

La démunicipalisation du service de l'énergie à Stockholm

Les effets sociaux d'un marché dérégulé

**Frédérique Boucher-Hedenström
Jonathan Rutherford**

En à peine plus de 10 ans, l'ouverture à la concurrence des marchés de réseaux suédois – vols aériens domestiques, télécommunications, poste, transports et énergie – a profondément bouleversé les conditions de production et de fourniture des services concernés. Seul rescapé de cette fièvre de dérégulation, le secteur de l'eau relève toujours, sauf rares exceptions, de régies communales ou intercommunales.

Ces dérégulations s'inscrivent dans le mouvement de réformes entamé en réponse à la crise économique et budgétaire de la fin des années 1980 : déréglementation des marchés financiers et bancaires, réformes de la fiscalité, des marchés publics, de la politique du logement...¹ Dans la même perspective, la sphère publique est rationalisée et modernisée : décentralisation/déconcentration, redistribution des rôles entre fournisseurs de services, ouverture au secteur privé, transformation des statuts juridiques des entreprises publiques et nouvelles formes de gouvernance locales. La dérégulation du marché de l'énergie fait l'objet depuis 10 ans d'évaluations, d'enquêtes et de rapports, officiels et/ou critiques. Les débats, intenses, ont été largement répercutés par les médias. Il est donc aujourd'hui possible d'en mesurer quelques effets.

La transformation du paysage énergétique en Suède

La libéralisation du marché de l'énergie (électricité, chauffage urbain, gaz naturel²), s'est faite pragmatiquement (aucune décision parlementaire n'en est à l'origine³) et ses étapes ont été successivement franchies par tous les gouvernements, quelle que soit leur couleur politique.

Tout d'abord, les activités liées à la production et à la vente, d'un côté, à la transmission de l'électricité, de l'autre, ont été séparées. Une autorité publique spécifique a pris en 1992 la responsabilité du réseau national qui incombait jusqu'alors au monopole d'État Vattenfall. Ce dernier, trans-

formé en société anonyme publique, a conservé ses activités de production. En 1996, le marché de l'électricité⁴ a été officiellement ouvert à la concurrence (production et vente). En novembre 1999, étape fondamentale, tous les consommateurs – entreprises et ménages – ont acquis le droit de changer gratuitement de fournisseur. Désormais « actifs » sur le marché, ils peuvent choisir en toute liberté et renégocier leurs contrats. La régulation des activités de réseaux (le commerce de l'électricité échappe pour l'instant à toute régulation), confiée depuis janvier 2005 à une unité semi autonome (EMI) à l'intérieur de l'Agence nationale de l'énergie (STEM), relèvera, en janvier 2008, d'une autorité de régulation totalement indépendante, à l'exemple des télécommunications⁵.

La libéralisation a radicalement transformé la structure de la branche (réseaux, production, vente), et a accentué l'internationalisation et la concentration du secteur et modifié la structure de propriété des entreprises. Désormais, trois oligopoles dominent : Vattenfall AB, propriété à 100 % de l'État (45 % de l'électricité produite), E.ON Sverige AB, filiale de l'entreprise allemande E.ON Energie (21 %) et Fortum, propriété de l'État finlandais cotée en Bourse (21 %). Propriétaires, à côté de quelques grandes communes, des réseaux régionaux (Vattenfall en détient 50 %) et de réseaux locaux, ces trois acteurs concentrent 87 % de la production

1. Pour une histoire récente des transformations des services publics en Suède, voir Boucher-Hedenström F., 1998.

2. L'énergie suédoise est basée essentiellement sur le nucléaire (50%) et l'hydroélectricité (40%).

3. En revanche, le corpus réglementaire est très important.

4. C'est essentiellement à l'électricité et au chauffage urbain que nous nous intéresserons ici, le marché du gaz étant marginal.

5. *Mission pour la création d'une autorité de régulation des marchés de l'énergie*, Ministère de l'économie, le 1^{er} janvier 2007.

