioration et leur évolution.

Par cette réponse, nous prenons des engagements que nous allons mettre en œuvre progressivement et dont les citoyens de l'agglomération seront tenus régulièrement informés.

Nous proposons donc de continuer dans cette voie, et nous prenons l'engagement de créer toutes les conditions pour avancer ensemble dans cette ambition partagée.

Raymond Lannuzel, Fabrice Roussel, Vice Président à l'Eau, Vice Président Proximité, relations avec les usagers, dialogue citoyen

Annexe 3 : séquençage définitif de l'atelier citoyen Dem'eau

Samedi 10/01/2009 - 9h- 12h30 et 14h – 17h

WEEK-END 1			
Vendredi 09/01/09 19h- 22h			
Horaires	Contenu	Intervenants	Objectif
19h – 19h15	Pot & mot d'accueil du politique, présentation du mandat	Elus, DE, DGSU	Expliquer le caractère expérimental de la démarche et mise sous tension en soulignant l'intérêt pour NM
19h15 – 20h00	Présentation de l'ACD (déroulement, modalités...) et des différents acteurs en présence	Prestataire	Poser clairement le décor aux panélistes en clarifiant les enjeux, le déroulement, la logistique relative à l'atelier, les différents acteurs qui vont intervenir.
20h – 20h30	<i>Dem'eau</i> et les trois horizons de la citoyenneté de l'eau	Clémence Bedu	Cibler l'enjeu ACD sur le versant « citoyenneté- participation » Cela passe par une illustration photographique
20h30 – 21h30	Prise de connaissance, formation du groupe	Théâtre forum	Favoriser la cohésion du groupe
Buffet dînatoire			
Horaires	Contenu	Intervenants	Objectif
9h - 9h45	Gestion de l'eau potable : qui fait quoi ?	J. Niederlaender (EIVP)	Faire visualiser les rôles et fonctions des différents acteurs (cadre général) & des espaces politiques de la gestion de l'eau
9h45 - 10h45	« Vous avez dit participation ? », réflexion collective	Théâtre forum, Cie Myrtil	Faire émerger une compréhension et un questionnement commun du concept de participation au sein du panel
Pause			
11h – 11h45	De la CCSPL aux formes émergentes de participation	C Bedu / R Barbier	Balayer rapidement l'ensemble des processus de démocratie participative existant dans le domaine de la gestion d'un service public
11h45 – 12h30	Table ronde : L'eau et le citoyen à Nantes Métropole	R. Lannuzel, P. Cloutour, JL Perrouin	Décrire en particulier le mode de gestion de l'eau à NM et la place du citoyen dans ce système

<i>Pause repas</i>			
14h – 15h	L'appropriation citoyenne de la gestion de l'eau	Témoignage des « Collectifs de l'eau »	Présenter un cas d'organisation spontanée des citoyens en matière de gestion de l'eau
<i>Pause – 15h – 15h15</i>			
15h15 – 16h45	Choix dans le catalogue pour l'investigation, Préparation des auditions	Prestataire	Faire émerger les questionnements principaux issus des étapes préalables Réaliser une sélection pertinente des intervenants à auditer le week-end pour y répondre
16h45 – 17h	Intervention du Grand témoin	Eric Binet	Apporter une vision extérieure, du recul et inciter les panélistes à approfondir les questionnements.
Dimanche 18/01/2009			
14h – 17 h <i>Le circuit de l'eau en famille (visite facultative)</i>			

WEEK-END 2			
Vendredi 16/01/2009 - 19h- 22h			
Horaires	Contenu	Intervenants	Objectif
19h -22h	Préparation de l'investigation (formalisation des attentes et des besoins)	Prestataire	Approfondir le questionnement (points d'intérêt, de vigilance...) Former le panel sur les méthodes d'audition des intervenants Décrire le « background » de chaque intervenant audité pour augmenter l'efficacité de l'audition
<i>Buffet dînatoire</i>			
Samedi 17/01/2009			
9h -12h.30 et 14h - 17h			
9h - 12h30	Audition de 3 témoins et questions- réponses	A déterminer par les panélistes	Acquérir des éléments de compréhension sur la gestion de l'eau, d'autres services publics locaux et la participation des citoyens
<i>Pause repas</i>			
14h - 15h15	Audition de 2 témoins et questions- réponses (a priori en sous groupe si demande)	A déterminer par les panélistes	Acquérir des éléments de compréhension sur la gestion de l'eau, d'autres services publics locaux et la participation des citoyens
<i>Pause - 15h15-15 h 30</i>			
15h30 - 16h45	Synthèse de la journée	Prestataire	1er bilan sur les informations/ points saillants entendus, questions à approfondir et présentation des modalités de réponse au mandat
16h45 - 17h	Intervention du Grand témoin	Eric Binet	Apporter une vision extérieure, du recul et inciter les panélistes à approfondir les questionnements.

WEEK-END 3**Vendredi 30/01/2009 - 19 h- 22 h**

Horaires	Contenu	Intervenants	Objectif
19h - 20h	Temps complémentaire éventuel d'investigation et approfondissement	(Expert) et Prestataire	Permettre d'approfondir ou de compléter les informations recueillies lors des deux WE précédents
20h15 – 22h	Mise en scène des idées et des pistes émergentes	Théâtre forum	Mise en jeu des « changements » entre situation actuelle et scénarii émergents
<i>Diner en commun ?</i>			

Samedi 31/01/2009**9h -12h et 14h – 17h**

9h - 12h	Délibération	Prestataire et panélistes	Echange et validation des aspects & propositions qui semblent devoir figurer dans l'avis
<i>Pause repas</i>			
14h - 15h15	Rédaction des points-clés de l'avis à remettre	Prestataire et panélistes	Critères d'évaluation et hiérarchisation des points validés le matin pour rédaction de l'avis
<i>Pause - 15h15-15 h 30</i>			
15h30 - 16h15	Temps d'échange et évaluation à chaud	Prestataire et panélistes	Bilan de l'atelier, mise au point modalités de restitution de l'avis
16h15 - 16h30	Intervention Grand témoin	Eric Binet	Apporter une vision extérieure et du recul sur l'atelier
16h30 - 17h	Pot de clôture interne		

AN ALIEN CAME KNOCKING: ATTEMPTS AT CITIZEN PARTICIPATION IN PUGLIA AND IN ITALIAN INTEGRATED WATER SERVICE, TOMMASO FATTORI

1. Legislative framework and overview of the Italian situation

The "Integrated Water Service"

The national laws defining the framework of water services in Italy are law 36/94, the so-called *Legge Galli*; law 183/89 on soil protection (which instituted the *Territorial Basin Authorities*) and the so-called *Testo Unico degli Enti Locali-TUEL* (law governing local authorities) dating from 2000 which has up to the present regulated the possible ways of managing the public services at Municipalities' disposal.

The *Legge Galli* establishes that the Italian territory be subdivided into so-called *Ambiti Territoriali Ottimali (ATO)*, *Optimal Catchment Areas*, within which the management of water services must be "integrated" (hence the definition *Servizio Idrico Integrato - Integrated Water Service*, hereinafter IWS). That is to say, it must cover the entire water cycle: water catchment, adduction and distribution for civil use; sewers and wastewater treatment. Furthermore, the law establishes that within every ATO the management of the entire service must be performed by one integrated company (to eliminate the fragmentation of the previous different water companies reporting to each Municipality).

Within every ATO (ATO that should be defined by the Regions according to hydrographic criteria, although in fact, political-administrative criteria were followed) the Municipalities, which own the water networks and all related machinery, are grouped together and coordinated in various *Autorità di Ambito Territoriale Ottimale (Optimal Catchment Area Authorities)*, hereinafter AATO, either in a partnership or with a contract between them. The Authority is responsible for drawing up the *Piano di Ambito- Catchment Area Plan*, which is the regulating instrument that defines the work to be undertaken, the management model and the budget. In summary, the municipalities, grouped together in each AATO, define the way the IWS is to be run and select the water management company; they regulate the investments, the tariffs and the standards of the service. So it was that the *Legge Galli* introduced the idea of *separating the control function from the function of running the service* (Manager/Controller separation).

The *Legge Galli* also expresses itself on water rates: the guiding principle is that of «*full cost recovery*» of the water service. The tariff must be calculated so as to assure the total coverage of not only the cost for the service, but also the investment and exercise costs sustained by the

water company. On top of that (still in the tariffs paid by citizens) the remuneration of private capital invested in the water service (remuneration fixed at 7%). will soon be added

As well as the *Catchment Area Plan*, fundamental documents for the citizen are the *IWS Charter* and the *Regulations*. The Charter (to be attached to the “user contract” that the water management company stipulates with water service users), lays out the rights that the company must guarantee to users. The Regulations govern the methods and technical, contractual and economic conditions at which the water company commits to supplying its services to users.

Later legislation (at least starting from Art. 35 of the 2002 Budget) gradually pushed towards the privatisation of IWS, but until art. 23 bis of the 2008 Law n.133 and the very recent art. 15 of legislative decree 135 dated 09/09/09, in Italy it was possible to assign IWS directly to an “*in-house providing*” company (meaning a Società per Azioni, hereinafter Spa, with 100% public capital) and to companies with mixed public-private capital or full private capital.

In general a Spa is a joint-stock company, that is, a company with stocks which can be traded. In the Italian system, therefore, the Spa is a company subject to private law. However, there are precisely three possible forms of Spa which are ‘formally’ distinguished by the difference as to who owns the stocks (“substantially”, however, they are distinguished by the different directions pursued by the company according to who the owners are):

1) A public Spa in the sense of a publicly-owned joint-stock company (that is, a Spa whose stock is 100% publicly-owned): in this case, with reference to EU norms, we talk of “in house providing”. This is the only form of Spa which has precise and clearly-drawn characteristics precisely because it is considered a fully public management format, hence not subject to market and competition laws. A company to which the AATO can entrust the management of the service “directly”, that is, without obligation to a call to tender. These are the specific and restrictive characteristics: the company must operate in a local area and remain connected to the territory of the local administrations which own it (it cannot take on the management of water services in other parts of the country or the world); all the stocks must be owned by the local administrations and the company cannot be listed on the stock market because the shares are not tradable; it has to work “like an office of the public body”, even if it has the form of a joint-stock company operating under private law (basically, it is a hybrid). AQP Spa is a publicly-owned joint-stock company.

2) A mixed Spa in the sense of a mixed-ownership (public-private) joint-stock company (which is often referred to in EU jargon as an “institutional PPP”), where the private Partner is chosen through public tenders. The amount of privately-owned stock can vary from company to company: in Italy the mixed model normally envisages a majority public stake (from 51-60%), but nothing prevents the private partner holding the majority. The private partner, although a minority holding, usually appoints the company’s MD, whereas the public one appoints the Chairman (where the private Partner is chosen through public tender).

3) A fully privately-owned joint-stock company.

We should add to this that the stocks of a Spa (obviously, only in cases 2 and 3) can also be listed on the stock exchange: in that case it is called a joint-stock company listed on the stock exchange (listed company) or quoted company.

Summarising, the legislative framework envisions: the responsibility of the Municipalities grouped together in the AATO; the so-called vertical integration, meaning the unified management of the entire water cycle (catchment, adduction and distribution for civil use; sewers and wastewater treatment); horizontal integration, meaning within each ATO there is to be only one company responsible for the IWS; "full cost recovery", meaning that the Municipalities – grouped together in the AATO- exercise the management control, must assure that the water company can manage to cover all running costs and all investment costs through the tariffs; separation of the management and control functions, where the controlling of management (fixing the investment objectives, fixing the tariffs, defining the service standards) is exercised by the AATO, whereas the water company is a private company (entity governed by private law) bound to the Local Authorities by a mere "service contract" relationship.

But one might wonder: who actually runs the IWS in the different areas of the country today? According to the rules contained in the *TUEL*, as we have seen, the Municipalities can entrust the local public services "of economical significance": 1) to corporate joint-stock company with 100% publicly-owned capital (so-called "*in house providing*" Spa) 2) to mixed public-private capital Spa (where the private Partner is chosen through public tenders); 3) to fully privately-owned Spa chosen through the public tenders procedure. This has led the Municipalities to progressively entrust the IWS to corporate enterprises, thus taking over from companies governed by public law models. There are 106 water management companies in Italy today: 5 are private companies; 31 are mixed capital companies (of which 16 have a private partner quoted on the Stock Exchange); 64 are 100% publicly-owned stock companies (as is *Acquedotto Pugliese Spa*); 6 are other types (e.g. the Partnerships). If we look at the number of users served, approximately half the population has a water service supplied by publicly-owned stock companies and the other half gets it from mixed public-private enterprises.

Planning at Basin and hydrographic district level: participation deficit

Law n. 183 of 18 May 1989 (framework law on the protection of the soil) instituted *Territorial Basin Authorities* and introduced a new hydrographic basin-scale planning tool, the *Territorial Basin Plan*. The Plan outlines and schedules the actions and rules aimed at preserving, protecting and improving the soil and assuring the correct use of water. To date, despite the importance given by the Community Directive 2000/60 to the role of participation at the basin level, in Italy mechanisms for citizen participation have never really been

activated, not even at this level (unlike France and other European countries where the Directive has been correctly applied).

So as not to incur in the EU violation procedure, Italy is hurrying to define (within December 2009) the "Management plans" of the hydrographic districts. As the so-called *Hydrographic Districts* have been identified, but not yet made operational, and at the same time it is necessary to process the Plans within 2009, Italy has now hurried to assign the *Territorial Basin Authorities* the task of coordinating the processing of the District plans, activating in a few months (and without conviction) participative procedures that should have been articulated over the course of several years (whereas according to the Directive, participation should have been central in the "development process" of the plan: "participation by all levels of citizens, bodies and associations, who are called to supply their individual contribution of experience and knowledge").

What is changing? An evolving situation

However in the last few months, Italian law has been further amended. After art. 23 bis of Law 133 dated 2008, the Government recently intervened with regard to IWS with art. 15 of legislative decree n. 135 (which has yet to be converted into law). The purpose of these provisions is to eliminate the possibility of supplying IWS through *in-house providing*, forcing all companies with 100% publicly-owned capital to tender at least 40% of their capital. A provision that should also include Acquedotto Pugliese Spa (hereinafter AQP), together with the other 63 *in-house* ATOs in Italy (which still serve approximately half the Italian population).

However, a founded legal interpretation (based on sentence 272/2004 of the Italian Constitutional Court) maintains that the local Authorities still have the option to declare the integrated water service "*a service of no economic significance*" (within the respective Municipal statutes): this guarantees them the possibility to entrust the service directly to an "instrumental body" of its own, meaning a Body governed by public law (such as the *Azienda Speciale Consortile*, a special type of partnership between public bodies only), rather than to a Private Body (i.e. rather than to a stock company). Indeed, the Constitutional Court intervened to prevent the illegitimate compression of regional and local autonomy with regard to local public services: the national legislator, with regard to local services, can legislate only with regard to the "protection of competition" and other matters are delegated to the local level.

At the end of October 2009 the President of the Puglia Region, together with the movements fighting for IWS in Italy and in Puglia to be returned to public hands, announced his intention to appeal to the Constitutional Court against art. 15 and also his intention to return the IWS service to fully public management, that is, transforming AQP Spa into a body subject to public law, declaring the IWS "of no economic significance", that is, outside the market and the rules of competition. A process which would make the future development of AQP similar to that undertaken by the city of Paris, with the need to envision real forms of citizen and worker participation in the management of the service.

2. AQP Spa

2.1 Ente Autonomo Acquedotto Pugliese (EAAP) was founded in 1919, and remained a public company for 80 years. In the 1990s, EAAP was placed under a special commissioner and transformed in 1999 in a Spa fully owned by the state Treasury which, with law 448/2001, transferred ownership of the shares to Puglia Regional Administration (87%) and Basilicata Regional Administration (13%). The situation in Puglia is therefore anomalous given that it was not the Municipalities to decide the legal form of the service supplier: in fact, AATO had not yet been set up at the time of the special commissioner and the creation of the Spa.

Today, AQP is a publicly owned Holding Company which manages the largest IWS in Europe by length of the water and sewage network infrastructure, population covered and volume of water distributed. It manages the IWS of the entire Puglia region (Puglia is one of those cases where the entire Region falls within the same ATO) and of some Municipalities in Campania, Molise and Basilicata. It serves 4,019.000 habitants and 261 built-up areas (with 850,000 utility contracts); it pumps 564 million cubic metres of water into the water network per annum. The mains network is 19,635 Km long; the company also manages the sewer network, 10,000 Km long; there are 174 waste water purification systems and 6 water processing systems. There are 12 laboratories which process 41,400 samples and water quality parameter analyses every year. The “direct employees” of AQP are 1700; there are 12 Front Offices, 12 Back offices, 42 Area Offices.

At the moment AQP has a share capital of 45 million euros, a total turnover of 368 million Euros per year and it has placed 500 million Euros worth of work in progress. The management structure of the Holding is simple: it comprises a Chairman, a Managing Director (MD) and a General Manager. At present, the Chairman and the MD are one and the same person. When certain experiments in participation were attempted (during 2006), the structure was more articulated but just as simple: the Chairman, the MD and one Board Member (who together constituted the Board of Directors), as well as one General Manager.

2.2 AQP has set up 3 subsidiaries: *Pura depurazione Srl*, *AQP Pot*, and *ASECO*.

Pura depurazione Srl (a limited liability company) is the Acquedotto Pugliese subsidiary which since 1st October 2008 has been managing the purification systems installed in the area serviced. It has a lean structure, made up almost exclusively of specialised water purification technicians. The Managing Director is an Acquedotto Pugliese executive.

The Company *AQP Pot S.r.l.* was founded in 2001. It manages the Sinni, Camastra, Acquedotti Metapontini and Locone potabilization plants and the sludge treatment section of the Pertusillo system. During 2006 their systems treated, overall, an approximate volume of 188,070,078 cube meters of untreated water.

Aseco Spa on the other hand is the AQP company which produces eco-compatible natural fertilisers. The system is able to compost up to 80,000 tonnes per year. The Managing Director is an AQP executive.

2.3 The construction of the Puglia water network was a huge project, which has brought water in a capillary manner to a Region with scarce water resources (the Karstic nature of most of the area and the scarce rainfall make this region particularly poor in surface water flows). Most of the water distributed in Puglia today still comes from the neighbouring regions (mostly from the Caposele and Cassano Irpino springs). The arrival of public “fountains” in the towns was a revolution for Puglia in the last century (for public health and the local economy). The memory of it is still strong today in the local culture.

At the same time, AQP is certainly a place where strong economic and political interests are concentrated: it is an enormous enterprise with an annual turnover of approximately 400 million Euros, of which 20-30% is invested (meaning 50/60 million Euros per year are allocated by tender). A common joke says that “AQP supplies more ‘food’ than it does water”. As we will see in more detail, for this reason the culture of participation and transparency has many enemies: within the managerial structure of AQP, in the corporate interests of various sectors, in the political class itself. But there is also a part of civil society that is very active, that has not let itself be discouraged and continues to ask to be kept informed and to be allowed to participate in the decisions relating to the management of the IWS and which, in the coming months, will be involved in the process of total return to public hands of AQP that the Region has decided to undertake, due also to the strong pressure from this active part of Puglia’s society.

3. Themes and conflicts of the Italian public debate on Integrated Water Service

The subject of which is the most suitable organization for effective management of Integrated Water Service from the environmental and social point of view has been debated by Italian public opinion for quite a long time. The debate is over which is the most suitable type and organization for a company which is to supply a service concerning a common good essential to life, linked to a basic right. In the end, the heart of the debate is over the company’s status: should it be public or private? And if public, what particular characteristics should it have?

The social movements which fight for the service to be made public again in Italy are strong and well established, and they have brought the issue of water as a common good into the political debate. In 2005 the Tuscan movements drafted a citizen’s bill for the IWS to be made public again at the regional level, and collected 40,000 signatures; in 2007 over 400,000 signatures were collected all over Italy in favour of the IWS being made public again nationwide (see T. Fattori "Comment les mouvements pour l'eau sont devenus « législateurs »", in "*Manifeste pour l'eau publique*", edited by A. Le Strat, Syllepse 2008). The two bills

aim to go beyond the “private-style” management of Public Goods even by “public entities”, that is, removing the recourse to managing IWS through Spa, which are forms covered by private company law (which therefore have no connection with public law). The laws aim to restore dignity and responsibility to the public institutions, also on the management side, making them go beyond the role of *mere external regulation* which the public institutions took on themselves. Indeed, the public institutions have moved nowadays from the functions of running and controlling the IWS to the mere external regulation of the service.

