



**VOYAGE D'ÉTUDE DU CYCLE DE DIRECTION  
GÉNÉRALE DE L'INET /  
MEMO ON CAPITALISATION OF STUDY TOUR  
: CLASS OF '19 INET CEO**

**2019**

**APERÇU DES COLLECTIVITÉS  
LOCALES EN SUEDE /  
OVERVIEW OF LOCAL  
AUTHORITIES IN SUEDEN**



# SUMMARY

## INTRODUCTION

### I. TERRITORIES AND TERRITORIAL GOVERNANCE IN SWEDEN

1. What is the institution architecture in Sweden
2. What kind of governance: elements of a break with the French model
3. What kind of governance: a model that questions itself and seeks answers to its own limitations

### II. ELECTED REPRESENTATIVES-ADMINISTRATION RELATIONSHIP IN THE SWEDISH TERRITORIAL ADMINISTRATIVE ORGANISATION

1. The political governance of Swedish local and regional authorities, a simplicity and clarity to be qualified in practice
2. The status, role and competences of the Director General: an established but constrained framework
3. Lessons learnt

### III. TRANSPARENCY, RELATIONSHIP WITH CITIZENS, PARTICIPATORY DEMOCRACY

1. Transparency in Sweden, a basis for trust or a loss of individual freedom?
2. Citizen involvement
3. A model worth replicating?

### IV. INNOVATION IN SWEDEN

1. Mixed cooperation with variable geometry
2. A protean innovation
3. From need to use
4. The inconceivable for the French

### V. THE MANAGEMENT AND AGILITY OF SWEDISH PUBLIC ORGANISATIONS

1. Context: why strive for agility and efficiency in Swedish public organisations
2. Actions initiated in UPPSALA:
3. The conditions for success
4. Putting the Swedish management model into perspective

## CONCLUSION

# SOMMAIRE

## INTRODUCTION

### **I. TERRITOIRES ET GOUVERNANCE TERRITORIALE EN SUEDE**

1. Quelle architecture institutionnelle en Suède
2. Quelle gouvernance : des éléments de rupture avec le modèle
3. Quelle gouvernance : un modèle qui s'interroge et cherche des réponses à ses propres limites

### **II. LES RELATIONS ELUS -ADMINISTRATION DANS L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE TERRITORIALE SUEDOISE**

1. La gouvernance politique des collectivités territoriales suédoises, une simplicité et une clarté à nuancer dans la pratique
2. Le statut, le rôle et les compétences du Directeur Général : un cadre établi mais sous contraintes
3. Les relations élus-administration, une complexité inattendue
4. Les enseignements

### **III. TRANSPARENCE, RELATIONS AVEC LES CITOYENS, DEMOCRATIE PARTICIPATIVE**

1. La transparence en Suède, base de confiance ou perte de liberté individuelle ?
2. L'implication citoyenne
3. Un modèle à répliquer ?

### **IV. L'INNOVATION EN SUEDE**

1. Une coopération mixte à géométrie variable
2. Une innovation protéiforme
3. De la nécessité de l'usage
4. L'impensé français

### **V. MANAGEMENT, AGILITE DES ORGANISATIONS PUBLIQUES SUEDOISES**

1. Le contexte : pourquoi la recherche d'agilité et d'efficacité des organisations publiques suédoises
2. Les actions engagées à UPPSALA :
3. Les conditions de la réussite
4. 4.Mise en perspective du modèle de management à la Suédoise

## CONCLUSION

## INTRODUCTION

Confronted as we are with the changes and growing complexity of our roles, taking a step back, discussing our professional practices, broadening our horizons and our point of view, and reinforcing our capacity for action seems to us to be a relevant approach. Questioning our own representations and modes of action, using experiences from outside of France, is one of the ways to do this.

In this context and from this perspective, we found it particularly interesting to gain a better understanding of the famous "Swedish model", which is often used as an example in national debates on public action, and to measure its recent changes. Has the welfare state survived public expenditure control policies? If so, according to what combinatorics? What place and position do local and regional authorities embody in the Swedish institutional architecture? How do they exercise their competences and how do they roll out their public policies? What are the systems of governance and cooperation? What are the relations between elected representatives and the administration? What is the role given or taken by users in defining and implementing public policies? What are the managerial processes activated to promote change and innovation? These are all questions to which we were able to gather answers, or at least the beginnings of answers.

Therefore, from the 16th to 21st September 2019, we went to meet the different stakeholders in Swedish public action, in a geographical area including Stockholm, its surroundings and Uppsala:

- Senior officials from the Ministry of Finance responsible for the Civil Service and Local Government Section.
- The President of the Stockholm Region.
- Several officials from the Vinnova innovation agency, with presentations of various projects in the fields of sustainable development, social innovation and health.
- The Deputy Director General of the Municipality of Stockholm.
- The project manager at Stockholm City Hall of a European project for business development in the field of health and the elderly.
- The project manager of Growsmater, a European smart city project in which the City of Stockholm participates, in the field of energy and infrastructure, with a visit to a neighbourhood.
- Several officials from the association of Swedish local authorities, SKL<sup>1</sup>.
- Two professors from Södertörn University to present the Reinvent project on sustainable urban development combining university research, companies and public authorities.
- The Mayor and the Director General of Services of the Municipality of Södertälje in the Stockholm region.
- The Director General of Services of the municipality of Uppsala.
  
- The Head of Strategy of the Uppsala Region.
- The Managing Director of the STUNS Foundation for Cooperation between Universities, Business and Civil Society.

---

<sup>1</sup>SKL (in Swedish: Sveriges Kommuner och Landsting) or SALAR (in English: Swedish Association of Local Authorities and Regions); we will use the Swedish term SKL throughout this report.

## INTRODUCTION

Confrontés que nous sommes à une évolution et à une complexité grandissante de nos fonctions, prendre du recul, échanger sur nos pratiques professionnelles, élargir notre horizon et notre point de vue, renforcer notre capacité d'action nous semble être une démarche pertinente. Réinterroger à l'aune d'expériences non hexagonales nos propres représentations et mode d'action constitue l'une de voies pour ce faire.

Dans ce contexte et cette perspective, mieux connaître le fameux « modèle suédois », souvent mobilisé dans les débats nationaux autour de l'action publique, et mesurer son évolution récente nous est apparu particulièrement intéressant. L'Etat providence a-t-il survécu aux politiques de maîtrise de la dépense publique ? Si oui, selon quelle combinatoire ? Quels sont la place et le positionnement des collectivités territoriales dans l'architecture institutionnelle suédoise ? Comment exercent-elles leurs compétences et comment déploient-elles leurs politiques publiques ? Quels sont les systèmes de gouvernance et de coopération ? Quelles relations se nouent entre les élus et l'administration ? Quel est le rôle donné ou pris par les usagers dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques ? Quels sont les processus managériaux activés pour favoriser le changement et l'innovation ? Autant de questionnements auxquels nous avons pu recueillir des réponses, ou tout du moins des débuts de réponses.

Ainsi, du 16 au 21 septembre 2019, nous sommes allés à la rencontre des différents acteurs de l'action publique suédoise, dans un secteur géographique comprenant Stockholm, ses environs et Uppsala :

- Des hauts fonctionnaires du ministère des finances responsables de la section de la fonction publique et des collectivités territoriales.
- La présidente de la Région de Stockholm.
- Plusieurs responsables de l'agence de l'innovation Vinnova, avec la présentation de différents projets en matière de développement durable, d'innovation sociale et de santé.
- Le directeur général adjoint de la commune de Stockholm.
- La chef de projet à la mairie de Stockholm d'un projet européen pour le développement d'entreprises dans le domaine de la santé et des personnes âgées.
- La chef de projet de Growsmater, projet européen de smart city auquel participe la ville de Stockholm, en matière d'énergie et d'infrastructures, avec visite d'un quartier.
- Plusieurs responsables de l'association des collectivités territoriales suédoises, SKL<sup>2</sup>.
- Deux professeurs de l'Université Södertörn pour la présentation du projet *Reinvent* sur le développement urbain durable alliant la recherche universitaire, les entreprises et les collectivités publics.
- La Maire et le directeur général des services de la commune de Södertälje dans la région Stockholm.
- Le directeur général des services de la commune d'Uppsala.
- Le responsable de la stratégie de la Région d'Uppsala.
- Le Directeur général de la fondation STUNS pour la coopération entre Universités, entreprises et société civile.

---

<sup>2</sup> SKL (en suédois Sveriges Kommuner och Landsting) ou SALAR (en anglais Swedish Association of Local Authorities and Regions) ; nous garderons tout au long de ce rapport le terme suédois SKL

- The manager of the programme and the UIC accelerator/incubator (Uppsala innovation centre).
- Several officials of the Ombudsman institution.
- The managers of the OpenLab, a laboratory for the development of solutions to societal challenges.
- Finally, at the French Embassy, its First Counsellor, accompanied by the Counsellor for Social Affairs, Health and Employment, and the Public Management Counsellor of the Regional Economic Service.

These discussions focused on five issues worked on during the course, namely:

- The governance of territories and their interrelation
- The political governance of local and regional authorities and the relationship between elected representatives and the administration.
- Transparency of public action, relations with users, participatory democracy.
- Innovation at the service of local public action
- The management and agility of public organisations.

This report, built around these five themes, brings together the information gathered, together with the analyses we have collectively been able to draw from it. In doing so, we are aware that, given the length of the visit and the interviews, we were not always able to go into certain points in as much depth as we would have liked, and that some of our approaches and assessments may be incomplete or even debatable.

- La gestionnaire du programme et de l'accélérateur/incubateur UIC (Uppsala innovation center).
- Plusieurs responsables de l'institution de l'Ombudsman.
- Les responsables de l'OpenLab, laboratoire pour le développement de solutions pour répondre aux défis sociétaux.
- Enfin, à l'Ambassade de France, son premier Conseiller, accompagné du conseiller pour les affaires sociales, la santé et l'emploi, et du conseiller gestion publique du service économique régional.

Ces échanges se sont focalisés sur cinq problématiques travaillées durant le cycle, à savoir :

- La gouvernance des territoires et leur interrelation
- La gouvernance politique des collectivités territoriales et les relations élus-administration.
- La transparence de l'action publique, les relations avec les usagers, la démocratie participative.
- L'innovation au service de l'action publique locale
- Le management et l'agilité des organisations publiques.

Le présent rapport, construit autour de ces cinq thématiques, rassemble les informations recueillies, assorties des analyses que nous avons pu collectivement en tirer. Ce faisant, nous avons conscience que, compte tenu de la durée du séjour et des entretiens, nous n'avons pas toujours pu approfondir certains points autant que nous l'aurions souhaité, et que certaines de nos approches et de nos appréciations peuvent être incomplètes, voire discutables.

# I - TERRITORIES AND TERRITORIAL GOVERNANCE IN SWEDEN

## 1 - What is the institution architecture in Sweden

### 1.1 - Sweden's main institutional data

- capital: Stockholm (962,154 inhabitants).
- population: 9.9 million inhabitants.
- surface area: 438,574km<sup>2</sup>
- currency: Swedish krona (SEK)
- language: Swedish.
- type of state: unitary.
- system: constitutional monarchy.
- member state of the European Union since: 1995.
- principle of separation of church and state.
- Swedish parliament: the *Riksdag*. Made up of 349 deputies elected for 4 years, it has been the sole chamber of parliament since withdrawing from bicameralism in 1968. It exercises legislative power and oversees government action.
- 2 levels of local government:
  - 290 municipalities;
  - 21 regions (*långstings*: counties more like departments but increasingly assimilated to regions to align with European terminology).
- voting: not compulsory.
- Same-day elections for municipal, regional and national governments;
- turnout at the last elections:



Carte de la Suède

Year	Election	Turnout
2019	European	53.3%
2018	Legislative	87.18 %
2018	Regional	83.24 %
2018	Communal	84.12



# I - TERRITOIRES ET GOUVERNANCE TERRITORIALE EN SUEDE

## 1 - -Quelle architecture institutionnelle en Suède

### 1.1 - Les principales données institutionnelles de la Suède

- capitale : Stockholm (962 154 habitants).
- population : 9,9 millions d'habitants.
- superficie : 438 574 km<sup>2</sup>
- monnaie : Couronne Suédoise (SEK)
- langue : Suédois.
- type d'Etat : unitaire.
- régime : monarchie constitutionnelle.
- état membre de l'Union européenne depuis : 1995.
- principe de séparation des églises et de l'Etat.
- parlement suédois : le *Riksdag*. Composé de 349 députés élus pour 4 ans, il constitue la chambre unique du Parlement depuis l'abandon du bicamérisme en 1968. Il exerce le pouvoir législatif et contrôle l'action gouvernementale.
- 2 niveaux de collectivités territoriales :
  - 290 communes ;
  - 21 régions (*långstings* : comtés plutôt départements mais de plus en plus assimilés à des régions pour s'aligner sur la terminologie européenne).



Carte de la Suède

- vote : non obligatoire.
- Elections le même jour pour les municipales, les régionales et les nationales ;
- taux de participation aux dernières élections :

Année	Scrutin	Taux de participation
2019	Européennes	53,3%
2018	Législatives	87,18 %
2018	Régionales	83,24 %
2018	Communales	84,12 %

### ***The municipalities:***

The municipal assembly (*kommunfullmäktige*) is made up of members elected by direct universal suffrage for a 4-year term. This assembly is the decision-making body of the municipality, which may, however, delegate important decision-making powers to the municipal executive committee and specialised commissions. It levies taxes and adopts the municipal budget.

The municipal executive committee (*kommunstyrelsen*) is made up of members appointed by the municipal assembly for a 4-year term, according to the distribution of seats obtained by each of the parties in the municipal assembly. The municipal executive committee directs and coordinates the municipal administration, supervises the activities of the specialised committees, prepares the draft municipal budget and prepares and implements the decisions of the municipal assembly.