Les Annales de la recherche urbaine n°103, 0180-930-X, 2007, pp.144-152
© MEDAD, PUCA



Frédérique Boucher-Hedenström

Environs de Stockholm, petite centrale thermique au bois et aux ordures ménagères, de création récente

et 50 % de la vente⁶. Conséquence de cette concentration, le nombre de compagnies municipales d'énergie a diminué de 143 en 1996 à 56 en 2004⁷. Parmi les 10 plus grandes communes, cinq sont restées propriétaires de leur réseau, dont Göteborg deuxième commune du pays. Les autres ont vendu leurs compagnies d'énergie, soit à l'État (Uppsala à Vattenfall), soit à des entreprises étrangères (Stockholm). Or la structure de la propriété influe non seulement sur le pouvoir municipal en matière d'énergie, mais aussi sur le niveau des charges des logements, nettement moins élevées dans les communes propriétaires de leurs sociétés d'énergie.

Les prix payés par les utilisateurs finaux ont considérablement augmenté en 10 ans. Sur les raisons de cette hausse, les avis sont partagés : climat, investissements antérieurs insuffisants, fermeture de réacteurs nucléaires, défaut de contrôle sur les groupes dominants, lacunes de la protection du consommateur, crédits d'émission de CO₂... Mais, de l'avis général, ont contribué à cette évolution les transactions sur le marché nordique de l'électricité (Suède, Norvège, Finlande, Danemark), régulé par la bourse d'échange Nord Pool, qui organise le commerce de l'électricité et les échanges entre producteurs et vendeurs. Y sont actifs aussi bien les producteurs d'énergie que les distributeurs, les industries et autres usagers finaux. 30 % du commerce de l'électricité à l'intérieur de la zone Nord Pool se fait par l'intermédiaire du « spot market » (distribution de l'électricité au jour le jour) de Nord Pool, le reste passant par des accords bilatéraux. Basés en grande partie sur la production hydroélectrique, les prix ont tendance à

monter pendant les périodes sèches et à diminuer pendant les périodes humides. Il peut y avoir, par conséquent, des différences importantes entre les prix payés par les consommateurs selon la période (sèche ou pluviale) quand ces derniers négocient leurs contrats à prix fixe. En tout état de cause, depuis la création en 1993 de Nord Pool, les variations de prix sont beaucoup plus accentuées qu'auparavant.

En Suède, les prix « tout compris » (énergie, tarifs de réseaux, taxes) augmentent constamment : de +86 % TTC en 1996 à + 71% en 2004, selon une estimation gouvernementale⁸, +13 % depuis 2005⁹. Et, si aujourd'hui 55 % des consommateurs sont « actifs », leur marge de manœuvre est limitée. En effet, le prix de l'électricité fournie à la maison se décompose en « prix de l'énergie électrique » proprement dit (36 %), tarif de réseau (19 %) et taxes + TVA (42%). Ce n'est que sur le premier poste, auquel il faut ajouter le « certificat électrique » (3 %), soit au total 39 % du montant de la facture, que peuvent en principe agir les consommateurs¹⁰. Très

6. Source : EMI, 2007.

7. Source : SOU, 2004.

8. Source : SOU, 2005. Cette publication est également connue comme le *rapport Dan Andersson*, du nom de son responsable.

9. « Les prix ont atteint en 2006 des niveaux impensables jusque là », EMI, op. cité.

10. Chiffres STEM, *Le marché de l'électricité en 2005*



Frédérique Boucher-Hedenström

Siège de Nord Pool à Stockholm

critiques sur les prix et le fonctionnement du marché dérégulé, ils jugent défavorablement la branche de l'électricité : les avis négatifs sont passés de 38 % en 2005 à 50 % en 2006¹¹.

Depuis la dérégulation, les entreprises agissent sans réelle concertation et la préoccupation de l'approvisionnement national n'est pas forcément leur premier souci, ce qui a pour effet indirect de diminuer les investissements et d'accroître les risques de dysfonctionnements au niveau régional.

De l'avis même des entreprises, la dilution et la délocalisation des responsabilités contribuent à ces dysfonctionnements, ainsi que, sur le terrain, la dégradation des ressources d'entretien et le manque de techniciens formés et expérimentés. Depuis le début des années 2000, le nombre et la durée moyenne des coupures de courant ont augmenté : une coupure – sans avertissement – par client par an¹².

Initiée par les conservateurs en 1991, la réforme des marchés a été poursuivie par les sociaux-démocrates qui ont repris le pouvoir en 1994. D'inspiration centrale, les libéralisations – et notamment celle de l'énergie – ont, en dépit des réticences initiales, été acceptées par de nombreuses municipalités, satisfaites « d'utiliser l'argent de la vente à des objectifs peut-être plus intéressants politiquement »¹³.