The Italian debate, then, is around the various aspects of privatization (starting from the privatization of the company status and the possible entry of private capital into the running of the company) and on the possible alternatives. The core of the alternative proposals always sees the role of citizen participation as central, as is that of those who work in the service. One of the main criticisms of the current management through privately regulated companies (as Spa are, even when these Spa companies have 100% public capital), is the issue of *privatization of decision making* and the absence of any form of citizen participation. Another fiercely criticized issue at the moment is the *privatization of sources of financing*, that is, the fact that (following the principle of ‘full cost recovery’) all the funds necessary for investments must no longer be raised from general taxation, but only through the tariffs paid directly by citizens. It is clear now that, considering the enormous investments necessary to improve the water networks, but above all those necessary to conform to environmental standards (particularly the standards relative to water purification), expecting to recover all the funds necessary from the tariffs alone means a *de facto* blocking of all investments (unless the intention is to increase water rates tenfold, a choice which no-one thinks is realistically practicable). Even the professional associations which the Spa belong to are now critical of the ‘full cost recovery’ mechanism, because it does not allow them to raise the funds they need for investments; the Spa, in their own interests, of course, are simply asking for a further transfer of public money as a ‘special’ support for their investments. Privatization of profits and socialization of losses, a classic recipe.

4. The culture of managers and political decision-makers in Italy: an obstacle to the development of participation

Politicians and the managers of the water companies consider IWS an economic-industrial service. The dominant culture among political decision-makers and these companies’ management is that only economic-managerial types of knowledge are able to optimize the workings of the system, the fundamental objectives of which become those related to the income statement and the net profit. The basic objective is to minimize production costs and maximize returns, to increase profit margins. Citizen participation, within this dominant company and enterprise-oriented culture, is seen as pointless, or even as a hindrance to attaining the financial objectives of the service. The debate in recent years, also due to the deficits of local administrations, has focused almost exclusively on the economic-financial side, and only secondarily on the protection of the resource from the environmental standpoint, on the reduction of water usage and on the social efficiency of the service (in

terms of universal access and safeguarding the rights to water access by the poorest population groups).

The national budgets of the last 10 years have gradually taken away from local administrations the basic local public services – including IWS – and have turned municipalities into “shareholders of public goods” (that is, the companies managing them have changed from non-commercial companies – or not-for-profit – to corporations, the main aim of which is maximizing profits). In general the possibility of including the remuneration of capital in the tariffs has transformed public services into a tool for filling the empty coffers of the local administration “shareholders” (not to mention the coffers of the private partners, of course). Significantly, some politicians – responsible for these transformations – have responded to citizens’ requests for *democratic participation* in the running of the service, by proposing forms of ‘*broad-based shareholding participation*’ in Spa by citizens, starting from those which manage the IWS: the citizen as a ‘small shareholder’ (popular shareholding) as an answer to the demand for democratic participation in management and decision-making.

A fundamental issue in these organizational transformations (which also represent a self-reform on the part of local public administrations, by abandoning public law) is that of citizen participation. One of the reasons for these transformations was precisely the political will to move decisions regarding the territory and collective resources from elective places (municipal council meetings) to the Board Meetings of the Spa: that is, taking away decision-making (and formation), even from the minimal and weak level of participation represented by control by and transparency towards citizens.

5. The change from EAAP (Puglia water board) to AQP Spa

The past: ‘informal’ and ‘proximity’ participation held in the territorial organization of the EAAP

Authentic forms of citizen participation as such never existed in the Puglia water board, except (prior to 1999 and the functional reorganization of the whole water system) in rather special and ‘informal’ ways, connected both to the territory and to the previous way the water service itself was organized.

Prior to 1999 the water board (EAAP) had a ‘representative’ everywhere, in the person of a ‘*fontaniere*’ (council plumber), who performed technical duties (turning the water on and off, repairing pipes etc), but who also served as a connection between the centre and the periphery. In rural villages, the ‘fontaniere’ held a social status which was considered immediately below that of the Mayor, the Parish Priest and the Policeman. The ‘fontaniere’ is sorely missed by local communities today, as the person you could talk to directly and on a daily basis, who would listen to citizens’ needs, answer their questions and if necessary represent them to the higher levels of water management. In other words, the water board had a capillary organization which translated into a form of direct communication with the

community, through the 'fontaniere': a structure endowed with local spokespeople who made the water service appear a true 'proximity' service.

With its new structure as AQP Spa and its reorganization according to managerial and industrial principles, the whole organizational structure of the water service changed. All the 'Fontanerie' (local offices) were closed: only one per Province remains, and the job of the 'fontaniere' disappeared, with all its baggage of specific technical knowledge, connected to the precise territory where he worked.

According to many of the employees, the reorganization of the water board also led to a decrease in 'participation' by the workers themselves. It is commonly held that, previously, the weight of non-economic technical knowledge (engineering knowledge, or that of skilled and unskilled workers) was much more highly valued and was taken into consideration when water board management made choices and decisions. On the other hand, in AQP, managerial or regional political decisions prevail, cancelling any weight the workers' knowledge might have. They felt more valued and listened to under EAAP: "in the public water board, technical opinions blocked thoroughly bad plans, nowadays the technical expert is taken away". The structure of the public water board, even from a decision-making standpoint, "was horizontal and ours was basically team-work, whereas the structure of AQP Spa is a pyramid, with decisions made at the top and implemented lower down".

More elements about the change from EAAP to AQP Spa

A serious and documented study of the real consequences of the change from EAAP to AQP Spa would require a separate investigation respect to a study on the forms of citizen participation in the management of the IWS. One would have to do an in-depth analysis of the financial statements and structure of the largest water company in Europe in a context of general normative changes. The move to AQP Spa took place just a few years after the approval of the Galli Law which, as I mentioned, introduced above all the principle of full cost recovery. So, water rates certainly increased in the move from EAAP to AQP Spa (increases above the rate of inflation, that is); what is less easy to understand – because of the complexity of the data – is whether this increase was caused principally by the new requirement to obtain from water rates a larger sum of money to dedicate to extraordinary investments in the network and the infrastructures. In the past, money for extraordinary investments came wholly from general taxation. Still today, however, the full cost recovery mechanism is not wholly implemented: a substantial amount of the funds for extraordinary investment in the Italian water network continues to be public money, i.e. it still comes from general taxation (Puglia is no exception). Of course, this complicates the calculations considerably.

We can affirm that the cost of water in Puglia is quite high compared to the rest of the country, although it is naturally lower than tariffs paid by citizens living in areas where water management has been privatized through the entry of private capital into the joint-stock of the Spa (as is the case in Tuscany). That is, Puglia's citizens pay higher rates than users in most

of the other wholly publicly-managed water companies (in Lombardy, for example, the “in-house Spa” have the lowest tariffs in Italy and the lowest water loss levels). But once again, we must remember that Puglia is a very poor region in terms of water resources, which has to “buy” water from other regions (Campania and Basilicata): and this naturally has an impact on the end costs of the service and on the rates (but this was also true in the days of the EAAP). Certainly, to date there have not been any protests and mobilizations against the size of water bills, as happened in Aprilia in Lazio, or the protests of the citizens of Arezzo in Tuscany: protests against Spa where stocks had been purchased by Suez and Veolia respectively, the two well-known French multinationals which have now been banished from both banks of the Seine. This is not to say that there are no complaints about the cost of water from Puglia’s citizens, but that for the moment it is not the major issue in their mobilization.

As far as the structure of the service in general is concerned – that is, apart from the aspects regarding citizen participation – there too there have been complex changes. But these too are due mainly to the fact that in the final stages of EAAP and, subsequently, with AQP Spa, the long process of implementing the Galli Law had begun, which, as I explained, introduces the principle of “integration” of water services: from water capture and adduction to wastewater treatment. This process of “integration” has just been concluded: indeed AQP Spa has just perfected the incorporation of wastewater treatment into the company, taking over the last old water treatment companies and their employees. A process which would have had to take place in any case, of course, even if EAAP had continued to manage water in Puglia.

6. The present: participation in AQP

Introduction

Prior to the attempt to introduce participation – a brief appearance only in seven short months of 2006 – AQP had never had any real experience of citizen participation which could have any bearing on the actual management of the company (except indirectly, through the strongly territorial structure of EAAP, which allowed for greater interaction with the community, as we have seen).

It can seem a paradox that in a situation (as is usually the case in Italy) where there is a lively social structure and a strong network of associations, there are practically no forms of participation in the management of local public services. Puglia is no exception.

Since April 2006 Puglia has had the *Comitato Pugliese Acqua Bene Comune (Puglia Committee for Water as a Common Good)* which has as one of its main objectives the public and participative management of the IWS. The Puglia committee is made up of over 180 territorial associations (including trade unions such as *FP-CGIL* and *Cobas*; environmental associations; cultural associations such as *Arci*, student associations, associations grouping technical know-how on management of the good ‘water’, such as *Engineers without Borders* and associations involved in water in general, such as *CICMA-World Water Contract*).

Civil society movements in Puglia mobilized mainly to ensure their “right” to water was guaranteed (right of access to good quality drinking water for all citizens in all areas of the region), as they were worried that the privatization process set off with the transformation of the water management company into a private company (albeit still with 100% publicly-owned shares) could compromise effectiveness and the universality of the service, lead to a deterioration in water quality and a constant increase in water rates, as well as distancing strategic decisions on the common good, water, from democratic and electoral spaces.

Another worry which spurred citizens to get organized was that the transformation of EAAP into AQP Spa could be just an early warning of a further privatization: a first step towards the entry of private ownership in the joint-stock of AQP Spa, with the subsequent sale of publicly-owned stock. The central nucleus of the *Puglia Committee for Water as a Common Good* grew up against the risk that water could become commoditized and this was the prime motivator behind citizens’ mobilization.

One of the Coordinating groups key axes is also that of the protection of the resource, starting from the question of water saving and decreasing consumption. The coordinating committee speaks out against the “theft” of water from the pipes (wrongly calculated as simple “water loss”) and at the same time is worried that the objective of an Spa, albeit public, is to sell as much water as possible to increase profits, not that of encouraging savings in the consumption of the resource (which automatically means a reduction in bills and therefore a decrease in profits). We can therefore say that there is widespread awareness of the idea of decreasing consumption.

Some attention has also been directed to the subject of wastewater treatment, although it has been less important and surfaced more recently. It is a subject which is touched on now and then in public meetings and in citizens’ questions, although it is actually always pretty marginal. More marginal still, when not totally absent from the public debate and from the movements’ activities, are questions related to the use of water in industry. The “virtual water” question in general (both in agriculture and in industry) is occasionally mentioned in public debate, but only from a theoretical standpoint, in terms of knowledge and general awareness of the problem, but never in terms of concrete proposals, demands, protest or mobilization of civil society, not even in the most sensitive quarters. Obviously these are questions which have nothing to do with participative management of the IWS but pertain to the more general management of water in a given territory.

How did AQP respond to the ‘demands’ of Puglia’s civil society? From the interviews given, we can identify three different levels of participation at which encounters took place: requests for documents, information and for space to organize activities connected to water as a good (protection of the good, identification of social needs); requests for exchanges of opinions and questions; making proposals. None of the three levels produced any results, according to the people interviewed, apart from a brief period of about 7 months in 2006 (which will be

analysed presently).

The legal status of Spa has often been judged irreconcilable with initiatives and requests aiming at participation and transparency. The case quoted by associations and committees is that relative to the activities undertaken by the *Water Faculty* project, the mission of which was to promote the culture of water as a common good among citizens and the opening up of a first channel for citizens' participation. Funding of the *Water Faculty* programmes was stopped because its activities were judged incompatible (in its mission) with the objectives of the Spa. This led to a dispute which saw the then-Chairman of AQP, Petrella promoter of the *Water Faculty* project pitted against the Managing Director. It is worth examining the issue in detail.

Experience of informing, educating, consulting

Promoted and proposed by its then-Chairman, professor Petrella, AQP held a trial period from April to October 2006: an attempt to open up participative routes, understood (at least in this start up period) as information, awareness-raising and consultation, that is, collection of opinions and “suggestions” that could be useful in setting up the management of the IWS.

The Chairman (or President) of an Spa is a figure who has power to represent the company towards the outside; he has connections and autonomy in decision making which place him at the centre of the “political” (in a general sense) activities of the company (whereas the MD's – or CEO's- powers are essentially related to the technical management of the activities; he manages relationships with important stakeholders such as suppliers or contractors and with the union representatives, as well as networking with other companies in the sector).

Professor Riccardo Petrella was appointed Chairman of AQP Spa at the request of Nichi Vendola, the President of Puglia Region, which is almost the sole shareholder in AQP Spa. In Italy even in mixed-ownership public-private joint-stock companies the Chairman is usually appointed by the public partner, whereas the MD is appointed by the private one(s). In Italy the Chairman is almost always a politician (often an ex-mayor or ex-councillor); in the case of Riccardo Petrella, on the other hand, we are talking about an internationally renowned university professor. Petrella has been a councillor on the European Commission in Brussels, he was the founder and Chairman of the “Group of Lisbon” (a group of political economists who produced, among other things, a report “on limits to competition”) and he is emeritus professor of Globalization in the Faculty of Economics at the Catholic University of Louvain and the Université libre de Bruxelles. He was founder and secretary of the World Water Contract and first supporter of “The Water Manifesto”, which was drawn up in 1998 and contained a section dedicated precisely to the relationship between the management of water and democracy, starting from the principle of the necessity of citizen participation in the governing and managing of water. This manifesto was an important reference point for global movements for water justice in the decade that followed it. It was Petrella's history which originated his appointment as Chairman of AQP Spa and for these reasons he initiated some

attempts at participation in AQP: these attempts will be the principle object of the analysis below.

The “*Water Faculty*” is the name of the AQP project set up in collaboration (through a contract) with the Italian association *University of Common Good*. A project strongly desired by the new Chairman of AQP, who got funding for it from the Board of Directors in the framework of the celebrations for the centenary of the water board (1906-2006), taking advantage of the special allocations for the centenary. The project had two main branches: “*AQP Fridays*” (meetings open to the whole community) and “*teaching activities*”: cycles of lessons and educational meetings on water.

These activities aimed to promote a new water culture. So its aims are educational, informative and there is also the idea of trying to initiate local participative processes. AQP, through this project, hopes to activate local communities, get local associations and institutional actors (municipalities, Provinces, the Regional administration) involved in the subject of the IWS and its management. It also aims to “stimulate a new responsible and participative culture in citizens on the theme of use and consumption of drinking water through the direct involvement of residents and the associations and entrepreneurial networks present in the towns in Puglia”; as we will see more clearly later, AQP wishes to promote responsible attitudes and protection of the resource because in Puglia bad water habits are widespread, both at individual and collective levels (illegal hook-ups to the water system by farmers; sometimes illegal hook-ups of newly-built houses and whole apartment buildings). In short, it was a question of safeguarding and “regenerating” the resource, adopting responsible behaviour, identifying actions to reduce water consumption through the direct involvement of citizens and their associations, but also involving Mayors and local administrators, as well as managers and staff of the AQP.

The project also had the explicit objective of making the local administrations responsible for public management (or “public government”) of the resource ‘water’. The most ambitious (and medium term) objective was that of “favouring the institution of a citizens’ committee called to participate in the management of the resource ‘water’ on their territory”. However this second stage, consolidating participation, could not be developed, as we will see.

The “teaching activities” also covered the same subjects, with the additional objective of spreading knowledge of virtuous examples enacted by local administrators in other European towns, so that lessons could be learned from positive experience elsewhere. The lessons also aimed to analyse policies and activities targeting reduction of water use in agriculture, industry, energy production and drinking water use which had been tried out and realized elsewhere.

"AQP Fridays"

Considering the regional dimension of the ATO and the vast size of the territory managed by AQP, the *AQP Fridays* were organized at a local level, with the objective of touching the

main towns in Puglia (which also house the local AQP offices, the so-called “Territorial compartments”): Bari, Lecce, Foggia, Brindisi, Taranto, and finally the offices of the Basilicata and Campania compartments like Caposele).

The Chairman of the AQP had to participate in each meeting, together with the AQP managers responsible for the service in the different areas covered each time. All residents and all stakeholders (citizens, farmers, environmental and territorial associations, as well as local administrators) were invited to each *AQP Friday*. The aim of the meetings was to supply information on AQP projects, to illustrate ongoing problems in a clear and direct fashion and finally to collect proposals, suggestions, complaints from private citizens and organized civil society, to better understand their needs and to meet the needs on the ground. The basic idea was to find, after this initial stage of meetings between AQP managers and citizens, more structured forms of consultation and participation, at regular intervals. But as I recalled, the process had to be brusquely interrupted.

According to the interviewees, the meetings were very positive: for the first time the Water Board was meeting the citizens in public assemblies open to all, and was opening up to listening and debate. They were frank and direct meetings, in which people felt free to express criticism and proposals. The interruption of the process and the successive resignation of the Chairman did not allow the full effect that these meetings could have had in improving the efficiency of the service to be seen, nor what shape the definition of more regular forms of consultation of the citizens could have taken.

But let us see just how the *AQP Fridays* were structured, organized by the Water Faculty together with the AQP press and promotion offices and the Directors of the AQP “Territorial compartments” (each time, the managers of the territorial compartments of the towns in which the meetings were held).

The meetings were structured with a first part in the shape of an “informative lecture”, in the second part as a debate and discussion open to everyone. Each meeting was opened by a speech from the AQP Chairman and one from the manager of the local AQP territorial compartment. Anyone who wanted to talk could do so in the second part, writing his or her name on the list of speakers which was open to all those present.

The local administrations and councillors in each area were officially invited to the meetings in their area. Hence the audience at the various meetings was made up, in addition to the Municipal and Provincial administrators, by consumers’ associations, environmental associations, in general by local associations, but also by AQP managers (in addition to the territorial compartment Directors) and by private citizens, who raised problems and requests for information (on the quality of water supplied, on planned investments); on some occasions people from the floor made proposals and suggestions.

So, the *Water Fridays* were an opportunity for public discussion between the central

Management of AQP, territorial compartment offices, administrators and hundreds of citizens. This had never happened before.

The meetings lasted on average three hours. In the course of the assemblies, the citizens of the different Puglia provinces were informed on the projects and the investments that the Water Board was undertaking; they were also able to find out the positions of the local administrators and public institutions (Provinces, Municipalities, Consortiums, reclamation agencies, etc) as far as water management was concerned.

The *University of the Common Good*, in its capacity as material performer, organized the *AQP Fridays* under the guidance and prior approval of all documentation and material by the relative press offices and the AQP Chairman's office, as laid down in the "Water Faculty" Project. If the nature of these meetings had not been considered outside the company objectives of AQP Spa, this first series of meetings should have been followed by others.

"Teaching activities"

The teaching and development activities connected to the *Water Faculty project* consisted of cycles of lessons and meetings on the question of water and its management. Cycles targeting private citizens, particularly young people, active members of associative movements, local administrators, water service employees, university professors and school-teachers (paying attention to composing the "classes" in such a way that the most diverse cross-section possible be put together). The structure of the meetings comprised lessons to start with, followed by a debate open to all participants. The aims were educational, but also to open the water service to the community, although it was to a very small number of people, as the classes had a maximum number (after publishing public notification, 35 students were envisaged on each cycle).

Before this project was considered incompatible with the Spa's objectives, between May and November 2006 it was possible to organize the first (and only) cycle of lessons. The cycle was articulated into 7 development sessions (each one was days long, over a weekend). The material covered was agreed with the AQP Chairman, and these were the titles of the sessions held: "Water access as a right and a common good"; "Governing water: responsibilities and participation of local communities"; "Legislation and water management models in Italy"; "Integrated public management of water in southern Italy"; "Integrated public management of water in the Mediterranean area"; "General tendencies and policies in Europe regarding water"; "Policies and perspectives of water management outside Europe".

The educational activities of the Water Faculty were held in rooms where the AQP Museum is housed, thus also allowing for appreciation and opening to the public of the historical-artistic heritage of the AQP (not only to students attending the course, but also to the general public, as the rooms were kept open all weekend when courses were being held). The lessons presented theoretical principles and actual models and experience of management of water resources were discussed.