It is chaired by its president (*kommunstyrelsens ordförande*), the major political representative of the municipality, whose equivalent in France is the mayor.

The specialised committees (*nämnder*) are made up of members appointed for a 4-year term by the municipal assembly. The commissions are responsible for assisting the municipal executive committee in preparing and implementing the decisions of the municipal assembly. It should be noted that it is possible for these committees to have their composition extended to include representatives appointed by the political forces. It should nevertheless be added that this aspect could be specific to the governance of the municipality of Sodertälje (which even spoke of 400 elected representatives in total) whereas this aspect was not mentioned by the municipalities of Uppsala or Stockholm.

*Compulsory competences:* social services; housing; childcare and pre-school education; primary and secondary education; library services; care of the elderly; assistance to persons with physical and mental disabilities; primary health care; environmental protection; land planning; waste collection and disposal; civil defence and emergency services; water supply and sanitation; road maintenance.

*Optional competences:* culture; energy; employment; industrial development

### ***The Regions:***

The regional council assembly (*regionfullmäktige*) is made up of members elected by direct universal suffrage for a 4-year term. This assembly is the decision-making body of the region, it votes on the budget and levies taxes. The assembly can delegate important decision-making powers to the executive committee and to specialised commissions.

The executive committee (*regionstyrelsen*) is appointed for 4 years by the assembly of the regional council, according to the distribution of seats obtained by each party in the assembly.

This executive body is responsible for the preparation and implementation of the decisions of the regional council. It supervises the activities of the specialised committees and is chaired by a president.

## **Les communes :**

L'assemblée municipale (*kommunfullmäktige*) est composée de membres élus au suffrage universel direct pour un mandat de 4 ans. Cette assemblée est l'organe décisionnel de la municipalité, qui peut cependant déléguer d'importants pouvoirs décisionnels au comité exécutif municipal et aux commissions spécialisées. Elle lève des impôts et adopte le budget municipal.

Le comité exécutif municipal (*kommunstyrelsen*) est composé de membres désignés par l'assemblée municipale pour une période de 4 ans, en fonction de la répartition des sièges obtenus par chacun des partis au sein de l'assemblée municipale. Le comité exécutif municipal dirige et coordonne l'administration communale, supervise les activités des commissions spécialisées, élabore le projet du budget municipal et prépare et met en œuvre les décisions de l'assemblée municipale.

Il est présidé par son président (*kommunstyrelsens ordförande*), le représentant politique majeur de la municipalité, dont l'équivalent en France est le maire.

Les commissions spécialisées (*nämnder*) sont composées de membres désignés pour un mandat de 4 ans par l'assemblée municipale. Les commissions sont chargées d'assister le comité exécutif municipal dans la préparation et la mise en œuvre des décisions de l'assemblée municipale. A noter qu'il est possible de voir la composition de ces commissions élargies à des représentants désignés par les forces politiques. Il est néanmoins à remarquer que cet aspect pourrait être spécifique à la gouvernance de la commune de Sodertälje (qui a même parlé de 400 élus au total) alors que cet aspect n'a pas été évoqué par les communes d'Uppsala ou de Stockholm.

Compétences obligatoires : services sociaux ; logement ; soins aux enfants et enseignement préscolaire ; enseignement primaire et secondaire ; services de bibliothèque ; soins aux personnes âgées ; aide aux personnes en situation de handicaps physiques et mentaux ; soins de santé primaires ; protection de l'environnement ; aménagement du territoire ; ramassage et élimination des déchets ; protection civile et services d'urgence ; distribution d'eau et assainissement ; entretien de la voirie.

Compétences facultatives : culture ; énergie ; emploi ; développement de l'industrie

## **Les Régions :**

L'assemblée du conseil régional (*regionfullmäktige*) est composée de membres élus au suffrage universel direct pour une période de 4 ans. Cette assemblée est l'organe décisionnel de la région, vote le budget et lève des impôts. L'assemblée peut déléguer d'importants pouvoirs décisionnels au comité exécutif et aux commissions spécialisées.

Le comité exécutif (*regionstyrelsen*) est nommé pour 4 ans par l'assemblée du conseil régional, en fonction de la répartition des sièges obtenus par chacun des partis au sein de l'assemblée.

Cet organe exécutif est chargé de la préparation et de la mise en œuvre des décisions du conseil régional. Il supervise les activités des commissions spécialisées et est présidé par un président.

The specialised committees (*nämnder*) are composed of members appointed by the regional council according to its political composition. The committees are responsible for assisting the Executive Committee in preparing and implementing the decisions taken by the Regional Council.

Compulsory competences: care/hospitals (85% of the budget of the regions); dental care for children and young people up to the age of 22; regional development; transport

Optional competences: culture; education; tourism.

## 2 - What kind of governance: elements of a break with the French model

### 2.1 Few similarities

The political functioning of the assemblies of municipalities and counties is similar to ours. In the municipality of Uppsala, for example, out of 81 elected officials, the executive committee comprises 15 elected officials, and the committees have an average of 10 to 20 members. In a large municipality such as Stockholm, there are also elected district representatives (14 districts with 26 elected representatives each).

As in France, Sweden has a national debate on the size of its counties, which is considered too small. For a long time, the Swedish county was conceived as a simple link between the State and the municipalities and has only recently acquired new competences in terms of development.

The State has a decentralised representative with one governor per county, whose role is similar to that of the Prefect. He is at the same time the representative of the State in the county, the county's relay to the State and is responsible for inspecting the activities of local authorities. However, his services are rather limited.

Since 2005, the State has been acting as a horizontal equalisation between local authorities, on the mandate of the Parliament. Municipalities or regions exceeding 115% of the tax potential contribute to their less well-off counterparts. There are indeed significant differences in wealth and population: the smallest municipality has 2,400 inhabitants and the largest almost one million; the territory of the smallest municipality, Sundbyberg, located in the Stockholm region, measures 9km<sup>2</sup>; the largest, Kiruna, in the north of the country is as large as Alsace with 19,500 km<sup>2</sup>. The tax potential of the poorest municipality represents 74% of the average tax potential, compared to 179% for the richest.

One difference, however: Sweden also has cost equalisation. Taxes on local authorities contribute to equalising the costs of certain basic services for the inhabitants.

But the main similarities end there. The "Swedish model" of territorial governance has its own characteristics.

Les commissions spécialisées (nämnder) sont composées de membres désignés par le conseil régional suivant sa composition politique. Les commissions sont chargées d'assister le comité exécutif dans la préparation et la mise en œuvre des décisions prises par le conseil régional.

Compétences obligatoires : soins/hôpitaux (85% du budget des régions) ; soins dentaires pour enfants et jeunes jusqu'à 22 ans ; développement régional ; transports

Compétences facultatives : culture ; éducation ; tourisme.

## 2 - Quelle gouvernance : des éléments de rupture avec le modèle français

### 2.1 Des points communs limités

Le fonctionnement politique des assemblées des communes et des comtés est similaire au nôtre. A la commune d'Uppsala par exemple sur 81 élus, le comité exécutif comprend 15 élus, et les commissions regroupent en moyenne entre 10 et 20 membres. Dans une grande commune comme Stockholm, il existe également des élus d'arrondissement (14 arrondissements regroupant chacun 26 élus).

Comme en France, la Suède a un débat national sur la taille de ses comtés jugée trop petite. Le comté suédois a en effet longtemps été conçu comme un simple trait d'union entre l'Etat et les communes et a acquis seulement récemment de nouvelles compétences en termes de développement.

L'Etat dispose d'un représentant déconcentré avec un gouverneur par comté, dont le rôle s'apparente à celui du Préfet. Il est à la fois le représentant de l'Etat dans le comté, le relai de la comté auprès de l'Etat et le contrôleur des activités des collectivités locales. Mais ses services sont assez réduits.

L'Etat exerce sur mandat du Parlement depuis 2005 une fonction de péréquation horizontale entre collectivités. Les communes ou régions dépassant 115% du potentiel fiscal sont contributrices pour leurs homologues moins bien pourvues. Il existe en effet des écarts de richesse et de population importants : la plus petite commune compte 2 400 habitants et la plus grande près d'un million, le territoire de la commune la plus petite, Sundbyberg, située dans la région de Stockholm, mesure 9km<sup>2</sup>, la plus grande, Kiruna, dans le nord du Pays est aussi grande que l'Alsace avec 19 500 km<sup>2</sup>. Le potentiel fiscal de la commune la plus pauvre représente 74% du potentiel fiscal moyen, contre 179% pour la plus riche.

Une différence cependant : la Suède exerce aussi une péréquation des coûts. Les prélèvements sur les collectivités contribuent à équilibrer les coûts de certains services de première nécessité pour les habitants.

Mais les principales ressemblances s'arrêtent là. Le « modèle suédois » de gouvernance territoriale possède ses propres caractéristiques.

## 2.2 Simplicity, clarity and transparency

Sweden has the characteristics of a highly decentralised unitary state with 2 levels of local authorities: 290 municipalities and 21 counties. It implements a principle of subsidiarity governed by strong guidelines: efficiency, democracy and the principle of equal treatment.

It is therefore a much less unchangeable model than the French model, which has several additional levels of administration (departments, inter-municipalities, trade unions, etc.).

The number of municipalities has changed in a way that is disproportionate to France. In the 1860s Sweden had 2,500 municipalities compared to 290 today, with a sharp reduction to 278 municipalities in the 1960s and 1970s. Since the 1990s, the law has provided that mergers or demergers are subject to a consultative referendum. Since then, the number of municipalities has therefore increased slightly.

The distribution of competences is precisely fixed by the law with the principle of the transfer of the corresponding resources. Only optional competences such as culture or tourism, for example, can be shared between local authorities.

Political time in Sweden is organised around four-year terms of office. Voters are called to vote simultaneously (on the 3rd Sunday of September) for 3 levels of public authorities: Parliament, counties, municipalities. We perceive this duration as being of such a nature as to:

- guarantee a kind of "natural" continuity between one term and the next, in that, particularly for investment and development projects, what is initiated in the first term is rolled out in the second;
- lead us to think about strategies over "long periods", as our various intermediaries have shared with us forward-looking plans for 2030, or even 2050.

SKL (Municipalities and Counties of Sweden) is the only association that brings together the 2 levels of Swedish local authorities. It is designed as an employer "union". In the absence of bicameralism and therefore of a representative assembly of the territories:

- it is a unique representative for the State, contrary to the French system where each level of local authority has different lobbying bodies with often non-convergent interests;
- it embodies the "vertical" discussions (between different levels of local authorities) or "horizontal" discussions between local authorities of the same nature;

## 2.2 Simplicité, clarté et transparence

La Suède présente les caractéristiques d'un état unitaire très décentralisé autour de 2 niveaux de collectivités territoriales : 290 communes et 21 comtés. Il met en œuvre un principe de subsidiarité commandé par des lignes directrices fortes : l'efficacité, la démocratie et le principe d'égalité de traitement.

Il s'agit donc d'un modèle nettement moins sédimenté que le modèle français qui compte plusieurs niveaux supplémentaires d'administration (départements, intercommunalités, syndicats, ...).

Le nombre de communes a évolué sans commune mesure avec la France. Dans les années 1860 la Suède comptait 2 500 communes contre 290 aujourd'hui avec une forte réduction fortement contrainte dans les années 1960 et 1970 jusqu'à 278 communes. Depuis les années 1990, la loi prévoit que les fusions ou défusions sont soumises à référendum consultatif. Depuis, le nombre de communes a donc légèrement augmenté.

La répartition des compétences est fixée précisément par la loi avec le principe du transfert des ressources correspondantes. Seules des compétences facultatives comme la culture ou le tourisme par exemple peuvent être partagées entre collectivités.

Le temps politique en Suède est organisé autour de mandats de 4 ans. Les électeurs sont appelés à voter simultanément (le 3<sup>ème</sup> dimanche de septembre) pour 3 niveaux de collectivités publiques : Parlement, comtés, communes. Nous percevons cette durée comme étant de nature à :

- garantir une sorte de continuité « naturelle » entre un mandat et le suivant dans la mesure où, en particulier pour les projets d'investissement et de développement, ce qui est initié sur le premier est déployé sur le second ;
- amener à penser les stratégies sur des « temps longs », nos différents interlocuteurs nous ayant fait part de schémas prospectifs à l'horizon 2030, voire 2050.

SKL (Communes et Comtés de Suède) est l'unique association qui regroupe les 2 niveaux de collectivités territoriales suédoises. Elle est conçue comme un « syndicat » d'employeurs. En l'absence de bicamérisme et donc d'une assemblée représentative des territoires, :

- elle constitue un interlocuteur unique pour l'Etat, contrairement à la situation française où chaque niveau de collectivité dispose d'instances de lobbying différentes et aux intérêts souvent non convergents ;
- elle incarne des scènes de discussions « verticales » (entre différents niveaux de collectivités) ou « horizontales » entre collectivités de même nature ;



- it is part of a database shared with the State (KOLADA) that enables the performance of municipalities and regions to be compared and "monitored". This type of tool is remarkable in that it is accessible to the general public. The political leaders we met did not seem to have any difficulties with the publication of this data. This Swedish-style transparency is also evident in the fact that local authority leaders' contracts are advertised.

### **2.3 Autonomy at every step**

Swedish local and regional authorities derive 85% of their resources from taxation, mainly on income. This tax autonomy results in an average tax rate for the Swedish taxpayer of around 32% in favour of local and regional authorities, which comprises 21% for the municipalities and 11% on average for the regions.

The State has also pushed this principle of autonomy quite far through its 340 agencies. The relevant ministry is responsible for appointing an agency director. Then, apart from a road map and a framework, this Director has total management autonomy, including in terms of personnel. 97% of civil servants work in agencies and only 3% in ministries.

