

Diversifier et peser  
les nouveaux rôles des opérateurs  
et le déplacement des lieux de  
création de la valeur

## Chapitre 7 – Diversifier et peser : les nouveaux rôles des opérateurs et le déplacement des lieux de création de la valeur

La bifurcation majeure que connaissent un certain nombre d'opérateurs de réseaux techniques urbains européens ne se cantonne pas à des ajustements internes, si importants soient-ils. Elle repose également sur un redéploiement des activités et sur une transformation profonde des métiers pratiqués par les opérateurs. Cette réorientation fonctionnelle participe également du changement de modèle économique de ces entreprises, qui tablent désormais sur une plus grande diversification de leurs activités, loin de l'opérateur municipal de réseau fournisseur d'un fluide et responsable d'une connexion. Elle traduit le changement des territorialités économiques des firmes d'infrastructures locales. Ces territoires sont à comprendre non seulement comme des périmètres de déploiement des activités, mais comme des espaces d'activités qui font l'objet d'une forme d'appropriation par l'opérateur, et donc de territorialisation, si l'on suit l'approche sackienne classique (Sack, 1986). Au fond, ce mouvement est fondamental dans la compréhension des transitions à l'œuvre et des nouveaux modèles économiques qui se mettent en place, car il traduit un changement dans la manière de créer de la valeur dans les mondes techniques (I).

Cette diversification change la place et le rôle des opérateurs dans le paysage urbain et permet d'interroger les complexes recompositions entre les missions de service public qui leur incombent et les transformations industrielles et capitalistiques qu'ils développent. Derrière ces dilemmes entre missions traditionnelles et fonctions nouvelles se noue un enjeu important, la transformation des rapports entre l'opérateur local et les autorités municipales, qui prennent une nouvelle dimension (II).

### I/ Diversifier pour régner, et pour régner plus loin

Deux stratégies de diversification peuvent être isolées. L'une, relativement classique, consiste à développer les offres et les activités en lien avec le cœur opérationnel et les filières économiques de ces entreprises municipales. Elle est en partie née de la conjonction de processus de libéralisation des marchés de l'énergie et d'une attention plus grande portée aux usages et aux usagers, parfois interprétée de façon simpliste par le passage de fournisseur

d'énergie à fournisseur de services énergétiques (Finon, 2008). L'autre, plus étonnante, repose sur une diversification plus large, bien au-delà des périmètres et filières d'intervention classiques des opérateurs de réseaux urbains.

#### A/ Diversification interne : de l'amont à l'aval de la filière

Le premier chemin emprunté dans cette stratégie de diversification de l'activité correspond à ce qu'on pourrait appeler une diversification interne, en lien avec les activités traditionnelles des opérateurs de service urbain. Dans ce domaine, les dispositifs mis en place par les SWM à Magdeburg témoignent d'une forte cohérence et d'une stratégie mûrement réfléchie et développée pas à pas (1). Du côté de la EMASESA, la trajectoire suivie est davantage marquée par une logique fluctuante peu stabilisée, alternant entre ressac et flot de retour houleux (2). Dans un cas comme dans l'autre, la diversification participe d'un mouvement de création de valeur qui emprunte à une certaine lecture de l'économie de la fonctionnalité (3).

##### 1/ Un système très professionnalisé : les SWM

Les SWM ont développé une stratégie de diversification sur le long terme, prenant rapidement acte et tirant partie de certaines conséquences de la libéralisation des marchés de l'énergie. C'est donc depuis le début des années 2000 qu'ils ont commencé à mettre en place une offre très structurée de services liés à l'énergie. Les différents dispositifs proposés participent du mouvement général d'une individualisation plus poussée des rapports entre l'utilisateur et l'opérateur (décrit par Coutard et Rutherford, 2009).

L'arsenal des offres de services se déploie à travers divers canaux. L'entreprise diffuse ainsi à tous les habitants de petits guides sur la thématique des services énergétiques, dont le but est d'encourager des changements de pratiques de la part des usagers, sur un ton qui se veut volontiers provoquant (photo 44). En plus de ces guides de bonnes pratiques, voire de bonnes conduites, les SWM organisent, dans leur centre d'accueil des clients, des séminaires sur les économies d'énergie, offrent des services de conseils énergétiques personnalisés et vendent un certain nombre de produits associés à ces conseils, comme en témoigne un bref aperçu du site Internet de l'entreprise (photo 45).



Photo 44 : Page de garde d'une brochure SWM de 2014 – « conseil énergétique de la semaine : agitez cette brochure pour sécher votre lessive. Ou lisez nos conseils énergétiques et apprenez comment économiser de l'énergie et de l'argent de façon efficiente »

Source : SWM

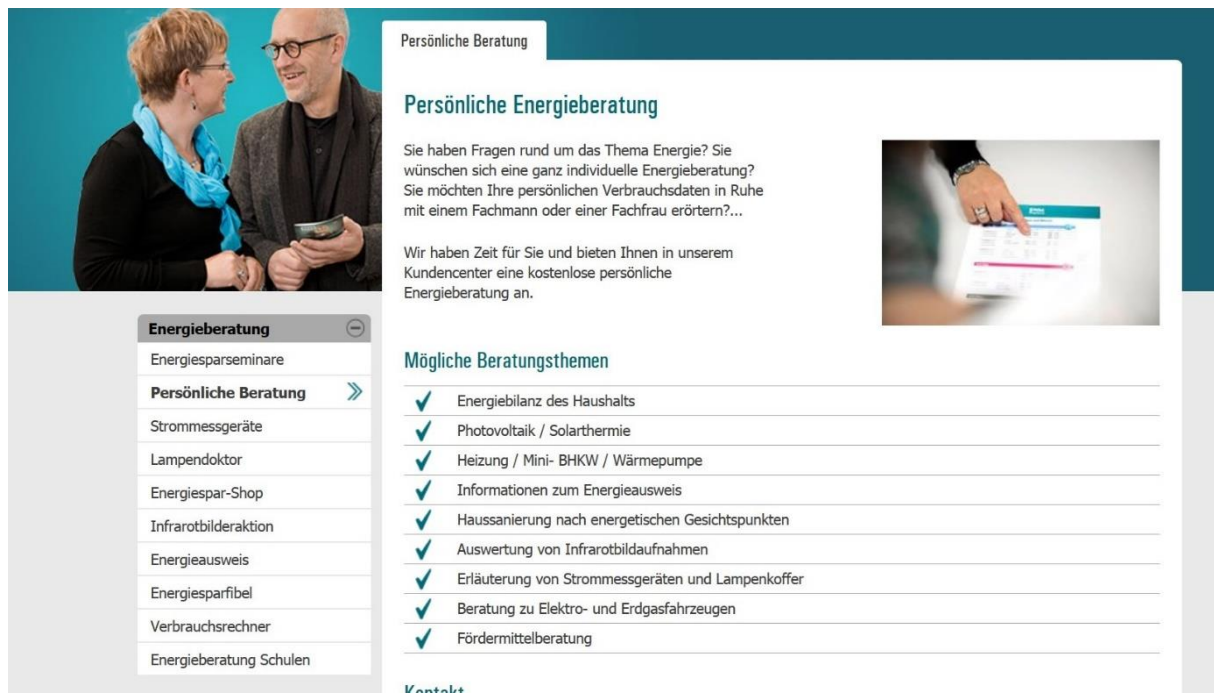


Photo 45 : Capture d'écran d'une page du site Internet des SWM consacrée aux conseils énergétiques

Traduction colonne gauche (de haut en bas) : conseils énergétiques ; séminaire d'économie d'énergie ; conseils personnalisés ; appareils de mesure de l'électricité ; « docteur des lampes » ; la boutique d'économies d'énergie ; programme infra-rouge ; passeport énergétique ; abécédaire des économies d'énergie ; compteurs ; l'école des conseils énergétiques

Source : SWM

Sur la photo 45, on perçoit les différentes directions adoptées par l'opérateur. L'aspect éducatif y joue un rôle non négligeable, entre les séminaires d'économies d'énergie ou les cours donnés gratuitement dans les écoles primaires de Magdeburg sur les questions énergétiques. La dimension commerciale n'est cependant pas non plus absente : l'offre « docteur lampes » consiste ainsi en un package de lampes à basse consommation de dernière génération estampillées SWM Lampendoktor. Elle est encore plus visible dans la « boutique d'économies d'énergies » qui propose une gamme de près de 300 produits, allant du pommeau de douche perlisateur<sup>207</sup> à des kits d'installation photovoltaïque. Les SWM deviennent ainsi des fournisseurs de solutions énergétiques, leur permettant d'agir sur de nouveaux marchés jusque-là non explorés et de récupérer de la valeur sur ces segments de marché nouveaux.