However the lessons were also an opportunity for company management to keep updated, as well as formal occasions for discussing company policies, in which institutional figures were participating. The teaching activities were shared by the AQP Chairman and many AQP managers (for example the Director of Investments and the Administration Director) and the directors of some of the territorial compartments, with returns in terms of internal transmission of knowledge. Useful opportunities for debate and exchange of ideas were also generated between the teachers themselves. Through the development activities of the *Water Faculty*, various debates did indeed emerge on problems relative to the workings of the Puglia water board, thanks also to comparisons with General Managers and Chairpersons of other companies running IWS in Italy (who participated as teachers at the Faculty activities) and institutions such as the FAO, or the Unions.

There were also occasions for debate, internally to the *Water Faculty*, between AQP managers and the secretary of the Puglia Territorial Basin Authority, the Director and the Chairman of Puglia ATO, the Budget and Programming councillor of Puglia regional administration (all of whom participated as teachers or experts in the sessions dedicated to the water situation in Puglia).

Worth highlighting is the fact that many AQP managers participated in the lessons as part of the audience, thus coming into contact with counterparts from other companies and listening to experience of management and the water policies presented by other southern Italian regions which have conventions and contracts for supplying water to the AQP (Campania and Basilicata but also Calabria, Abruzzo and Molise): an opportunity to exchange experience.

Finally, the participation in the educational activities (as “students” enrolled in the Faculty’s activities) of managers from other public bodies but also managers and local professionals (local health authority manager, Bari; water management machinery technicians; coordinator from the Association of property managers in Bari) offered the managers and the Chairman of the AQP important exchanges of experience on management models and problems of relations with the community.

In the end these meetings too constituted mini-arenas of participation and exchange, although the number of people involved was limited.

As I said before, this educational activity too was cut off “in its prime” inasmuch as considered incompatible with company objectives, but it certainly constituted an initial channel for development and information exchange, though certainly still for far too few people, a fact which of course was its main limit. Had it continued over time and more people been involved, it would have been possible to make a quality leap.

Worker participation

Still in the course of 2006 the AQP Chairman started a series of meetings with company workers. Worker assemblies were called, in which people were asked to express their own

opinions and view on the management of the water board, on what improvements could be made and what suggestions could be forthcoming from those who work within the structure every day.

After some initial problems with the Unions, due to the fact that these assemblies had been called directly by the Chairman (going over the Unions' heads), the initiative was enormously successful and enthusiastically received: many workers believed in this "democratization" process and felt their knowledge and experience were prized. Very large numbers of workers participated: unskilled workers, technical experts and also AQP managers. During the meetings, lots of ideas and suggestions came out, especially in connection with the management of the territorial structures and resolving specific problems. These assemblies with workers also took place within each Territorial Compartment (and were 6 or 7 in total, although there is no available documentation on them). At the end of the series of territorial assemblies, there was a final general assembly, in which the same approach was used: anyone who had anything to say could put their name down and speak freely, after the introductory speeches by the Chairman and other AQP managers.

In this case too, the limit of the experience originates from the fact that this cycle of meetings and assemblies had no follow-up and continuity. It was the start of a course soon abandoned. A course connected to the new Chairman's attitude, and that of his close collaborators, which had no future after the Chairman's resignation. The Chairman's desire to keep workers directly informed on company projects and plans, but also to listen to workers' suggestions, certainly rebuilt a relationship of trust and gave AQP management useful input for scheduling activities; however the fact that this type of worker participation had not yet been formalized into an exact structure meant that it was up to the mere goodwill of the Chairman to take into account the results of these meetings.

Workers' criticism of the AQP Spa system (in its change from EAAP to AQP) had up to that point been focused on the inability of the new management to understand the potential locked into the valuing of the knowledge of water board workers. Potential which could have been unlocked through forms of participation which had room for and listened to workers' knowledge. With the reorganization of the water board and the outsourcing of many tasks, numerous workers were paid incentives to leave their jobs in AQP, with significant losses of important knowledge for solving day to day problems: "in sending away these workers we lost irreplaceable technical knowledge, of people who knew their plants bolt by bolt". The public water board, according to some ex workers, had built up significant professionalism over the years, with precious knowledge of the service's production system, which is now gradually being lost.

Effects and consequences of these brief participative experiments

The extremely short duration and lack of continuity of these participative experiments make it difficult to evaluate direct results precisely. The Chairman intended to use the suggestions gathered in meetings with the public, workers, associations and administrators, and to

formalize structures for participation, but the Chairman resigned a few months later, in December of that same year.

Active members of associations and workers agree that a new phase of interaction between the AQP and the public had begun, which could bring the AQP closer to people's needs.

A new phase had begun also as concerned the ability of everyone (AQP management, the general public and administrators) to face problems in a clear and direct manner in these meetings, without hiding or disguising them: the weaknesses of the AQP services (sometimes the treatment of sewage, in some places the potabilization of water, as in the town of Melendugno), the subject of "water theft" and wasting.

One of the objectives of the meetings was to stimulate local administrators to pay more attention to the IWS, and recover, as local bodies, a capacity for "political government" of water. It is generally agreed that these meetings moved many local bodies to take on new responsibilities. That is to say, in these meetings a course was started which led, in February 2008, to the birth of a real *"Puglia Coordinating committee among local bodies for the Return of Water Services to the Public Sector"*, to which 44 local bodies belong, including the Municipalities of Bari and Foggia, the Provinces of Bari and Lecce, in other words the main local bodies in Puglia region. The local bodies are still today very open to exchange with their citizens and have met several times with the *Puglia Committee for Water as a Common Good*, with which they have organized common activities concerning IWS.

There is a general consensus that the AQP benefited from these albeit brief participative experiments, not only as far as the objective of awareness-raising on the company's role in the management of water is concerned, but also at the "company image" level, recovering and instituting new relationships of trust and contact with the general public as well as with many Municipalities and local administrators (as documented by the press reviews at the time).

In any case, these meetings, in addition to supplying information and gathering suggestions and remarks on the management of AQP, aimed to start a process of transformation of the "culture" of society in Puglia, and that of its local administrations, bringing water and its protection back to the centre of territorial discussions, changing individual and collective behaviour towards better safeguarding of the resource and respect for the AQP structures (naturally this includes all the classic objectives of reduction of consumption of water and the elimination of consumption of bottled water).

But there was also a side which focused on the inside, that is, the transformation of AQP itself: opening up listening channels between AQP (its middle and top management) and Puglia civil society. Get managers used to meeting and listening, to valuing citizens' suggestions and needs that emerge from the local territory. Bring the AQP closer to the territory and to the towns. All this in order to then set up participatory paths for citizens in the governing of water.

I have already highlighted some limits of these initiatives. Another one which I think it important to flag up is the fact that these processes (and their success or their continuity) were too closely tied to the goodwill of a few people (the Chairman Petrella, the person responsible for the *Water Faculty*, Lembo), ever more isolated, on the inside, both by top management in the company and by political leaders.

Setting up participative processes requires a broad, solid group of people who are supported by the whole of top management (in this case the support of the managing director and the other member of the Board of Directors) and a genuine political will to set up true processes of transparency and involve citizens and workers in the running of the service (in this case the goodwill of the almost sole shareholder, the Puglia Regional Administration in the persons of its President and the Councillor responsible for the area). Elements which were lacking for various reasons and which defeated the whole process in the space of a few months.

7. Conflict over participation: objectives and limits of Spa status in Italian legal order

In that same period of 2006, the AQP Chairman also called some meetings with the representatives of local groups and committees involved in water from an environmental and management angle: it is an attempt to build up a relationship which can generate forms of regular and institutional relations. Indeed, the *Puglia Committee for Water as a Common Good* had recently been formed. The Chairman's intention was to effect joint studies of paths that could lead to regular forms of participation within AQP.

This start-up phase of a participative process was quickly and brusquely halted. In September 2006 AQP denied a room for an activity financed in the *Water Faculty* project, opening up an internal conflict within the Spa between the Chairman and the Managing Director (MD): the MD's justification was that the objectives of a Spa (even if its shares are 100% owned by the public sector), do not include promoting cultural activities: all of that, he said, lies outside a Spa's goals. The AQP MD requests cancellation of the contract with the *University of the Common Good*, because the ongoing initiatives are not compatible with the corporate objectives of the AQP corporation. Neither the series of lessons of the *Water Faculty* nor the *AQP Fridays* are.

As we have seen, the objectives of these initiatives were awareness-raising, information but also the creation of the first opportunities for exchange and participation between AQP and the public. The *Water Faculty* also had specific cultural and educational objectives: create opportunities for in-depth, interdisciplinary development. But all that – according to the MD – is incompatible with the corporate objectives of AQP: “the initiative does not even have an instrumental value in relation to the Corporation's main activities”. To support this, the MD used authoritative legal opinions, which in substance concurred with him.

All this, according to the citizens in the *Puglia Committee for Water as a Common Good*, highlights the limits of “Corporations” as they are configured in Italian law. The legal form of a Spa company with 100% publicly-owned capital is nonetheless that of a corporation, subject to the rules of commercial law, as far as objectives, governing bodies of the corporation and control processes are concerned. Citizen participation is not provided for. They are structures which, on account of their private nature, direct their efforts to the production of profit, not to economic-social cohesion.

The “clash” inside the Spa (between the Chairman and the MD) in Puglia over the awareness-raising and participative activities with the general public illustrates how the fully publicly-owned Spa has a structural contradiction in it. Indeed, if it is true that *in-house providing* of management is justified only where the public body (through the Spa) can pursue its public objectives, on the other hand it is true that under Italian law this type of company (Spa) allows for no other purpose than the so-called speculative one. The civil code assigns the running of the company to the administrators alone, who perform the operations needed to achieve the “corporate objective” of the same. It is therefore clear why, in AQP Spa, the MD was able to overrule the Chairman and managed to stop the awareness-raising and citizen’s participation activities: they were not actually compatible with the Spa’s objectives.

8. More on obstacles to participation

The Regional government

Who promoted these processes of information and consultation, as we have seen, is quite clear: the AQP Chairman, as soon as he was nominated to his post by the President of Puglia region.

The obstacles to the process came from the MD of AQP, who formally invoked the corporate objectives but according to those interviewed, they also came from the political decision-makers (regional commission chairs and councillors from the governing parties), and in particular by the President of Puglia region himself who, after nominating the new Chairman of AQP in order to start up a new process within the company, subsequently offered inadequate support to the new Chairman’s choices. In short, the clash, as amply reported in the local and national press, was immediately moved to the field of the legal status of AQP: the Chairman wanted it to become a public body governed by public law, open to citizen participation and not bound by financial reasoning (alone). According to the AQP Chairman, it was a question of removing water management from the realm of speculative business reasoning and preventing the Region considering water as a commodity to make profit from. According to the Chairman of AQP at that time “if its management is in private hands, the shareholders will want to see profits at year-end”. He adds that among the regional governing parties the prevailing “preference is for a private concept, open to private financing and competition in the national, European and international markets”, to the point of considering water as property of the Region, and hence a commodity subject to market workings. Among

the Chairman's concerns was also the AQP's recourse to loans from private capital, the last of which in 2004 for 250 million Euros, in 15-year bonds which, through a complex financial mechanism, placed a substantial part of AQP Spa's future in the hands of *Merrill Lynch*.

In this difficult situation of conflict, the movements criticised the AQP Chairman, whose project they approved of: they reproached him for not having looked to the committees, associations and civil society movements for support and help, but of having kept this conflictual situation totally "inside". This closure resulted in the clash being a clash "at the top", which ended in the resignation of the AQP chairman on December 21st 2006.

It is important to note that immediately after the AQP Chairman's resignation, committees and private citizens requested a meeting with the Region's President (and not AQP management), as the Region is majority (almost sole) shareholder in the Spa.

That is, we should highlight the fact that private citizens and movements on this occasion do not ask to meet AQP's MD, who repeats several times that he is "the terminal of the majority share-holder" (that is, of Puglia Region and its President, considering the extreme weakness of the elected regional assemblies). The Regional President, for his part, refused all requests to meet the *Puglia Committee for Water as a Common Good* until July 2009 (over two years after the crisis), only opening the door to dialogue with the movements over the future of the AQP in very recent months, which is leading to the return to public hands of AQP, as announced in October 2009.

A culture of nepotism

The situation in Puglia is quite diverse. As we have seen, there is a strong demand for participation by associations and local organized civil society, but there is also a widespread culture of nepotism among the political class but also in broad swathes of the general public. In this sense, many people consider the AQP as a place which can hand out jobs or favours rather than as a "public service". Since its foundation in 1906, the Puglia water board has always been considered truly an institution in Puglia: it has many employees, it assigns contracts for about 50 million euro per year and ensures influence to politicians (who attempt above all to control the contracting system in AQP). This mentality is still going strong today: the culture of nepotism is what moves the private citizen to ignore the chance to join others to search out common answers to problems relating to improvement of services, but rather to seek out a personal channel to resolve their own individual problems.

This can be considered one element of the general lack of sense of "water as a common good" in some of the citizens of Puglia, as illustrated by the case of thousands of farmers who have been stealing water from AQP for years through illegal hook-ups to the water system. If water losses from the system are calculated at around 55%, "only" 30% is fixed loss (due to ageing pipes and infrastructures), while over 25% is due to so-called "administrative losses", caused precisely by illegal hook-ups. Water, in short, that is used but not billed and not paid for.

During the *AQP Fridays* the Chairman of AQP and his colleagues put this subject on the table in a direct and sometimes provocative manner, trying to get the structural problems related to social make-up to emerge: the blame for so-called losses does not lie only with technicians, it lies also with citizens who are taking large amounts of water illegally.

Finally, there was an attempt by the Chairman to meet all the representatives of the companies (several hundred small companies) which had been awarded AQP contracts for years: the so-called “related business”. An attempt to talk the situation over all together, with each one starting from their own responsibility for contribution to service improvement, also ensuring enhanced transparency in the rules for awarding contracts. After the first meeting there were no more, due to resistance both within and outside AQP. This goes to prove that the issue of contracts and their awarding is one of the most complex and usually one of the least transparent too.

The political class in general

Participation, even in the minimum understanding of the term, is currently opposed by the political class in Puglia: transparency and information would undermine its “nepotistic” power. The political class still has strong interests both in nepotistic and economical terms, connected to water. It is estimated that there are about one million wells in Puglia which draw water directly from aquifers, but only 100,000 have been recorded. Whereas purified water is pumped into the sea. It would be sufficient to use the so-called “tertiary water treatment plants” (which already exist in part but are not in use) so that the purified water can be used in agriculture. However, this water would cost farmers something, whereas that taken without authorization from the aquifer (or from the mains) does not. The situation has stalled because Puglia’s politicians have no intention of turning the farmers against them. According to activists, the majority of private citizens are unaware of this situation and Puglia’s politicians are doing their best to keep things that way (with the complicity of mainstream press, which does not stand out in Italy for its independence and investigative skills).

The biggest problem is that, already mentioned, of over 4.000 fire hydrants which farmers hook up to illegally to irrigate their crops. That is, these fire defence hydrants have become illegal hook-ups. This stolen water is generically classified as “network losses” (as if they were losses due to faulty mains pipes) and therefore the general public is made to pay for it (water tariffs in Italy are constructed in such a way that citizens pay for the so-called network losses in their water rates). This situation, well known to those who work for the water board and to politicians in Puglia, is not known to the majority of citizens. Movements, committees and associations complain about the lack of “transparency” and communications on this subject too. The grave responsibilities of the political class would seem apparent here, as they have interests in maintaining the status quo, also by bringing pressure to bear on the Chairman and the MD of AQP (who today are one and the same person, covering both positions) and whose appointments are made by politicians.

9. AQP and the Italian Spa system: flight from citizens' control

Through this reconstruction too we can see how a strange intermediate area has been evolving in Italy between public and private (between State and Market) where, basically, private considerations, insensitive to any demands for citizens' participation, prevail, in line with the crushing of the management of whole sectors of public administration under private law.

The local administrators and political decision-makers themselves feel that this mechanism guarantees them a greater degree of "de-responsibility" towards their citizens. That is, we are facing a process of transformation of local democracy and self-reforming of public administration which leads to the gradual phasing out of certain and direct responsibility of politics (at local and regional body level) for local public services, in the case of AQP as far as the management of the IWS is concerned. This even though, in the case of AQP, activists and a good part of ordinary citizens seem to have a clear understanding that the responsibility for fundamental choices remains in the Region's hands, as it is the almost-sole shareholder of AQP.

Communications between AQP and Puglia regional administration take place at the highest level: between top management of the Corporation and the Regional President (or at most the relative commission chairman). Both the elected regional assembly and the regional managers are mostly excluded from them (it goes without saying that private citizens are even more out of the picture). The justification of choices and management decisions normally refers back to "the obligations imposed by company law" (starting from pursuit of profit).

9. Conflicts between the AQP, private citizens and workers

Requests for "space"

The interviews highlighted a strong sense of frustration amidst committees working on the ground as far as AQP Spa's willingness to cooperate, even in simple things such as making room available to host activities that civil society and territorial associations had devised. In October 2007, for example, within the context of a national campaign of the water movements for awareness-raising on public water, the *Puglia Committee for Water as a Common Good* asked AQP for some space to hold a press conference. The request was denied, for the usual reason: AQP's corporate objectives do not include awareness-raising on questions related to water rights.

Participation as "information": AQP's Industrial Plan as a case study

Citizens and workers are denied access (even for consultation purposes only) to AQP Spa's industrial plan. The Industrial Plan (or Strategic Plan) is the document which gives a systematic description of the company's strategic aims, its main economic and financial objectives, the actions which will be undertaken to achieve the objectives and the investments planned .

Citizens and associations talk of a real “black hole”. AQP’s website has neither the Strategic Plan nor the Annual Report of the company. The 2006 annual report had been posted on the site at the then-Chairman’s request, but after his resignation it was removed.

So there are problems even with a minimum level of participation: the request for transparency and information. Towards the end of 2007 the *Puglia Committee for Water as a Common Good* made an official request to consult the AQP Strategic Plan. In response the “summary” of the Strategic Plan was supplied, in other words, the Power Point presentation distributed to journalists in a press conference. The full and complete version was never supplied, despite numerous requests. The workers also complain about the lack of transparency. The Strategic Plan was presented to the workers and the unions at the same time as it was presented to the journalists, i.e. in a press conference, but still in the form of a summary, never the full version.

10. At the end of 2009, what is AQP doing to promote information and participation?

When I asked the current General Manager to tell me about what AQP is doing at present to promote citizen participation, he significantly answered that he did not understand the question. What had participation got to do with it? As for “information” and transparency towards citizens, the General Manager basically says that it is not up to AQP to inform – as it is a Spa which runs the service – but up to the AATO (Optimal Catchment Area Authority, the public controlling body), if anyone.

The General Manager referred me back to the official website, where there is some generic information about the network and the structure of AQP, but where there are neither annual reports nor investment plans, as I already said.

However the web site does contain updated chemical and physical analyses on the water, Municipality by Municipality. Each citizen can print his own “label” at any time, knowing exactly what is in the water. Certainly an important and laudable initiative.

AQP has also tried to improve the connection between citizens and Corporation to notify faults or complete administrative duties via the Internet and between 2005 and 2008, many “IT access points” were opened in Municipal offices, places with computers connected to an intranet through which citizens could contact the company directly.

11. Local media and public debate in Puglia on the issue of water management and AQP Spa

The vicissitudes of AQP Spa have been covered by local televisions and press over the years. The period of greatest media coverage was that following the arrival, in June 2005, of Petrella as Chairman and in particular the period of the contrasts between the AQP Chairman and the President of Puglia Regional Administration, Vendola.

After 2006, the attention of the media and mainstream information waned, although the committees for returning water to public management got organized to keep the debate alive and information flowing through websites, blogs, social networks and YouTube. The attention of public opinion to the water service in Puglia is relatively high, and so is the ability of the citizens' committees for returning to public management to bring pressure to bear on political decision-makers. The committees created several opportunities for public debates on water: tens of lectures and activities. The local authorities (Municipalities and Provincial administrations, the province of Bari in particular), sustained many of the citizens' activities and supported their participation.

Mainstream media attention returned to water and its management only during the election period, because, according to the representatives of the *Puglia Committee for Water as a Common Good*, “we managed to make water a subject and grounds for electoral debate, on which parties and candidates feel a duty to express themselves”.

Naturally at this moment, media attention is high once again, following the announcement by the President of the Regional Administration, Vendola, that he wants to proceed to return the management of AQP to public hands, transforming it into a body governed by public law, activating a technical-political round table, at which committees and movements for returning water to public management will have a place.