Mais, avec la vente de leurs compagnies d'énergie et/ou de chauffage urbain, elles ont perdu un outil de maîtrise de leur territoire. Ceci est particulièrement remarquable dans le cas de Stockholm.

Stockholm : la démunicipalisation des services de l'énergie

Les municipalités ayant cédé leurs compagnies d'énergie n'ont désormais qu'une influence limitée sur la question de l'énergie : la production, l'approvisionnement et la fixation des prix leur échappent. Dans la capitale, le monopole municipal a fait place à un monopole quasi-privé : la société Fortum, cotée en Bourse, régie par la législation sur les sociétés anonymes et dont la majorité des actionnaires est finlandaise.

Jusqu'à la dérégulation des années 1995-1997, la production et la fourniture de l'électricité et du chauffage urbain relevaient d'un monopole public municipal, Stockholm Energi (transformé en société anonyme publique en 1992). Produisant son électricité à partir des énergies nucléaire et hydro-électrique, il avait acquis, entre 1990 et 1996, diverses centrales hydro-électriques et des lignes à

11. Enquête réalisée annuellement par l'Institut de sondage, TEMO, pour la branche de l'énergie.

12. EMI, 2006. En janvier 2005, le débat, déjà houleux, a rebondi à la suite d'une très forte tempête, au sud de la Suède, détruisant 3000 kilomètres de câbles électriques et privant d'électricité, de télécommunications, de routes, plus d'un demi million de foyers et des milliers d'entrepreneurs.

13. Représentant de Fortum, entretien, mars 2005.

haute et moyenne tensions. En 1998 – majorité sociale-démocrate – Stockholm Energi fusionne avec le Finlandais IVO¹⁴. Dans la nouvelle société, « Birka Energi » (électricité et chauffage urbain), le capital est partagé également entre les deux partenaires. Si l'influence de la Ville, responsable de la stratégie, est encore dominante, une clause du contrat passé entre les deux partenaires prévoit la possibilité pour le groupe finlandais de racheter la part de la ville. Et en 2001 – majorité conservatrice – la partie « électricité » de la compagnie est vendue en totalité au partenaire finlandais, devenu entre temps Fortum. Selon le maire, « c'est une bonne affaire pour les contribuables et les consommateurs. Cela évite à la Ville les risques économiques et libère du capital qui peut être investi dans le développement de Stockholm et de ses infrastructures »¹⁵.

Aujourd'hui Fortum Distribution est propriétaire du réseau de distribution de l'électricité à Stockholm, à l'exception d'une zone au nord de la ville desservie par Vattenfall. De plus, Fortum domine nettement le marché de la vente (80 %), pourtant ouvert, depuis la dérégulation, aux acteurs extérieurs. Les prix, comme ailleurs, suivent les fluctuations de la bourse Nord Pool.

Autre secteur cédé à Fortum par la Ville de Stockholm : le chauffage urbain qui couvre 70 % à 75 % de la demande en chauffage, en constante augmentation, sous l'effet du boom actuel de la construction. L'accord de cession est un peu particulier. Si la Ville possède seulement 9,9 % du capital de la nouvelle société, Fortum Värme, elle a obtenu que « l'influence » soit partagée à 50-50 entre les deux partenaires. Ceci signifie qu'elle nomme la moitié des représentants au conseil d'administration et qu'elle est, de plus, intéressée pour moitié aux bénéfices de la société. Situation paradoxale où les intérêts de la Ville et ceux des consommateurs entrent en collision. En réponse aux critiques, les représentants de la commune arguent qu'avec l'argent ainsi dégagé, ils peuvent investir dans des mesures... favorables à l'énergie¹⁶.

Sans aucune « influence » sur le marché de l'électricité et objectivement « intéressée » à la hausse des prix du chauffage urbain, la Ville n'a plus qu'à inciter le consommateur à être « actif », c'est-à-dire à faire jouer la concurrence entre les fournisseurs. Quelques autres possibilités d'action existent néanmoins. Ainsi, toute nouvelle localisation d'un site de production ou de distribution de l'énergie se décide en étroite coordination avec la Ville.