Cette vente de différents produits s'inscrit en fait dans la droite ligne d'une partie de la politique d'expansion des SWM. Depuis une dizaine d'années, les SWM ont progressivement racheté des entreprises (ou pris des participations), notamment dans le secteur énergétique et en particulier dans le secteur des énergies renouvelables et du conseil énergétique, comme la société Enermess (entretien avec la direction générale, SWM, mai 2013). Ce type de politique d'expansion et de concentration horizontale (Crague, 2005<sup>208</sup> ; Kluge et Scheele, 2003 ; Pollitt, 2002) permet aux SWM d'être présent à toutes les étapes de la filière et de compenser les pertes liées aux baisses de consommation par une présence accrue en aval de la filière, auprès du consommateur. L'investissement dans les sociétés de conseil énergétique ou dans les énergies renouvelables permet à l'entreprise d'inciter à une baisse de consommation et de répondre ainsi à l'injonction politique à une transition vers une consommation énergétique plus sobre, tout en limitant les pertes à l'autre bout de la chaîne de production. Cette stratégie, cohérente et conçue sur le moyen et long terme, n'a pas connu de grands renversements ou de changements de cap, à la différence notable de ce qui s'est produit à Séville au sein des équipes de la EMASESA.

---

<sup>207</sup> Qui diffuse l'eau sous forme de gouttelettes ayant la forme de perles plutôt qu'un flux continu, ce qui permet de moins consommer d'eau tout en gardant la même sensation qu'une douche classique.

<sup>208</sup> Reprenant les travaux d'Ulrich Beck, Gilles Crague décrit la transition progressive de l'entreprise visible au groupe, via les processus de filialisation et les nouveaux partenariats de conception, qu'on retrouve dans les participations prises dans les entreprises de services aux usagers.

## 2/ Un système plus chaotique : EMASESA, à la recherche de son modèle économique

La diversification fonctionnelle a été mise au rang des priorités de l'entreprise à partir de 2004, en particulier sous l'impulsion d'une directrice marketing, en accord avec des demandes politiques émanant de la mairie de Séville. « En 2004, nous avons reçu un mandat de la mairie nous demandant de créer un nouveau modèle économique poursuivant deux buts : assurer la sécurité économique de l'entreprise en se diversifiant, appuyer des projets et collaborer avec d'autres entreprises privées du secteur de l'eau » (entretien avec le département des comptes, EMASESA, mars 2014). C'est dans cet esprit que la division marketing a abrité un département<sup>209</sup> uniquement consacré aux questions de diversification de l'activité.

A l'image de ce qui s'est pratiqué chez les SWM, la EMASESA a aussi, pendant un temps, transformé son rôle de fournisseur, pour devenir également un vendeur de solutions pour l'eau, notamment via la vente directe d'appareils économes en eau. L'entreprise n'a cependant pas prolongé cette option, les coûts de gestion étant considérés comme trop élevés par rapport aux gains putatifs. La diversification s'est donc moins faite pour des services aux usagers que pour des prestations et services pour d'autres entreprises.

A partir de 2004, la EMASESA s'est ainsi lancée dans des projets internationaux pour exporter son savoir-faire technique, aussi bien au Mexique, au Maroc, en Algérie, que dans les Emirats Arabes Unis ou au Venezuela. La EMASESA, en tant qu'entreprise à capital public, n'a légalement cependant pas le droit de mener un projet à l'étranger seule, mais doit le faire en lien avec d'autres entreprises privées (encadré 14). A chaque fois, ces projets se sont donc développés via des coopérations entrepreneuriales, avec des financements venant de banques multilatérales ou des financements du type WOP (Water Operators Partnerships)<sup>210</sup>. Le discours officiel justifiant cette orientation a été celui du soutien aux entreprises espagnoles privées se lançant à l'international.

A l'échelle nationale, la stratégie de l'opérateur a surtout consisté à vendre des outils développés par les ingénieurs de l'entreprise, et notamment les systèmes d'informations. C'est

---

<sup>209</sup> Le département ne comptait, en 2014, que trois personnes : deux cadres et une secrétaire.

<sup>210</sup> Ce type de financement est souvent assuré par une banque (continentale) de développement, comme la banque asiatique de développement dans le cas de la EMASESA. Il permet de payer des missions d'expertise effectuées par un opérateur d'eau pour un autre, dans le cadre d'un projet d'aide au développement.

ainsi que le système de gestion de clientèle AQUA SIC<sup>211</sup> a été vendu à Agua de Tenerife, en 2004, et à Agua de Dos Palernas un peu plus tard. La EMASESA cherche d'ailleurs à vendre son nouvel outil, AQUA WS, afin de renforcer la rentabilité d'un système dont la mise en place a coûté plus de 1,5 millions d'euros. La diversification s'opère ici par la valorisation des instruments de gestion et leur exportation.

Encadré 14 : les chemins de la diversification, les modèles et contre-modèles

A la différence des SWM, la EMASESA n'a pas cherché à créer un groupe plus large pour organiser ses différentes activités de diversification et n'a pas pu mobiliser les mêmes outils juridiques. Le modèle suivi est ainsi assez différent, avec l'expérience madrilène comme épouvantail. Un des employés en charge de la diversification au sein de la EMASESA expliquait les choix généraux opérés dans cette stratégie de la façon suivante :

« Comment en est-on arrivé à l'idée de la diversification ? Ici, je te donne une réflexion plus personnelle. On a regardé ce qui se faisait dans le secteur, et notamment le modèle de Canal de Isabel II [l'opérateur madrilène d'eau et d'assainissement], en particulier pour ne pas le reproduire et éviter de tomber dans les mêmes erreurs qu'eux. Ils se sont lancés dans une stratégie très risquée, avec la création de filiales et l'établissement de sites de vente directement à l'étranger, au Pérou notamment. Ce fut un échec retentissant, car ils n'ont pas montré une sensibilité culturelle assez forte au contexte local.

Ici, à la EMASESA, jamais on n'a eu le projet de développer une filiale pour appuyer nos projets de diversification. La seule chose qu'on propose, c'est de vendre notre expérience, et des heures de travail de nos techniciens. La loi nous oblige également à travailler avec le secteur privé quand on passe par des appels d'offre » (entretien avec le responsable du département diversification, EMASESA, avril 2014).

---

<sup>211</sup> Jusqu'en 2007, la EMASESA a fonctionné avec trois systèmes d'informations, AQUA SIC (commercial), AQUA RED (technique) et AQUA SIGO (travaux), qui ont été réunis ensuite en un seul, AQUA WS afin notamment de faciliter la communication entre les services. Avant, les questions relatives aux paiements et coupures étaient seulement gérées par la partie commerciale ; désormais, la procédure est automatisée, et intégrée également à la partie technique (entretien avec un responsable du département des systèmes d'informations, EMASESA, avril 2014).