12. Appendix: latest updates on the process of making water totally public again in Puglia

At the end of October, following a proposal by Mr. Amati, the Regional Councillor for Public Works, the Puglia Regional Council approved a Regional Committee resolution declaring that water is a common good not subject to market rules. This resolution first of all charges the Regional legal office with challenging article 15 of law 135 from 2009 before the Constitutional Court. The Region aims to obtain recognition of its “exclusive responsibility” as far as the IWS are concerned, that is, water service cannot be regulated as if it were a normal public service of economic significance (subject to competition rules).

The resolution affirms precisely the following principles: water is a common good and the access to water is “a universal human right which cannot be subjected to market

mechanisms”; individual and collective access to drinking water is guaranteed inasmuch as it is an inviolable right of the human being and is materialized in the “pledge to guarantee citizens a daily vital minimum quantity”; “the property and the management of water services must be public and reflect criteria of equity, solidarity (also towards future generations) and respect for environmental equilibrium”; human consumption of water resources must take precedence over other uses: the IWS “is an essential public service, of general interest, of no economic significance and as such is not subject to competition rules but falls under the exclusive responsibility of the Region (art. 117 of the Italian Constitution) and which *must be managed with mechanisms which guarantee social participation*”.

With this resolution the Regional Committee commits itself to submitting to the Regional Council a proposal for the inclusion of these principles in the Puglia Region’s Statute. It also commits to presenting “a regional law which transforms AQP Spa, into a legal entity governed by public law, oriented by criteria of economy, efficiency and transparency towards Citizens”, to enact these principles.

The resolution set up a “working group” charged with preparing a proposal for a draft law enacting the principles contained in the resolution for the Regional Committee. The Working Group has been formed: it comprises a president and 5 members nominated by the Regional Committee and 5 by the *Puglia Committee for Water as a Common Good* and the *Water Movements Italian Forum*. The setting-up of this round table is an important novelty in itself: indeed, the job of preparing the draft regional law has been extended to the representatives of civil society water movements, even in equal number to those designated by the regional government.

13. Final Evaluation

General limits : Being tied up by National legislation

As we have seen, Italian legislation neither provides for nor promotes any form of citizen participation in Local Public Services, in particular IWS. The basic set-up is to run the service on industrial lines, with the peculiarity of the function of checking the service being performed by the Municipalities (through the AATO), a set-up which firmly relegates citizens to the role of mere “users” of the service, and whose only rights are those to transparency and information (starting from the “*IWS Charter*” and the “*Regulations*” of the service). The structuring of management through bodies regulated by private law (even when the capital is entirely public) compels the company’s management to pursue the corporate objectives of the enterprise (albeit within the general objectives established by the AATO), which makes participation an alien tool, which does not belong in the way company decision making mechanisms are designed. This legal situation, as we saw in the case of AQP, is a harness and an obstacle when one tries to start up processes for participation (even in its weakest forms). Perhaps EU law will push Italian lawmakers to make room for citizen participation in new

laws, as is happening (albeit still only on a formal level) in relation to planning at the territorial basin level.

As I mentioned, the Italian social movements are the ones most active in proposing forms of public management of the IWS involving citizen participation (including the movements in *Puglia Committee for Water as a Common Good*).

The citizens' bill put forward at the regional level by the citizens of Tuscany (the most detailed one) contained a fundamental article, number 9, concerning the "Participative management of the Integrated Water Services". This article provides for the setting-up of a Water rights Council in every ATO. This Water rights Council would comprise:

- a) Five members elected by the integrated water services workers' assembly;
- b) Ten members elected by the assembly of the citizen-users in the territory (members who can be deselected at any time by the relative assemblies which elected them).

The meetings of the "Water rights Council" are public and publicized, and may take the form of a public hearing, so as to guarantee the greatest level of popular participation. The chairperson of the public assemblies, chosen by the members of the Council, guarantees the right to speak of anyone who wishes to do so (whether or not they are a member of the Council). The Council must be convened at least every two months. The Secretariat (with sufficient staff available) is run from dedicated structures within the Regional administration. A meeting of the Council can be convened after a request in writing from at least three Municipal Councils or at least two hundred citizens resident within the ATO. The members of the Council must be guaranteed access to all existing documentation on the IWS, be it with the municipalities, the ATO, the Regional offices or with the company managing the water services; furthermore, the faculty to consult the public control organs and the obligation of the latter to offer technical support where necessary must be guaranteed.

The Council must necessarily be consulted in advance on any proposals or motions relative to all basic policy decisions for the running of the Service (Territorial Basin Plan, Industrial Plan, Budget, changes to tariffs, etc). Where there is disagreement, the decision which is rejected would have to be sent back to the Municipal Councils (to which the draft bill intends to assign real decision-making powers, something that at present they no longer have). At this point, the Municipal Councils could change or confirm the decision made previously.

The citizens' bill stated that a specific resolution by the Regional Council should determine the regional support structure for the Water rights Council and should establish election rules for the designation of the representatives of the workers and the users. We should remember that the citizens' bill was rejected by the Tuscany Regional Council in November 2006.

A realistic option today, in Puglia and in other large European structures, is to create forms of "binding" citizens' consultation, at least on long-term investment and development plans (that

is, on the plans which outline the policies and investment priorities in the organization of the Service for the coming decade), and activating special processes of a participative nature.

General limits : The private mentality

In the political class and managers' minds, IWS are now an industrial service, to be organized according to market logic (reducing costs, maximizing profits, etc). Democracy has no place in this framework; rather, it can be a hindrance. Any participation which aspired to get into the inside of the mechanism would throw its basic workings into disarray, making it impossible for a Spa to act like a Spa. This is why the movements in Puglia and in Italy in general are convinced that genuine participation can only come about if the management structure itself is returned to public hands.

General limits : Post-democratic politics

Add to this the post-democratic shape of politics, hostile to transparency. The slipping over to Spa is also the way by which local authorities, in their full acceptance of private reasoning, free themselves of democratic control of their decisions: new territorial policies take shape (de facto) within Spa, rather than within elective places. This constitutes removing real decisions on territorial policies from citizens' control and is a way of making the responsibility of political decision-makers more indirect (be they Regional administrations and their President, in the case of AQP, or Mayors and the relative commission chair people, in the majority of cases). In this case too, democratic participation (when it is not used as a smokescreen to legitimate decisions which have already been made) is merely a hindrance. In the end, in AQP too, we appear to be facing this strange cross of industrial-private reasoning with post-democratic politics. From the participation point of view (both in the sense of information and as active participation in shaping decisions), two obstacles seem to be concentrating: on one hand private law and the priority objectives of returns and profits for Spa, the technical-managerial and economic-financial organization, which considers elements of democracy and citizen involvement a nuisance and an interference by non-competent types of knowledge; on the other, the political class, which by setting up Spa which are outside public law, tries to evade accountability even further. A means by which political decision makers manage to hide their choices behind a less transparent mechanism, bringing to an end their direct and certain responsibility towards citizens as far as decisions concerning the actual and day-to-day care of the territory and its common goods is concerned.

Specific limits

-The AQP issue also shows some specific limits. For example, it proves that without a strong political will on the local government's part, and without genuine support from top management in the company, it is very difficult to get effective participation processes going. Any truly participative process is revolutionary. There has to be a large group of people behind it, who can count on real political will to activate the participative process.

-Another limit, which is specific to the case of Puglia, as mentioned several times, was the premature end to the experiment underway, and hence the lack of continuity. Indeed, the only way to make citizens' participation effective appears to be through continuity.

Positive lessons learned: is there anything exportable and duplicable?

AQP doesn't offer us many positive lessons. Apart from the general and specific limits just mentioned, AQP shows a surprising lack of even some of the most elementary forms of transparency, such as the possibility of reading the annual statements or investment plans. There are however still some points worth highlighting and of some value.

Relationship with the territory (relations with different areas of town)

I outlined the capillary territorial model EAAP had, through the physical presence of 'fontanieri' on the ground. The memory of this "physical presence of the water board" is still alive in popular memory. I defined it an "informal" mechanism of participation to underline the direct relationship that citizens could have with the Service. It would be a good thing today to find ways of recovering means of communicating with local areas. In the case of large towns, it would be a question of recovering a relationship with the different areas of town and their inhabitants, a proximity that the citizens would perceive as such. Nowadays the 'fontaniere model' has been replaced by the 'call centre model', so to speak. Public services become ever more anonymous and impersonal, more elusive, intangible and ever further away from the citizen.

Re-creating forms of proximity, even "physical", between citizens and the service is one way of rebuilding channels for participation. What shape contemporary forms of proximity (which are sustainable from the organizational point of view) between IWS and the territory could take must be the object of study and trial. But perhaps, for a start, it could be sufficient to assure the mere presence (at regular intervals: for example, one day a week) of IWS personnel in clearly identified places in each area, to meet and interact with citizens.

The "Water Fridays" model

In the end, the way "Water Fridays" were planned and held is a variation on a well-known model, that of a series of assemblies which try to reach the broadest possible selection of citizens and associations which are active in the area, together with local administrators and stakeholders in general.

Assemblies which, in this case, performed first of all the function of disseminating information and communicating. In addition they served for the collection of proposals and suggestions, without any structured mechanism which could lead to collective choices and decisions, even less a mechanism which could force the AATO or AQP to take their proposals into account. So once again it was a weak and early form of participation, however significant its existence might be. Even more important in situations where participation is non-existent: non-existent even as far as basic information is concerned. But naturally no structured mechanism which could lead to decision-making by the participants at the assemblies had been provided for.

As in the case of AQP, a series of similar activities could be useful in other European towns to bring management companies closer to citizens, and they could lead to a greater taking-on of

responsibility on civil society and local administrations' part (in the Puglia case it induced local administrations to set up a coordinating activity around the idea of public governing of water).

Nonetheless this type of meetings cannot go on for long without turning into something more structured, in which citizens can feel that they really can make a difference in fundamental choices about water management. Without giving them a point of arrival, without giving efficacy to the meetings, without seeing the results of their participation, this participation inevitably tends to decrease and disappear. In the case of AQP, as we know, the course was interrupted long before it could move on to the next phase and adopt a structure which could eventually lead to influencing decision making. But one can easily imagine how many problems there would have been (in a region with a culture of nepotism and even penetrated by organized crime), in moving up to authentic forms of participation in the decision-making mechanisms: that is, there could be the risk of 'certain powers' using forms of participation to impose their choices and their interests. As far as the activities in Puglia are concerned, this problem was never even considered, since the mechanism still did not include any forms of binding consultation. Nonetheless, in cases such as the Puglia one (or in any case the management of IWS in large European cities), the serious question arises of allotting funds to support popular participation and activate mechanisms of control and transparency which allow a genuine participation of private citizens, of vulnerable people and those who usually have no voice, and to avoid these forms of participation turning into channels used by 'certain powers' and organized corporate interests to condition choices and decisions. But on this point the Puglia experience has nothing to teach us. Nor can it teach us anything on the other delicate subjects such as 'false participation', understood that is as co-opting or ratification of decisions already made beforehand, i.e. a participation the role of which is basically to legitimate and certainly not to decide.

In places with lively social structures, it is vital to get grassroots organizations, citizens' movements, committees and associations involved: not just invited to take part in the assemblies, but also to co-decide the activities themselves. Organizing meetings and events which can get associations and movements involved in the phase of developing the participative activities to be structured as well, (not just a posteriori, that is only after the activities themselves have been defined) can help strengthen the processes. The strength and the weakness of the Puglia case is in part related to this capacity or incapacity (at different points in time) to get the movements involved in the phases preceding and following the experiments in participation (or to be more precise, thinking of the AQP, in the case of conflicts that can arise around the processes that have been set in motion).

Getting the workers involved

In AQP, the period in which the workers and their knowledge were involved was very short, but sufficient to raise hopes and enthusiasm among them: anyone working in IWS on a daily basis accumulates knowledge and know-how which are often frustrated. Knowing how to activate their knowledge and get the workers involved leads to significant improvements in

the public Service. Finding ways to systematically collect suggestions and information from the workers in the Service, including them in the decision-making processes, is no secondary concern in the rethinking of public services. The workers could be called to express their views and contribute regularly, through a bi-annual, or at least annual assembly, which should include space for workers' proposals relative to the service itself. Assemblies which could be held, as was the case in AQP, inside each of the service's main workplaces. The mechanism adopted in AQP seemed to work well, through two levels: an initial introduction by the Chairman or by top management, followed by an assembly-type phase, where any workers who wanted could speak to criticize or make proposals on the Service. It could be an idea to take minutes of the points and suggestions made, with management undertaking to come back with answers to the problems and proposals the workers expressed.

Cultural and educational activities aimed both internally and outside of the company managing the service.

The "Water Faculty"'s idea of structuring meetings and lessons which could have a double return, inside and outside the company, could certainly be reproduced successfully elsewhere.

The internal return is that of the development and updating of middle and upper company management, the opportunity to establish links between local experience and that of other areas of the country and world, to learn about and discuss different models. Educational opportunities which are at the same time opportunities to meet with local administrators, as well as the world of academia and research.

The external return is that which aims to change mindsets in the town and throughout the territory, being particularly, but not exclusively, directed towards young people: awareness raising and education are an important precondition for broader participation processes.

These "series of lessons" can at the same time offer the opportunity to develop debates in which "teachers" and participants discuss current problems and possible solutions together. The experience in Puglia shows that creating mixed classes (which included local administrators, middle and top managers of the IWS, union representatives and workers, university students and professors, engineers and environmentalists) gives rise to important opportunities for exchange and transfer of knowledge about the IWS.

These are micro-experiments in participation: initiatives that can help prepare the area for more complex forms of participation, reaching larger numbers of citizens. But even opening up small-sized spaces for debate such as those of the "classes" are useful: they open up to an exchange of knowledge, to discussion and debate, to comparisons and meetings between different levels of knowledge which rarely meet and "contaminate" one another in today's contexts of hyper-specialization of knowledge. In any case, compared to AQP's experiment, it is necessary to greatly broaden the number of people involved overall in these processes. In the case of series of lessons with maximum numbers of participants, more series of lessons must be offered, and they must be regular, so as to involve more and more people over time.

People who could learn, during the courses, to become “volunteer facilitators” for more complex participative processes that it might be decided to embark upon (participation in the forming of decisions, etc).

Underneath these educational projects lies the idea that the company managing the IWS must also be a promoter of “the culture of water” and of exchanges of practical and theoretical experience, as a fundamental part of its function of correct water resource management.

Openness to and willingness to consider spontaneous proposals made by Civil Society

Bringing the IWS closer to the territory and to citizens also means trying to take advantage of, rather than rebuff, initiatives suggested by civil society and which identify IWS management as the preferred counterpart (initiatives which may concern protection of water resources, promotion of the right to water and a culture of water as a common good, etc). Be it supplying the premises, co-organizing events, opening up to reciprocal listening, all these things must be seen as a treasure and diversity to be appreciated, not as the intromission of matters which are extraneous to the running of the service. This means rebuilding a rapport of trust with citizens and having a broad vision of the objectives of the service: a service the highest and most vital sense of which can only be understood within the more general planetary-level environmental and social framework. The involvement of students and the educational objectives towards the general public must be included in the Service’s mission, contrarily to what emerged as the (negative) side of the AQP Water Faculty case.

RECLAIMS FOR TRANSPARENCY AND PARTICIPATIVE REVOLTS AGAINST OLIGARCHISATION OF LOCAL DEMOCRACY: LESSONS FROM PUBLIC WATER PROVISION IN GERMANY, CARSTEN HERZBERG

Introduction

The senior Werner Weber, ordinary citizen of the German city Stuttgart, says in July 2005 in a TV-report on water privatisation with angry voice „*If there is no public ownership, then we have nothing to decide, then we do not need elections and we do not need a mayor. We could abolish the city administration. People can get their passport at the petrol station and municipal administration could be replaced by a private consultants company.*”¹¹³ Obviously, there is a strong mistrust against privatisations in Germany. But the sale of public property is only one tendency in German water provision. In contrast to material privatisation, on which social movements normally focus, the dominant change consists of a transformation of legal status, which we call here formal or organisational privatisation: In the last two decades, service provision shifted from direct public administration regulation to legally independent municipal enterprises, which are based on a private form of business organisation. Even if in this form of organisational privatisation ownership does not change, it transforms the rules of governance. One of the central hypotheses of this article is that the massive diffusion of municipal enterprises contributes significantly to an oligarchisation of local democracy. Municipal enterprises are steered by rules of private business organisation. They do not differ from Coca Cola or other private enterprises, because the members of the administration board are constrained by law to keep information secret. Only the few councillors, who are member of the board, have the power to exercise democratic control, meanwhile for the broad majority of the local parliament the service provision is turned into a “black box”.

This article will investigate the process of oligarchisation and ask if there is a possibility to overcome the democratic deficit of municipal enterprises. In which way transparency and participation could contribute to reach this goal? Due to the lack of participative experiences inside water companies, the analysis relies on an external point of view: After an introduction into the situation of water policy in Germany and the illustration of the oligarchisation hypothesis in the case of Potsdam’s water company, the analysis focuses on social movements which propose models for participative companies and which try to open the “black box” by referendums. With the possibility to initiate referendums, protest movements have a sharp sword in their hands. Compared to other European countries (France, Spain and Italy), referendums can in Germany be initiated by citizens and their results are binding. Do these

¹¹³ TV-magazine Panorama on German Channel ARD, 14th July 2005, in the internet: <http://daserste.ndr.de/panorama/archiv/2005/erste8810.html>

“participative revolts” contribute to a democratisation of public enterprises? Looking for an answer, Berlin and other cases are being discussed. The third chapter changes the perspective: There are some municipalities actually joining the NGO Transparency International. Can transparency be a bridge towards democratic opening? In this context the experiences of the cities Hilden and Bonn, some of the first municipalities who joined the international network, are presented, before this article ends with a preliminary conclusion on this topic.

As administrative traditions differ largely in the United States, Great Britain and other European countries, the terminology used in this article is briefly explained: A main difference is made between two central notions of organising business. The first one is organising business and service delivery under the rules and principles of public law. This is called the “public form of business organisation”. This means that service provision is organised by a department of the administration or by a utility, which is still regulated by public law. In this case the term *service provision from administration* or from *municipal utilities* (in Germany for example: *Eigenbetriebe*, *Regiebetriebe* etc.) is being used. If service provision is organised from a juridical body based on private law, the expressions “enterprise” and “company” are being used. An enterprise/ company can be, for example, a Limited Liability Company or joint stock company (in Germany: GmbH, AG). If the enterprise/company is owned by the municipality, the term *municipal enterprise* or in a broader sense *public enterprise* is being used. If it is owned by a private actor the word “*private enterprise/ company*” is being used. Furthermore, there are cases in which public and private actors are sharing the ownership. This is most common for private forms of business organisation. These cases are public-private partnerships, the abbreviation for these joint ventures is PPP. Only some specific forms of public-law business organisation allow the participation of joint private ownership as is the case with the Berlin water utility, which itself represents a juridical autonomous entity. In this situation it will be explicitly said that there is private actor capital participation. Table 1 presents an overview on the definitions and can be use as compass throughout the article.

	Public ownership	Private Ownership	Public/ private ownership
Public form of business organisation	- service provision from administration - municipal utility	X	- municipal utility with private actor participation
Private form of business organisation	- municipal enterprise - public enterprise - public company	- private enterprise - private company	- public-private partnership (PPP)

Table 1: Definition of terms for forms of business organisation

1. Changing governance modus: water provision in Germany:

For the comprehension of public service provision in Germany the concept of *Stadtwerke* is crucial. It can be understood as a central municipal enterprise which hosts under its roof basic services as electricity, gas, water, public transport and sewage collection. *Stadtwerke* were founded in the beginning of the 20th century, starting with some domains and gaining more and more competences during the time. They can be interpreted as the pioneer of a “modern multi-utility company”. But in contrast to France, where private enterprises like Veolia and others often are charged with this bundle of services, *Stadtwerke* were at all times in the hand of local authorities. In their origin they replaced often private actors, which established the first infrastructure in the 19th century. Due to their long history, they have a strong legitimacy. Even as a normative concept for many citizens: After World War II, when the coordinating state was absent and the cities bombed to ruins, the decentralised *Stadtwerke* repaired the infrastructure and brought water and electricity to the people. Since there is a long tradition of public service provision, a lot of citizens view material privatisation very sceptically.