Or, l'accroissement de la demande en logements neufs oblige à étendre les capacités en chauffage urbain et à améliorer les branchements et les interconnexions de réseaux. Par ailleurs, grosse consommatrice d'énergie pour ses propres bâtiments (25 % de l'énergie consommée sur son propre territoire), la Ville agit indirectement par le biais des appels d'offres – dans lesquels elle insère l'exigence « d'énergie propre ». Regroupés sous un contrat commun, les appels d'offres municipaux ont été attribués, pour la période 2006-2008, à Fortum.

Surtout, la municipalité dispose d'un outil stratégique : le plan municipal d'énergie, imposé par la loi. En cours d'élaboration, le nouveau plan d'énergie de Stockholm¹⁷ s'intégrera dans le plan d'urbanisme de la ville et sera révisé et réactualisé tous les 4 ans. « Je dirais volontiers qu'il n'y a pas de différence entre planifier l'énergie et planifier la ville »¹⁸. Le plan d'énergie doit s'harmoniser avec le programme général sur l'environnement, et avec les programmes relatifs aux transports, aux bâtiments, aux constructions neuves, au climat. L'Agence nationale pour l'énergie, a lancé un programme de recherche (2003-2007) sur « la commune durable et l'énergie »¹⁹, afin d'aider les communes à concevoir leurs objectifs et leurs plans d'action en collaboration avec les acteurs locaux (commerce, industrie, administrations, gestionnaires).

Malgré tout, la marge de manœuvre de la Ville reste limitée, comparée notamment avec celle de la deuxième ville du pays, Göteborg, propriétaire de sa compagnie d'énergie et de chauffage urbain (Göteborg Energi AB). Maîtrisant globalement la question de l'énergie²⁰, elle peut aussi, indirectement, contrôler le niveau des prix (tarifs de réseaux et charges) très inférieurs à ceux de Stockholm depuis le lancement de la dérégulation.

Les effets sociaux de la dérégulation à Stockholm

Les effets sociaux de la dérégulation du secteur de l'énergie n'ont pas été traités dans la célèbre enquête de Dan

14. Plus exactement avec l'entreprise privée Gullspänd Kraft AB, acquise par le groupe finlandais (majorité publique de 60%) pour s'introduire sur le marché suédois.

15. « Un accord commercial entre Fortum et la Ville de Stockholm sur Birka Energi », Carl Cedersjöld, Ville de Stockholm, service d'information, le 6 novembre 2001.

16. Toutes les municipalités de la région n'ont pas adopté la même solution. Au Nord, deux communes (Solna et Syndbyberg) possèdent en commun la société « Norrenergi » et fournissent également quelques quartiers des communes proches. Au Sud la compagnie Söderenergi, propriété de 3 communes (Södertälje, Botkyrka et Huddinge) chauffe ces dernières et la commune voisine de Salem.

17. Actuellement en cours d'examen par les différentes instances municipales, voir Propositions au Conseil municipal pour le plan d'énergie, Elisabet Söderström, rapporteur, 2006.

18. Représentant de la Ville de Stockholm, entretien, mars 2005.

19. *Sustainable Municipality – using energy as a springboard*, Agence nationale de l'énergie, 2003. Réalisée, à partir de 5 communes types, en collaboration avec les Universités de Linköping et Luleå, autour des thèmes de la planification physique, des transports, de la gestion municipale...

20. Comme en témoigne notamment le projet *Göteborg 2050*, série de scénarios sur l'aménagement de la Ville, réalisés avec la collaboration de tous les services municipaux, des Universités de Göteborg et de Chalmers et de Göteborg Energi.



Frédérique Boucher-Hedenström

Habitat social récemment mis en vente à Östermalm, Stockholm

Andersson en 2005²¹, qui a pourtant pointé une hausse du prix de l'électricité non négligeable, de 86 % TTC entre 1996 et 2005. Heureusement, le groupe Nils Holgersson, qui regroupe les principales fédérations de logements et l'association des locataires, procède à des évaluations annuelles sur l'évolution des charges dans les logements collectifs (publics ou privés, locatifs ou en accession) des 290 communes du pays. Ces charges comprennent l'électricité, le chauffage urbain, l'eau, les eaux usées et les déchets. Les rapports, annuels, de Nils Holgersson sont réalisés en totale indépendance des autorités gouvernementales. Ils expriment un point de vue « consensuel » de la part d'organismes – sociétés de logement municipales, associations de propriétaires, association des locataires – dont les intérêts ne sont pas toujours concordants. Une de leurs évaluations recouvre les dix dernières années, de 1996 à 2005, c'est-à-dire la période écoulée depuis la dérégulation de l'électricité²². Le calcul du coût des charges est fondé sur un immeuble type (1000 m², 15 appartements).