Cette stratégie a vécu ses heures fastes à partir de 2007 et devait s'incarner autour de certains produits phares, destinés à améliorer l'image de l'entreprise. C'est dans ce cadre qu'elle a aussi connu quelques dérives et ratages assez spectaculaires, comme l'histoire de l'eau en bouteille. L'idée développée par le service marketing était la suivante : l'eau produite et traitée dans l'usine de potabilisation du Carambolo allait être achetée à prix d'or dans une belle bouteille au design élégant (photo 46)<sup>212</sup>. Cependant, il fut décidé de vendre ce produit principalement sur le marché andalou, ce qui était peu porteur, puisque chacun pouvait alors boire cette eau au robinet. Le calibrage du marché a été ainsi assez mal pensé. A l'international, le projet ne s'est pas davantage vendu et ne s'adressait qu'à une petite niche de restaurants huppés proposant des cartes d'eau minérale. La légende d'entreprise veut que le dirigeant de l'époque ait piqué une colère noire en ne voyant pas son eau en bouteille au restaurant du premier étage de la Tour Eiffel lors d'un séjour parisien et qu'il ait appelé le service marketing pour corriger ce qu'il considérait comme une erreur fondamentale (conversation impromptue avec des employés, EMASESA, mai 2014).



Photo 46 : Présentation de l'eau de Séville en bouteille lors de l'exposition internationale de Saragosse 2008

Source : EMASESA

C'est sans doute ce type de projets aventureux qui a en partie motivé le coup d'arrêt donné à la politique de diversification lors du changement municipal qui a vu le parti conservateur reprendre les rênes de la ville et donc de l'entreprise en 2011. La directrice marketing a été renvoyée et un règlement municipal a édicté le principe selon lequel la EMASESA devait se

---

<sup>212</sup> Ce projet a manqué de peu d'être l'objet de procédures judiciaires. L'appellation Agua de Sevilla est en effet déjà déposée, pour un produit assez éloigné de ce que la EMASESA voulait promouvoir, puisqu'il s'agit d'un cocktail extrêmement fort à base de whisky, cointreau et cava. Seul l'échec commercial a permis d'échapper à des poursuites.



concentrer sur son cœur de métier, à savoir le « cycle intégral de l'eau. » Cette situation a plongé certains employés dans la perplexité face à des stratégies changeant trop fréquemment de cap sans ligne claire, trop soumises aux desiderata politiques : « On n'a pas compris ce changement. On travaillait pourtant avec des groupes privés comme Avengoa, ou Isolux, pour la construction de l'assainissement, IncAgua, Aqualia, etc. On avait pourtant un engagement limité, pour appuyer le secteur de l'eau espagnol. On a développé ainsi une méthodologie pour l'approvisionnement en eau, qu'on essayait de vendre. Au Mexique, par exemple, notre mission était d'évaluer l'amélioration possible du système d'assainissement dans une zone rurale (Queretaro). On n'avait en revanche pas de projets en Espagne, pour éviter de se lancer dans une concurrence fratricide avec d'autres entreprises nationales du secteur » (entretien avec le responsable du département diversification, EMASESA, avril 2014).

Après ces échecs et ce retournement concernant la diversification des activités depuis 2011, la société a de nouveau changé de stratégie depuis 2014, pour recommencer à chercher de nouveaux secteurs d'activités et de nouvelles sources de richesse. Les réflexions sont encore embryonnaires et tournent notamment autour de la recherche de fonds européens pour accrocher les financements de nouveaux programmes pour la période 2014-2020. C'est en tout cas l'objectif qui a été donné dans le plan de développement adopté au cours du premier semestre 2014. L'idée de trouver de nouveaux relais de croissance n'a ainsi pas disparu, tout en s'intégrant à des réflexions proches de ce qui est appelé l'économie de la fonctionnalité.

### 3/ La diversification et l'attrait pour l'économie de la fonctionnalité

Les cas des SWM et de la EMASESA semblent porteurs d'une tendance plus lourde, qui a émergé au cours des quinze dernières années au sein des opérateurs, locaux ou non, de services techniques urbains : le développement de nouveaux services, notamment dans les domaines de la gestion de l'énergie et du conseil énergétique (Finon, 2008). Le modèle du fournisseur pur est dépassé par de nouvelles pratiques, liées en particulier au développement du marketing et de l'attention portée aux usagers. Derrière cet effacement se joue un processus important, celui du déplacement des lieux de création (et de récupération) de la valeur dans les services techniques urbains.

Comme l'illustre la mise en perspective des deux cas, ce modèle a été fortement adopté par des opérateurs énergétiques, et plus secondairement par des entreprises en charge de l'eau et de

l'assainissement. Une entreprise comme EDF est assez révélatrice de ce type d'évolution. Confrontée à une remise en cause de son pré carré traditionnel par l'apparition de nouveaux acteurs, de nouvelles régulations (la libéralisation des marchés de l'énergie) et de nouvelles technologies alternatives (entre autres liées aux énergies renouvelables), EDF, comme les SWM à un certain degré, a fait le choix de se positionner comme un des acteurs des solutions alternatives, en étant partie prenante dans les développements de ces installations, notamment dans le photovoltaïque. « Cela ne fait sans doute pas l'unanimité au sein des équipes de l'entreprise, on a des voix discordantes, mais on pense que cette transition est inéluctable. Cela dit, c'est un processus compliqué, notamment pour s'adapter au bon rythme, en n'allant pas plus vite que la musique non plus. Ce serait se tirer une balle dans le pied » (entretien avec C. Defeuilley, R&D chez EDF, janvier 2015). Face à des énergies renouvelables très subventionnées, dont le coût marginal est faible, les anciennes infrastructures se retrouvent réduites à une valeur d'usage très affaiblie. Le pari opéré par EDF est de suivre cette translation de la production de valeur, qui tend à se déplacer des zones de production de l'énergie vers les usagers. C'est notamment le sens des partenariats établis avec des acteurs du chauffage urbain comme Dalkia, ou les différentes *boxes*<sup>213</sup> de services énergétiques, qui sont considérées par EDF comme autant de « relais de croissance » (entretien C. Defeuilley, R&D EDF, janvier 2015). Ces services servent essentiellement à valoriser autrement les réseaux et donc à renforcer la valeur des réseaux par la démultiplication des offres reposant sur leurs usages.

« Comment valoriser les réseaux autrement ? Il y a plusieurs possibilités : faire circuler d'autres fluides, mais ça, c'est compliqué. La Poste, c'est un peu ce qu'ils ont fait en valorisant les bureaux de poste autrement, en vendant autre chose (comme les forfaits de téléphone ou les activités bancaires). C'est plus délicat pour l'électricité, et j'imagine pour l'eau. Une autre possibilité, c'est de vendre du matériel ou des services. C'est le moyen qu'on utilise le plus largement de notre côté. Au fond, on n'est plus fournisseur d'énergie, mais fournisseur de solutions énergétiques. En d'autres termes, ce qu'on fait, c'est enrichir le contenu pour faire face à la diminution du volume. On a toujours fait cela, mais là, c'est notre seule voie de croissance, et donc on la développe plus que jamais » (entretien C. Defeuilley, R&D, janvier 2015).

Ces mécanismes s'inscrivent en fait dans des réflexions sur l'économie de la fonctionnalité ou, en tout cas, sur une lecture possible de cette branche de l'économie développée depuis les

---

<sup>213</sup> Fonctionnant sur le même principe qu'une *box* téléphonique.

années 1980 (Miranda, 2014). La définition classique de ce champ, développé par Giarini et Stahel (1989), y voit « le moyen d'optimiser l'utilisation ou la fonction des biens et services, tout en rationalisant l'utilisation des richesses existantes, qu'il s'agisse de produits, de connaissances ou de capital naturel » (Boutillier et al., 2013, p.4). L'économie de la fonctionnalité cherche ainsi à satisfaire un usage et non pas la vente des moyens et des biens matériels permettant d'obtenir cet usage<sup>214</sup> (Moati et al., 2006, p.35<sup>215</sup>).