The diffusion of municipal enterprises

Despite this strong tradition, the internal logic of functioning of the *Stadtwerke* – and with them the provision of water provision – changed significantly in the last two decades. Even if German municipalities are obliged by the municipal constitution to provide basic services, they can decide on the form in which they do this: from public form of business organisation through autonomous public enterprises or by charging private companies. Historically *Stadtwerke* were created under the public form of business organisation. They had some physical autonomy as their own buildings and plants, but legally they were still under the roof of the public administration. That meant that the mayor could intervene the same way as in any other office of local administration. He could give his directives and the technical director had to obey. This traditional form of organisation changed radically in the last two decades. It can be regarded as a “silent revolution”, because meanwhile anti-globalist and other social movements criticised the material privatisation in form of the sale of public goods, the consequences of organisational privatisation in the form of diffusion of municipal enterprises were neglected. In the 13,000 municipalities, there are 6,500 water utilities operating, the most important of them are organised in the German Association of Energy and Water Industries – BDEW. Its 1,800 members are producing 80% of the water output. For this reason, the following figure 1 can be considered significant for the German water market. It shows the change of business organisation form of BDEW member utilities inside the water sector. In 1986, 80% of the water was produced under the public form. Today, the general orientation is inverted: The majority of water, 64%, is produced under the private form of business organisation.

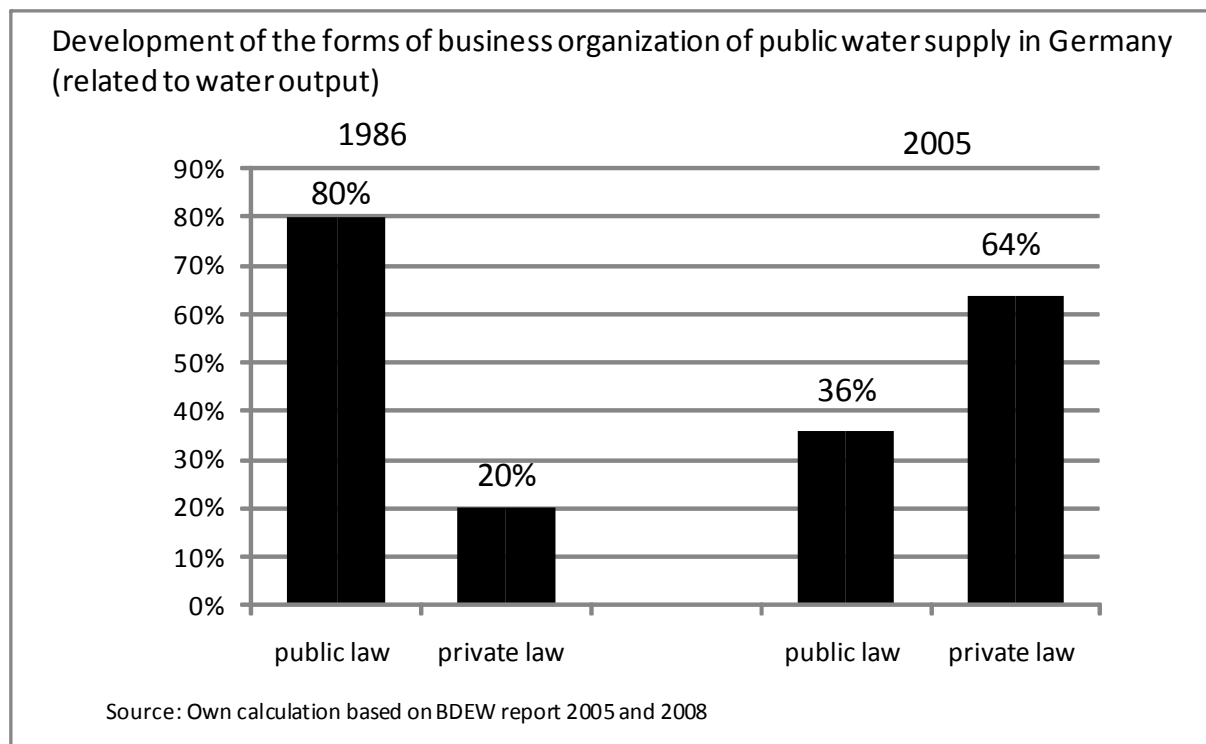


Figure 1: The Development of the forms of business organisation

At a first glance, transforming water provision by creating public companies does not seem to be a major problem. Only a deeper look reveals the problems. As already signalled in the introduction, the political control of municipal enterprises is reduced to the administration board. This is the starting point for the hypothesis of an oligarchisation of local democracy. As a next step it must be asked who is on the administration board. Political parties are represented according to proportional representation in the municipal council. But due to the reduced number of seats, not all groups can send a delegate to the administration board, as we will see later in the case of Potsdam. In a council commission this would not be a problem, because all members of the council can participate as listeners, even in those parts of the session, in which the public is not allowed (but only official commission members have the right to vote on the issues). The meetings of a company's administration board by contrast are exclusively accessible only for the appointed members. Other politicians are not allowed to participate, not even as silent observers. Another consequence is that the non-appointed members do not have access to the central documents. They cannot exercise their right of inspection of files, a right that the communal constitution otherwise grants to councillors vis-à-vis the administration. In public enterprises, only administration board members can exercise this competence. But in contrast to municipal administration in general, this is not considered as a routine activity, but seen as a clear act of mistrust, easily being interpreted as an indicator of crisis.

This argumentation shows that for the most municipal councillors, the company is a "black box". Furthermore it is juridically not clear, if members of the administration board have the right to report to their council colleagues on company secrets. Whereas the official law interpretation tends to say no, it may be accepted in practice in some limited ways. But most

board members keep voluntarily silent, because they do not know well what is classified as secret and what can be said in public. If they would reveal confidential information, they are responsible for the consequences. Due to company law, they are personally liable if the company suffers financial losses or a damage of reputation. For these reasons, councillors in the administration board usually do not inform the public in the same way as they would do about council commission sessions. But what are the rights and duties of the company board?

At least five main tasks can be distinguished:

- The board has to control the economic and financial situation of the company. The main task of the board is to check and to approve the economic balance of the company.
- The board also approves of the price policy. All changes on electricity tariffs, water prices or public transport have to be approved by the administration board.
- Larger investments have to be investigated and approved of.
- The board decides on the general employment policy and the appointment of the top management.
- Strategic decisions on the company's orientation and other important topics have to be discussed. Recommendations are usually not binding, but it would be difficult for a manager to oppose a clear opinion of the administration board.

In contrast to the high responsibilities of the administration board, the oligarchy of administration board members is faced with several problems, which usually prevent that they can exercise their duties as intended: (1) It has to be taken into account that the board members are volunteer politicians with very limited time resources. (2) Even if they have time, they need specific knowledge: a) on economics, to check the company's balance, b) on company law, to apply measures of management control, and c) a specific market knowledge of the area in which the company is acting (water, electricity etc.). (3) We have to consider a further structural deficit. As already mentioned, board members have to exercise personally their control task. In contrast to council commissions, they are officially not allowed to consult their party colleagues. In other words: the single member of the administration board has to be at least as competent as the professional company management. Usually the political board members do not meet this criterion except the mayor or the vice-mayor. Those two can rely on an own controlling department for municipal enterprises, which delivers information and advice. Consequently, the president of the administration board and the company manager – who are regularly in contact – have a special position in the administration board. They are in some way the “oligarchs of the oligarchy”.

This argumentation shows that most “oligarchs” in the administration board are not really up to control the company. Some scholars may argue that the general board, as the assembly of owners, still has an influence on the company's policies. This may be partly true, because some strategic decisions have to be approved of by the general board. For example, if subsidiary enterprises shall be created or if a public-private partnership shall be established. But only in central questions, the whole council will be consulted. On regular decisions, the

general board is represented by the mayor who is deciding alone – this is in contrast to Spanish municipal enterprises, where the whole council represents the general board. And for decisions of subsidiary companies, the council no longer functions as the general board; in these cases they gave their competences to the municipal holding which owns the firm. In Germany, common councillors receive information on municipal companies in the council commission. But this information is not sufficient to exercise real control. And it must be stressed that due to company law, the council cannot instruct the members of the administration board. The board is autonomous within the frames of its assigned tasks. Due to company law, members of the administration board are committed to the company's interests. Empirical data has shown that the administration board's dynamic replaces common welfare orientation (the objective of a municipal council) by economic criteria (Edeling 2003). In this respect, public enterprises may differ little from private companies.

The general situation of water management

This article will turn later to the question whether the structural change to municipal enterprises leads only theoretically to an oligarchisation or whether this can be observed already in practice. Maybe municipalities find their own ways to maintain control on municipal enterprises and participation is part of this strategy. Before case studies are investigated, some data on the general situation of water provision will be presented now. Perhaps it is possible understand with this information better the reasons for the change in forms of business organisation. Why do municipalities delegate their competences to public enterprises?

Despite the shift in the form of business organisation, the ownership is still pluralistic, but shows some features of private actor involvement (see figure 2): In addition to the 36 % of the water produced under the public business form, 33 % of the water is produced by enterprises which are completely owned by the municipality; 31 % is produced by public-private partnerships or private companies. The latter produce only 6 % of the water output. Conversely, 25 % of the water output is produced by public-private partnerships. In these public-private partnerships, the monopolistic German energy companies E.ON, EnBW and RWE are dominating, joined by other global water players as the French companies Veolia, Suez Lyonnaise des eaux and Eurawasser. This could mean that behind the pluralistic façade, at least part of the water market is controlled by big companies. In contrast to water delivery service, the situation on sewage water is completely different. There is very little interest of private actors. There are nearly no public-private partnerships, and service provision in the public form of business organisation is dominating. According to a report of the German water industry, national policy is not aiming at liberalisation. The focus of national policy lies on benchmarking municipal enterprises. In the last years, the water industry has developed several tools to encourage this perspective. But why are the markets for water production and sewage water so different? Can the price policy help explain this phenomenon?

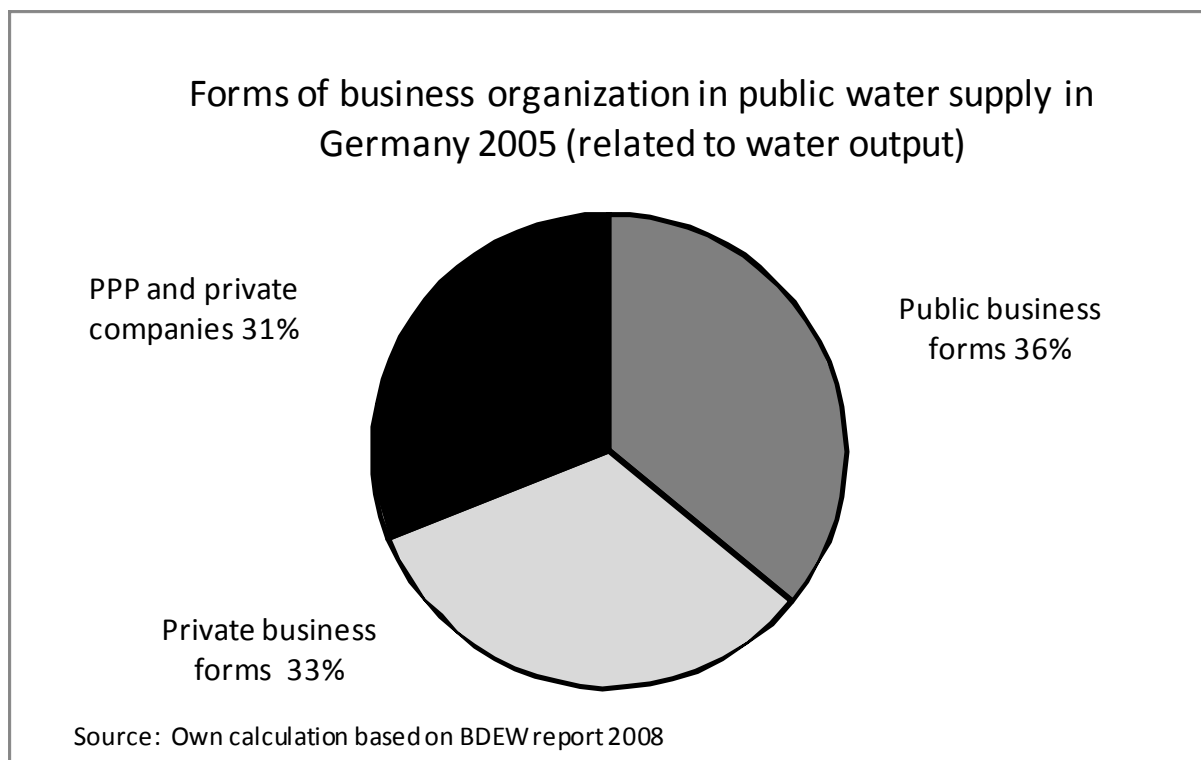


Figure 2: Forms of business organisation in public water supply

The German water industry has a very positive self-image. In its perspective, Germany has no problems with water delivery due to the demographic and climatic circumstances. German water is cheap, has a good quality and due to ecological awareness, consumption is declining. The average per capita consumption has decreased from 147 liters per day in 1990 to 126 liters in 2007. This led to an adaptation of the national plans on water provision to the reduced consumption patterns. Due to BDEW-statistics (2008), prices are lower than in France or Great Britain and were relative stable during the last decades. Since 1996, prices have risen annually between 0.5 and 3 %. The cubic meter of water has an average price of 1.86 euros. Every citizen spends 0.23 euros per day on water, around 85 euros per year. But all this data represents national average. The efforts needed to clean water are different whether drinking water comes directly from mountain regions or whether it has to be filtered from Rhine water. The degree of needed purification and the transport distance affects the prices, because national norms prescribe that prices have to cover the costs of production and delivery. Normally water companies are not allowed to make extraordinary profits, for this reason state regulation agencies can intervene into price policies. But there are several ways to hide profits in economic balances. Private actors would not be active in this field if they could not make profits. Furthermore, statistics need to be analysed carefully: prices are low for water delivery but high for sewage. Therefore, the local price is more telling than the average data.

A deeper look on German water literature reveals beside the mentioned variations in prices further challenges. The first one is the shrinking towns in East German rural areas. Declining consumption is not always an advantage: For hygienic reasons, canal systems have to be

rinsed regularly. This is even more necessary if there is less and less water running through the pipes. This problem concerns German municipalities in general, but in East Germany, the population in rural areas is declining considerably due to unemployment and subsequent out-migration. Some municipalities lose significant parts of their population. Urban regeneration programs invest money to downscale and dismantle buildings and entire quarters. With respect to water, inhabitants notice that there is a problem which they can tell by bad smell. Other problems concern the infrastructure. Despite annual expenditures between 2 and 2.5 billion euros on infrastructure, the systems need in some municipalities thorough renovation. Such investments in water infrastructure need enormous amounts of money, which can only in most cases be financed through loans, which are in the end reflected in the water prices. Some municipal enterprises turn in this situation to private partners, which is in some ways paradox, because private partners prefer to join municipal enterprise in places, where profits are expected without the need of major investments. Finally, the water industry has to prepare for the climate change, which again increases the need for new investments. Even if some municipalities and enterprises are actively engaging in prevention, nobody can really estimate the amount of money needed as integrated local scenarios are missing.

A trend to dangerous advantages?

Nevertheless, neither shrinking towns nor the need on investments nor challenges posed by climate change explain sufficiently the massive diffusion of municipal enterprises and the growing importance of public-private partnerships (25 % of the market). In order to understand this trend, it further has to be recognized that German municipalities have been suffering for the last two decades from serious financial problems. Paradoxically, one strategy to maintain some control is the creation of enterprises, which are autonomous from the main administration. Municipal enterprises are not regulated in the same way by state agencies as are the municipalities themselves. This means, if a municipality cannot get loans to ameliorate its financial situation, the autonomous municipal enterprises still do. According to another argument, municipal enterprises are considered to respond more easily to the rules of (liberalized) markets – even though the water market, due to its “natural water monopoly”, is not as liberalized as the energy market. The lack of money has led in some cities to very strange experiments, as we will see later in this article. In the end, these experiments resulted in rising prices and ended in a protest movement reclaiming the re-municipalisation of water service provision. All in all, the financial crisis of municipalities can be seen as one of the most important motivations for the change in the business form.

2. Participative revolts

It still needs to be discussed, if the diffusion of municipal enterprises is not a good and adequate answer to the municipal financial crisis, because another scenario could be massive material privatization or cross-border leasing deals as in Stuttgart. Before we explore these possibilities the hypothesis on an oligarchisation of local democracy will be illustrated with the case of Potsdam. The medium-size city got international visibility when its water

enterprise suspended a public-private partnership with a French global player. Nevertheless, the public enterprise remained a black box. Even when local citizens elaborated a counter model for a participative enterprise, any change was denied. But not far away, in Berlin, social movements try to get access to documents via a referendum. Can this powerful instrument open up the black box? Does external participation have an influence on internal dynamics?

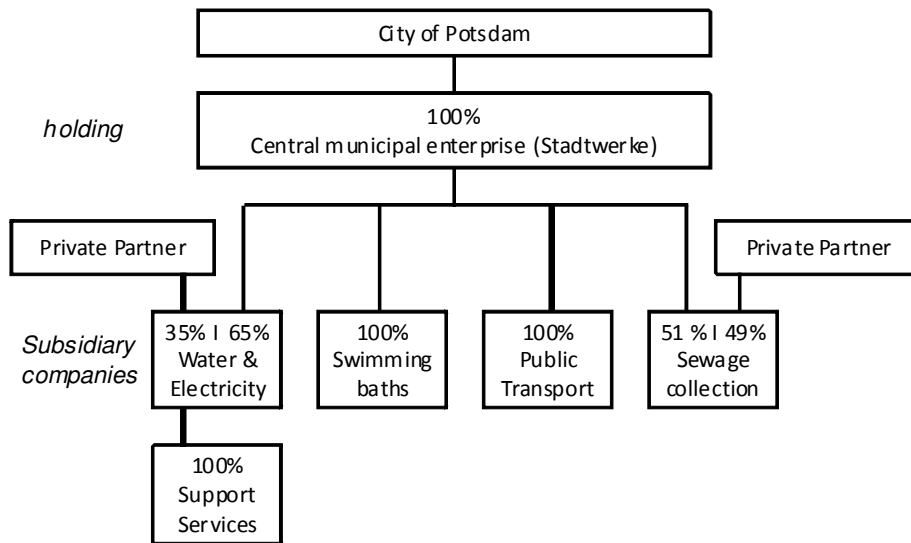
2.1 The good oligarch of Potsdam

Margaret Thatcher in Great Britain was known as the “Iron Lady” throughout the 1970s, staying tough, among other policies, on a pitiless privatisation strategy. Peter Paffhausen, the manager of Potsdam’s *Stadtwerke* is not less consequent. But in contrast to the former British Prime Minister, he defends the public ownership of his enterprises despite of all challenges from liberalised markets and controversial discussions on prices. The manager is known for his jovial way of talking, and he is frequently present in the local newspapers and television. He is the president of the administration board of the traditional soccer club, which is sponsored by the *Stadtwerke*. Based on public rumours he earns as manager of 1,500 employees nearly three times as much as the mayor of the city of Potsdam (150,000 inhabitants). The city itself is well-known in Germany. Close to the German capital, the former residence of Prussian kings with its historical buildings and parks is called the Versailles of Berlin. Potsdam, which is today the capital of the Land Brandenburg, is situated on the territory of the former German Democratic Republic (GDR). Since the fall of the wall, the directly elected mayor has come from the Social Democratic Party (SPD).