Finally, local authorities have frequently delegated the management of many competences to private companies or to local companies that they control and which are governed by the law on local authorities.



**SKL (Municipalities and Counties of Sweden)**

### **2.4 Principle of efficiency, pragmatism and uncomplicated relations with business**

The population of the municipalities, averaging around 30,000 inhabitants, combined with the large number of powers devolved to them, quickly entails a "mass effect" and a significant "strike force". For example, the Municipality of Södertälje that we visited has 84,172 inhabitants, almost 6,000 staff and an annual budget of around €500 million (to which should be added the turnover of the municipal agencies at around €500 million), which corresponds, in France, to Municipalities with 400,000 inhabitants. In addition, the programming and development posts are carried out by the Regions.



- elle est partie prenante d'une base de données partagée avec l'Etat (KOLADA) permettant de comparer et de « monitorer » la performance des communes et des régions. Ce type d'outil présente la particularité d'être accessible au grand public. Les responsables politiques que nous avons rencontrés n'ont pas semblé être mis en difficultés par la publication de ces données. Cette transparence à la Suédoise se retrouve également dans la publicité du contrat des dirigeants de collectivités territoriales.

### **2.3 L'autonomie à tous les étages**

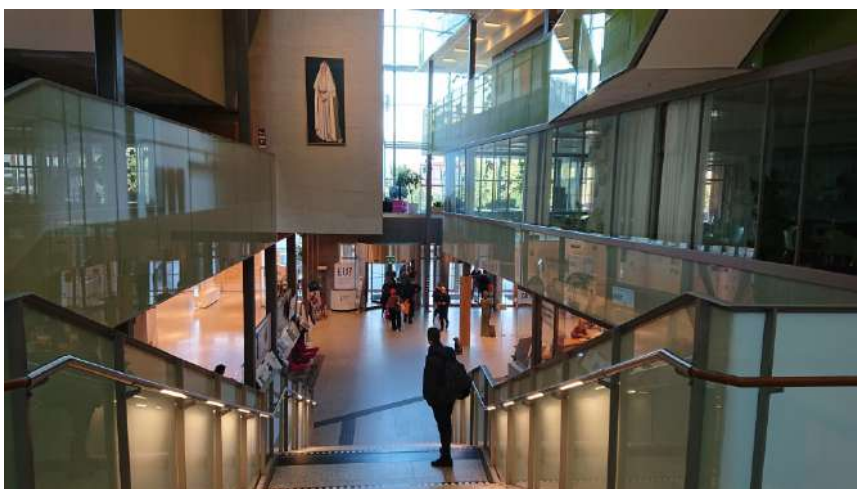
Les collectivités territoriales suédoises tirent 85 % de leurs ressources de la fiscalité, principalement sur le revenu. Cette autonomie fiscale se traduit pour le contribuable suédois par un taux moyen de prélèvement de l'ordre de 32 % en faveur des collectivités territoriales, dont 21 % pour les communes et 11 % en moyenne pour les régions.

L'Etat a également poussé assez loin ce principe d'autonomie à travers ses 340 agences. La nomination d'un directeur d'agence relève du ministère de rattachement. Ensuite, en dehors d'une feuille de route et de cadrage, ce Directeur dispose d'une totale autonomie de gestion, y compris en matière de personnel. 97% des agents publics de l'Etat travaillent dans les agences, seulement 3% dans les ministères.

Enfin, les collectivités territoriales ont fréquemment délégué la gestion de nombreuses compétences à des entreprises privées ou à des sociétés locales qu'elles contrôlent et qui sont encadrées par la loi sur les collectivités territoriales.

### **2.4 Principe d'efficacité, un pragmatisme et des relations décomplexées avec l'entreprise**

La population des communes, de l'ordre de 30 000 habitants en moyenne, conjuguée au grand nombre de compétences dévolues à celles-ci, produit rapidement un « effet masse » et une « force de frappe » significative. Par exemple, la Commune de Södertälje que nous avons visitée compte 84 172 habitants, près de 6 000 agents et un budget propre annuel de l'ordre de 500 millions d'euros (auquel il conviendrait de rajouter le chiffre d'affaires des agences communales d'à peu près également 500 millions d'€), ce qui correspond, en France, à des Communes de 400 000 habitants. En outre, les fonctions de programmation et de développement sont portées par les Régions.



Södertälje Town Hall

But let's not be mistaken about the number of people employed by the Swedish authorities: there are many of them because of competences that in France remain state-owned, such as education (except for University) and health, which has been entirely transferred by the State. We observed that the Swedish state and local administration is not much larger than in France: 200,000 in the State and its agencies, 261,000 in the regions, particularly in health (out of the 44,700 employees in the Stockholm Region, about 10,000 are nurses), 760,000 in the municipalities, i.e. just over 1.2 million public employees for nearly 10 million inhabitants (12 per 1,000 inhabitants in total, including 10 per 1,000 for the "local"). This compares with the 5.5 million civil servants and public employees in France for 67 million inhabitants (72 per 1,000 inhabitants for the 3 public services, including 28 per 1,000 for the FPT (*Fonction Publique Territoriale* - Local Public Service)).

Cooperation with the private sector is not a matter of debate, especially for municipalities, which, for example, in the field of home care and assistance for the elderly, call on private providers. Another example: no local incubators or tax breaks to help young companies, but a support policy that primarily involves the acquisition of shares in the capital of these start-ups by municipal or regional companies, such as UIC in Uppsala, the world's fourth largest incubator. Result: 1 krona invested by the incubator fetches in the end 15 krona of tax in the medium term.

### **2.5 A culture of cooperation that is also based on objective data**

French-style inter-municipal cooperation, i.e. the establishment of specialised public institutions with transfers of powers, has no equivalent in Sweden. Cooperation is essentially ensured by "municipal companies" and cross-holdings in their capital by local authorities at the same level or not (e.g. 16 municipal companies in the city of Stockholm).

Horizontal cooperation (regions and municipalities among themselves) or vertical cooperation (region-municipalities) is only voluntary but very frequent. Regions cooperate on transport for example (Uppsala and Stockholm) with cross shareholdings in rail transport companies. The municipalities also cooperate, for example around Södertälje, where eight municipalities have formed purchasing groups and pool certain services.

There is a political culture of negotiation, the result of full proportional voting for the 3 levels of political governance (Parliament, Region and Municipalities).

There is no leadership of the State or of one local authority over another: this distrust of leadership can be seen, for example, in the projects supported by the Vinnova innovation agency, which have "process managers" instead of project managers.

Mais ne nous trompons pas sur les effectifs des collectivités suédoises : ils sont importants du fait de compétences qui en France restent étatiques comme l'enseignement (sauf l'Université) et la santé intégralement transférée par l'Etat. Il nous est apparu que l'administration étatique et locale suédoise n'est pas beaucoup plus importante qu'en France : 200 000 à l'Etat et dans ses agences, 261 000 aux régions avec la santé notamment (sur les 44 700 agents de la Région de Stockholm, 10 000 environ sont des infirmières), 760 000 dans les communes, soit à peine plus d'1,2 million d'agents publics pour près de 10 millions d'habitants (12 pour 1000 hab. au total dont 10 pour 1000 pour le « local »). A comparer avec les 5,5 millions de fonctionnaires et d'agents publics en France pour 67 millions d'habitants (72 pour 1000 hab. pour les 3 fonctions publiques dont 28 pour 1000 pour la FPT).

La coopération avec le secteur privé ne fait pas débat, notamment, pour les communes, qui par exemple pour le domaine des soins et de l'aide à domicile des personnes âgées, font appel à des prestataires privés. Autre exemple : pas de pépinières de locaux ou d'abattements fiscaux pour aider les jeunes entreprises, mais une politique d'accompagnement qui passe prioritairement par la prise de participations des sociétés communales ou régionales au capital de ces start-up à l'instar d'UIC à Uppsala, 4<sup>ème</sup> incubateur mondial. Résultat : 1 couronne investie par l'incubateur rapporte au final 15 couronnes de fiscalité à moyen terme.

### **2.5 Une culture de la coopération qui s'appuie aussi sur des données objectives**

La coopération intercommunale à la française, c'est-à-dire la mise en place d'établissements publics spécialisés assortie de transferts de compétences, n'a pas d'équivalent en Suède. La coopération est essentiellement assurée par les « entreprises communales » et des prises de participation croisées dans le capital de ces dernières par des collectivités de même niveau ou pas (exemple 16 sociétés communales à la ville de Stockholm).

La coopération horizontale (régions et communes entre elles) ou verticale (région-communes) est uniquement volontaire mais très fréquente. Les régions coopèrent sur les transports par exemple (Uppsala et Stockholm) avec des participations croisées dans les sociétés de transport ferroviaire. Les communes également comme par exemple autour de Södertälje où 8 communes ont constitué des groupements d'achats et mutualisent certains services.

Il existe une culture politique de la négociation, résultat du scrutin proportionnel intégral pour les 3 niveaux de gouvernance politique (Parlement, Région et Communes).

Il n'y pas de leadership de l'Etat ou d'une collectivité sur une autre : cette défiance du leadership se traduit par exemple dans les projets soutenus par l'agence de l'innovation Vinnova qui disposent de « managers de processus » de préférence à des chefs de projets.

Sweden attaches great importance to data, analysis, indicators and distribution models and keys, in order to have objective data to facilitate consensus (e.g. keys for distributing credits between districts by the municipality of Stockholm to avoid fruitless negotiations).

In terms of foresight and public policies, we were struck by the predominance given to traditional concepts such as education or more innovative ones such as the sustainable development goals (SDGs) for the 21st century (17 goals defined by the UN in a 2030 Agenda).

## **2.6 Two admirable principles of governance: exemplarity and universality**

### *Exemplarity:*

- A prominent spot is given to collective bargaining (using strike action is very rare despite a unionisation rate of almost 70%);
- An achieved parity (49% share of women in Parliament, number of female executive officers in municipalities and regions.....);
- A permanent and shared budgetary precision at all levels, which inspired the LOLF law (*Loi Organique Relative Aux Lois de Finances* - Organic Law relative to the finance laws) in France (adopted in 1997 in Sweden);
- A very strong anticipation of the energy transition.

### *Universality:*

- The same tariffs and access rights for all for social benefits;
- The same university access grant and the same low-interest loan...;
- Equality of all before tax (no tax haven or tax loophole, no exemption, etc.).

## **3 - What kind of governance: a model that questions itself and seeks answers to its own limitations**

### **3.1 - The unresolved challenge of housing production and the financial balance of the Swedish redistributive system**

Faced with perilous challenges such as the integration of the population of foreign origin that arrived en masse, particularly in 2015 (more than 300,000 migrants, mainly Syrians, were welcomed), the Swedish model is trying to evolve. Sweden sometimes encounters limits to its model, such as in terms of the production of the housing it would need to cope with the highest demographic growth in the European Union (the Stockholm Region and its 26 municipalities, which already represents 25% of the Swedish population, are set to increase from 2.3 million to 3.5 million inhabitants by 2050)

La Suède accorde une importance forte aux données (la data), à l'évaluation, aux indicateurs et aux modèles et clés de répartition, pour disposer de données objectivées facilitant le consensus (exemple : clés de répartition des crédits entre les arrondissements par la commune de Stockholm pour éviter les négociations stériles).

Sur le plan de la prospective et des politiques publiques, nous avons été frappés par la place prépondérante accordée à des concepts traditionnels tels que l'éducation ou plus innovants comme les objectifs de développement durable (ODD) pour le XXIème siècle (17 objectifs définis par l'ONU dans un agenda 2030).

## **2.6 Deux principes de gouvernance qui suscitent l'admiration : l'exemplarité et l'universalité**

*Exemplarité :*

- Une large place laissée à la négociation collective (recours à la grève très rare malgré un taux de syndicalisation de près de 70%) ;
- Une parité acquise (49% de femmes au Parlement, nombre de responsables d'exécutifs femmes en communes et régions.....) ;
- Une rigueur budgétaire permanente et partagée à tous les échelons, qui a inspiré la loi LOLF en France (adoptée dès 1997 en Suède) ;
- Une anticipation très forte de la transition énergétique.

*Universalité :*

- Les mêmes tarifs et droits d'accès pour tous pour les prestations sociales ;
- La même bourse d'accès à l'université et le même prêt à taux réduit ... ;
- L'égalité de tous devant l'impôt (pas de foyer fiscal ni de niche fiscale, ni d'exonération...).

## **3 - Quelle gouvernance : un modèle qui s'interroge et cherche des réponses à ses propres limites**

### **3.1 Le défi non résolu de la production de logement et de l'équilibre financier du système redistributif suédois**

Confronté à des enjeux périlleux comme l'intégration de la population d'origine étrangère arrivée en masse notamment en 2015 (plus de 300 000 migrants, principalement syriens, accueillis), le modèle suédois tente d'évoluer. La Suède rencontre parfois des limites à son modèle, comme en matière de production des logements dont elle aurait besoin pour faire face à la plus forte croissance démographique de l'Union européenne (la Région de Stockholm et ses 26 communes, qui représente déjà 25% de la population suédoise devrait ainsi passer de 2,3 millions à 3,5 millions d'habitants d'ici 2050).

The guaranteed rent system, which generates a very low turnover, and the lack of financial incentives to builders currently make it difficult to produce and allocate the social housing it would need, while municipalities hold almost 1 million housing units, i.e. almost half of Sweden's housing stock, through their local property companies.

The association of local authorities SKL reported that 69 Swedish municipalities were in deficit in 2018. This will lead to some municipalities having to impose restrictions on care for the elderly (lower heating in old people's homes, fewer home help visits, etc.). This is the result of the dual movement of population growth of children and elderly people, mainly linked to the welcoming of refugees for the former, and the ageing of the population for the latter, accelerated in the southern municipalities, better equipped in terms of hospitals, by the internal migration of elderly people from the northern municipalities.