Comme Miranda le détaille (2014), trois courants de cette approche peuvent être distingués :

- une approche par les ressources naturelles et le recyclage des déchets, liée aux recherches sur le développement durable et sur l'écologie industrielle, dont l'objectif est d'accroître la durée de vie des biens et de réduire l'utilisation des ressources (Buclet, 2005) ;
- une approche par les services, qui cherche la configuration possible d'un système économique post-fordien reposant sur les services (valeur d'usage) et non sur les biens matériels (valeur d'échange) (Moati et al., 2006) ;
- et enfin une approche centrée sur les entreprises et l'optimisation de leur fonctionnement (Boutillier et al., 2013 ; Mont, 2002).

C'est à ces deux dernières branches qu'on peut rattacher les stratégies de diversification développées par les différents opérateurs. Progressivement, ces derniers glissent d'une stratégie de vente du produit vers une stratégie de vente du service fourni par le produit. La diversification fonctionnelle permet aux opérateurs de transformer leur modèle économique en lui rajoutant des branches supplémentaires, qui sont censées être de nouveaux leviers de croissance et de profits afin de garantir la pérennité du système technique dont le fonctionnement a été mis à mal par la crise infrastructurelle. Ces nouveaux secteurs d'activités peuvent cependant constituer de nouveaux risques économiques quand les investissements sont par trop hasardeux.

Cette stratégie ne se limite pas au développement de services dans la simple orbite traditionnelle des opérateurs. Elle s'accompagne d'un autre volet de diversification, dépassant les filières

---

<sup>214</sup> Par exemple, dans l'économie de la fonctionnalité, on proposera aux usagers des services de nettoyage plutôt que de la lessive ou des machines à laver (qui resteront la propriété de leur constructeur), pour reprendre un exemple concret développé par Mont (2002).

<sup>215</sup> « L'économie de la fonctionnalité se distingue ainsi de l'économie de la marchandise par le fait que c'est directement la satisfaction d'une "fonction" qui est visée, et pas, en tant que telle, la vente des moyens permettant d'atteindre cette satisfaction » (Moati et al., 2006, p.35)

d'activité traditionnelles de ces entreprises et participant d'une reconfiguration profonde du rôle de ces opérateurs.

## B/ Diversification au-delà des filières traditionnelles, les nouveaux territoires économiques des opérateurs

Une partie de ce mouvement de diversification s'opère ainsi par le développement d'activités nouvelles pour les différents opérateurs étudiés. Cette transformation sectorielle (Barraqué, 2013) correspond à une logique de croissance externe et retisse d'une manière inédite les territoires économiques de ces entreprises.

### 1/ La EMASESA et le développement d'une filière énergétique

La stratégie de diversification externe mise en place à la EMASESA est à l'image de ce qui s'est pratiqué dans la diversification autour du cœur d'activités traditionnel, à savoir marquée par un manque de stabilité et de pérennité. L'opérateur d'eau et d'assainissement s'est notamment engagé à partir de 2005 dans le développement de projets énergétiques hors du circuit classique de l'hydroélectricité<sup>216</sup>. L'idée générale présidant à ce choix stratégique est résumée de façon assez simple par le directeur financier de l'entreprise : « les anciens marchés captifs et de monopole comme l'eau ou l'hydroélectricité s'effondrent peu à peu et perdent ainsi en attractivité » (entretien avec le directeur financier, EMASESA, mai 2014). La EMASESA est donc à la recherche de nouveaux marchés permettant de compenser l'effondrement des anciens.

L'entreprise a ainsi développé des projets autour du photovoltaïque, en équipant un certain nombre de ses installations en panneaux solaires, notamment dans la ville de Dos Hermanas, avec l'appui de groupes privés actifs dans le secteur comme Solucar. La EMASESA a bénéficié d'une période où la législation rendait intéressants ces investissements, comme dans de nombreux pays européens, grâce à l'octroi de primes pour la mise en place d'énergies renouvelables. Par l'intégration plus poussée de cette dimension énergétique, la EMASESA se

---

<sup>216</sup> Les enjeux liés à l'hydroélectricité sont principalement traités dans le chapitre 5.

place progressivement sur le chemin d'une entreprise multi-services<sup>217</sup>, trajectoire d'ailleurs encouragée par certains acteurs du secteur de l'eau : « this [le caractère multi-services] offers benefit to developers in terms of having a simple point of contact but also offers the opportunity to design all underground services with future maintenance in mind » (UK Water Industry, 2010, p.78 ; ou, ailleurs, Rothenberger, 2002).

Le contexte juridique a cependant changé à partir du décret-loi royal du 27 janvier 2012, qui a mis fin aux avantages fiscaux dont bénéficiaient les dispositifs liés aux énergies renouvelables, de façon assez analogue à ce qui s'est passé en Allemagne (et en France) à peu près à la même période. Ce décret-loi royal ajouté à l'ordonnance municipale de 2011 demandant une réorientation de la politique d'entreprise autour du seul « cycle intégral de l'eau » ont conduit les dirigeants de la EMASESA à mettre fin à toutes les initiatives concernant les énergies renouvelables, laissant des coûts échoués importants. Cependant, depuis 2014, la possibilité de relancer des projets associés à la production d'énergie est à nouveau discutée par les équipes de direction. Deux chemins sont envisagés : renforcer les capacités hydroélectriques, ce qui semble peu judicieux au vu du grand nombre de barrages déjà existants, et redévelopper les projets liés aux énergies renouvelables. Cette alternance pas toujours lisible de *stop and go* contraste fortement avec la stratégie mise en place par les SWM.

## 2/ Les SWM et les nouveaux canaux de croissance externe

La diversification des activités poursuivie par les SWM en dehors des secteurs d'activité traditionnels repose, elle, sur trois piliers principaux :

- Le secteur des télécommunications et médias : depuis 1997, les SWM ont contribué à la création et au développement de l'entreprise de téléphonie MDCC, présente principalement au niveau régional. L'entreprise fut d'abord une filiale à 100% des SWM, avant que des parts ne soient vendues au bailleur communal (la Wobau) en 2000, permettant d'installer le câble dans le parc du bailleur, et que 51% du capital soit cédé à Telecolombus quelques années plus tard. Les SWM possèdent encore 49% d'une entreprise qui n'a cessé de croître. Créée avec 12 employés à l'origine, l'entreprise en dénombre désormais 77. La petite entreprise de télévision câblée s'est de fait

---

<sup>217</sup> Dépassant le couple eau-assainissement.

transformée en fournisseur multimédia d'envergure régionale (Internet, télévision, téléphone). Le succès est tel que le stade de football de la ville est désormais subventionné par la MDCC et est devenu la MDCC Arena.

- Le service SWM Card : cette carte gratuite peut être reçue par tout abonné des SWM qui en fait la demande. Créée à l'initiative du service marketing, elle permet l'accès à un certain nombre de magasins, musées ou événements à des conditions avantageuses via des réductions ou des entrées gratuites (photo 47). Il n'a pas été possible d'avoir des informations précises concernant les contrats liant les SWM et les différents partenaires de cette offre, chaque année plus nombreux. En revanche, la demande de la carte s'accompagne d'une autorisation donnée aux SWM de transmettre les données personnelles des détenteurs de la carte aux entreprises partenaires. Il n'est pas à exclure que ces données aient été quantifiées et monétarisées.