The structure of the central municipal holding company in Potsdam

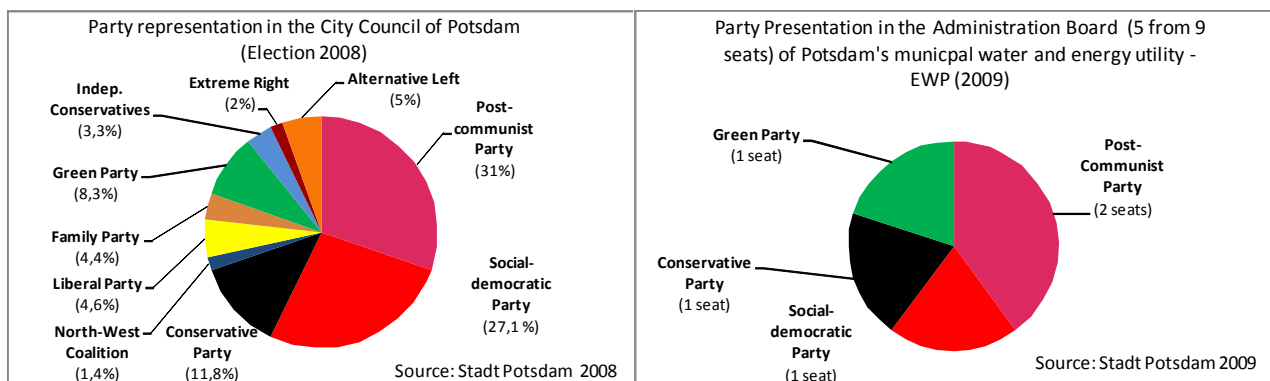
As a consequence of the state ownership of services in the GDR, the city of Potsdam started with a wide range of services in the public form of business organisation. During the 1990s, many services were transformed into more or less municipal enterprises. Today, the *Stadtwerke* holding, created in 2000, is one of 30 municipal enterprises. The holding provides services in four areas: public transport; energy and water; swimming halls; waste management, street cleaning and public lightening. These areas are grouped into different subsidiaries, which sometimes have further subsidiaries for additional technical or management support services. The interesting part of this structure is that there are profitable and loss-making enterprises. The “strong” business fields contribute to support the “weak” ones, which has a concrete ecological effect: For example the profits made in the energy branch are spent for public transportation. The *Stadtwerke* holding benefits as a whole from this arrangement by not having to pay taxes on the profits that are elsewhere spent to cover a deficit.

Organization of business in Potsdam's *Stadtwerke* holding (2006)



Source: www.stadtwerke-potsdam.de (Simplified translation)

The various enterprises are controlled by administration boards. At the top of the holding is a general administration board, but its competences are limited when subsidiaries have their own board. If this is the case, the board of the holding cannot intervene in the subsidiary firm. This is e.g. the case for the Water and Energy Company, which is based on a public-private partnership. E.ON edis, a subsidiary of a national energy player, holds 35 % of the company's shares. As shareholder, the private partner is also represented in the administration board with three out of nine members. The remaining six members are local politicians. The mayor or the vice mayor in charge functions as the president of the board. The remaining 5 seats for political councillors are distributed through a proportional system: two seats for the post-Communist Party and one, respectively, for Social Democrats, Conservatives and Greens. As explained before, only these five councillors of the four parties have direct access to information and the power to exercise price control. Seven parties have no delegate, because they did not gain enough votes due to the specific proportional system. In the elections, they received between 1.4 % and 5 % of the votes, representing together a total of 20.7 % of the voter turnout. At the level of the holding company, also workers are represented in the administration board with three delegates (but not so in the board of the Energy and Water Company).



The exclusion of political groups creates frequently conflicts. Especially in times of price modification, local newspapers are the arena for debates on price policy. And despite repeated protests, the *Stadtwerke* holding is organising an annual, famous summer party, a two day open air concert on a central square in the city. It is “the party of the city” with more than 100,000 visitors. The real costs are carefully kept secret. Once, CEO Peter Paffhausen even climbed on the stage together with the finance minister of Brandenburg to play guitar with a famous rock band. The management defends this policy, and neither the administration board nor the mayor are criticising it openly, although the event has been reduced recently because of the criticism in the media. But in general, the manager enjoys a high legitimacy for his self-confident behaviour. The political leaders know that he was one of the central actors, who saved Potsdam’s water provision from private global player domination.

David against Goliath

In the end of the 1990s, Eurawasser, a subsidiary firm of Suez Lyonnaise des eaux and Thyssen at this time, obtained 49 % of the shares of the Energy and Water Company. But even being the minor partner, the contracts delegated to Eurawasser the management of the water enterprise. As a consequence, the French company captured the central influence on the company, while the role of the city of Potsdam was reduced to an onlooker's role.

The arguments for this privatisation were quite illusionary. Potsdam's councillors were expecting from the private partner stable prices, investments and improvement of service quality. The reality was quite different. Starting with a first price modification in 1998 from 6.85 DM/m³ to 7.85 DM/m³, prices were planned rise steadily up to 16.40 DM/m³ in 2017, which in European currency would have been 8 euros/m³. In other respects as well, the cooperation did not meet the expectations. According to some rumours, Eurawasser showed a real colonialist behaviour: The private partner was not only expecting additional orders and contracts in the field of water, but also in constructions and other areas. In this situation, the city extended the executive competences of Peter Paffhausen, who was at this time technical director of the water enterprise, as to counter the power of the Eurawasser management. A municipal task force was set up and found some loopholes in the complex contract system. Finally, Potsdam could cancel the public-private partnership. It was a spectacular coup. The international water business was looking on this, in a global context small, city in these days. “It was as David would triumph over Goliath”, said an employee of the municipal administration in retrospect. Eurawasser received some million euros as compensation and kept receiving some limited business orders. In the end Potsdam, had to pay a lot for the re-municipalisation of its water enterprise. When Eurawasser bought its shares for 167 million euros, the deal was financed by a specific form of leveraged buy-out: The Commerzbank, which instead of Eurowasser paid the money to the city of Potsdam, obtained the right on water profits for the next 20 years. This is the reason why Potsdam’s citizens have to pay one of the highest water prices in Germany. In 2009, the price is already at 5.52 euros/m³, and it is forecast that in 2012, it will rise to 7.17 euros/m³ - that is not far away from the 8 euros/m³ announced by Eurawasser for the year 2017.

Eurawasser and the city of Potsdam learned from this experience both on their part their own lessons: Eurawasser is still active in some East German cities, and some of them are considered as “best practice” examples for public-private partnerships. The city of Potsdam for its part avoided other cases of material privatisation: when the municipal hospital, was in a financial crisis and the first international companies were knocking at the door, the city council refused the offers, but transferred the hospital into a public enterprise, which is today very well running from an economic perspective. Also the sale of public housing stock was refused by a majority of the council. But in fact these two companies do not differ a lot from private companies: wages in the hospital are low and rents in the public housing enterprise are not really lower than common market prices. Today, the water and energy enterprise EWP is also based on a private-public partnership. After its re-municipalisation, the public water enterprise merged with the public energy enterprise, which was already partly owned by E.ON edis. But in the official presentations, CEO Peter Paffhausen distinguishes between “good” and “bad” private partnerships. (Paffhausen 2008). In reality, the city of Potsdam does not have other options, because the municipality would not have the money to finance the buy-out from the private partner.

A counter model of a participative public company

In reaction to the fact that in 2008 the public energy branch lost 10% of its clients, a local group of citizens elaborated a counter model for a participative utility. “Die Andere” is a group of the alternative left. It is not a party organization, because it is constituted by local citizens without organisation in other cities or on higher tiers such as Land or national level. The group is represented in the municipal council since 1994 and known for its unconventional form of politics. As the group gained temporarily a seat in the administration board of the *Stadtwerke* holding, it challenged the secrecy of municipal enterprises. One result of the reflections was that the status as municipal enterprise is, because the rules of company law apply, not very helpful for citizen participation. Therefore, the group elaborated a model of participative utility under the public form of business organisation.

The so called *partizipativer Eigenbetrieb* is based on two ideas: One is to neutralize the democratic deficit and lack of transparency by participative devices. The other one is to better the economic outcome by integrating users' knowledge and customers' fidelity through confidence based on transparency. In this way the idea of a participative utility sought to propose an answer to the question: How can municipal enterprises keep customers if they cannot go down with the prices? Because of limitations of scale in small companies and due to the system of internal cross subsidies (supporting public transport by energy profits), public enterprises cannot be completely competitive with global energy companies. For this reason, the participative utility is combined with the notion of “fair prices”. Equal to “fair prices” for coffee, tea, etc. in the trade with developing countries/ the global South, the calculation of prices shall be made transparent for customers. Through this step, customers shall be enabled to learn, why prices cannot decrease. The idea is to gain the confidence of the customers when they know that the tariffs they pay for a service are used to promote the common welfare in

the municipality rather than going as a profit to private shareholders. Aiming at the strengthening of the identification with “their” company, citizens should be given an opportunity to intervene in political decisions. The concept seemed to be “revolutionary”, but the central idea is to simply apply the existing instruments of participation in public administration for policy-making in municipal utilities as well.

Four participative instruments are derived from this objective (see also figure 3): In order to respond to public demands, which were expressed in the media by unsatisfied users, the calculation of prices is sought to be made transparent. Detailed information on price changes should be made available to the citizens, informing them at the same time on the purchase prices of resources (for example of natural gas for the production of electricity). But necessary secrecy should be kept by committing users to come to workshops for obtaining confidential information. The concept also includes participative sponsoring, in order to achieve high visibility and to gain new customers. Potsdam’s Water and Energy Company operates as a local sponsor, but it is not clear who and why some organizations receive money and why others do not. Through participative sponsoring customers could decide upon the distribution of the funds. Customers might be empowered to vote on the projects to be sponsored, and certain criteria would guarantee that projects with a focus on ecological and social aims are supported. Especially participative campaigns, organised by users to get support for “their” single project, might be a way to attract the attention of (potential) customers. Furthermore, customer referendums on the company’s strategic decisions should serve to integrate users politically. For example: If citizens/ customers want that options of green energy are to be evaluated and assessed, they might initiate a referendum to rally support for this perspective. Finally, the administration board of the utility should be, according to this concept, open and pluralistic. One part of the members of the administration board should be delegated from ecological and social organizations. Also the political representation on the board should be more democratic: each political group should delegate at least one member, and also employees should be represented in the board. Consequently, one third of the board members would be politicians, another third employees and the last third would come from social and ecological organisations.

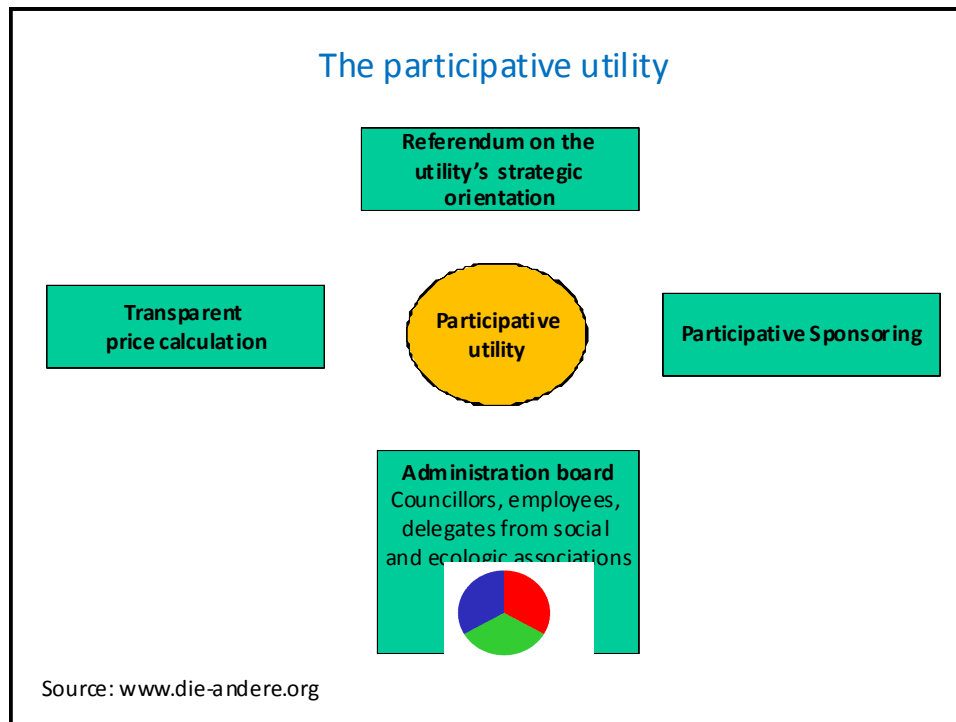


Figure 3: The participative utility

The participative municipal utility is a real *Utopian model*, meaning that the application of the concept would be coherent with public law in Germany. The model was elaborated with the participation of experienced councillors, political scientists and law scholars. Nevertheless, the CEO of Potsdam's Energy and Water Company, Peter Paffhausen, views it as “completely unrealistic”. He does not see how participation might contribute positively to the company’s economic outcome. He is against an opening-up of the price calculation, because competitors might take advantage of this. Furthermore, the contracts with Eurawasser demand to keep secrecy regarding the calculation of the water price until at least the year 2017. In this year the formal concession ends. With respect to participative sponsoring, he made it very clear that he makes the decisions alone, because he wants to keep a social balance in the distribution of funds. The general secretary of the women’s shelter association confirms that they receive money from the Energy and Water Company, but she is not allowed to say how much. And she would like to know how much soccer clubs get compared to them. But at least, in 2010 the Energy and Water Company supported a youth centre project. Reacting to the difficult situation with respect to leisure activities for young people, the Energy and Water Company offered one of its old buildings to be used for a youth club, giving even some additional hundred thousand euros for the renovation of the building. It is a project that Peter Paffhausen defends against the protest of the conservative and the liberal party. He does not leave a doubt, he is a good oligarch.

2.2 Breaking the black box through referendums?

The „participative revolt“ through the participative company was in its first attempt not successful, but the proposal contributed to the fact that its promoters, the independent political group of the alternative left, achieved in the last municipal elections their best result ever: At least some citizens must have understood that public enterprises are challenging local democracy. In fact, referendum and other participative instruments play a more and more important role in Germany's local political life since the 1990s. In some cities it already stopped material privatisations and public-private partnerships. But is the referendum sword sharp enough to open up the black box? Which effects do the referendums have? Do they contribute to an internal democratisation of public enterprises? The Berlin case can perhaps give some useful answers. In the German capital, an initiative of local NGOs tried to get access to secret documents via a referendum. This case is also interesting, because it illustrates the complexity of public-private partnership agreements inside the water sector. Furthermore, other experiences such as difficulties with cross-border leasing in Baden-Württemberg, and the successful referendums of Leipzig and Hamburg are discussed in this sub-chapter in order to learn more about the impact of direct democratic institutions.

The use of referendums in German local politics

In contrast to most municipalities in Europe, referendums initiated by citizens can lead to binding decisions in Germany. But the conditions for holding referendums differ from federal state to federal state. The federal states have the legislative competence to make the municipal constitutions for their territory and thus determine the criteria for local referendums. Before 1989, local referendums existed only in the south-western state of Baden-Württemberg. After the unification of the two German states, the municipal constitutions were reformed in nearly all federal states, introducing the direct election of the mayor and new participative instruments. As a consequence, citizens can now alter a decision of the municipal council, and citizens can put an issue on the agenda that has being neglected by local politicians. Using these devices, citizens have in some cases intervened in important ways in local politics. But using the direct democratic tools is not as easy as it seems. At the local level, referendums consist of two steps. In the first phase, a certain number of signatures have to be collected. If this is done successfully and the proposal is legally correct, citizens can vote on the issue with “yes” or “no” on a specific referendum day. But the majority has to reach a certain quorum. In the districts of Berlin, for example, the majority vote has to represent at least 15% of all registered voters. These criteria vary from state to state (see table 2). In Bavaria, it is easier to hold a valid referendum, because signatures of only 3-10% of the population are needed and the quorum for approval lies between 10-20%, which is relatively low.¹¹⁴ On the other hand, in Rhineland-Palatinate holding a referendum is more difficult: the number of signatures ranges from 6 to 15% of the voters and the quorum lies at 30%.

¹¹⁴ Corresponding to the size of the population, the percentages for the signatures and the quorum range between 3-10 % and 10-20 %. The bigger the size of the municipality, the lower is the percentage needed. All registered electors have the right to vote.

Overview on referendum criteria

Federal state	Issues	Initiation of referendum	Quorum for the approval of the vote	Is the procedure friendly?
	Range of issues ooo wide oo middle o narrow			
Baden-Württemberg	oo	5 - 10%	25%	No
Bavaria	ooo	3 - 10%	10 - 20%	Yes
Berlin (districts)	ooo	3%	15%	Yes
Brandenburg	oo	10%	25%	No
Bremen (city)	ooo	5%	20%	Yes
City of Bremerhaven	o	10%	30%	No
Hamburg (districts) ^z	ooo	2 - 3%	Nein	Yes
Hesse	ooo	10%	25%	Partly
Mecklenburg-Western Pomerania	oo	2,5 - 10%	25%	No
Lower Saxony	oo	10%	25%	No
North Rhine-Westphalia	oo	3 - 10%	20%	Partly
Rhineland-Palatinate	o	6-15%	30%	No
Saarland	oo	5 - 15%	30%	No
Saxony	ooo	(5 -)15%	25%	Partly
Saxony-Anhalt	oo	6 - 15%	25%	No
Schleswig-Holstein	oo	10%	20%	Partly
Thuringia	ooo	7 % (when signing in the municipal office 6 %)	10-20 %	Yes

Table 2: Overview on referendum criteria in Germany

Source: translated from Mehr Demokratie e.V. ([www.mehr-demokratie.de/...](http://www.mehr-demokratie.de/))

If we look at the statistical data, there seems to be a causal connection between the constitutional context and the performance. The German association Mehr Demokratie e.V. (2007) published a report on the concrete numbers of referendums: Out of 2,226 referendums that were held between 1956 and 2007, nearly 44% (968) were held in Bavaria, whereas Rhineland-Palatinate only makes up 2% of all cases. But not only the quorums influence the diffusion; the concentration of inhabitants has an impact as well: At the first glance, it seems that referendums are more common in small municipalities. More than two-thirds of all referendums were held in municipalities with less than 20,000 inhabitants. But this impression is misleading as there are many more small municipalities than cities. Linking population size to the number of referendums, it becomes apparent that referendums are more likely in bigger cities than in small municipalities. The association Mehr Demokratie has found out that in the city states of Berlin, Hamburg and Bremen, a referendum is statistically held on the district level every one or two years. By contrast, the referendum-probability of a Bavarian municipality is around one referendum in 14 years, and in federal states with “hostile” criteria, it is only one referendum in every 280 years, as it is the case in Rhineland-Palatinate. Obviously, it is easier to mobilise people in cities. The dense population and the

anonymity may be an advantage. Still some other criteria have an influence: There is a clear difference, whether NGOs can select signatures in the streets as in Berlin, or whether citizens have to go to the municipal administration for the signature. Finally, the issues allowed for a referendum are often restricted. In most federal states it would not be possible to initiate a referendum on ticket prices for public transport or on water tariffs.

Berlin: A referendum for the re-municipalisation of service provision

The echo and interpretation of a referendum is not always positive. The German political scientist Lars Holtkamp (2006) argues that referendums lead to blockades. Policy is not simply better, because direct democracy can stop the solution of problems when it is against a government's decision. He observed in North Rhine-Westphalia that referendums are mostly initiated or supported by minority parties and by the opposition, which try to alter the decisions of a legitimately elected government. Especially referendums against privatisation could, according to Holtkamp, impair the financial situation of municipalities. In Berlin, however, a coalition of NGOs tries to make public the contracts of a public-private partnership agreement as a first step towards a re-municipalisation of water provision. Does this produce more problems than solutions, as some political scientists warn? Or could this be a perspective to democratise the control of public service provision?

Indeed, Berlin has serious financial problems. And this was the central reason for the state government's coalition of conservatives and social democrats to privatise in the end of the 1990s several public utilities and enterprises, including the partial privatisation of water service provision. The driving force was Mrs. Annette Fugmann-Heesing, a social democratic senator (minister) in the city's government. Berlin Water is the biggest provider in Germany, and the bidding for the capital's water utility was at its time one of the biggest deals on the international market (Beveridge/Hüsesker 2008). But due to protests by opposition parties, trade unions, environmental and consumer associations as well as citizens networks; the government achieved only a partial privatisation of the water utility: In 1998, the government sold 49,9% of the utility, 51,1% remained in the hands of the federal state. The private partners are the international companies Veolia and RWE, each of them having acquired 24,95% of the shares. The structure of the business organisation is very complex. The direct provider is a utility structured according to the public form of business organisation, called *Anstalt des öffentlichen Rechts*. As figure 4 shows, the public utility is owned by a joint stock company based on the private form of business organisation, in which the private partners participate. Formally the city of Berlin keeps the control; central decisions have to be taken in a joint commission, where the government has the majority. But similar as the case in Potsdam has already shown, the private junior partners are *de facto* the dominant forces. Interview partners confirmed that Veolia leads the business due to its professional experience in water provision.