En moyenne dans l'ensemble du pays, le chauffage urbain représente 49 % des charges et l'électricité 27 %²³. Ces deux postes sont ceux qui ont le plus augmenté pendant la période étudiée, respectivement 22 % et 34 %, contre une hausse de l'indice des prix à la consommation de 9 %.

La structure de la propriété des entreprises d'énergie – municipale, étatique ou privée – est, selon les auteurs du rapport, un élément déterminant. En comparant les charges pour l'électricité dans les 10 principales communes du pays,

ils constatent qu'elles sont nettement plus faibles dans les 5 communes toujours propriétaires de leur réseau (Göteborg, Västerås, Linköping, Helsingborg, Jönköping). En revanche, les 5 autres ont des charges nettement plus élevées. Or il s'agit des communes dont le réseau a été racheté par des compagnies nationales (étatiques) ou étrangères (privées) : Stockholm (le Finlandais Fortum), Malmö, Örebro, Norrköping (l'Allemand E.ON) et Uppsala (l'entreprise nationale Vattenfall). Leurs tarifs de réseau de distribution sont de 30 % plus élevés en moyenne que ceux des communes propriétaires. De manière générale, toutes communes confondues, les prix pratiqués par les entreprises de réseaux restées municipales sont, en moyenne, inférieurs de 24 % à ceux des entreprises privées ou privatisées et de 16 % inférieurs aux prix pratiqués par le groupe Fortum²⁴.

Pour le chauffage urbain de même, les augmentations de coûts sont plus fortes dans les compagnies d'État ou privées que dans les compagnies municipales. Ainsi, le coût du chauffage urbain dans un immeuble type a augmenté,

21. SOU, 2005.

22. Nils Holgersson, 2005.

23. Eau et eaux usées 18%, déchets 6%.

24. Cette constatation, déjà prouvée, a été confirmée par le cabinet d'audit suédois Öhrlings Pricewaterhouse Coopers, dans une étude comparative (non publiée) sur les entreprises d'énergie suédoises, juin 2007.



Frédérique Boucher-Hedenström

Place centrale du quartier de Rinkeby-Kista à Stockholm

entre 2001 et 2005, de 14 % à Västerås (compagnie municipale) contre 30 % à Stockholm (Fortum Värme)²⁵.

Un autre aspect important de la dérégulation a été le passage vers une certaine « responsabilisation » des consommateurs vis-à-vis de l'offre sur le marché. Notons ainsi que le niveau des prix de la vente d'électricité dépend désormais de l'obligation du consommateur d'être « actif » sur le marché, c'est-à-dire de trouver lui-même le meilleur tarif possible auprès des fournisseurs. La proportion de consommateurs « actifs » sur le marché est de 55 % mais ce chiffre est beaucoup plus bas (30 %) parmi les occupants d'un appartement en ville²⁶.

De plus, pour être comptabilisé comme « actif », il suffit de s'être « informé » ou d'avoir « discuté » ou renégocié son contrat. Ainsi, selon le Bureau national de conseil en matière d'électricité (ERGB), être actif « ne consiste pas seulement à changer de fournisseur, mais à faire quelque chose, par exemple à signer un contrat à prix fixe pour une certaine période »²⁷. En tout état de cause, il n'est pas toujours facile d'être actif (temps, accès à Internet, compréhension des factures et des avantages comparés des contrats), malgré les services d'information et les conseils que multiplient la Ville et le gouvernement. Les entreprises ne sont pas gênées d'offrir des contrats plus chers aux ménages « inactifs », bien qu'il s'agisse souvent de familles nombreuses et en difficulté (et sans accès à Internet): « Si les clients ne sont pas actifs, pourquoi les entreprises n'auraient-elles pas le droit de garder les prix à un niveau élevé aussi longtemps que possible ? »²⁸.

A Stockholm, les prix de l'électricité et du chauffage urbain ne cessent de monter, et ce pour tout le monde, facteur discriminant pour les bas revenus.