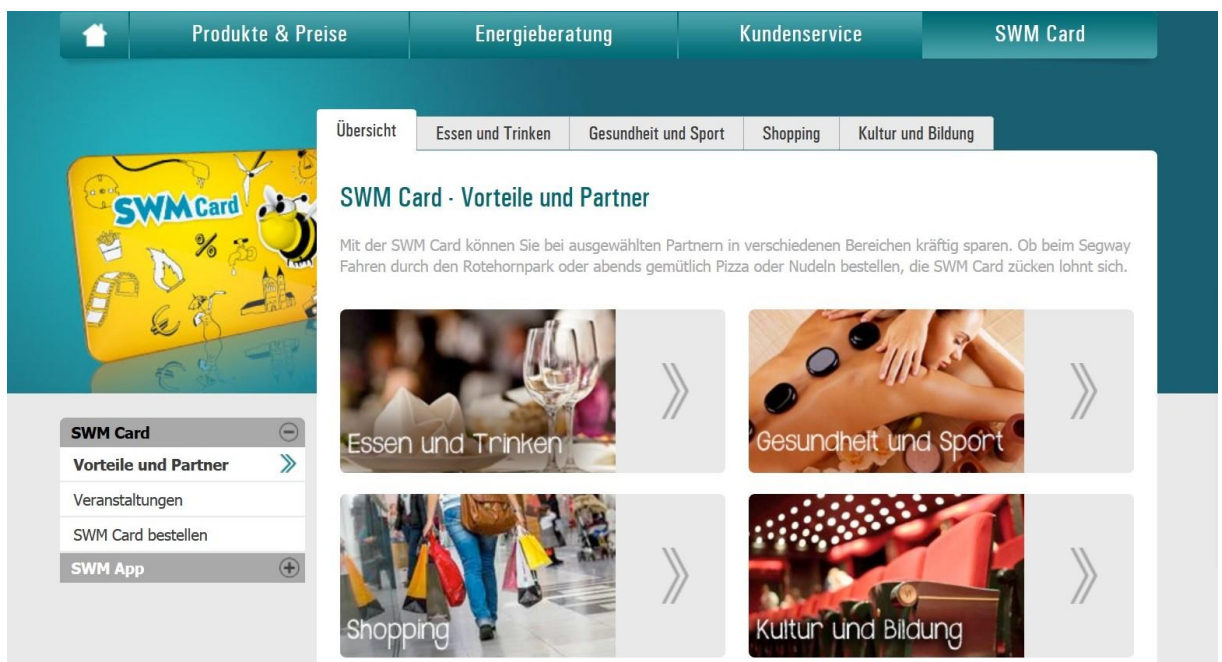


Photo 47 : La carte SWM et ses partenaires (dans les domaines suivants : restauration, santé et sport, shopping, culture et éducation)

Source : SWM

- Le soutien à certaines activités culturelles. Dans ce qui s'apparente à une politique de responsabilité sociale et de mécénat, les SWM sont des soutiens et financeurs de plusieurs lieux ou activités culturelles, comme les clubs de football FC Magdeburg, SC Magdeburg, des écoles de danse, des groupes de musique ou la bibliothèque municipale.

Pendant l'été, les SWM sont même les organisateurs d'événements comme le cinéma d'été SWM (photo 48).



Photo 48 : Le festival de cinéma d'été des SWM, été 2015

Source : SWM

Ces différents canaux de diversification, qu'ils soient développés au sein ou en dehors des filières d'activités traditionnelles des opérateurs, traduisent une double évolution, l'avènement d'un tournant industriel et l'émergence de nouveaux territoires économiques. Le tournant industriel est celui qui éloigne progressivement l'opérateur de services techniques urbains de ses missions traditionnelles et qui privilégie les projets de croissance de l'activité sur les missions de service public. Il correspond à ce qui est appelé en anglais un processus de *corporatisation* de l'entreprise publique. Ce tournant industriel est également un moyen pour les opérateurs de dégager de nouvelles marges de manœuvre financières et de limiter ainsi les effets de la vulnérabilité infrastructurelle qui touche le cœur ancien de leurs activités.

Il s'accompagne d'une redéfinition des secteurs d'activités et de ce qu'on pourrait appeler les territoires économiques des opérateurs. La diversification des activités est, pour les opérateurs, une manière d'étendre leur pouvoir sur des domaines plus larges, en particulier en aval des filières, dans une forme d'intégration verticale. Ces territoires, longtemps cantonnés aux secteurs de production d'eau ou d'énergie, ne s'y limitent plus. Désormais, à travers ces différents outils de diversification, les opérateurs municipaux se positionnent sur des marchés plus larges que ceux de la seule fourniture d'eau, de gaz ou d'électricité. Cette extension des territoires économiques s'accompagne d'une plus forte emprise (et d'un plus fort pouvoir exercé) sur les territoires géographiques concernés par ces secteurs nouveaux pour les SWM.

En venant grignoter de nouveaux marchés, les SWM entrent également dans des zones plus contestées car concurrentielles, et cela peut amener à des choix risqués quand ils ne sont pas hasardeux.

Cette reconfiguration de leurs activités marque un repositionnement dans le paysage urbain des opérateurs de services urbains. Elle est, plus largement, à l'origine d'une mutation de l'équilibre des pouvoirs en ville. En adoptant de nouveaux rôles, les opérateurs mordent sur de nouveaux espaces, modifient les équilibres en place et prennent une place qui ne leur incombait pas nécessairement à l'origine. Par ce biais, les stratégies de diversification de l'activité contribuent finalement à transformer les relations qui unissent les opérateurs locaux à leur tutelle principale, à savoir les autorités municipales.

## II/ L'opérateur et la ville : des cartes rebattues

Les relations entre les opérateurs et leurs autorités municipales sont souvent ambivalentes, car elles sont au cœur d'un certain nombre d'enjeux de pouvoir. Il n'est pas rare de voir des équipes politiques chercher à mettre la main sur l'outil que représente l'opérateur, tout comme il est fréquent que les dirigeants des opérateurs locaux s'évertuent à garder la plus grande autonomie possible en matière de stratégie d'entreprise, afin de pouvoir installer des plans qui ne soient pas soumis de façon trop importante aux calendriers électoraux. Le jeu est toujours serré entre le respect scrupuleux des missions de service public et les tentatives de s'extirper de tutelles jugées parfois trop présentes. La forte diversification des activités des opérateurs locaux, qui est vue comme l'un des rares chemins possibles permettant à l'entreprise de croître et donc de limiter les effets de la vulnérabilité infrastructurelle, avive ce dilemme et redistribue les rôles entre autorité de tutelle et entreprise locale. En effet, le déplacement de création de la valeur chez les opérateurs de services urbains locaux vient transformer les formes de régulation locale (Jaglin, 2005), pour donner une importance nouvelle aux opérateurs locaux. Si cela reprend un schéma assez classique dans le cas espagnol (A), le cas allemand témoigne à la fois d'une dépendance de plus en plus grande de la mairie à l'opérateur et de relations ambiguës entre les deux (B).



## A/ Séville et la EMASESA : la politique à tous les étages

Le cas de la EMASESA témoigne de transformations des rapports entre la ville et l'opérateur, permettant à ce dernier d'occuper une place plus centrale dans les mondes urbains, même si le pouvoir politique local fait toujours fortement sentir sa présence.

### 1/ Entre omniprésence du pouvoir politique et volonté d'émancipation

La diversification des activités de la EMASESA a certes permis à l'entreprise d'exporter son savoir-faire et certains de ses outils à l'extérieur des limites de la ville et des frontières du pays, mais elle n'a cependant pas extirpé l'opérateur de la fêrle du pouvoir politique local. Le dirigeant de l'entreprise change peu ou prou à chaque élection, et les fluctuations de la politique de diversification sont l'illustration du manque de continuité des stratégies politiques adoptées, parfois pendant une seule et même mandature.

La EMASESA reste à cet égard un exemple typique d'entreprise communale dont le contrôle par les édiles est une composante importante du pouvoir local, aussi bien symbolique que réel. Comme le confiaient de façon imagée plusieurs managers de la EMASESA, « la politique prostitue tout ici » (entretien avec la direction ingénierie, EMASESA, avril 2014), « le vrai risque, ce n'est même pas la diminution de la consommation, c'est le risque politique, parce qu'on est infichus de voir à plus de quatre ans et qu'on est donc soumis en permanence aux élections » (conversation impromptue, direction information, mars 2014), ce qui rend la mise en place de stratégies pérennes toujours complexe. Pour parodier un panonceau classique des immeubles français, la EMASESA a longtemps été et est encore largement un lieu où prévaut le slogan : « politique à tous les étages ». Les anecdotes ont été nombreuses de cérémonies ou d'événements sans lien avec l'eau ou l'assainissement souhaités par tel ou tel maire, et pour lesquels la EMASESA a été sollicitée pour l'organisation, au seul prétexte que le maire faisait partie du conseil d'administration de l'entreprise.