### **3.2 The counterpart of autonomy and the limits of cooperation: some examples**

*Example n°1:* the governmental agency Vinnova: this agency shared with us the observation that 5 governmental agencies intervene in an autonomous and separate way for the same public of the company creators.

*Example n°2:* competition between the country's secondary schools (sometimes outsourced to private companies) has led to an "overrating" to attract students, which today results in Sweden lagging far behind in the PISA ranking.

*Example n°3:* the services of the Uppsala municipality and its municipal companies (autonomous entities) exchanged paid services until 2015, ending up producing a deficit due to the lack of centralisation of resource functions and management coordination.

*Example n°4:* the lack of leadership implies trying to reach consensus and consequently takes long periods of time, as shown by the Stockholm metro extension project which took 40 years to happen...

*Example n°5:* the forms of cooperation are only voluntary between the different local authorities, as in the case of Greater Stockholm. These levels of cooperation function as networks with thematic working groups such as education (work on the criteria for entry to vocational high schools, order grouping, etc.).

*Example n°6:* the lack of regulatory cooperation between the two levels of authorities can lead to certain negotiations failing. For example, the Stockholm Region is the only one that has not been able to reach an agreement on the transfer of competence from the Region to the municipalities for the care (regional competence) of the elderly (municipal competence), mainly for financial reasons.



Le système de loyer garanti engendrant une très faible rotation, et l'absence d'incitations financières aux constructeurs rend difficile actuellement la production et l'attribution des logements sociaux dont elle aurait besoin, alors que les communes détiennent par leurs sociétés locales immobilières près de 1 million de logements, soit quasiment la moitié du parc de logements de Suède.

L'association des collectivités SKL a indiqué que 69 communes suédoises étaient en déficit en 2018. Cela conduira certaines communes à imposer des restrictions à la prise en charge des personnes âgées (baisse du chauffage dans les maisons de retraite, diminution des passages d'aides à domicile, etc.). C'est le résultat du double mouvement de la croissance de la population d'enfants et de personnes âgées, lié principalement à l'accueil de réfugiés pour la première, et au vieillissement de la population pour la seconde, accéléré dans les communes du sud, mieux équipées en matière d'hôpitaux, par la migration intérieure de personnes âgées en provenance des communes du nord.

### **3.2 La contrepartie de l'autonomie et les limites de la coopération, quelques exemples**

*Exemple n°1* : l'agence gouvernementale Vinnova : cette agence nous a fait partager le constat que 5 agences gouvernementales interviennent de manière autonome et séparée sur le même public des créateurs d'entreprise.

*Exemple n° 2* : la concurrence entre les établissements secondaires du pays (quelquefois externalisé à des entreprises privées) a abouti à une « surnotation » pour attirer les élèves, qui se traduit aujourd'hui par un retard important de la Suède au classement PISA.

*Exemple n°3* : les services de la commune d'Uppsala et ses sociétés communales (entités autonomes) se sont échangés des prestations payantes jusqu'en 2015, finissant par produire du déficit faute de centralisation des fonctions ressources et de coordination du management.

*Exemple n° 4* : l'absence de leadership implique la recherche de consensus et en conséquence des temps longs, comme en témoigne le projet d'extension du métro de Stockholm qui a mis 40 ans à se concrétiser ...

*Exemple n°5* : les formes de coopérations sont uniquement volontaires entre les différentes collectivités à l'instar du Grand Stockholm. Ces coopérations fonctionnent comme des réseaux avec des groupes de travail thématiques comme l'éducation (travail sur les critères d'entrée dans les lycées professionnels, des groupements de commande, ...).

*Exemple n°6* : l'absence de coopération réglementaire entre les deux niveaux de collectivités peut entraîner l'échec de certaines négociations. A ce titre, la Région de Stockholm reste par exemple la seule à ne pas avoir pu trouver d'accord sur le transfert de compétences de la Région aux Communes pour les soins (compétence régionale) aux personnes âgées (compétence communale), pour des raisons principalement financières.

*Example n°7:* there is little state regulation except, for example, for highly specialised care, which is grouped together in a few hospitals at national level. However, it should be noted that the voluntary grouping of certain regions among themselves through the collaborations they have established in the fields of transport, health and development undoubtedly foresees, from the bottom up and not from the top down, a future regional grouping that would reduce the number of regions to around ten.

### **3.3 Putting the user back at the centre: still more of an objective than a reality**

It seemed to us that putting the user at the heart of the policies and consultation was displayed but not always applied.

The planning willingness of the Region and Municipality of Stockholm on sustainable development and the GrowSmarter project, for example, places the user more as a tester of innovation and a recipient of education than as a co-designer.

In terms of citizen dialogue, we have observed a willingness on the part of the authorities for the citizen to understand where decisions are made and for what purpose. This exercise is facilitated by the limited number of territorial levels which makes it relatively simple to understand the stakeholder system. Nevertheless, we did not find a systematic willingness to "co-build" public policies or the methods of delivering public services. The Swedish model of representative democracy does not seem to be questioned on this point. It is true that the election every 4 years is also a more regular tool of democratic control for citizens than in France.

But here again, taking the citizen into account is built into a public and private cooperation approach, such as OpenLab, a social innovation structure co-financed by 3 public and 4 private partners, which responds to calls for tenders on projects involving citizens. However, those in charge of this structure have expressed their frustration that the public sector is still too cautious about these approaches. Once again, Sweden is trying to adapt its model by working on the access of social innovation companies to public contracts, taking inspiration, somewhat, from France!



*Exemple n°7* : il existe peu de régulation de l'Etat sauf, par exemple, pour les soins hautement spécialisés qui sont regroupés dans quelques hôpitaux au plan national. Mais il faut noter que le regroupement volontaire de certaines régions entre elles par l'intermédiaire des collaborations qu'elles ont noué dans les domaines du transport, de la santé et du développement préfigure sans doute, par le bas et non par le haut, un futur regroupement régional qui ramènerait à une dizaine le nombre de régions.

### **3.3 La remise au centre de l'utilisateur : encore un objectif plus qu'une réalité**

Il nous a semblé que l'utilisateur au cœur des politiques et de la concertation était affiché mais pas toujours appliqué.

La volonté planificatrice de la Région et Commune de Stockholm sur le développement durable et projet GrowSmarter place par exemple l'utilisateur davantage comme un testeur de l'innovation et un destinataire de pédagogie que comme un co-concepteur.

En termes de dialogue citoyen, nous avons observé une volonté des autorités pour que le citoyen comprenne où les décisions sont prises et dans quelle finalité. Cet exercice est facilité par le nombre limité d'échelons territoriaux qui permet une lecture relativement simple du système d'acteurs. Néanmoins, nous n'avons pas relevé de volonté, systématique, de « co-construire » les politiques publiques ou les modalités de délivrance du service public. Le modèle de démocratie représentative suédoise ne semble pas faire l'objet de remise en cause sur ce point. Il est vrai que l'élection tous les 4 ans constitue aussi un outil de contrôle démocratique plus régulier qu'en France pour le citoyen.

Mais là encore, la prise en compte du citoyen se construira dans une approche de coopération public et privé, comme OpenLab structure d'innovation sociale cofinancée par 3 partenaires publics et 4 partenaires privés, qui répond à des appels d'offres sur des projets associant les citoyens. Mais les responsables de cette structure font part de leur frustration de voir le secteur public encore trop frileux sur ces démarches. Là encore la Suède tente d'adapter son modèle en travaillant sur l'accès des entreprises d'innovation sociale aux marchés publics en s'inspirant, un peu quand même, de la France !



Open Lab

## **II - ELECTED REPRESENTATIVES-ADMINISTRATION RELATIONSHIP IN THE SWEDISH TERRITORIAL ADMINISTRATIVE ORGANISATION**

### **1 - The political governance of Swedish local and regional authorities, a simplicity and clarity to be qualified in practice**

The Swedish political system is particularly well known for its emphasis on transparency (place and role of the Ombudsman since 1809). However, in comparison with the French system, its decentralised territorial organisation based on the law on local authorities is surprisingly simple and flexible. Indeed, in Sweden there are only two levels of territorial structures (municipalities and Regions) compared to four in France, and even five in the Paris Region. In addition, the two Swedish authorities levy income tax where French local taxes are questioned or even challenged, which gives them a certain level of financial autonomy. Finally, cooperation between local authorities is based on concluding contracts and not on creating institutions as is the practice in the French system.

These differences, which have their roots in social history, are therefore naturally to be found within local political governance, whether it is a question of the place and role of political and administrative stakeholders, the decision-making process or operational objectives.

#### ***1.1 - The main guidelines set by elected representatives, with the administration being responsible for putting forward ways and means of implementing them***

The principles stated by our contact points are clear and simple: during local elections, the candidates draw up and defend a programme based on the major guidelines defined as priorities for the population and the territory concerned.

Once elected, and as a result of an electoral system conducive to alliances between political parties, a majority is formed. It then decides on a political project in accordance with the agreements reached and on the basis of the proposals of the administrative services and the indicators provided by the administration.

In the light of our operating principles and practices, this statement calls for two major observations on our part:

- These are guidelines that are defined by policies, and therefore by major directorates. For example: "more fossil fuel-powered public transport in 2020 in Stockholm".

## **II - LES RELATIONS ELUS -ADMINISTRATION DANS L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE TERRITORIALE SUEDOISE**

### **1 - La gouvernance politique des collectivités territoriales suédoises, une simplicité et une clarté à nuancer dans la pratique**

Le système politique Suédois est particulièrement connu pour l'importance accordée à la transparence (place et rôle de l'Ombudsman depuis 1809). Cependant et au regard du système français, son organisation territoriale décentralisée fondée sur la loi sur les collectivités territoriales surprend par sa simplicité et sa souplesse. Il n'existe en effet en Suède que deux niveaux de structures territoriales (communes et Régions) contre quatre en France, voire cinq en Région Parisienne. Par ailleurs les deux collectivités Suédoises prélèvent l'impôt sur le Revenu là où les impôts locaux français sont questionnés voire remis en cause, ce qui leur assure une autonomie financière certaine. Enfin, les coopérations entre collectivités sont fondées sur la contractualisation et non sur la création d'institutions comme le pratique le système français.

Ces différences issues de l'histoire sociale se retrouvent donc naturellement au sein de la gouvernance politique locale, et ce qu'il s'agisse de la place et du rôle des acteurs politiques et administratifs, du processus décisionnel ou des objectifs opérationnels.

#### ***1.1 - Les grandes orientations fixées par les élus, à charge pour l'administration de proposer les voies et moyens pour les mettre en œuvre***

Les principes énoncés par nos interlocuteurs sont clairs et simples : à l'occasion des élections locales les candidats élaborent et défendent un programme basé sur des grandes orientations définies comme prioritaires pour la population et le territoire concerné.

Une fois élus, et en conséquence d'un système électoral propice aux alliances entre partis politiques, une majorité se forme. Elle décide alors d'un projet politique correspondant aux accords passés et en se fondant sur les propositions des services de l'administration et sur la base des indicateurs fournis par cette dernière.

Au regard de nos principes de fonctionnement et de nos pratiques, cette affirmation appelle de notre part deux observations majeures :

- Ce sont des orientations qui sont définies par les politiques, donc de grandes directions. A titre d'exemple : « plus de transports en commun à énergie fossile en 2020 à Stockholm ».

This leads us to believe that the application of this policy by municipal departments and agencies is a matter for the technical sphere to decide on the ways and means of implementing the policy guideline. Here we can see how the Swedish system is wholly committed to its logic of simplicity and clarity: elected officials choose priorities and decide on guidelines, while the Administration, composed of professionals, is responsible for deciding "how" to implement them. In France, however, the limits are blurred and such a system could be perceived as a "technocratic power" to the detriment of politics. Moreover, the existence of so-called "functional" jobs in France also leads the Administration to be able to take a political position, including on the substance of public policies. Therefore, while in French municipalities the implementation of political decisions is indeed a matter for the administrative and technical sphere, it nevertheless seemed to us, after listening to our contact people, that our counterparts had more autonomy once the major guidelines had been laid down.

- Once the priorities have been defined by the municipal majority, exchanges take place over the course of 15 days with the General Directorate of Services on the means of their implementation and evaluation. The rest of the mandate must then allow for follow-up or a change of direction if necessary. Within this framework, regular evaluation of public policies is systematically implemented in Sweden, whereas it remains sporadic in France. It is based on indicators defined upstream of the implementation of a policy guideline.

It is well known that the choice of indicators is crucial to ensure a qualitative evaluation. However, the indicators selected can influence the choices made by elected officials who have no or poor technical knowledge of the public policy for which they are responsible.

In our practices, it is also the technical sphere that has the upper hand on the indicators. It should be noted, however, that Sweden has a real tradition of evaluating public policies, unlike France. This goes as far as the tools for comparison between authorities created and monitored by SKL (equivalent to an association of all local authorities and also playing the role of an employers' union).

Ceci nous incite à penser que la déclinaison de cette politique par les services et les agences municipales relève d'une grande latitude de la sphère technique sur les voies et moyens de mise en œuvre de l'orientation politique. On perçoit là combien le système Suédois va jusqu'au bout de sa logique de simplicité et de clarté : les élus choisissent des priorités et décident des orientations, l'Administration composée de professionnels se positionnant sur le « comment » les mettre en œuvre. En France toutefois, les limites sont plus floues et un tel système pourrait être perçu comme un « pouvoir technocratique » au détriment du politique. En outre l'existence d'emplois dits « fonctionnels » en France amène aussi l'Administration à pouvoir se positionner politiquement, y compris sur le fond des politiques publiques. Ainsi et si dans les communes françaises, la mise en œuvre des décisions politiques relève bien de la sphère administrative et technique, il nous a semblé néanmoins, suite à l'audition de nos interlocuteurs, que nos homologues avaient davantage d'autonomie une fois les grandes orientations posées.