Holding structure of Berlin water provision services

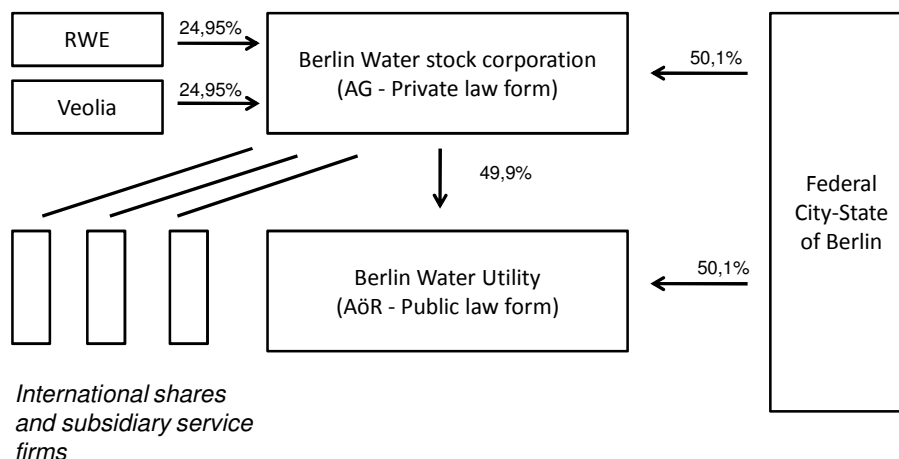


Figure 4: Holding structure of Berlin water provision services

After privatisation could not be stopped, the Green and post-Communist parties tried to attack the complex structure by legal measures. The courts confirmed the construct, but modified the rules of profit calculation. Still, it seems that the private partners get the major parts of the profits. According to Alexis Passadakis (2006), specialist from the alterglobalisation NGO Attac, the private partners took between 1999 and 2003 a total of 366.6 million euros in profits, while the city of Berlin only received 133.2 million euros. Also, the present government, in which the post-Communist party participates, admits that the private partners receive the main benefits from the cooperation.

A more radical interpretation comes from the *Berliner Wassertisch*, a local NGO-coalition against water privatisation. According to them the profits constitute 30% of the customer water price, as Mathias Behnis (2009), one of their activists, explains. Because of this, the NGO tries to achieve a re-municipalisation of the Berlin water utility. The NGO-coalition wants to make public via a referendum the secret contracts of the public-private partnership, because they assume that they are illegal. Taking Potsdam (and Grenoble in France) as examples, the coalition is looking for an exit option in the jungle of paragraphs. Oliver Schruoffeneger, Green representative in the Berlin state parliament, confirms that the contract has a volume of 1,500 pages, which can only be understood by specialised lawyers, but not by normal representatives. Today, access to this document is not possible anymore. Referring to the obligations of company law to protect business secrets, senator (minister) Harald Wolf refuses to hand out the contracts. Even members of parliament, as the Green representative Heidi Kosche, also activist in the local water coalition, cannot view it. In order to break the black box, the local water coalition is collecting signatures for a referendum, which would force the opening-up of the contracts. In contrast to referendums within municipalities and

districts, referendums at the state level require a pre-collection of signatures before starting the application phase. The water coalition already gathered 40,000 signatures in the winter 2007/2008, two times more than needed. But Berlin's mayor (prime minister) Klaus Wowereit stopped the procedure and declared the referendum illegal. It took nearly two years before the state supreme court admitted the referendum. Since spring 2010, the water coalition continues the collection of signatures. In order to enter into the voting-phase, they now need 170,000 signatures.

At this moment, the Berlin case does not seem to produce more problems than solutions, because neither the government nor the NGOs want to exacerbate the financial crisis of the city by buying back Berlin's water utility. At the same time, it is not sure whether the contract will be opened. It is possible that the group fails to gain sufficient support, even though water prices are an issue of public interest. Many citizens may not know that there is such a campaign going on. However, the discussion and the campaign itself have already changed the behaviour. The government is aware that it has to do something, because the coalition treaty between Social Democrats and post-Communists obliges the government to undertake efforts to re-municipalise public services. At present, it seems that the government attempts to re-negotiate the conditions of the public-private partnership. Even if Berlin will not be able to re-buy the water company, the government wants to push for some improvements. Maybe the Berlin senate will succeed with this, because it has already found out that part of the contract is juridically contestable.

The adventure of cross-border leasing

Albeit the bad experiences with public-private partnerships, some local authorities have created even more complex financing structures and steered into deeper problems: Some German municipalities concluded cross-border leasing contracts on their infrastructure with unknown consequences. Some dozen cities loaned the water network system or other parts of their infrastructure to US enterprises. In this type of deal, the city can still use the infrastructure, but due to the long-time loan, they are not allowed to make changes to it. This means that they have to maintain the networks, even if they are no longer needed. In the beginning, cross-border leasing seemed to be a good deal for both sides: The involved US enterprises could legally evade tax payments through this arrangement, and the German municipalities received some of this money in return. Now, however, the US government has stopped these deals, but the old contracts are still valid. In some cities, as in Stuttgart and in other parts of south-western Baden-Württemberg, the cross-border leasing arrangements have already led to higher prices and tariffs.

The members of the inter-municipal water utility ZV Bodensee-Wasserversorgung, which delivers water for 4 million consumers in south-western Baden-Württemberg, has payment commitments deriving from this kind of cross-border leasing arrangement. The 180 member municipalities of the water company now have to finance the payments to the US enterprises by raising the water prices. Indirectly, the city of Stuttgart is also affected, because the international company EnBW is an influential member of the ZV Bodensee-

Wasserversorgung on the one hand, and the water provider for the city of Stuttgart on the other hand. So it is likely that Stuttgart's citizens also pay for the payment commitments under this cross-border deal. For this and other reasons, a local initiative tries to achieve the re-municipalisation of water provision through a referendum. One of the members of this initiative is the senior citizen Werner Weber, who was cited in the introduction of this article. Weber and his fellow activists strive to cancel the contract with EnBW. This is possible, because EnBW's water concession has a time limit. The objective of the initiative is to get back water services into public ownership when the concession ends in 2013.

Maybe Stuttgart's councillors are willing to re-negotiate their contracts, because other cities already did so. In Hamburg, the initiative for public water collected sufficient signatures for a referendum. As a consequence, the state parliament cancelled its plans for privatisation (Birke 2008). In the Saxon city of Leipzig, 170,000 citizens participated in a referendum against the privatisation of public service provision in January 2008. A broad majority, 148,761 citizens voted against the privatisation, thus 35% of the registered electors qualified the decision. This represents a very high mobilisation, because the quorum in Saxony is 25% (compare also table 2). The organisers of the Leipzig referendum, an alliance of the local Attac group, trade unions, environmental NGOs and politicians, started the nation-wide platform APRIL against privatisation. The platform wants to convince other municipalities to keep their service provision in public ownership.

Referendums: A sharp but a heavy sword

The described cases show that referendums can be very successful. They do not only have an impact on the municipality concerned. They also contribute to a critical coverage on privatisation in the media. There are some national networks against water privatisation such as "Wasser in Bürgerhand" or "Unser Wasser". The German protest movement seems to be well-organised. Wherever a municipality plans to privatise water services, the appearance of a new protest group is very probable. But there are limits to this activism. First, there is the fact that referendums maybe a sharp sword, but it can be very heavy. The conditions for referendums differ from federal state to federal state, and most initiatives do not reach the quorum necessary for a valid vote. Referendums on re-municipalisation of services in particular can be very complicated, if the municipality has to buy back the shares of the private partner. In these cases, most cities do not have the money, and thus the buy-out might economically not be the best solution (due to the repayment conditions of the loans). Referendums are more likely to be successful in a pre-privatisation debate, as was the case in Hamburg. In the area of water, one of the few successful referendums until now was in Leipzig, while other cities are still collecting signatures.¹¹⁵ And some referendums fail because of formal criteria, as we will see later in the case of Hilden. Secondly, one has to acknowledge that referendums and discussions on public ownership do not necessarily alter the internal logics of public enterprises. The initiators of the Leipzig referendum write on their homepage that they are not completely satisfied with the post-referendum development. The

¹¹⁵ There are, however, successful referendums in other areas, e.g. against the privatization of public housing stock.

managements of public enterprises and city governments do not take referendums as an opportunity to open the black box. Or they do it only partly, as in Berlin. But they are still far away from introducing participative tools or from integrating citizens' knowledge for the goal of participative modernisation. Therefore, we have to look for further ways to open the black box.

3. Transparency as a bridge to more participation?

Quite a number of governments that have entered into public-private partnerships are not satisfied with the outputs as the cases of Berlin and Potsdam have showed. Politicians on the one hand may have an own interest in better democratic control of the publicly owned enterprises. But normally the managers of the enterprises, on the other hand, are not very sensitive to these aspects. Their interest is to run their enterprise efficiently by economic standards, democracy is not their job. The question is, how they could be convinced to engage in the “strange area of participation”. A possible answer to be discussed in the following section is the idea to use transparency and the prevention of corruption as a point of common interest between managers, councillors and NGOs. Is the notion of transparency a bridge to more participation?

A NGO against corruption: Transparency International

Corruption means that employees of public administration or companies are acting in personal favour and not for the common welfare or for the interests of their employer. Corruption is a silent deal: An employee uses his power to the (illegal) advantage of someone else. As return he or she also gets some benefits. Studies report that attempts of corruption are frequent in public administration. Obviously it depends on the motivation and the preparation of the administration, if the corruption attempt is successful or not. Most municipalities have had their experiences with this phenomenon and have had their own more or less “little” scandals. Water provision is in particular affected, according to an international report (Transparency International 2008).

But it is not always the big scandals that influence local policy. The anti-corruption official of the city of Bonn, Jürgen Suhr, distinguishes three form of corruption: First, there is ordinary small-scale opportunity corruption. It is characterised by small gifts, special promotions and rebates or modest sums of money. This type of corruption is not planned and not long-prepared, the content of the deal is still not clear. But small-scale corruption can sometimes be the entrance gate to higher levels of corruption. Once somebody has accepted the practice of corruption, he may be ready to do more voluminous deals. After agreeing on small cases, the person involved will at least hesitate to speak about bigger attempts of corruption, because he has to fear that the other will make public the former deals. Therefore it is necessary to observe that corruption develops step by step. The next degree is structural corruption, which intervenes in the market mechanism. Its practice is based on medium-term cooperation with the aim to create confidence between the partners. Suhr (2009) notes that at this degree, the

employee can be the dominant person. At the level of systematic corruption, networks are active, which are controlled from outside the administration by external actors. For example the Italian Mafia represents this kind of network, which is also characterized by a close contact to criminals.

In order to fight against world-wide corruption, the globally acting NGO Transparency International has been established. The head office is based in Berlin, but groups and offices exist in other countries as well. The inspiration of the NGO comes from liberal viewpoints, arguing that corruption undermines the roles of markets. Furthermore, Transparency International claims that corruption leads to a lack of political legitimacy and is against ethical values. In Germany, most members are banks, middle-sized companies, consulting organisations as well as some foundations and NGOs. In the last years, also some municipalities have entered the network, among them Hilden and Bonn. For the local level of government, the organisation has elaborated a “4-pillar-model” with detailed recommendations for municipal councils, local administrations, civil society, media and public enterprises. In the view of Transparency International, the latter ones, public enterprises, are confronted with a special problem of democratic control. For this reason, open access to information and mechanisms of control should already be laid down in the articles of the company. The administration, too, should become active to support these efforts. How does this principle work in practice?

Hilden: A pioneer for transparent administration

Hilden was one of the first towns that joined Transparency International. The process towards more accountability started in 2002 and the membership in the international NGO is only one part of all activities. It was the mayor at this time, Günther Scheib, who promoted personally this change and established mechanisms of corruption prevention in his municipality. Visitors of the official website of the town can read, that he earns 94,000 euros, and that he pays more than 23,000 euros for taxes, while earning 12,000 euros with external business activities. But this is only an illustration of his personal commitment; more important are the newly established tools against corruption.

Hilden (population 56,000) was a pioneer in appointing an ombudswoman against corruption. The ombudswoman is an independent lawyer who can be called, if employees, politicians or citizens have any doubts about corruption activities within the public administration. In Hilden, the ombudswoman is working voluntarily, she gets a cell phone from the administration and can be contacted independently. Until now there have been no major offences recorded, but before this change, the city has suffered from some corruption affairs in the fields of construction and house building. For the daily work, the central bidding office is more important. In contrast to former times, the bidding calls of the different departments are now centralised in one office, which is charged with carrying out the whole process and with its documentation. Another important measure was to give the employees instruction and training in corruption prevention. Some employees may not have known that small-scale gifts or some privately granted rebates in shops can impair the democratic functioning of the

administration. Councillors, too, had to sign a pledge and inform about their membership in associations and administration boards. The list of politicians, who refused to undergo this procedure, was made public. All these activities are coordinated by a working group of the heads of the main departments and the mayor.

With this ethical code, the town of Hilden managed to fight corruption in the administration quite successfully, but the town had to admit that municipal enterprises are not affected by these measures. Only the managers of the enterprises have to sign a paper that they will act against corruption and prepare their companies in an adequate form for this task. Maybe democratic control of public enterprises is not an important issue for Hilden, because the city has only some enterprises that are run under the private form of business organisation. However, the water services were already partly privatised last year. There was a referendum against it, but after collecting sufficient signatures, the voting was not held, because the municipal council rejected the referendum referring to formal mistakes. Obviously, the municipal council did not consider privatisation a loss of democratic control.

Bonn: A municipal enterprise is re-constructing its image

After the experience of Hilden, it is clear that public companies need to be included directly, if transparency is intended to be a means to facilitate the implementation of participative instruments. Until today, only the *Stadtwerke* of Bonn is a member of Transparency International. Other municipal enterprises have not become members until today. In this context, it is worth mentioning that Bonn and other cities of the region, such as Cologne, are known for a specific political culture, which is characterised by a traditional form of clientelism, called *Klingel*. It is based on informal support networks; in contrast to corruption there is no exchange for concrete deals. One may do a favour for someone, but he does not immediately get a return service. Only in the long-run, other members of the informal network will do a favour for him. This makes it very difficult for outsiders to enter the circles where political decisions are made.

The need of the *Stadtwerke* to join Transparency International is clearly communicated by the company's public relations office: In the year 2000, a major scandal of corruption became public. In the bidding process for the construction of a new power and heat supply station, the former manager accepted in the second half of the 1990s at least the payment of more than 700,000 Euros into his personal pocket. The media reported about the scandal and the case received nation-wide coverage. Perhaps it is not easy to control such a big apparatus as a *Stadtwerke* enterprise, which is charged in Bonn with energy, public transport, water provision and sewage collection. The origins of the company date back to the second half of the 19th century, when service provision was transferred from private actors to public administrations. From this time on, the *Stadtwerke* obtained more and more competencies. Today, the *Stadtwerke* enterprise is one of 35 municipal enterprises of the city of Bonn; it has 2,500 employees, only 500 less than the entire city administration proper. It is worth noting that the corruption affair took place in a time when the *Stadtwerke* were still regulated by public law. The transformation into a private form of business organisation was realised in

1999. Does this mean that service provision within the administration is not an alternative to public enterprises as it was recommended for the participative model for public-law utility in Potsdam? This question will be discussed in the conclusion of this article; first we should take a look at what kind of measures the city of Bonn has introduced for fighting corruption.

Some of the measures are very similar to those in Hilden. The company made a pledge against corruption, employees were trained, an ombudsman appointed, and there are clear instructions on how to handle gifts and other benefits. Furthermore, the management tried to raise the awareness of the employees for this problem. For this end, the company is working on an internal vision and a code of conduct, which not only describes roles but also ethical goals. It is obvious that the company has an interest to change its reputation. For this process to succeed, the motivation of the people who are working inside is crucial: Nobody likes to work in a company, which is considered in the public as corrupt. For this reason the membership in the NGO Transparency International, the positive vision and all the other measures shall symbolise a break with the past. Concerning sponsoring, contracts have to be made and a list of all sponsoring activities is checked by the administration board. But in Bonn, as well, transparency in this respect does not go beyond the walls of the company. The sponsoring activities are not made public, neither in Bonn nor in Hilden. But in contrast to Hilden, the municipality of Bonn has more opportunities to look inside public enterprises. On request of the municipal council or its finance control commission, the audit office can investigate financial activities inside the company. The audit office, which is obligatory in every German municipality, has a special status inside the administration. It is not under direct control of the mayor, and it is largely independent in controlling financial activities inside the municipality. Due to a change in the articles of the *Stadtwerke*, this right is extended to external entities that are owned by the municipality, too.

The audit office is also charged with the corruption prevention measures inside the administration. The activities were started long before official membership in Transparency International. The link between municipality and enterprises via free access to information granted to the audit office can be considered as a part of re-democratisation, but it has also its limits. The audit office is reporting mainly to the municipal council and has no particular commitment to citizens' involvement or participation. Furthermore, it cannot control a municipal enterprise on a regular basis, but only with a political mandate voted for by the council or one of its commissions. Nevertheless, the work of this office is important. The previous mayor resigned to run again in the elections, because the public prosecutor had started investigating against her in a case of embezzlement. Unlike the former manager of the *Stadtwerke*, who was never brought before the court, because he died before. These cases show, that even if a city wants to change, it is not easy if it is situated in a general political culture based on *Klüngel*.

The missing link between anti-corruption measures and participation

The measures against corruption are already useful taken for their own. A central bidding office, furthermore, may have also economic advantages for municipalities, because

experienced staff is preparing the bidding calls rather than every single department itself. As the case of Bonn has showed, these instruments can also be applied to public enterprises. But in most municipalities, corruption prevention does not reach as far as to the public enterprises. Bonn is likely to be an exception, but even there, the audit office needs an explicit mandate in order to start investigations. Perhaps the steering unit for public enterprises within the municipal administration has additional instruments of control, but frequently such offices are structurally overburdened (Innenministerium Nordrhein-Westfalen 2001). Further research needs to be done to get a solid answer in this respect. More important at this point is the question of democracy. Apparently, there is no link between corruption prevention and participation. Councillors and citizens still cannot exercise democratic control. One reason might be that Transparency International itself does not aspire this step. Nevertheless, a participative approach might strengthen the activities to fight corruption: Making price calculations transparent and enabling participation in sponsoring might serve both the ends of improving democratic control and of fighting corruption. Participation could provide the necessary pressure that measures against corruption are taken serious. From this point of view, participation might become a common interest of managers, councillors and social movements.

Conclusion

As anti-corruption measures are not yet constructing a bridge towards more citizens' involvement, we have to conclude that also participation and public enterprises remain, at least in Germany, in two separate worlds. This study cannot make a general judgement on privatisation and public-private partnerships, because it concentrated only on some selected cases. It may be that the majority of public-private partnerships are not problematic and that citizens do not even notice their existence. But it is noticeable that in cases where so-called "high prices" and "public-private partnerships" appear at the same time, critical citizens make a link between these the two phenomena. The responsible politicians are not innocent when citizens have doubts about public-private partnerships, because they create complex organisational structures which avoid transparency. Therefore, public-private partnerships establish and strengthen the black box, and protest movements appear where new privatisations are announced. Furthermore, the case of Potsdam showed that already public enterprises in a private form of business organisation represent an oligarchisation of local democracy because of the reduced access to the administration board, where central information is provided and important decisions are made. The majority of the councillors are excluded from this process, which means they cannot comply with their constitutional duty to exercise democratic control. As a consequence, their opportunities to enter into a political discussion about the orientation of service provision are limited. Only the leaders of the main parties can really argue on this topic, because they know the internal situation of the company.

For this reason we have to ask, why this *status quo* is maintained. For economic reasons, the management and the administration may prefer autonomous enterprises. Obviously the

mechanisms and needs of markets are very different from those of democracy. In this article, economic dynamics were not sufficiently analysed. At least in the energy sector, the publication of the price calculation would have negative consequences for the competitiveness of the public enterprises. On the other hand, especially the area of water is called a “natural monopoly”, and transparent price calculations would not have such consequences. We also have to take into account that participation might be a means to promote modernisation, as Sintomer/Herzberg/Röcke (2008) have showed in their international study on participatory budgeting. It seems that some managers in other European countries already have understood this relation as the following examples indicate: the inclusion of the water company in the participatory budget of Malaga (Spain), the user council on water in England, the citizen jury of the project Dem’eau in Nantes (France) or the short experience of the Water University in the region of Puglia (Italy) (Sintomer/Herzberg/Houdred 2010, von Braunmühl 2005). Participation in water issues is crucial in some experiences of the global South as well, see for example the experience of Cotchabamba (Bolivia) or some Maghrebi countries (Hachfeld 2008, Houdret 2010). Obviously a new generation of managers is needed to make a step in this direction. The oligarchisation of democracy has no doubt its advantages for the majority parties, which can delegate their leaders to the administration board, where they can make deals with their counterparts in the company management. It may even be that these discussions behind closed doors are less polemic and more oriented towards problem-solving than traditional council sessions, but this does not explain why other councillors are excluded even as listeners.