La stratégie de diversification emprunte pourtant les accents de ce qui se voudrait un tournant industriel. C'est notamment la raison pour laquelle des réflexions sont avancées par certains membres de l'équipe dirigeante pour tendre vers une forme d'autonomie gestionnaire et assurer ainsi une certaine distance entre l'autorité municipale et l'opérateur. Les projets de changement

de modèle économique et de diversification de l'activité sont ainsi les leviers qui permettent une remise en question de la gouvernance traditionnelle de l'opérateur. Un projet a été avancé en comité de direction pour passer d'un système de conseiller délégué nommé par le maire pour un mandat de quatre ans, suivant ainsi le calendrier électoral, à un système de direction générale, sur le modèle d'une entreprise privée. Ce n'est rien moins qu'un changement dans les modes de gouvernance et dans les équilibres institutionnels que promeut le comité de direction, remettant ainsi en cause les régulations locales existantes. La transformation pourrait créer des tensions nouvelles entre la ville et l'opérateur, dont l'ampleur reste cependant pour l'instant invérifiable, l'équipe municipale venant à nouveau de changer de bord politique à l'occasion des élections qui se sont tenues en mai 2015<sup>218</sup>. Cependant, les changements du modèle économique de l'entreprise participent d'un changement du rôle de l'opérateur dans le jeu urbain, toujours plus présent.

## 2/ Un opérateur qui s'affirme un peu plus dans le jeu urbain

Le changement dans les régulations locales ne se fait cependant pas uniquement sur le régime de la tension et du conflit. Les différentes transformations adoptées par la EMASESA pour s'adapter aux baisses de consommation et faire évoluer son modèle économique ont conduit à un changement de son rôle dans le jeu urbain. Etant la seule entreprise publique de la ville qui ne soit pas chroniquement déficitaire, la EMASESA se voit parfois confier des missions d'aménagement qui dépassent son rôle traditionnel (cf. chapitre 5). C'est à elle qu'il revient par exemple d'organiser la concertation avec les habitants tout comme les travaux de rénovation du pavage lors de campagnes de travaux.

L'entreprise est considérée dans les différentes enquêtes d'opinion comme la plus fiable et la plus appréciée des entreprises publiques de la ville, et c'est sans doute pour cela que la ville lui laisse jouer un rôle grandissant dans l'espace urbain, lui permettant de grignoter de nouveaux pans de pouvoir et d'être au cœur de bons nombres de compromis sociaux entre les habitants et les autorités publiques.

---

<sup>218</sup> Une coalition composée du PSOE, d'une liste citoyenne (Participa Sevilla) et du parti de social-écologie (IU) remplaçant la majorité ancienne du PP.

La relation entre la ville et la EMASESA est ainsi en cours de mutation, laissant une place progressivement plus importante à l'opérateur, sans commune mesure cependant avec celle que se sont arrogés les SWM dans le contexte magdebourgeois.

## B/ Les SWM et Magdeburg, entre enfant<sup>219</sup> chéri et enfant négligé

L'histoire des relations des SWM et de la ville de Magdeburg est également jalonnée de complicités et d'ambiguïtés. Les évolutions que nous avons pu observer complètent et nuancent à cet égard des travaux menés par d'autres chercheurs sur d'autres Stadtwerke (Fender et Poupeau, 2007 ; Wissen et Naumann, 2006, sur le cas de Hanovre).

Dans leur analyse d'un Stadtwerk d'une ville moyenne laissée anonyme dans un Land riche (dont les contours ressemblent à s'y méprendre à ceux d'Ingolstadt, en Bavière), Adrien Fender et François-Mathieu Poupeau mettent en avant les tensions naissantes entre la ville et l'opérateur, notamment autour du versement des dividendes du Stadtwerk : celui-ci fait l'objet d'un compromis avec la ville qui se montre, en échange, plus coulante sur les contrôles des tarifs, en particulier électriques. Pour les deux auteurs, la transformation à l'œuvre relève d'un double mouvement, concomitant de la mise en place des réformes de libéralisation des marchés de l'énergie. Dans leur lecture, on assisterait ainsi à la fois à une plus grande « mise à distance du politique » et à une transformation du rôle de la ville, qui deviendrait davantage pilote et stratège financier (dans un contexte de forte crise des finances publiques locales), dans la logique classique du New Public Management (Fender et Poupeau, 2007).

L'analyse des SWM nous semble montrer des processus proches, mais qui ne collent pas pleinement avec l'idée d'une mise à distance du politique. La ville de Magdeburg, propriétaire majoritaire de l'entreprise, entretient des rapports qui alternent entre plusieurs attitudes, qu'on peut synthétiser à travers plusieurs figures idéal-typiques : l'enfant négligé, l'enfant en quête d'émancipation et l'enfant chéri. Chacune de ces figures permet de montrer l'évolution des régulations locales, en mettant en avant les transformations des logiques de gouvernance, du contexte institutionnel et des compromis sociaux élaborés entre les différents acteurs urbains (Gilly et Pecqueur, 1995). On espère ainsi mieux comprendre dans quelle mesure les choix

---

<sup>219</sup> L'utilisation de cette métaphore joue sur le terme allemand de *Tochterunternehmen*, qui désigne littéralement les SWM comme une entreprise fille de la ville, à savoir une filiale.

sociotechniques propres aux services en réseaux participent de la réorganisation et du réagencement des pouvoirs locaux (Jaglin, 2005), où le politique joue un rôle non négligeable.

### 1/ L'enfant négligé

L'appellation d'enfant négligé est sans doute un peu forte. Elle concerne essentiellement le traitement réservé par la mairie aux SWM dans le cadre de l'allocation des fonds pour certaines politiques publiques, et en particulier la politique de rénovation urbaine, qui occupe une part non négligeable de son budget. Dans le contexte d'une ville ayant connu une forte déprise économique, sociale et urbaine, les SWM ont dû être à la fois le bras armé infrastructurel de la ville qui a fortement guidé la planification de la rénovation urbaine et le parent pauvre de son financement<sup>220</sup>. Alors que leur rôle a été capital dans l'élaboration de plans concertés de démolition, qu'ils ont favorisé une réduction du parc immobilier ordonnée et non pas chaotique, permettant d'aller vers une « ville des chemins courts » et moins étalée, les SWM ont à peine bénéficié des subventions disponibles dans le cadre du programme *Stadtumbau Ost* pour adapter leurs systèmes techniques. La mairie, comme cela s'est produit dans d'autres villes, a préféré arbitrer en faveur d'infrastructures sociales plus visibles et politiquement plus rapidement sensibles, comme les écoles ou les hôpitaux. C'est dans cet esprit et dans le cadre de la rénovation urbaine qu'on doit comprendre le terme de « négligé » pour qualifier une partie des rapports liant la mairie à son opérateur local. Ce traitement relativement défavorable est cependant à remettre dans le contexte de grandes contraintes budgétaires des municipalités allemandes, et en particulier des villes de l'Est de l'Allemagne, qui ont presque toutes vu leurs budgets mis sous tutelle au cours des années 2000.

C'est en partie pour pouvoir assumer les coûts de ces adaptations du réseau que les SWM se sont lancés dans une stratégie de développement industriel, s'émancipant progressivement de l'emprise de la ville.