Une fois les priorités définies par la majorité municipale, des échanges ont lieu durant 15 jours avec la Direction Générale des Services sur les moyens de leur mise en œuvre et de leur évaluation. La suite du mandat doit alors permettre d'en assurer le suivi ou les réorientations si nécessaire. Dans ce cadre, une évaluation régulière des politiques publiques est systématiquement mise en œuvre en Suède, là où elle reste sporadique en France. Celle-ci se base sur des indicateurs définis en amont de la mise en œuvre d'une orientation politique.

On sait que le choix des indicateurs est prépondérant pour assurer une évaluation qualitative. Mais les indicateurs retenus peuvent influencer les choix opérés par des élus qui ne maîtriseraient pas ou mal techniquement la politique publique dont ils sont chargés.

Dans nos pratiques, c'est bien aussi la sphère technique qui a la main sur les indicateurs. Il convient toutefois de relever que la Suède possède une véritable tradition d'évaluation des politiques publiques, contrairement à la France. Cela va jusqu'aux outils de comparaisons entre collectivités créés et suivis par SKL (équivalent d'une association de l'ensemble des collectivités locales et jouant aussi le rôle de syndicat d'employeurs).

## 1.2- A shared political project right up to its implementation

The presentation of Södertälje made by the Mayor and the DGS showed, very clearly and quite firmly, a perfect separation of the competences of the political and administrative spheres.

In this presentation, the elected representatives set the political objectives of the mandate and the managers then set them out in a clearly established division of responsibilities and monitoring indicators.

This impression undoubtedly comes in part from the very assertive personalities of the Mayor and the DGS, as well as from sharing what has been described as a "backpack". Through the metaphor of the "backpack", the Mayor of Södertälje meant:

- the political programme she has to implement
- user expectations
- continuous media monitoring
- relations with the various members of the political coalition

This definition of her mission is obviously shared with her colleagues of the majority and her Director General; the mayor works on a daily basis to implement these 4 pillars through all the actions led by the elected representatives. However, the guidelines supported by the majority are not the subject of a written programme as can be found in some of our communities (mandate plan); they are still generic guidelines such as "offering housing to all".

## 1.3 - Priority given to collective decisions



The Swedish model is based on a more collective decision-making process, based on prior consultation, which is sometimes very lengthy. This is one of the methodological principles of Social Democracy. Because of the voting system, unambiguous majorities are uncommon or even non-existent in favour of alliances of political parties that are sometimes quite broad.

Our contact people in fact told us that the time taken to consult on a reform, however long it may take, was a guarantee of acceptance of the decisions by the population. The rarity of strikes or protest movements in Sweden is, in their view, the reason for these practices.

The Swedes take into account the time needed to take a decision and to accept it. In France, we find it very difficult to accept that a decision and its implementation take time. The principle of political effectiveness which guarantees the credibility of the elected representative in France tends rather to favour the solitary decision of the elected representative.

## **1.2 - Un projet politique partagé jusque dans sa mise en œuvre**

La présentation de Södertälje réalisée par le Maire et le DGS, affichait, très clairement et de manière assez ferme une parfaite délimitation des compétences des sphères politiques et administratives.

Dans cette présentation, les élus fixent les objectifs politiques du mandat et les cadres les déclinent ensuite dans un partage de responsabilités clairement établi et d'indicateurs de suivi.

Cette impression vient sans doute pour partie des personnalités très affirmées du Maire et du DGS, ainsi que du partage de ce qui a été qualifié de « sac à dos ».

Au travers de la métaphore du « sac à dos », Madame le maire de Södertälje entendait :

- le programme politique qu'elle doit mettre en œuvre
- les attentes des usagers
- le contrôle continu des médias
- les relations avec les différents membres de la coalition politique.

Cette définition de sa mission est manifestement partagée avec ses confrères de la majorité et son Directeur Général ; Le maire s'emploie au quotidien à mettre en œuvre ces 4 axes dans toutes les actions pilotées par les élus. Les orientations portées par la majorité ne font toutefois pas l'objet d'un programme écrit comme cela peut se rencontrer dans certaines de nos collectivités (plan de mandat) ; Ils restent sur des orientations génériques du type « offrir des logements à tous ».

## **1.3 - La priorité aux décisions collectives**

Le modèle suédois consacre une prise de décision plutôt collective, s'inscrivant dans une concertation préalable parfois très longue. On retrouve là l'un des principes méthodologiques de la Social-Démocratie.

En raison du mode de scrutin, les majorités univoques sont peu courantes voire inexistantes au bénéfice d'alliances de partis politiques parfois assez larges.

Nos interlocuteurs nous ont ainsi affirmé que le temps de la concertation pour une réforme, aussi long soit-il, était un gage d'acceptation des décisions par la population. La rareté des grèves ou des mouvements revendicatifs en Suède constitue selon eux le bien-fondé de ces pratiques.

Les Suédois intègrent les temps nécessaires à la prise d'une décision et à son acceptation. En France, nous avons beaucoup de mal à accepter qu'une décision et sa mise en œuvre prennent du temps. Le principe d'efficacité politique qui garantit en France la crédibilité de l' élu tendant plutôt à privilégier la décision solitaire de l' élu.

### **1.4 - Striving for efficiency in public action**

The search for efficiency, rather than effectiveness, is nevertheless very present in the Swedish system, while taking different forms to the French system.

The representative of the City of Uppsala explained to us their search for more efficient governance on both administrative and political levels, but also and above all on the consistency of these two spheres in the action carried out. For each of them, the reforms carried out have had the following aims:

- on the political side, the envisaged reduction in the number of commissions sought a strengthened decision-making chain because it was less diluted, and therefore clearer and more efficient;
- on the administrative side, the ambition was to achieve clarification of administrative responsibilities in different areas (budget, HR, agencies, etc.).

In our local authorities, we are all reflecting on our organisation, we are re-examining our functions and processes in order to gain in efficiency, but the reflection on the consistency of the action of all the stakeholders is more often sought through individual questions (loyalty, trust, skills) than structural ones. It is already relatively rare that the delegations of elected representatives correspond to the titles of the administrative organisation.

## **2 The status, role and competences of the Director General: an established but constrained framework**

The status of civil servant, based on the French model, does not exist in Sweden. Local authorities employ public servants whose rights and obligations appear to be identical to those of private sector employees, who are subject to a collective agreement. This uniqueness also favours the transition from the public to the private sector and vice versa.

### **2.1 The assertion of the profession of Director General within the territorial organisation**

Since France chose, at the time of the decentralisation reform and the adoption of the current civil service statutes, a grade system rather than a system of professions, the place and role of the Director General of Services are absent from the French legal corpus (with the notable exception of the status of functional posts in the civil service statutes), whereas the Director General is directly mentioned in Swedish municipal law (equivalent to the General Code of Local Authorities).

Therefore, this legal recognition in the Swedish local organisation opens the way to a clarification of the post.



#### **1.4 - La recherche d'efficience de l'action publique**

La recherche d'efficience, plutôt que d'efficacité, est pour autant très présente dans le système Suédois, tout en revêtant d'autres formes que le système Français.

Le représentant de la Ville d'Uppsala nous a ainsi expliqué sa recherche d'une gouvernance plus efficace sur les 2 niveaux, administratif et politique, mais aussi et surtout sur la concordance de ces deux sphères dans l'action conduite. Pour chacune d'entre-elles, les réformes conduites ont visé à :

- côté politique, la réduction envisagée du nombre de commissions recherchait une chaîne décisionnelle renforcée car moins diluée, donc plus claire et plus efficace ;
- côté administratif, l'ambition était de parvenir à une clarification des responsabilités administratives sur différents domaines (budget, RH, agences...).

Dans nos collectivités, nous menons tous des réflexions sur notre organisation, nous réinterrogeons nos fonctionnements et nos process, afin de gagner en efficacité, mais la réflexion autour de la concordance de l'action de tous les acteurs est plus souvent recherchée par des questionnements individuels (loyauté, confiance, compétences) que structurels. Il est déjà ainsi relativement rare que les délégations des élus correspondent aux intitulés de l'organisation administrative.

#### **2 - Le statut, le rôle et les compétences du Directeur Général : un cadre établi mais sous contraintes**

Le statut de fonctionnaire, sur le modèle français, n'existe pas en Suède. Les collectivités emploient des agents publics dont les droits et obligations paraissent identiques à ceux des salariés du secteur privé, qui relèvent d'une convention collective. Cette unicité favorise par ailleurs le passage du monde public vers le privé et inversement.

##### **2.1 L'affirmation du métier de Directeur général au sein de l'organisation territoriale**

La France ayant choisi, à l'occasion de la réforme portant décentralisation et de l'adoption des statuts actuels de la fonction publique, un système de grade plutôt que de métiers, la place et le rôle du Directeur Général des Services sont absents du corpus juridique français (à l'exception notable du statut des emplois fonctionnels inscrits dans les statuts de la fonction publique) alors que le Directeur Général est directement cité dans la loi communale Suédoise (équivalent du Code Général des Collectivités Territoriales).

Dès lors cette reconnaissance juridique dans l'organisation locale Suédoise ouvre la voie à une clarification de la fonction.

## **2.2 - A non-political DGS?**

For both the State and the local authorities, the Director-Generals are non-political employees who are nevertheless appointed by the executive (agency directors for the State, directors of municipalities and regions by the local executive but also agency directors through their boards of directors).

The recruitment of Director-Generals is based not only on their competence but also on the confidence of their elected representatives. In the event of disagreement, the Mayor can part with them easily, without any formality or delay. As a result, the "non-political" character asserted by our contact people does not seem as clear as it was asserted.

The post of the Director General and that of their main associates is therefore less protected than that of other agents of the community.

Senior managers are subject to immediate dismissal without notice, while other staff are relatively protected by their employment contract and the collective agreement in which it is enshrined.

Nevertheless, this possibility of dismissal is rarely implemented abruptly. The vast majority of local authorities take care not to have a reputation as a dismissing employer in order to remain attractive to potential candidates. They often find it difficult to recruit in the health and education sectors and competition between territories is strong on this point.

It should be noted, however, that there is a relatively high turnover of senior managers, particularly following elections. For example, after the last municipal elections in the Stockholm Region, 30% of chief executive officers left their posts.

These DG positions are very similar to French functional posts, without however having the clarity of the civil service status, even though the job of Director General is explicitly cited by municipal law (cf. above).

Moreover, in France, it can also be noted that discharges from office are more common in the event of political alternation than during a term of office.

## **2.3 - A "backpack" to be interpreted as in France**

In a country that has pushed the logic of transparency to the limit, the "backpack" carried by elected representatives, in the words of the Mayor of Södertälje, is not the subject of a written document shared with the DGS, thereby allowing him to have a clear roadmap.

It is therefore, as in France, obviously through discussion that the DGS must identify the salient features of the meaning of the policy to be implemented.

To do this, the mission of the director general is based on the following triptych:

- ensuring the alignment of the administrative organisation with policy objectives
- implementing the administrative organisation at all levels (premises, managerial principles, values...)
- ensuring consistency and group logic with the agencies.

## **2.2 - Un DGS non politique ?**

Pour l'État comme pour les collectivités, les directeurs généraux sont des salariés non politiques, néanmoins nommés par l'exécutif (les directeurs d'agence pour l'État, les directeurs des communes et régions par l'exécutif local mais aussi les directeurs d'agence par le biais de leur conseil d'administration). Le recrutement des directeurs généraux repose non seulement sur leur compétence mais aussi sur la confiance de leur élu. En cas de désaccord, le Maire peut s'en séparer facilement, sans formalité ni délai. De ce fait, le caractère « non politique » affirmé par nos interlocuteurs ne semble pas aussi clair qu'affirmé.

La fonction de directeur général et celle de ses principaux collaborateurs est ainsi moins protégée que celle des autres agents de la collectivité.

Les cadres de direction générale sont susceptibles d'un licenciement immédiat, sans préavis, alors que les autres agents sont relativement protégés par leur contrat de travail et la convention collective dans laquelle il s'inscrit.

Néanmoins, cette faculté de licenciement est rarement mise en œuvre de façon abrupte. Les collectivités, dans leur grande majorité, veillent à ne pas avoir une réputation d'employeur licencieur pour conserver leur attractivité pour des candidats potentiels. Elles peinent souvent à recruter dans les secteurs de la santé et de l'enseignement et la concurrence entre territoires est forte sur ce point.

On notera toutefois que le turn-over des cadres dirigeants est relativement important, notamment à la suite des élections. Pour preuve, après les dernières municipales dans la Région de Stockholm, 30% des directeurs généraux ont quitté leur poste.

Ces postes de DG sont très proches des emplois fonctionnels français sans toutefois disposer de la clarté du statut de la fonction publique, et ce alors même que l'emploi de Directeur Général est explicitement cité par la loi communale (cf. supra).

Par ailleurs, en France, on peut aussi constater que les décharges de fonction sont plus courantes en cas d'alternance politique qu'en cours de mandat.

## **2.3- Un « sac à dos » à décoder comme en France**

Dans un pays qui a poussé au plus loin la logique de la transparence, le « sac à dos » porté par les élus, pour reprendre les termes de Madame le maire de Södertälje, ne fait pas l'objet d'un document écrit et partagé avec le DGS lui permettant ainsi d'avoir une feuille de route claire.

C'est donc, tout comme en France, manifestement au travers des échanges que le DGS doit identifier les traits saillants du sens de la politique à mettre en œuvre.