Dans l'ensemble de la ville, la part du revenu net des ménages consacrée aux services en réseaux (eau, électricité, chauffage urbain) est de 6 % environ en moyenne – aux alentours de 4 % dans les quartiers « riches » et de 8 % dans les quartiers « pauvres ». Mais ces moyennes cachent une situation sociale plus complexe. Ainsi on constate que la part du revenu net consacrée à ces services est plus élevée chez les personnes seules sans enfants qui représentent près de 40 % de la population de Stockholm²⁹ et occupent deux tiers des logements. Elle varie pour les célibataires de 7 % dans le quartier « riche » d'Östermalm à 13 % dans le quartier « pauvre » de Rinkeby-Kista (9 % en moyenne dans l'ensemble

25. Notons que les prix exigés de Fortum Värme en Finlande sont bien inférieurs à ceux des compagnies municipales en Suède. La TVA est certes plus faible en Finlande, mais...

26. Bureau de conseil en matière d'électricité, ERGB, entretien, mai 2005.

27. Bureau de conseil en matière d'électricité, ERGB, entretien, mai 2005.

28. Représentant de Vattenfall, entretien, avril 2005. Sur la question des stratégies des entreprises d'électricité en Suède, voir aussi Summerton J., 2004.

29. Service statistique de la ville, USK, 2005.

de Stockholm)³⁰. L'accès aux services essentiels devient un élément non négligeable du budget des personnes seules à revenus moyens ou faibles. Les 14 000 célibataires sans enfants de Rinkeby-Kista, qui consacrent plus de 10 % de leur revenu à l'énergie, peuvent même être dits en situation de « pauvreté énergétique », suivant la définition utilisée au Royaume-Uni.

La démunicipalisation de l'énergie, et notamment du chauffage urbain, a financiarisé ces services essentiels et il est probable qu'à terme, les ménages en situation précaire auront des difficultés pour payer leurs factures. Malgré cela, selon tous nos interlocuteurs, y compris dans les services sociaux, l'énergie n'est pas une question « sociale » : « Je ne pense pas que vous pouvez attribuer les problèmes des ménages à bas revenus à cette question. Toute dépense est importante bien sûr, mais ce n'est pas à mon avis un grand problème »³¹.

Deux facteurs principaux contribuent sans doute à tempérer les effets sociaux des transformations du secteur de l'énergie. Tout d'abord, l'énergie est une question « culturelle » en Suède : les ménages mal chauffés risqueraient de mourir de froid. De plus dans les grandes villes où la majorité de la population vit en appartement, il n'est pas possible d'avoir des appartements non chauffés au sein d'un bâtiment car le système technique du chauffage les solidarise. « L'énergie a, littéralement, un tel impact en Suède. Elle est tellement vitale, qu'on ne s'est jamais posé la question de l'effet social. C'est une nécessité indiscutable »³².

Deuxième facteur : le poids de l'État providence. Tout ménage précaire bénéficie d'allocations (*ekonomiskt bistånd*) couvrant le loyer, les charges et les principales factures, ce qui l'empêche normalement d'être sans électricité et sans chauffage. Ces allocations sont nettement plus importantes pour les ménages avec enfants, ce qui explique que les charges représentent une moindre part de leur revenu net. Cette correction sociale du revenu permet assez logiquement aux entreprises d'énergie de se dédouaner d'une éventuelle responsabilité sociale, puisqu'elle est assurée par les collectivités publiques : « L'électricité n'est pas une question d'assistance sociale, c'est une *business*. L'assistance sociale doit être gérée par les autorités, et non par les entreprises d'électricité. Nous ne saurions pas nous en occuper en tout cas. On pourrait déformer le *business* en mélangeant trop d'affaires différentes »³³.

Néanmoins, la municipalité de Stockholm est confrontée à un nouvel enjeu. Comment, avec des budgets de plus en plus contraints, peut-elle continuer à fournir le même niveau d'assistance sociale à un nombre (potentiellement) croissant de ménages précaires, pour couvrir des charges et des factures en hausse constante³⁴ ? On ressent déjà une certaine tension dans le mécontentement de certains consommateurs et, surtout, des entreprises municipales de logement, obligées de subventionner elles-mêmes une partie des hausses de prix du chauffage urbain³⁵. L'ancien maire de Stockholm nous a d'ailleurs confié que, vu les hausses de prix et le manque de pouvoir de la municipalité en la matière, « ça

a été une mauvaise analyse et une mauvaise idée de vendre l'entreprise municipale d'énergie »³⁶.