### 2/ L'enfant en quête d'émancipation

La stratégie de diversification assez large mise en place par les SWM témoigne d'une volonté de favoriser un développement industriel et d'éloigner l'influence politique locale des décisions

---

<sup>220</sup> Cf. chapitre 5 pour l'analyse détaillée du processus.

concernant l'avenir de l'entreprise, dans la même veine que les tendances décrites par Fender et Poupeau (2007). L'idée développée par la direction des SWM est celle d'une autonomie la plus large possible, qui passe par une croissance de l'activité, et le développement de filiales au gré des opportunités (entretien avec la direction générale, SWM, juin 2013). L'ambition affirmée est celle d'être un groupe industriel avant d'être un opérateur local, confirmant l'idée de Krämer (1993) selon qui les Stadtwerke sont généralement assez autonomes pour résister aux ingérences politiques dans la gestion quotidienne, grâce en particulier à la limite fixée par le droit des sociétés. L'un des directeurs des SWM l'a exprimé assez clairement au cours de plusieurs entretiens : « nous ne sommes pas un Stadtwerk classique, nous sommes indépendants de la ville, et nous pouvons ainsi avoir une stratégie industrielle » (entretien avec le directeur SWM, juin 2013).

Cette quête de croissance et d'autonomie passe notamment par le développement disproportionné de projets en lien avec les questions énergétiques, au détriment des services d'eau et d'assainissement, confirmant une fois encore le primat de l'énergie sur l'eau dans les stratégies de développement des Stadtwerke. Les SWM sont ainsi confrontés au dilemme classique de ces opérateurs de service public en mutation (Wissen et Naumann, 2006), coincés entre des missions de service public et des ambitions commerciales pas forcément conciliables. « Une grande partie des activités du Stadtwerk se concentre sur les questions de service public (*Daseinsvorsorge*), mais si vous regardez dans un futur proche, il est clair que ces activités de service public pourraient ne plus être profitables du tout (...) Pour autant, l'eau et l'assainissement sont au cœur des missions de service public, de nos missions, et nous ne devons pas les abandonner. » (entretien avec le directeur SWM, juin 2013).

Cette envie d'émancipation ne doit pas cependant être interprétée trop hâtivement comme un abandon des missions de service public, comme le confirme les propos nuancés du directeur des SWM. L'analyse du modèle EDF par Wieviorka et Trinh (1989) offre à cet égard un cadre d'analyse approprié permettant de mieux cerner les processus à l'œuvre. EDF a été longtemps concerné par un dilemme du même ordre et par ce que les auteurs appellent des relations dialectiques entre intérieur et extérieur, à savoir entre les stratégies développées en interne et les relations avec les acteurs extérieurs. La plupart des dirigeants d'EDF étudiés dans les travaux des deux chercheurs ne se privent pas de critiquer les lourdeurs et la relative inefficacité des tutelles de l'Etat, réclamant à cor et à cri plus d'autonomie pour développer une stratégie industrielle qui leur semblerait plus cohérente. Cependant, l'autonomie réclamée n'est pas l'indépendance ou l'autarcie. C'est pour eux la meilleure voie à emprunter pour défendre la

logique de service public qui est au cœur de leur mission. Pour le dire synthétiquement, EDF est lié à la Nation, pas à l'Etat, à des principes et à des missions et pas à des fonctionnements jugés bureaucratiques. On pourrait, toutes proportions gardées, faire le parallèle entre cette analyse d'EDF et ce que nous avons pu observer à Magdeburg. A travers les nouveaux rôles qu'ils prennent dans l'espace urbain, les SWM, comme EDF, excèdent leur mission initiale, mais ils le font également parce que la commune n'assure plus certaines de ses missions de base. La volonté d'émancipation et de relative mise à distance des autorités municipales sert ainsi également à développer l'entreprise de manière à pérenniser ce qui est au cœur de sa mission de service public : éloigner les politiques pour garantir le politique<sup>221</sup>.

Cette pérennité est en particulier assurée par l'accumulation toujours plus importante de bénéfices, qui font des SWM l'enfant chéri de la ville.

### 3/ L'enfant chéri

Au sein des différents partis politiques, les SWM bénéficient d'une réputation très positive. Le parti *die Linke*, pourtant favorable aux mouvements de remunicipalisation des services urbains dans d'autres contextes (comme à Berlin, pour le cas le plus emblématique), tient pour les SWM un discours d'une autre nature, plus nuancé :

« La remunicipalisation ? Les SWM ont un capital mixte, mais qui reste majoritairement public, et c'est une entreprise qui fonctionne bien, et qui nous rapporte beaucoup. Honnêtement, je ne vois pas pourquoi on aurait intérêt à re-municipaliser entièrement l'entreprise. On risquerait de casser un outil qui fonctionne très bien comme cela. » (entretien avec le responsable infrastructures et rénovation, *die Linke*, mars 2013). Le discours est sensiblement le même chez les élus des partis rencontrés (*die Grünen*, SPD et CDU).

Si l'image des SWM est aussi radieuse auprès des responsables politiques, c'est en grande partie pour deux raisons. La première est que l'entreprise reste l'un des plus gros employeurs de la ville, le deuxième après l'administration du Land de Saxe-Anhalt, et ce en dépit de la diminution de moitié des effectifs depuis vingt ans. La seconde raison est essentiellement financière, en lien avec les bénéfices réalisés par les SWM.

---

<sup>221</sup> Etant entendu que les responsables de l'entreprise ont un rôle éminemment politique (qu'ils revendiquent aisément) et qu'il ne s'agit pas ici d'une possible ode à la technocratie.

L'évolution des bénéfices des SWM est assez frappante : de moins de 10 millions d'euros au début des années 2000, ils s'établissent à près de 40 millions d'euros de 2009 à 2011, et dépassent les 50 millions en 2012 et en 2013<sup>222</sup>, soit 10% du budget communal. Ces bénéfices sont principalement tirés de la partie énergie et des participations dans d'autres entreprises : près de 40% vient des activités liées aux différentes filiales, 30% des activités de marché et 30% des activités liées aux réseaux, essentiellement énergétiques (et en particulier chauffage et gaz).

L'ensemble des bénéfices est reversé aux actionnaires, à savoir la ville, E.ON et Gelsenwasser, au prorata de leur participation dans l'entreprise. Comme cela est souvent le cas pour les Stadtwerke allemands (Fender et Poupeau, 2007), les bénéfices viennent directement irriguer le budget communal. C'est notamment pour cette raison, qui assure un revenu annuel non négligeable à la ville, que les différents partis politiques ne songent ni à recommunaliser entièrement les SWM, ni à les privatiser non plus. On retrouve ici une situation analogue à celle décrite par Wissen et Naumann dans le cas de Hanovre : avec 40 millions d'euros de bénéfices accumulés en 2004, les Stadtwerke avaient permis aux autorités de diminuer leur endettement, et leur apport limitait les pressions en faveur d'une privatisation (Wissen et Naumann, 2006).

La situation financière de la ville la conduit toutefois à exiger chaque année des bénéfices plus importants aux SWM, afin de colmater les différents trous budgétaires. Ce ne sont paradoxalement pas les actionnaires privés qui exigent le versement de dividendes importants – même s'ils ne sont malgré tout pas opposés à leur arrivée –, mais l'acteur public, qui y trouve un moyen de limiter les effets sur les finances publiques d'un déclin urbain multiforme et de long terme et d'asseoir sa stratégie de consolidation budgétaire. La place des SWM dans la ville de Magdeburg n'en est que renforcée : ils sont le cœur d'un nouveau compromis social permettant à la ville d'éviter la faillite économique. Les dirigeants des SWM sont donc clairement des interlocuteurs puissants dans la scène urbaine magdebourgeoise. Ils considèrent d'ailleurs la ville non pas tant comme un propriétaire que comme un partenaire, témoignant par ce biais à la fois de leur attachement au territoire et de leur volonté d'émancipation par rapport à des autorités politiques avec qui ils travaillent en bonne intelligence. Ces bonnes relations sont en outre favorisées par une stabilité des responsables en place et une certaine proximité

---

<sup>222</sup> 38,56 M € en 2009 ; 38,77M € en 2010 ; 39,05M € en 2011 ; 50,36M € en 2012 ; 50,73M € en 2013, malgré les frais importants liés aux conséquences de la crue centennale de l'Elbe et de la crue centennale de la Saale. Le chiffre d'affaires des SWM a suivi une pente similaire, puisqu'il tournait autour de 380M en 2009 et atteint 480M en 2013, soit un niveau de marge d'un peu plus de 10%.

politique : l'un des dirigeants des SWM est membre du parti social-démocrate, un autre a été député pour le parti écologiste die Grünen, et les deux n'ont connu que deux maires de Magdeburg différents au cours des vingt dernières années, dans une ville dirigée par un édile social-démocrate continuellement depuis 1870 !