Pour se faire, la mission du directeur général s'appuie sur le triptyque suivant :

- assurer l'alignement de l'organisation administrative sur les objectifs politiques
- mettre en œuvre l'organisation administrative à tous les niveaux (locaux, principes managériaux, valeurs...)
- assurer une cohérence et une logique de groupe avec les agences.

## **2.4 The choice of resources is up to them**

The Director General administers the services by relying on directors (or, depending on the size of the community, Deputy Director Generals or Vice Director Generals) who manage business lines globally.

The Director General is therefore the employment authority, which gives them the power to choose their employees. This fundamentally sets us apart. However, this power needs to be qualified, because it seems to be common practice for the Director General's choices to be generally submitted to the opinion of the chief elected official before being fully ratified, particularly for so-called strategic recruitments (in conjunction with the local executive for senior positions, with the Chairmen of committees for management positions). Overall, this system depoliticises a significant part of recruitment for other hierarchical levels or career development of employees, contrary to the freedoms offered by the French system where the executive is the Head of Personnel.

In Sweden, and as a consequence of the above, it is therefore the DGS which conducts the social dialogue, whereas this is not the case in France, where the joint bodies are chaired by elected representatives (and where the administrative staff no longer have the right to sit in to decide on staff careers).

In Sweden, the relationship with the social partners seems very respectful. There is a constant search for compromise. The tradition of dialogue and compromise explains this. In France, social dialogue is instead conditioned by the balance of power and the trade union's capacity to mobilise, especially during strikes.

Finally, the Director General must also manage communal companies (real estate, car park management, waste, water, fibre optics, etc.) on the principle of "holding companies". The Managing Directors of these companies report to him hierarchically.

This aspect is interesting because, in France, relations with satellites (which are becoming more and more numerous with the increase in SPLs, SEMOPs, etc.) are complex and their management is much more delicate due to the absence of any hierarchical link and the strict institutional separation that underlies them.

## **3 - Elected representatives and administration: an unexpected complexity**

### **3.1 An equally complex relationship model**

In Sweden, the position of the DGS in their relationship with the elected representative seems to us to be more like that of a Director General faced with a Chairman of the Board of Directors. They have more prerogatives than in the French model and are a "real boss" of the administration. To follow the metaphor, we could compare the DG of the Swedish administration to a DG of a French semi-public company.

## **2.4 Le choix des moyens lui appartient**

Le Directeur Général administre les services en se reposant sur des directeurs (ou en fonction de la taille de la collectivité des Directeurs Généraux Adjointes ou Vice-Directeurs Généraux) qui pilotent globalement des branches d'activités.

Le Directeur Général est ainsi l'autorité d'emploi, ce qui lui donne le pouvoir de choisir ses collaborateurs. Ceci nous différencie fondamentalement. Cette faculté est néanmoins à nuancer, car il semble d'usage courant que les choix du Directeur Général soient généralement soumis à l'avis de l'élu principal avant d'être complètement entérinés, notamment pour les recrutements dits stratégiques (en lien avec l'exécutif local pour les postes principaux, avec les Présidents de commissions pour les postes de Directions). Globalement ce système vient donc dépolitiser une partie importante des recrutements pour les autres niveaux hiérarchiques ou des évolutions de carrières des employés, contrairement aux libertés offertes par le système français où l'exécutif est le Chef du personnel.

En Suède, et en conséquence de ce qui précède, c'est donc le DGS qui conduit le dialogue social, alors que ce n'est pas le cas en France où les instances paritaires sont présidées par des élus (et où les administratifs n'ont plus le droit de siéger pour se prononcer sur les carrières des agents).

En Suède, le rapport avec les partenaires sociaux semble très respectueux. La recherche de compromis est permanente. La tradition de dialogue et de compromis explique cela. En France le dialogue social est plutôt conditionné par les rapports de force et la capacité syndicale de mobilisation, notamment à l'occasion de mouvements de grèves.

Le Directeur Général est enfin amené à piloter des sociétés communales (immobilières, de gestion de parkings, de déchets, d'eaux, de fibre optique ...) sur le principe des « holdings ». Les Directeurs généraux de ces sociétés lui sont en effet rattachés hiérarchiquement.

Cet aspect est intéressant car, en France, les relations avec les satellites (de plus en plus nombreux avec la multiplication des SPL, SEMOP ...) sont complexes et leur pilotage est bien plus délicat du fait d'absence de tout lien hiérarchique et la stricte séparation institutionnelle qui les sous-tend.

## **3 - Les relations élus-administration, une complexité inattendue**

### **3.1 - Un modèle de relations tout aussi complexe**

En Suède le positionnement du DGS dans son rapport à l'élu nous semble s'apparenter davantage à celui d'un Directeur général face à un Président de conseil d'administration. Il a plus de prérogatives que dans le modèle français et est un « vrai patron » de l'administration. Pour filer la métaphore nous pourrions comparer le DG de l'Administration Suédoise à une DG de Société d'Economie Mixte française.

There is therefore coherence between the two organisational principles: simplicity, clarity and transparency for Sweden, a compromise between administrative professionalism and the assertion of the prevalence of politics in France.

The Swedish model will emphasise the assertion of the role of the elected representative on the one hand, and of the Director General on the other, and will organise the split of the two spheres of influence around their respective roles.

The French model, for its part, will take into account the existing political ways and means, and the technical dimension of political choices. In doing so, the effectiveness of public action will be more a matter of constructive dialogue, as illustrated by the Executive/Director General duo.

However, as in France, the relationship with the elected representative is still more complex in the Swedish model, and the political dimension is still present in the assertion of the role of Director General (see previous section).

Moreover, it would seem that the existence of a Cabinet, an advisory body for elected representatives, as we know it in France, is not a common rule in Sweden. However, without this presence, the DGS can only have a political dimension.

Nevertheless, we were able to observe that the municipality of Uppsala had a political staff composed of 6 members for the majority and 4 for the opposition, without finding out the exact missions of this staff.

### ***3.2 - Responsibilities that respect everyone's place***

An administrative executive is responsible for attending local executive meetings in addition to the Director General.

In principle, the Swedish model, however, states that the DGS remains the privileged contact person of the Mayor.

At each level, the responsibilities of each person are therefore clearly defined.

At the municipal level, the Mayor is the sole contact person of the Director of Municipal Services. This is close to the French model, but the French model sometimes has a few deviations in return for greater flexibility.

Crosscutting relations between the commissions and services are common, but always in full respect of the hierarchies established to ensure a good flow of information and respect for everyone's responsibilities.

For example, the chairperson of a local thematic committee has a direct link with the thematic director concerned.

However, the overall consistency is ensured since the Director General is the only Head of local staff.

On retrouve donc ainsi la cohérence de deux principes organisationnels : simplicité, clarté et transparence pour la Suède, compromis entre le professionnalisme administratif et l'affirmation de la prévalence du politique en France.

Ainsi le modèle Suédois va mettre en avant l'affirmation du rôle de l'élu d'une part, du Directeur Général de l'autre, et organiser la scission des deux sphères d'influence autour de leurs rôles respectifs.

Le modèle français quant à lui va tenir compte du politique existant dans les voies et moyens, et de la dimension technique des choix politiques. Ce faisant, l'efficacité de l'action publique relèvera plus d'un dialogue constructif illustré par le binôme Exécutif/Directeur Général.

Toutefois, comme en France, la relation à l'élu reste malgré tout plus complexe dans le modèle Suédois, et la dimension politique reste tout de même présente dans l'affirmation du rôle de Directeur Général (cf. volet précédent).

Par ailleurs il semblerait que l'existence d'un Cabinet, conseil auprès des élus, tel que nous le connaissons en France, ne soit pas une règle courante en Suède. Or sans cette présence, le DGS ne peut que relever d'une dimension politique.

Néanmoins, nous avons pu observer que la commune d'Uppsala disposait de personnel politique composé de 6 membres pour la majorité et 4 pour l'opposition, sans que nous n'ayons pu en connaître les missions exactes.

### ***3.2 - Des responsabilités respectueuses de la place de chacun***

Un cadre dirigeant administratif a pour mission de participer aux réunions de l'exécutif local en sus du Directeur Général.

Sur les principes, le modèle Suédois affirme cependant que le DGS demeure l'interlocuteur privilégié du Maire.

A chaque échelon, les responsabilités de chacun sont ainsi clairement définies.

A l'échelon communal, le Maire est le seul interlocuteur du directeur des services de la commune. Ceci se rapproche de la réalité du modèle français, mais celui-ci connaît parfois quelques dérives en contrepartie d'une plus grande souplesse.

Les relations transversales entre les commissions et les services sont courantes, mais toujours dans le parfait respect des hiérarchies instituées pour garantir une bonne circulation des informations et un respect des responsabilités de chacun.

Ainsi le Président d'une commission thématique locale a quant à lui un lien direct avec le Directeur thématique concerné.

La cohérence de l'ensemble est toutefois assurée puisque le Directeur Général est le seul Chef du personnel local.

## 4 - Lessons learnt

Schematically, all the information collected and the reflections made since then allow us to identify two keys to understanding the comparison of the Swedish and French models.

The first would relate to the general objective of the Swedish model's search for efficiency in line with a Social Democratic vision, whereas the French model is based more on a search for efficiency aimed at establishing the legitimacy of political action.

The second would be based more on bringing the two models closer together in a methodology of asserting strong fundamental principles that nevertheless allows for great flexibility of implementation to adapt as closely as possible to needs.

This adaptation could take the form of negotiations in Sweden on the basis of positive law aimed at clarifying the situations encountered, compared to a certain vagueness in the wording of French positive law, leaving the stakeholders a great deal of leeway in their operational functioning while statutorily ensuring the inequality of professional relationships.

As a consequence of all the above, we would suggest remembering a certain number of ideas to respond to certain problems experienced within the French model and transferable to our organisations, while obviously integrating the social acceptability of these ideas.

Indeed, our society is not in a position to incorporate some of the cultural mechanisms of Swedish society, largely based on trust, cooperation and transparency, during the long period of reforms. Therefore only certain provisions seem to be potentially directly transferable.

These could be of three kinds:

- A clearer division of shared responsibilities between elected officials and the administration based on mutual cooperation
  - o Objectives defined by elected officials on the basis of indicators provided by the administration in a constructive and permanent dialogue.
  - o An administration responsible for the implementation of the actions that have been defined by the elected representatives.
  - o The role of the Chairmen of municipal commissions in a specific delegation and with regard to the thematic Departments concerned.
- Asserting the privileged links between the different levels of local elected officials and the different hierarchical levels of the Administration.
- Recognising the role of the DGS in the principle of governance of communities



## 4 - Les enseignements

Schématiquement l'ensemble des informations collectées et des réflexions conduites depuis permettent de dégager deux clés de lecture de la comparaison des modèles Suédois et Français.

La première porterait sur l'objectif général de recherche d'efficacité du modèle Suédois en lien avec une vision Sociale-Démocrate, là où le modèle Français reposerait plus sur une recherche d'efficacité visant à asseoir la légitimité de l'action politique.

La seconde reposerait plus sur le rapprochement des deux modèles dans une méthodologie d'affirmation de principes fondamentaux forts autorisant toutefois une grande souplesse de mise en œuvre pour s'adapter au plus près des besoins.

Cette adaptation pourrait revêtir la forme de la négociation en Suède à partir d'un droit positif tendant à clarifier les situations rencontrées, contre un certain flou rédactionnel du droit positif français laissant aux acteurs une grande latitude dans leur fonctionnement opérationnel tout en sécurisant statutairement l'inégalité des rapports professionnels.

En conséquence de tout ce qui précède nous proposerions ainsi de retenir un certain nombre d'idées permettant de répondre à certaines problématiques vécues au sein du modèle français et transposables à nos organisations en intégrant bien évidemment l'acceptabilité sociale de ces dernières.

Notre société n'est en effet pas en mesure d'intégrer un certain nombre des mécanismes culturels de la société suédoise, largement fondés sur la confiance, la coopération et la transparence, le temps long des réformes. Ainsi, seules certaines dispositions nous semblent potentiellement directement transposables.

Celles-ci pourraient donc être de trois ordres :

- Une répartition clarifiée des responsabilités partagées entre les élus et l'administration basée sur la coopération mutuelle
  - o Des objectifs définis par les élus sur la base d'indicateurs fournis par l'administration dans un dialogue constructif et permanent.
  - o Une administration chargée de la mise en œuvre des actions qui ont été définies par les élus.
  - o Le rôle des Présidents de commissions municipales dans une délégation spécifique et à l'égard des Directions thématiques concernées.
- L'affirmation des liens privilégiés entre les différents niveaux d'élus locaux et les différents niveaux hiérarchiques de l'Administration.
- La reconnaissance du rôle du DGS dans le principe de gouvernance des collectivités

- A DGS head of personnel with authority over the communal satellites (Swedish agency type) and who would therefore be the line manager.
- A DGS responsible for the organisation and more broadly for the management results of the community.
- A DGS responsible to the local executive for the implementation of the political project.

### **III - TRANSPARENCY, RELATIONSHIP WITH CITIZENS, PARTICIPATORY DEMOCRACY**

Seen from France, Sweden embodies the values of transparency and citizen participation. Far from the Latin burdens, this country seems to have succeeded in striking a balance between representative democracy and citizen control.

This situation did not arise spontaneously but is instead the result of a long and rich history marked, not by revolutions as is often the case in France, but by reforms allowing the people to make their voice heard.

Indeed, one has to go back to the 18th century, even before our great French Revolution, to find traces in Sweden of founding principles laying the foundations for relations between citizens and public authorities.

In particular, a 1766 law on the press authorises anyone to have access to all information relating to the management of public affairs.

The principle of transparency was created.

These citizens' rights are a formidable and dreaded weapon to serve the ethical and exemplary requirement of a society marked by the Protestant religion. We remember the scandals that arose in Sweden after a minister paid for a chocolate bar out of public funds (the so-called "Tobleronegate" affair) or for events occurring in the private sphere (drunk driving, for example).