What could be the alternative? Would it be better to open up the management of public enterprises or to delegate service provision back to public forms of business organisation? In Germany, there are laws regulating the transformation of entities of public administration into public-law companies, but the case into the other direction is not intended. Nevertheless, it is possible to provide services under the roof of the administration and an employee of a municipal enterprise admits in an interview that he was more satisfied when his company was still a utility under the direct control of the administration. The meetings of the administration board were open, only when secrecy was really needed, the public was excluded, as it is the case in any other council commission. On the other hand, as we have seen, in the field of water provision the services are already run as public enterprises. It therefore would be important that the national legislator recognizes that public enterprises are different from private enterprises, and that public enterprises cannot be exclusively profit-oriented, but common welfare goals and democratic control must be assured as well. For this reason, the laws for public enterprises need to be modified. They should guarantee that all councillors can exercise their constitutional duties and also citizens have some influence on the enterprise’s policies. Probably some changes may already possible with the existing regulations. In the German city Münster, the administration board counts 19 members, including all political groups and some citizens. It is also possible to start with participative sponsoring as the plan for a participative company in Potsdam has laid out. But even with a new generation of managers this would not be sufficient. A reform of the laws will remain necessary in the end.

Bibliographie

Literature

- Behnis, Mathias (2009): "Kein Grund zu feiern". In *Junge Welt* from 29.10.2009
- Beveridge, Ross; Hüesker, Frank (2008): „Nicht-Öffentlichkeit als Prinzip: Die Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe. In *Wasserkolloquium* (ed.): *Wasser. Die Kommerzialisierung eines öffentlichen Gutes (Rosa-Luxemburg-Stiftung Texte 41)*, Karl Dietz Verlag, Berlin, 58-74
- Blanchet, Thomas (2009): "Gouvernance locale et "path dependency" dans la gestion des services urbains : le cas de l'eau et de l'électricité à Leipzig, Paper presented at the conference *Regieren auf lokaler Ebene im Osten Europas from 26th-27th of November 2009*, Centre Marc Bloch, Berlin
- von Braunmühl, Claudia (2005): *Water Governance – Partizipation in der Wasserversorgung (netWORKS-Papers n° 18)*, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin
- Bockhahn, Steffen; Weise, Katharina (2010 forthcoming): *Wasser, Strom und Straßenbahn. Die öffentlichen Unternehmen aus linker Sicht (Crashkurs Kommune 3)*, VS Verlag, Hamburg
- Candeias, Mario; Rilling, Rainer; Weise, Katharina (2009, ed.): *Krise der Privatisierung. Rückkehr des Öffentlichen (Rosa-Luxemburg-Stiftung Texte 53)*, Karl Dietz Verlag, Berlin
- Edeling, Thomas 2003: „Rollenverständnis des Managements in kommunalen Unternehmen“, in : Harms, Jens/Reichard, Christoph (eds.): *Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends*, Nomos, Baden-Baden:, 235-254
- Fitch, Komberly (2007): "Water Privatisation in France and Germany: The Importance of Local Interest Groups". In *Local Government Studies*, vol. 33, no. 4, 589-605
- Franzke, Jochen (2008, ed.): *Wasser. Zukunftsressource zwischen Menschenrecht und Wirtschaftsgut, Konflikt und Kooperation*, Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung, Potsdam
- Hachfeld, David (2008): "The Remunicipalisation of Water – Some Reflections on the Cases of Potsdam and Grenoble", Paper presented at the *European Summer University of Attac from 1st to 6st of August 2008*, Saarbruecken, [www.who-owns-the-world.org/...](http://www.who-owns-the-world.org/)
- Herzberg, Carsten; Boede, Lutz; Meyerhöfer, Wolfram; Schliepe, Gregor 2009: „Faire Preise für Strom, Gas etc. Welche Chancen hat der partizipative Eigenbetrieb?“. In Blaha, Barbara; Weidenholzer, Josef (ed.), *Gerechtigkeit. Beiträge zur Sozial-, Bildungs- und Wirtschaftspolitik*, Braumüller, Wien, 41-54
- Holtkamp, Lars (2006): „Partizipative Verwaltung – hohe Erwartungen, ernüchternde Ergebnisse. In *Politische Vierteljahresschrift (PVS)*, vol. 37, Special edition 2006, 185-207
- Houdret, Annabelle (2010): *Wasserkonflikte sind Machkonflikte: Ursachen und Lösungsansätze in Marokko*, VS Verlag, Wiesbaden

- Innenministerium Nordrhein-Westfalen (2001, ed.): *Bericht über die vergleichende Untersuchung „Beteiligungsverwaltung“*, Publikation des Innenministeriums, Düsseldorf
- Killian, Werner/Richter, Peter/Trapp, Jan Hendrik (2006, ed.): *Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 25)*, Edition Sigma, Berlin
- Köstler, Roland; Zachert, Ulrich; Müller, Matthias (2006): *Aufsichtspraxis. Handbuch für die Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat*, Bund-Verlag, Frankfurt (Main)
- Lederer, Klaus (2004): *Strukturwandel bei kommunalen Wasserdienstleistungen: eine Untersuchung aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive*, Berliner Wissenschaftsverlag, Berlin
- Libbe, Jens; Tomerius, Stephan; Trapp, Jan Hendrik (2002, ed.): *Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs (Difu-Beiträge zur Stadtforschung)*, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin
- Mainwright, Hilary (2009): *Public services reform...but not as we know it! A story of how democracy can make public services genuinely efficient*, Compass/Unison, Hove
- Otto, Birke (2008): „Die Hamburger Wasserwerke sind Ausdruck des Bürgersinns. Lokale Proteste in Zeiten sich wandelnder Staatlichkeit“. In Wasserkolloquium (ed.): *Wasser. Die Kommerzialisierung eines öffentlichen Gutes (Rosa-Luxemburg-Stiftung Texte 41)*, Karl Dietz Verlag, Berlin
- Paffhausen, Peter (2008): „Gestaltung von Public Private Partnerships. In: Bauer, Hartmut/ Büchner, Christiane/ Brosius-Gersdorf, Frauke (ed.): *Verwaltungskooperation. Public Private Partnerships und Public Partnerships (KWI Schriften 1)*, KWI – Kommunalwissenschaftliches Institut, Potsdam
- Passadakis, Alexis (2006): *Die Berliner Wasserbetriebe. Von Kommerzialisierung und Teilprivatisierung zu einem öffentlich-demokratischen Wasserunternehmen*, Vereinigte Europäische Linke/Nordische Grüne Linke, Berlin/Brüssel
- Rehmet, Frank; Mittendorf, Volker (2007): *Erster Bürgerbegehrensbericht Deutschland 1956-2007*, Mehr Demokratie e.V./ Philipps Universität Marburg, Berlin/Marburg
- Sintomer, Yves ; Herzberg, Carsten ; Röcke, Anja, 2008: *Les budgets participatifs en Europe. Des services publics au service du public*, La Découverte, Paris
- Sintomer, Yves/Herzberg, Carsten/Houdret, Annabelle (2010): *La participation des usagers dans la gestion de l'eau avec un focus sur les entreprises municipales (Rapport de recherche)*, Paris, Ville de Paris/Centre Marc Bloch
- Suhr, Jürgen (2009): *Korruptionsprävention bei der Bundesstadt Bonn*, Stadtverwaltung Bonn, Bonn, Konzept zum Vortrag
- Wackerbauer, Johann (2009): „Struktur und Entwicklung der Wasserversorgung in Deutschland im Vergleich zu anderen europäischen Ländern“. In *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, vol. 32, no. 2/2002, 133-148
- Wolfers, Benedikt (2000): „Privatisierung unter Wahrung der öffentlich-rechtlichen Rechtsform: Der Modellfall Berliner Wasserbetriebe. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, Heft 2 (2000), 765-767

Documents (selection)

- Barsig, Michael; Becker, Frank; Hoffmann, Gisela; Rubelt, Jürgen (2005, ed.): Dokumentation der Fachtagung „Wasser – Waffe, Ware, Menschenrecht? Wege zu einer nachhaltigen Wasserwirtschaft“ from 9th February 2005 organised by Kooperationsstelle Wissenschaft/Arbeit (KOOP) and Kooperations- und Beratungsstelle für Umweltfragen (kubus) of TU Berlin, published by Oekom Verlag, Munich
- BDEW et al (2005, ed.): *Profile of the German Water Industry 2005*, Bonn
- BDEW et al (2008, ed.): *Profile of the German Water Industry 2008*, Bonn
- Berliner Wassertisch (2007, ed.): *Wer wir sind, was wir wollen und wofür wir kämpfen*, Berlin, *Flyer of the NGO*
- Herzberg, Carsten (2009): *Bericht über die Tagung „Re-Kommunalisierung und Partizipation?“ vom 10.-11. Juli 2009 in Potsdam*, Berlin, internes Dokument
- Die Andere (2008): *Städtische Unternehmen unter Bürgerkontrolle. Konzept zur Gründung eines partizipativen Eigenbetriebes in Potsdam*, www.die-andere.org
- Landeshauptstadt Potsdam (2001, ed.): *Basisaussagen zum Thema „Wasser in Potsdam ohne EURAWASSER“ (Potsdam Information 42/01 vom 31.01.2001)*, Presse- und Informationsamt der Landeshauptstadt Potsdam
- Landeshauptstadt Potsdam (2008,ed): *Ergebnisse der Kommunalwahlen am 28. September 2008 in der Landeshauptstadt Potsdam (Statistischer Informationsdienst Nr. 2/2008)*, Potsdam
- Landeshauptstadt Potsdam (2009, ed.): *Gremienbesetzung bei der Energie und Wasser Potsdam GmbH – EWP (Drucksache 09/SSV/0314)*, Potsdam
- Transparency International Deutschland e.V. (2006, ed.): *Handreichung für ein kommunales Integritätssystem. Das 4-Säulen-Modell*, Transparency International, Berlin, www.transparency.de/...
- Transparency International Deutschland e.V. (2007,ed.): *Checkliste für „Self-Audits“ zur Korruptionsprävention in Unternehmen*, Berlin
- Transparency International Deutschland e.V. (2009,ed.): *Checkliste für „Self-Audits“ zur Korruptionsprävention in Kommunen*, Berlin
- Transparency International et al (2008, ed.): *Global Corruption Report 2008. Corruption in the Water Sector*, University Press Cambridge, Cambridge

Articles from newspapers

- „Berlin kann Wasserbetriebe nicht verstaatlichen“, *Potsdamer Neuste Nachrichten* from 7.01.2010
- „Bürger zahlen für gescheiterte Privatisierung“, *Potsdamer Neuste Nachrichten* from 27.03.2009
- „Stadtwerke zu mehr Transparenz verpflichtet“, *Potsdamer Neuste Nachrichten* from 5.03.2009
- „Warum das Wasser so teuer ist“, *Potsdamer Neuste Nachrichten* from 28.02.2009
- „Potsdamer Abwasser sei ‚gefühlte‘ nicht teuer“, *Potsdamer Neuste Nachrichten* from 28.08.2008

„Leitungswasser ist nirgends teurer“, *Potsdamer Neuste Nachrichten* from 27.08.2008
„Stadtwerke-Chef gegen mehr Mitbestimmung“, *Potsdamer Neuste Nachrichten* from 23.08.2008

Other sources

Interviews

Oliver Schruoffeneger, Berlin Parliament
Matthias Behnis, Member of the local initiative „Berliner Wassertisch“
Thomas Blanchet, Freie Universität Berlin/ Centre Marc Bloch
Annabelle Houdret, Adelphi Research
Mr. Taufer, Mr. Watzmann, Mr. Klausgrete, Municipality of Hilden
Jürgen Suhr, Audit office, Municipality of Bonn
Karl-Heinz Kefferpütz, Stadtwerke Bonn

Websites

German Water Industry

www.vku.de (Association of Local Utilities)
www.bdew.de (German Association of Energy and Water Industries)
www.dbvw.de (German Association of Water Management Associations)
www.dvgw.de (German Technical and Scientific Association for Gas and Water)
www.dwa.de (German Association for Water, Wastewater and Waste)

Enterprises

www.stadtwerke-bonn.de/ (*Stadtwerke* Bonn)
www.berlinwasser.net (Berlin joint stock company on water)
www.bwb.de (Berlin water utility)
www.swp-potsdam.de (*Stadtwerke* Potsdam)
www.stadtwerke-muenster.de (*Stadtwerke* Muenster)
www.zvbvw.de/ (Bodensee water utility in Baden-Wuerttemberg)
www.enbw.com (International multi utility company, also responsible for water in Stuttgart)

NGOs

www.transparency.org
www.transparency.de
www.mehr-demokratie.de
www.democracy-international.org

National initiatives against water privatization:

www.wasser-in-buergerhand.de/
www.unser-wasser.de/

www.april-netzwerk.de/
www.who-owns-the-world.org/

Local initiatives

www.buergerbegehren-leipzig.de/ (Leipzig)
www.berliner-wassertisch.net/ (Berlin)
www.unser-aller-wasser.de/ (Stuttgart)
www.buergerbegehren-hilden.de/ (Hilden)
www.die-andere.org (Potsdam)
www.is-kassel.org/unser-wasser-kassel/ (Kassel)

ANNEXE: GUIDELINES FOR THE CASE STUDIES

In France, while water management does include a relatively strong participatory component at the basin level, municipal water management units have so far much less adopted such approaches. In this context, the aim of the present project is to analyse different modes of user participation in water management across Europe. For this purpose, five cases representing different approaches to user participation are examined more closely. In each case, an analysis of the forms and conditions of participation as well as different partnerships with public and private entities aims at identifying key factors of success but also limits to these approaches.

We are particularly interested in how the form of participation adopted contributes to the following four issues:

- **Contribution to key issues of democracy** (transparency, stimulation of public debates, political legitimacy of the managing authority and of the service as such)
- **Contribution to knowledge about relevant social issues** (better identification of needs, capacities and the distribution of costs and benefits)
- **Contribution to the economic, administrative and social efficiency of water management** (adequate responses to local needs, pressure for the responsiveness or the reorganisation of services, adoption of new technologies and/or new forms of social organisation, improvement of cost-benefit sharing)
- **Contribution to sustainable development** (new practices and attitudes adopted by users and managers for the improvement of ecological sustainability)

Keeping these four concerns in mind, the analyses of the case studies should critically evaluate the approach adopted and allow an understanding of the dynamics of the processes engaged. However, these guidelines are only indicative; please feel free to consider any other aspect you may find relevant in your particular case. Please do use any relevant qualitative methodology of data collection such as interviews, analysis of documents and observations.

As water management is a very complex issue, we propose to focus on two main areas:

- Drinking water services, including water provision, allocation and sewage water treatment, and
- Water management at a more general level such as basin management or any other level where users are involved.

Please use the following terms as defined for the purpose of this study:

public law: is the law which gives legal status to government and organisation of administration

private law: is the law of companies.

public enterprise: it is a company on private law (S.A., GmbH, Limited etc.) which is entirely or mainly owned by a public actor (municipality, region, national state).

private enterprise/private actor: company owned by a private actor

Public-private-Partnership: company of mixed ownership (public/private)

Concerning the definition of participation, please explain how you use the term in your article: is it restricted to consultation of water users or does it include rights and duties?

As for the content of the study itself, you may address the following issues to the extent relevant in your particular case:

A) Context

Please give **some general information about water management** in your country and in your specific field of study

- Which level of government is responsible for water provision: municipal– regional/ basin-wide – national?
- How is water provision and allocation organised? Is it administered by public law or in form of public and private enterprises?
- What is the importance of public water provision with respect to private enterprises?
- What are the main topics and conflicts in the debate of water provision in general?
- Have there been any recent institutional changes in water management, for example concerning the role of communities or of the private sector?
- Are multinational enterprises or conglomerates involved in water management? And if so, are these same companies also important players on other markets, such as waste, infrastructure and traffic, health or other domains?

Please provide a **short description of your case study** including

- A description of the delivery service to investigate (size, number of users, number of employees, geographical and political situation in the country, organisation of the service – only responsible for water or also for other services, and links to other companies via ownership participation).
- Some information on the history of the service and mayor steps of development
- Information on whether there is a public debate on water (media, parliament etc.)?
- Information on local problems and topics of water related debates

B) History of the process:

Who has decided to launch a participatory process? Who has implemented it? Have there been resistances, by whom? Was there a wide public debate or not? Were any alternatives to the model adopted presented, and if so what were the main arguments for and against the different options?

C) Description of the procedure

Please specify on which aspect of water management you are focusing (drinking water, general water management). Please give us some information about how transparency and participation are organised regarding the aims of the process as well as the technical aspects.

Please refer to **the aim of the process** you analyse:

- What was the motivation for transparency/participation?
- Who are the promoters of transparency/participation?
- Was there a public debate on participation in the moment of introduction? What were the arguments to implement transparency/participation?
- Was there/is there some resistance, critics, doubts on transparency/participation? Who expresses it?

Please let us know about the **basic technical aspects of the procedures** adopted:

- How is the procedure of participation and/or transparency organised?
- How frequently are participatory approaches applied, i.e. is it only a single experience, a repeated process or a continuous process without interruptions?
- Who is involved in participation? How many people are concerned and are this number expected to be extended or reduced in the future?

Decision on water policy and implementation of participation

In Europe municipal enterprises (or water enterprises in general) have very different forms of management. Especially the degree of political control and leaderships differs and depends on the organizational form of enterprises. Some enterprises are led by political “presidents” which have more power than the technical head of the enterprise. In other cases the position of the manager and the autonomy of the enterprise are very strong while political influence and control remains marginal. This structure has an important influence whether or not participative proposals are respected (for example: if political leaders are organizing participation while managers do not have to respect the outcomes – the influence of participation may remain weak).

For these reasons, please let us know who decided the implementation of participation and who has the last decision on the application of the proposals.

- a) The last decision has the manager of the enterprise
- b) The last decision has the political president or political control commission
- c) The last decision has the municipal council

Please let us know in every case who decided the implementation of participation.

D) The four key issues to be evaluated

Contribution to key issues of democracy

- Does participation contribute to enhancing transparency and to which degree (only information or is a real control possible)?
- In which way does the procedure stimulate public debate (does public media report, are there discussions on the internet etc.)
- Does the approach adopted impact the political legitimacy of actors and institutions involved? Which are key issues in the regard, such as prices, quality, and coverage?
- Does the procedure have an influence on the political conflict and debate?

Contribution to knowledge about social issues

- Is participation improving the analysis of social issues, needs and capacities in general?
- Is a social dimension mentioned in the debate – by whom?
- Is there an influence on price policy and/or better distribution?
- Is there a dimension of bettering healthcare?
- Are the convincing social effects in general and on which degree?

Contribution to the economic, administrative and social efficiency of water management

- Does participation/transparency improve the analysis of needs and capacities? Does it influence plans of investment and/ or requalification on infrastructure?
- Does it impact the economic, administrative and social efficiency and quality of services?
- Does the approach adopted influence management in any other way, for example regarding the marketing/ image policy of the entity in charge?
- Does the approach adopted impact prices for water services and where the modes of financing these services changes, for example regarding cross-subsidising etc?
- Does the approach adopted impact the coverage rates with respect to the access of people to water from existing networks or regarding the integration into new networks?

Contribution to sustainable development

- Does the approach adopted influence the behaviour of water users regarding quantity and quality of the resource?
- Does the approach enhance the understanding for sustainable development, and is any action taken for improving awareness in this regard?
- Which are the mechanisms adopted for monitoring and compliance of environmental rules and concerns? Are there participatory approaches to this issue?

E) Evaluation and comment

Please comment your case study regarding the immediate findings and the lessons learned at a more general level:

- Potential and limits reflecting the local context as well as recommendations on how to overcome the problems identified
- General recommendations on the basis of the findings of this research: how should issues of participation and transparency be reinforced?
- To which degree are the findings of your case study relevant for other regions or countries? Under which conditions could the procedure adopted be transferred, and which are possible limits to the applicability?