Des effets sociaux insoutenables ?

La transformation d'un service urbain essentiel en service financiarisé, fortement tributaire de prix de marché en hausse constante, affecte tous les ménages, mais risque surtout de désolabiliser les ménages les plus précaires. Les personnes dotées de faibles ressources (presque 20 % de la population de Rinkeby-Kista, le quartier le plus défavorisé) dépendent de plus en plus de l'assistance sociale, que leur fournit la municipalité, pour accéder aux services de réseaux. Or l'État providence, rationalisé, modernisé et « dégraissé », a de plus en plus de difficultés à fournir le même niveau de protection sociale à un nombre croissant de ménages. Ce (nouveau) modèle suédois, de financement aidé de consommations aux coûts en forte hausse, est-il financièrement et politiquement soutenable³⁷ ?

L'exemple de Stockholm illustre la spécificité de la gestion « à la suédoise » des services en réseaux dans le développement urbain et social : accès équitable, faible acceptabilité des disparités sociales, service universel...³⁸ Mais sous l'effet inexorable de la dérégulation entamée il y a dix ans, et notamment de l'internationalisation et de la financiarisation des services urbains, la marge de manœuvre sociale ne cesse de se rétrécir. La tension ou l'incompatibilité est claire entre le « vieux modèle » et le « nouveau modèle »,

30. Service statistique de la ville, USK, 2005. A titre de comparaison, les ménages composés d'un couple avec au moins un enfant consacrent seulement 3,4% de leur revenu net à ces services dans l'ensemble de Stockholm (5,2% à Rinkeby-Kista, 2,1% à Östermalm). Nous voyons ici l'importance des aides sociales consacrées aux enfants, qui permettent aux familles monoparentales de bénéficier d'un revenu net moyen bien supérieur à celui des célibataires sans enfants.

31. Représentant de l'association des locataires HGF, entretien, mai 2005.

32. Représentant de la Ville de Stockholm, entretien, avril 2005.

33. Représentant de Vattenfall, entretien, avril 2005.

34. Sur les tensions et les enjeux pour la municipalité de Stockholm, voir Gullberg A., Kaijser A., 2004, et Stahre U., 2004.

35. L'entreprise Stockholmshem menace de ce fait de retirer son parc de logements du réseau de Fortum Värme pour fournir du chauffage à partir de ses propres installations. Même menace de la part de sociétés appartenant à l'Association nationale des logements coopératifs (accession), HSB.

36. Ancien maire social-démocrate, entretien, mars 2005.

37. Voir aussi les articles dans *La Vie des Idées*, 2006.

38. Ces questions sont discutées en plus grand détail dans le chapitre sur Stockholm rédigé par les auteurs dans Coutard et al., 2006.

entre les exigences de performance à long terme propres à la gestion patrimoniale des infrastructures et les fortes attentes des investisseurs en matière de rentabilité financière : « Notre devoir est de distribuer l'énergie et de faire des bénéficiaires, et c'est tout. Il faut que nous soyons compétitifs »³⁹.

Dans ce contexte, deux éléments peuvent contribuer à une aggravation éventuelle des effets sociaux de la dérégulation des services en réseaux. Le premier concerne l'emprise du développement durable et de l'environnement – « la dimension qu'on ne peut pas contester »⁴⁰ – sur les débats politiques et les politiques locales. La question est par exemple posée de l'individualisation, pour le chauffage et l'eau, des systèmes tarifaires (avec compteurs), pour inciter aux économies mais ce qui aurait pour effet de désolidariser les consommations individuelles dans les immeubles collectifs urbains. « Aujourd'hui, beaucoup de ménages se composent d'une seule personne et payent sans le savoir les coûts des ménages de quatre, cinq, six personnes »⁴¹ car les charges sont réparties assez également entre tous les ménages d'un même immeuble. Pour responsabiliser et obliger les ménages à consommer moins, chaque ménage devrait payer sa propre consommation – ce qui pénaliserait les ménages précaires composés de plusieurs adultes à faible revenu : « C'est une question difficile, surtout ici à Rinkeby et à Kista. Ils n'ont pas d'argent et survivent parce qu'ils sont sept ou huit dans un petit appartement. Ils ne peuvent pas changer leurs habitudes parce qu'ils sont nombreux. Mais si demain

ils doivent payer leur propre chauffage, ça c'est un problème »⁴².