What some people, particularly in France, consider to be abuses, is the norm in a society where each individual is, more so than elsewhere, led to feel that he or she is an actor in the national destiny. Indeed, it should be remembered that every Swedish adult, whatever his or her condition, pays tax. In the pure social-democratic tradition, these citizens-contributors, because they are included in the national community, are quite naturally inclined to demand the application of their rights.

Beyond these well-known historical and cultural elements, it is necessary to question the current vitality of these principles in the relations that the citizen maintains with the public sphere.

- Un DGS chef du personnel et ayant autorité sur les satellites communaux (type agences suédoises) et qui en serait donc le responsable hiérarchique.
- Un DGS responsable de l'organisation et plus largement des résultats de gestion de la collectivité.
- Un DGS garant devant l'exécutif local de la mise en œuvre du projet politique.

### **III - TRANSPARENCE, RELATIONS AVEC LES CITOYENS, DEMOCRATIE PARTICIPATIVE**

Vu de France, la Suède incarne les valeurs de transparence et de participation citoyenne. Loin des pesanteurs latines, ce pay

s a semble-t-il réussi à trouver l'équilibre entre démocratie représentative et contrôle citoyen. Cette situation n'est pas le fruit d'une génération spontanée mais d'une longue et riche histoire marquée, non par des révolutions comme souvent en France, mais par des réformes permettant au peuple de faire entendre sa voix.

Il faut en effet remonter au 18<sup>ème</sup> siècle, avant même notre grande Révolution Française, pour trouver trace en Suède de principes fondateurs jetant les bases des relations entre les citoyens et les pouvoirs publics.

Plus particulièrement une loi de 1766 sur la presse autorise toute personne à avoir accès à toutes les informations relatives à la gestion des affaires publiques.

Le principe de transparence est né.

Ces droits citoyens sont une arme redoutable et redoutée pour servir l'exigence d'éthique et d'exemplarité d'une société marquée par la religion protestante. On se souvient des scandales suscités en Suède suite au paiement par une ministre, sur des deniers publics, d'une barre chocolatée (affaire dite du « Tobleronegate ») ou encore pour des faits survenus dans le cadre de la vie privée (conduite en état d'ivresse par exemple).

Ce que certains, en France notamment, considèrent comme des dérives, constitue la norme dans une société où chaque individu est plus qu'ailleurs amené à se sentir acteur du destin national. Rappelons en effet que chaque adulte suédois quelle que soit sa condition paie l'impôt. Dans la pure tradition sociale-démocrate, ces citoyens-contributeurs, parce qu'ils sont inclus dans la communauté nationale, sont tout naturellement portés à demander l'application de leurs droits.

Au-delà de ces éléments historiques et culturels bien connus, il est nécessaire de se questionner sur la vitalité actuelle de ces principes dans les relations que le citoyen entretient avec la sphère publique.

## **1 - Transparency in Sweden, a basis for trust or a loss of individual freedom?**

The Swedish culture of Lutheran origin laid the foundations for a human collective sharing values of humility and work. This heritage but also the visions of modern politicians, inspired by the new public management, have led to the creation of a welfare state supporting all its inhabitants equally with shared governance. We have sought to study the mechanisms for ensuring this transparency in public life, its positive consequences on the life of the city without forgetting to take a critical look at the limits of these principles.

### ***1.1 - A clear and continuously evaluated organisation that facilitates the understanding of the user and opens the critical mind***

The goal is clear. The means are also clear: the inhabitants know the roles and competences of the different political strata in much smaller numbers than in France (State/Region/Communes), they pay their taxes at the most local level for local services provided by their home municipality or for clearly identified regional services (health, infrastructures). They vote every 4 years, on the same day, for the two local governing bodies - the Region and the municipality.

In order to monitor the quantitative and qualitative performance of the different choices (e.g. the new health system drastically reducing the number of hospitals in Sweden by 19.), the municipalities have, via their SKL union, set up a reference system of indicators available to the general public.

This level of clarity in the organisation of the public service gives citizens the opportunity to be critical of the results of public authorities and the good or bad use of their tax. Transparency generates an even greater demand for transparency and exemplarity. This fuels a virtuous circle around transparency.

Entering politics or holding positions of responsibility in the Swedish administration does not confer material privileges. Ministers' salaries are reasonable, and the politician is an ordinary person who has no staff for his or her domestic duties. It is not pomp that is legitimate in Sweden; on the contrary, an elected representative is expected to keep their feet firmly planted on the ground. Thoughtless pomp is openly criticised even when it comes to the royal family.

## **1 - La transparence en Suède, base de confiance ou perte de liberté individuelle ?**

La culture suédoise d'origine luthérienne a posé les fondements d'un collectif humain partageant des valeurs d'humilité et de travail. Cet héritage mais aussi les visions d'hommes et de femmes politiques modernes, inspiré par le new public management, ont mené à la création d'un état providence soutenant de manière égale tous ses habitants avec une gouvernance partagée. Nous avons cherché à étudier les dispositifs permettant d'assurer cette transparence dans la vie publique, ses conséquences positives sur la vie de la cité sans oublier d'avoir un regard critique sur les limites de ces principes.

### ***1.1 - Une organisation claire et évaluée en continu qui facilite la compréhension de l'usager et ouvre l'esprit critique***

L'objectif est clair. Les moyens le sont aussi : l'habitant connaît les rôles et compétences des différentes strates politiques en nombre bien plus réduits qu'en France (Etat/Région/Communes), il paie son impôt à l'échelon le plus local pour des services locaux portés par sa commune de rattachement ou pour des services Régionaux bien identifiés (santé, infrastructures). Il vote tous les 4 ans, le même jour pour les deux instances locales de gouvernance la Région et la commune

Afin de suivre les performances quantitatives et qualitatives des différents choix (par ex : le nouveau système de santé réduisant drastiquement le nombre d'hôpitaux en suède de 19.), les communes se sont dotées via leur syndicat SKL d'un référentiel d'indicateurs disponibles au grand public.

Cette clarté dans l'organisation du service public donne au citoyen la possibilité d'exercer son esprit critique sur les résultats des pouvoirs publics et le bon ou mauvais usage de son impot. la transparence engendre une demande plus forte encore de transparence et d'exemplarité. Cela alimente un cercle vertueux autour de la transparence.

Faire de la politique ou exercer des postes à responsabilité dans l'administration suédoise ne confère pas de privilèges matériels. Les salaires de ministres sont raisonnables et L'homme ou la femme politique est une personne lambda qui n'a pas de personnel pour ses tâches domestiques. Ce n'est pas l'apparat qui fait la légitimité en Suède au contraire on attend d'un représentant élu qu'il garde un ancrage avec la réalité. Des fastes inconsidérés sont ouvertement critiqués y compris lorsqu'il s'agit de la famille royale.

## **1.1 An external stimulus to transparency**

Swedes have the means, as we will see in the second part, to give their opinion in different ways. They also have the option to refer matters to the Ombudsman, who is the guarantor of administrative transparency and compliance with the law by the administration. The Ombudsman's questioning of a procedure is extremely unpleasant for the institutions, so their decisions and reports are taken seriously and make it possible to establish continuous improvement of the process.

Moreover, the press almost systematically takes up the role of "inspector" and regularly reviews the travel expenses of politicians, and the public perception of disclosed misconduct that might be considered "minor" in France is so bad that the minister accused can only resign. This is a process that is out of all proportion in France, where the riches of the Republic are always extremely present. Our current democracy was built on the principle that the representatives of the people should have the same privileges as the former kings. Would it be possible not to blush if we start to impose transparency in this context?

Respect in Sweden is not built by images or symbols of power but by modesty and exemplarity. These are principles that make it possible to build a relationship of reinforced trust between citizens and representatives.

***"To be at the service of ...but not there to serve oneself" ...***

This virtuous system is therefore self-improving. Wanting to be elected imposes an exemplarity that encourages the population in its demand and in its participation. Participation rates in democratic life (voting) and the number of unionised employees are also very high.

## **1.2 Exemplary behaviour and its limits in the face of violent times**

The exposure of Swedish ministers to extremists and the assassinations recently perpetrated in the streets (not forgetting those of former Prime Minister Olof Palme in 1986, or that of Foreign Minister Anna Lindh in 2003) have overturned the principles of uniformity in the daily lives of these people, and new security measures have seen the return of drivers. Measures that citizens fully understood because they were necessary for the security of their representatives.

## **1.3 Respect for privacy in question**

The transparency of the public authorities also continues in the private sphere, since the salaries of all the inhabitants and your neighbour can be consulted online via the websites (for a fee) of private companies that have obtained this information free of charge from the administration. A symbol of a society that accepts the comparisons given the claims that could arise from these publications.

### **1.1 - Un dispositif extérieur de stimulation à la transparence**

Le Suédois a les moyens, on le verra dans la seconde partie de donner son avis sous différentes formes. Il a aussi la possibilité de saisir l'Ombudsman, garant de la transparence administrative et du respect de la loi par l'administration. La remise en cause d'une procédure par l'Ombudsman est extrêmement mal vécue par les institutions aussi ses décisions et ses rapports sont pris avec sérieux et permettent d'instituer une amélioration continue de leur processus.

La presse se saisit par ailleurs de manière quasi systématique du rôle de « contrôleur » et épiluche régulièrement les frais de déplacements des politiques, des fautes divulguées que l'on pourrait juger « légères » en France sont si mal perçues par l'opinion publique que le ou la ministre épinglée ne peut que démissionner. Ce processus est sans commune mesure en France où les ors de la République sont toujours extrêmement présents. Notre démocratie actuelle s'est construite sur le principe que les représentants du peuple devaient avoir les mêmes privilèges que les anciens rois, comment ne pas rougir si on commence à s'imposer une transparence dans ce contexte ?

Le respect en Suède ne se construit pas par des images ou symboles de puissances mais par la modestie et l'exemplarité. Des principes qui permettent de construire une relation de confiance renforcée entre citoyens et représentants

. « **Être au service de ...mais pas là pour se servir** » ...

Ce système vertueux s'auto améliore donc. Vouloir être élu impose une exemplarité qui encourage la population dans son exigence et dans sa participation. Les taux de participation à la vie démocratique (vote) ainsi que le nombre de salariés syndiqués sont ainsi très élevés.

### **1.2 - L'exemplarité et ses limites face à une époque violente**

L'exposition des ministres suédois aux extrémistes et les assassinats récemment perpétrés en pleine rue (sans oublier ceux d'Olof Palme ancien premier ministre en 1986, ou celui d'Anna Lindh ministre des affaires étrangères en 2003) ont eu raison des principes d'uniformisation du quotidien de ces personnes, de nouvelles mesures de sécurité ont vu le retour des chauffeurs. Mesures que les citoyens ont tout à fait comprises car rendues nécessaires pour la sécurité de leurs représentants.

### **1.3 - Le respect de la vie privée en question**

La transparence des pouvoirs publics se poursuit aussi dans la sphère privée puisque les salaires de tous les habitants, de votre voisin sont consultables en ligne via des sites (moyennant paiement) de sociétés privées ayant obtenu gratuitement ces informations auprès de l'administration. Symbole d'une société qui assume les comparaisons, les revendications qui pourraient naître de ces publications.

When everything is public, and opinion is so critical of any excess, one may wonder how far transparency can or should go. In the age of personal data protection, a protection that is very logically welcomed in our Latin society, what data can still be kept secret from individuals to defend their individual freedom?

Furthermore, is the subject of transparency, which we have felt to be very present in the public sphere, ensured in the sphere of private companies? Do the great leaders of these companies commit themselves to be as exemplary as their counterparts in the public sphere? This needs to be clarified because, if not, one could wonder about the attractiveness of young leaders in governance functions and electoral mandates.

## **2 - Citizen involvement**

### **2.1 - Citizen input**

The welfare state is firmly rooted in the Swedish way of life. In our meeting with the state authorities, they tell us that a fair balance must be struck between municipal autonomy and the rule of law. Local self-government is a basic principle in Swedish society. The municipalities levy income tax, Sweden promotes the values of democratic efficiency, decision-making close to the citizens and the need for the citizen to participate in decision-making. If "they are well explained, they will be well accepted". Local authorities have a high degree of autonomy and room for manoeuvre. All citizens must be treated equally: a culture of equality, every citizen must pay taxes to contribute to services. But in return, every citizen has a say in the results and public policies. This participation of citizens and civil society stakeholders can take various forms, depending on the degree of interaction and interactivity of the user-citizen (information, consultation, dialogue, collaboration, co-production) and on the intensity of the involvement of user-citizens in political decision-making (co-construction, co-planning, co-prioritisation, co-ownership, co-financing, co-management).

In our discussions with the Swedish local government association SKL, the latter stressed the importance of shared governance of decisions. The Swedes do not want decisions to "fall" from above. They must be built together and be the result of consultation, even if this means that consultation periods lengthen the decision-making process. This importance of the "voice" of the people and associations, even trade unions, is also noted by the representatives of the French Embassy, who stress that the State prepares laws whose drafts are subject to a consultation procedure with public and private bodies in which any citizen can participate



Quand tout est public, et que l'opinion est si critique sur tout débordement, on peut se demander jusqu'où peut ou doit aller la transparence. A l'ère de la protection des données personnelles, protection accueillie de manière très logique dans notre société latine, quelles données peuvent encore être tenues secrètes pour les individus pour défendre leur liberté individuelle ?

Par ailleurs, le sujet de la transparence que nous avons ressenti très présente dans la sphère publique est-elle assurée dans la sphère des entreprises privées ? Les grands dirigeants de ces entreprises s'engagent-ils à autant d'exemplarité que leurs homologues du public ? Cela est à clarifier car, dans le cas contraire, on pourrait s'interroger sur l'attractivité offerte aux jeunes dirigeants dans les fonctions de gouvernance et les mandats électoraux.