Les bénéfices dégagés et leur utilisation sont au cœur de la nouvelle régulation locale qui se met en place entre la ville et les SWM :

- Ils changent le contexte institutionnel en plaçant l'opérateur au centre du jeu urbain. L'apport de l'opérateur est d'autant plus important qu'il vient prendre une place laissée peu à peu vacante, celle des subventions post-réunification qui sont en cours d'extinction.
- Ils témoignent de nouveaux arrangements entre la ville et les SWM, à l'issue desquels l'opérateur est laissé relativement libre dans les moyens utilisés tant que les fins (le montant des dividendes) sont atteintes. Il est, dans ce cadre, difficile de parler de mise à distance du politique, qui semble plus omniprésent que jamais dans les politiques financières de l'opérateur.
- Ces demandes de dividendes toujours plus élevés transforment également la gouvernance interne des SWM. A ce titre, elles peuvent agir comme un « pousse-au-crime » pour la pérennité des réseaux. L'ampleur des bénéfices annuels est ainsi parfois moins le signe d'une réussite inscrite dans la durée que le reflet d'une ponction opérée sur le capital de l'entreprise et qui relève d'une vision parfois trop focalisée sur le court terme. Les responsables des investissements au sein des SWM ont même internalisé cette logique, tout en la jugeant dangereuse à moyen terme : « Je suis là dans l'entreprise pour couper les coûts et tout le monde me déteste pour cela, mais cela ne me pose pas de problème. On essaye de ne pas trop investir, car tout euro qui n'est pas investi est un euro qu'on peut épargner et mettre comme profit » (entretien avec le responsable investissements, SWM, juin 2013). Cela a notamment pour conséquence que les investissements, en particulier ceux consacrés à la maintenance des réseaux, sont limités à la portion congrue pour augmenter artificiellement les bénéfices et apporter plus de liquidités à la ville.

Non seulement cette obsession du dividende annuel en constante augmentation n'est pas viable à moyen ou long terme, mais elle crée également certaines tensions au sein de l'entreprise, notamment auprès des employés attachés aux missions de service public du Stadtwerk : « Le



risque, c'est de devenir trop privé. On a beaucoup de clients qui sont des entreprises, pour lesquelles on a développé une politique de marketing, de services multiples, etc. et qui nous permettent de réaliser des profits. En revanche, là où tout le monde applaudit quand une entreprise comme Volkswagen fait 8 milliards de bénéfices par an, c'est plus compliqué de défendre l'idée d'importants bénéfices pour une entreprise communale, car les gens associent nos résultats à leurs impôts, et des compagnies de logements vont nous dire qu'on est trop cher, car on fait des bénéfices. Du coup, il faut arriver à trouver une juste mesure, et ce n'est pas évident » (conversation impromptue, employé SWM, février 2013).

La stratégie industrielle des SWM leur permet de changer les rapports de pouvoir avec la ville de Magdeburg et dans le paysage urbain local plus généralement. Par sa contribution non négligeable au budget de la ville (autour de 10%), l'opérateur est (indirectement) à l'origine d'un certain nombre de politiques publiques. C'est en tout cas de cette manière que les dirigeants des SWM perçoivent leur rôle, qui dépasse largement leur périmètre d'action : « sans nous, la ville n'aurait pas la même politique culturelle » (entretien avec la direction, SWM, juin 2013). Derrière cette affirmation se cache à la fois une ambition de peser sur les choix urbains et la reconnaissance du rôle majeur des SWM, au point qu'on pourrait presque parler de ville SWM.

#### 4/ La ville-SWM

Si les lois de libéralisation de l'énergie ont profondément modifié le paysage local et mis fin aux monopoles de fait des opérateurs locaux, les mutations multiples des SWM conduisent cependant à requalifier leur rang.

Le promeneur déambulant quelques heures dans Magdeburg sera saisi par le nombre de véhicules estampillés du logo SWM qu'il pourra croiser, donnant de la ville l'image d'une ruche à véhicules SWM. Il pourra aussi noter la présence des SWM dans divers lieux de la ville, comme par exemple sur le tramway (photos 49 et 50) ou dans les magasins acceptant la SWM-Card. Cette présence va cependant au-delà d'une stratégie marketing agressive ; à la suite des inondations causées dans toute la région par la crue centennale de juin 2013, les SWM furent la première entreprise à raccorder les usagers sinistrés aux réseaux techniques, souvent l'eau et le gaz pour ce qui les concernait, et ils ont fait jouer de leur poids politique pour accélérer les procédures de compensation financière pour les victimes des inondations. C'est à ce titre qu'on peut parler de ville-SWM, de façon similaire à ce qu'on trouve dans d'autres villes avec une

entreprise municipale très fortement implantée et puissante, comme EPM en Colombie (Florentin et al., 2015 ; Furlong, 2015), où l’ancrage territorial de la firme locale demeure prépondérant, à la différence de ce qui peut parfois se passer avec des groupes multinationaux présents pendant le seul temps d’une concession. Par leur présence et par leur action, les SWM servent une forme de valeurs publiques (Bozeman, 2007 ; Tsanga-Tabi et al., 2013), qui sont non seulement des droits, avantages et devoirs donnés aux citoyens, mais aussi les principes fondateurs des administrations. Les nouveaux rôles des opérateurs renforcent leur place et en font une forme d’extension de l’administration et de ses fonctions.



Photos 49 et 50 : Magdeburg, la ville-SWM. Les SWM dans le paysage urbain

Source: photos personnelles

Ce rôle politique et ce souci du développement équilibré de la ville expliquent sans doute la faible perte de clients qui a suivi la libéralisation du marché de l’énergie en 1998. Les différents acteurs immobiliers rencontrés – principalement le bailleur communal et les coopératives de logement, qui représentent près de la moitié du parc immobilier – insistent d’ailleurs à l’unisson sur les bons rapports qu’ils entretiennent avec les SWM. Les responsables de la plus grande coopérative de logements, la MWG, vont même plus loin dans l’analyse : « avec les SWM, on est engagés dans la même direction, qui est celle de faire gagner la ville et de contribuer à son développement. Nous avons certes développé une filiale énergie pour créer de la concurrence sur le marché du chauffage urbain et faire baisser les prix, mais ce n’est pas vraiment dirigé contre SWM, mais plus contre les autres concurrents, qui, eux, ne pratiquent pas des prix corrects, et notamment Getec. Les SWM négocient âprement, mais ils sont corrects, et nous travaillons en bonne intelligence pour la ville » (entretien avec un responsable de la coopérative MWG, avril 2013). L’une des facettes de la stratégie de l’opérateur pour s’adapter aux vulnérabilités infrastructurelles qui le touchent consiste finalement à renforcer son ancrage local

et à affirmer une nouvelle forme de territorialisation, qui témoigne d'une requalification de leur rôle politique (Bouleau, 2011).

Cette restructuration des pouvoirs en ville au profit des opérateurs n'est qu'un pan des évolutions observables dans les liens unissant la firme et le territoire. La transition à l'œuvre, de manière plus prononcée à Magdeburg qu'à Séville, est aussi une transition territoriale qui voit les opérateurs s'adapter aux enjeux de la vulnérabilité infrastructurelle en changeant l'échelle de gestion de leurs réseaux et en produisant par ce biais de nouvelles géographies, faites de conflictualités et de nouvelles formes de solidarité, qui sont au cœur du chapitre suivant.