Deuxième élément : l'arrivée au pouvoir en 2006 d'une majorité conservatrice au niveau central et à Stockholm va-t-elle transformer les orientations vis-à-vis des services en réseaux ? Sans doute marginalement (idéologie libérale oblige), car le consensus et la continuité l'ont toujours emporté sur cette question. À Stockholm, pour le moment, la vente des propriétés foncières et la transformation des logements locatifs municipaux en logements en accession ont été relancées par la nouvelle majorité après une trêve de quatre ans⁴³ et contribuent plus fondamentalement à la perte de pouvoir de la municipalité et à l'accentuation de la ségrégation sociale. L'évolution des modes de gestion locaux, caractérisés par de très nettes tendances à la privatisation⁴⁴, va-t-elle remettre en cause la solidarité face à l'enjeu vital qu'est l'énergie ?

39. Représentant de Fortum Värme, entretien, mars 2005.

40. Représentant de l'association des locataires HGF, entretien, mai 2005.

41. Représentant de l'association des locataires HGF, entretien, mai 2005.

42. Représentant de l'association des locataires HGF, entretien, mai 2005.

43. Sur les questions du logement à Stockholm, voir par exemple Boucher-Hedenström F., 2002.

44. Voir l'analyse comparative dans Coutard et al., 2006.

Références bibliographiques

Boucher-Hedenström F., (1998), « Régulations nationales, la Suède », in *La régulation des services publics en Europe*, sous la direction de Jacques Vandamme, Bruxelles, TEP SA.

Boucher-Hedenström F., (2002), « Dérégulation et crise du logement à Stockholm », *Etudes Foncières*, 95.

Boucher-Hedenström F., (2005), « Grandeur et décadence d'une ville modèle, l'exemple de Vällingby, Stockholm », *Annales de la Recherche Urbaine*, 98.

Coutard O., Jaglin S., Rutherford J. et Boucher-Hedenström F., (2006), *Marchandisation des services en réseaux et fragmentation urbaine : une comparaison internationale (Paris, Londres, Stockholm, Le Cap)*, rapport de recherche, programme PUCA sur « Polarisation sociale de l'urbain et services publics », octobre 2006.

EMI (Inspection du marché de l'électricité), (2007), *Rapport annuel 2006*, janvier 2007.

Gullberg A. et Kaijser A., (2004), « City-building regimes in post-war Stockholm », *Journal of Urban Technology*, 11(2), pp. 13-39.

La Vie des Idées, (2006), « Quand la Suède doute de son modèle », n° 15, septembre 2006.

SOU, (2004), *L'électricité et le gaz naturel, des marchés en plein développement*, Statens Offentliga Utredningar (SOU) 2004: 129, Betänkande av Regelutredningen, Stockholm, 11 janvier 2005.

SOU, (2005), *Liberalisering, regler och marknader [Libéralisation, réglementation et marchés]*, Statens Offentliga Utredningar (SOU) 2005: 4, Betänkande av Regelutredningen, Stockholm, janvier 2005.

Stahre U., (2004), « City in change: globalization, local politics and urban movements in contemporary Stockholm », *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1), pp. 68-85.

Summerton J., (2004), « Do electrons have politics? Constructing user identities in Swedish electricity », *Science, Technology, & Human Values*, 29(4), pp. 486-511.

Biographie

FRÉDÉRIQUE BOUCHER-HEDENSTRÖM est consultante sur les questions européennes à Bruxelles. Ses thèmes de recherche couvrent l'aménagement, la planification, l'habitat, les SIG, les services de réseaux, la gestion locale.

fr.bou.hed@skynet.be

JONATHAN RUTHERFORD est chercheur au LATTIS (Laboratoire Techniques Territoires et Sociétés). Ses recherches portent principalement sur les liens entre villes européennes et réseaux d'infrastructures. Il est actuellement co-responsable du projet *Susturbinfra* financé par l'Agence Nationale de la Recherche et qui compare les dynamiques de réseaux et de durabilité urbaine dans plusieurs villes européennes. Il est également l'auteur de l'ouvrage *A Tale of Two Global Cities: Comparing the Territorialities of Telecommunications Developments in Paris and London* (Ashgate, 2004).

jonathan.rutherford@enpc.fr