## 4. L'implication citoyenne

### 4.1 L'expression citoyenne

L'Etat-Providence est solidement ancré dans les modes de vie Suédois. Lors de notre rencontre avec les services de l'Etat, ceux-ci nous indiquent qu'un juste équilibre doit se faire entre l'autonomie communale et l'Etat de droit. Cette autonomie communale est un principe de base dans la société Suédoise.

Les communes lèvent l'impôt sur le revenu, la Suède prône les valeurs d'efficacité démocratique, la prise de décisions au plus proche des citoyens et la nécessité que le citoyen participe aux décisions. Si « elles sont bien expliquées, elles seront bien acceptées ». Les collectivités locales disposent d'une autonomie poussée et de marges de manœuvre larges. Tous les citoyens doivent être traités de la même manière : la culture de l'égalité, tout citoyen doit payer des impôts pour contribuer aux services. Mais en contrepartie, tout citoyen peut s'exprimer sur les résultats et les politiques publiques.

Cette participation des citoyens et acteurs de la société civile peut revêtir des formes diverses variant d'une part selon le degré d'interaction et interactivité de l'usager-citoyen (information, consultation, concertation, collaboration, coproduction) et d'autre part variant selon l'intensité de l'implication des usagers citoyens dans la décision politique (co-construction, co-planification, co-priorisation, co-maitrise d'ouvrage, co-financement ; co-management)

Lors de nos échanges avec l'association des collectivités suédoises SKL, cette dernière a souligné l'importance de la gouvernance partagée des décisions. Les suédois n'entendent pas que les décisions « tombent » du haut. Elles doivent se coconstruire et être le fruit de concertation, quitte à ce que les délais de consultation rallongent le processus décisionnel. Cette importance de la « voix » du peuple et des associations voire des syndicats, est aussi relevée par les représentants de l'Ambassade de France soulignant que l'Etat prépare les lois dont les projets sont soumis à une procédure de consultation d'instances publiques et privées auxquelles tout citoyen peut participer.

## 2.2 - Socio-political practices of citizenship

The egalitarian myth of "Folkhem" (the house of the people) has instituted social practices of citizenship and solidarity. Swedish society is built on negotiation and compromise, it needs explanations and is understanding as soon as it gets explanations of the why/how. The culture of compromise means that all citizens feel they are in the same boat and that it is thanks to consensus and dialogue that major societal, cultural, social and economic changes have been, are and will be accepted (e.g. the crisis of the 1990s) by citizens who show a collective spirit of belonging, even if the emergence of social and economic inequalities weakens this pact.

The meeting of the DGS in Uppsala and Södertälje highlighted the importance of the municipal layer in particular. The local level provides most of the services to the user, which is the essential support for the sense of belonging and the degree of trust. The need for popular legitimisation is felt upstream of the development of electoral programmes, even though in the democratic process municipal elections rhyme with coalition and negotiation, which can ultimately deviate from campaign promises.

The Mayor of Södertälje explains that a large part of her time is devoted to meeting the inhabitants, so popular consultation is present at different levels of public action and at different key moments of local governance. To the question: how is the population involved in municipal decisions? The mayor explains decision-making governance and in particular the presence of thematic commissions, like our French municipal or inter-municipal governance, in which not only elected municipal officials but also non-elected members appointed by political parties sit. The two cities we met with have nearly 400 members sitting on the commissions.

The latter are preceded by a time (around one hour) devoted to the consultation of the inhabitants and users who can, during these moments of exchange, ask their questions and question the representatives, it is also an opportunity to report on public action and to assess it in the field.

Moreover, the fundamental principles of the right to trial and error and experimentation leave a large place for an approach centred on uses and users. This approach leads to a rethinking of working methods by encouraging decompartmentalisation, interdisciplinarity by developing evaluation and continuous improvement. The Managing Directors met do not speak of supervising but of facilitating. They show a willingness to adapt service provision based on observations in the field and made by the user/agent duo. Placing the user at the heart of public policies is an ambition shared by public agents, politicians and citizens. It is not the functioning of the organisation that the user perceives, but rather its use. Users must have confidence in the democratic system.

## - 2.2 - Les pratiques socio-politiques de citoyenneté

Le mythe égalitaire du « Folkhem » (la maison du peuple) a institué des pratiques sociales de citoyenneté et de solidarité. La société suédoise se construit dans la négociation et les compromis, elle a un besoin d'explications et se montre compréhensive dès l'instant qu'elle obtient des explications du pourquoi/comment. La culture du compromis fait que tous les citoyens se sentent dans le même bateau et que c'est grâce au consensus et au dialogue, que des grands changements sociétaux, culturels, sociaux, économiques ont, sont et seront acceptés (ex crise des années 90) par les citoyens qui font preuve de collectif et d'esprit d'appartenance même si l'apparition d'inégalités sociales et économiques fragilise ce pacte.

La rencontre des DGS de Uppsala et de Södertälje a mis en évidence plus particulièrement l'importance de la strate communale. L'échelon local fournit la majeure partie des services à l'utilisateur qui sert d'appui essentiel au sentiment d'appartenance et à leur degré de confiance. Le besoin de la légitimation populaire se fait ressentir en amont de l'élaboration des programmes électoraux même si dans le processus démocratique les élections municipales riment avec coalition et négociation qui peuvent s'éloigner au final des promesses de campagne.

La Maire de Södertälje précise qu'une grande partie de son temps est consacrée à rencontrer les habitants, la consultation populaire est donc présente à différents niveaux de l'action publique et à différents moments clés de la gouvernance locale. A la question : comment est associée la population aux décisions municipales ? La maire explique la gouvernance décisionnelle et notamment la présence de commissions thématiques, à l'instar de notre gouvernance municipale ou intercommunale française, dans lesquelles siègent non seulement les élus communaux mais aussi des membres non élus désignés par les partis politiques. Les deux villes rencontrées, affichent près de 400 membres siégeant dans les commissions.

Ces dernières sont précédées d'un temps (de l'ordre d'une heure) consacré à la consultation des habitants et des usagers qui peuvent lors de ces moments d'échange poser leur question, et interroger les représentants, c'est aussi une occasion de rendre compte de l'action publique et de l'évaluer par le terrain.

Par ailleurs, les principes fondamentaux de droit à l'essai-erreur et à l'expérimentation laissent une large place à l'approche centrée sur les usages et les usagers. Cette approche conduit à repenser les méthodes de travail en favorisant le décloisonnement, la transversalité en développant l'évaluation et l'amélioration continue. Les Directeurs Généraux rencontrés ne parlent pas d'encadrant mais de facilitant. Ils démontrent une volonté d'adapter les prestations des services à partir des constats sur le terrain et faits par le couple usager/agents. Placer l'utilisateur au cœur des politiques publiques est une ambition partagée par les agents publics, les politiques et les citoyens. Ce n'est pas le fonctionnement de l'organisation que perçoit l'utilisateur mais bien l'usage. L'utilisateur doit avoir confiance dans le système démocratique.

This user-centred approach entails a management mode that has moved from New Public Management (top down) to Trust-Based Public Management combining coaching, co-creation, dialogue, encouragement and design thinking..., in which *"the agent is not lazy and unengaged; indeed, he is engaged and wants to participate... give him some room"*.

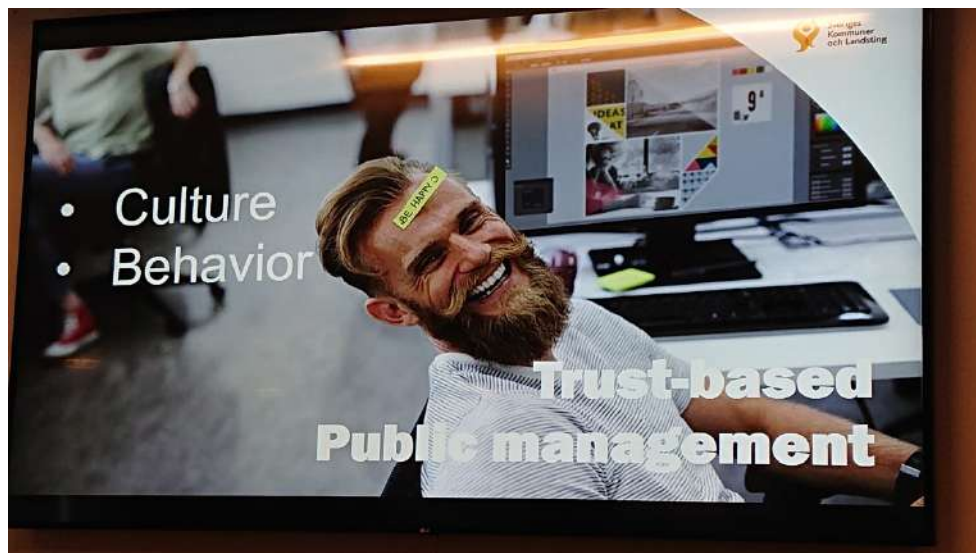
Citizens' juries, focus groups, public consultation, right of petition or complaint (Ombudsman), opinion polls, user association satisfaction surveys and innovation tests are all ways of involving residents in their territory and fostering this sense of belonging. These processes aim to establish formalised forums for dialogue with local representatives and respond to the need for popular legitimisation.

### **2.3 - Innovation at the service of inhabitants**

Sweden is the European leader in innovation, and France has taken advantage of this feedback by signing a strategic partnership fund with Sweden. Sweden faces many challenges: increasing inequalities, an ageing population, technological breakthroughs and digitalisation, polarisation of the extremes, the massive arrival of migrants, climate change (cf. European SDGs).

Convinced that the policies to be implemented will have to involve the population, social innovation has emerged as an obvious and concrete way to invent new solutions involving the inhabitants. Numerous calls for projects allow a wide variety of "innovation labs" and "incubators" to stimulate the transformation of administrations and to better adapt urban spaces, public policies and services to users. Here too, these models of co-construction and innovation involve the various stakeholders, particularly users and citizens. However, does the growing demand for innovation or the duty to innovate risk distorting this process and defining methodologies that are too often ready to use, sometimes rendering these approaches meaningless and forgetting about the main stakeholders?

Cette approche centrée sur l'utilisateur induit un mode de management qui est passé du New Public Management (top down) au Trust-Based Public Management mêlant le coaching, la cocréation, le dialogue, l'encouragement et le design thinking..., dans lequel « ***l'agent n'est pas paresseux et peu engagé ; en effet, il est engagé et veut participer... laissons-lui toute sa place*** ».



Jury de citoyens, groupe de discussion consultation populaire droit de requête ou de plainte (*Ombudsman*) sondage d'opinion, enquête de satisfaction associations d'utilisateurs et test innovation sont autant de manières d'impliquer l'habitant sur son territoire et favoriser ce sentiment d'appartenance. Ces processus ont pour objectifs d'établir des lieux formalisés de dialogue avec les représentants locaux et répondent au besoin de la légitimation populaire.

## **2.2 - L'innovation au service des habitants**

La Suède est le leader en Europe de l'innovation la France a d'ailleurs saisi ce retour d'expérience en signant un fond de partenariat stratégique avec la Suède. La Suède doit relever de nombreux défis : augmentation des inégalités, vieillissement de la population, ruptures technologiques et digitalisation, montée des extrêmes, l'arrivée massive de migrants, le changement climatique (cf. ODD européennes).

Persuadée que les politiques à mettre en œuvre devront impliquer la population, l'innovation sociale est apparue comme une évidence et une façon concrète d'inventer de nouvelles solutions associant les habitants. De nombreux appels à projet permettent à une grande variété de « labs d'innovation », d'« incubateurs » de stimuler la transformation des administrations et de mieux adapter les espaces urbains, les politiques publiques, les prestations aux usagers. Là aussi ces modèles de co construction et d'innovation associent très largement les différents acteurs et notamment les usagers et les citoyens. Pour autant l'injonction croissante de l'innovation ou du devoir d'innover ne risque-t-il pas de dénaturer ce processus et de définir des méthodologies trop souvent prêtes à l'emploi vidant parfois de sens ces démarches et oubliant les acteurs principaux ?

### **3 - A model worth replicating?**

In terms of participatory democracy, user relations and public transparency, can the Swedish model be transposed to France?

If we look at the main characteristics of the Swedish model, we cannot speak of replicating the model as a whole: indeed, it is based on a historical and cultural basis that is different from the French reality.

Can we then draw lessons from the Swedish model? Certain elements of the model are already very much present in French society. Taxation and therefore the possibilities for redistribution are high. Moreover, the French system has moved closer to universalism, with universal health coverage for example, and the share of social spending in GDP is high. Decentralisation is still partial but is developing, it is true, without the instrument of democracy that is majority financed through local taxes. Gender equality results are now close to those of the Nordic countries. On the other hand, income inequalities are more pronounced in France, and poverty is much higher. More importantly, the lack of a tradition of social dialogue, the low rate of unionisation, the primacy of the law in labour law make it impossible to imagine a Swedish-style model developing in France.

Under these conditions, it is more interesting to look at the successes of the Swedish model than at the transposition of the model: can we learn from the methods which have made it possible to reach a result which seems satisfactory? What tools and solutions have been developed there that can be used to solve the French problems?

#### ***3.1 - Rethinking the relationship between citizens and elected officials, based on transparency, trust and efficiency***

The Swedish citizens' relationship with the State and local authorities is different from that which prevails in France. In Sweden, public money does not belong to the State or local authorities as such, but to the taxpayers who pay taxes. Politicians therefore have a duty to make good use of it, and Sweden has very firm rules: no politician, for example, has a car paid for by the taxpayer; this simply does not exist and is even unthinkable. Similarly, only the Prime Minister has a staff flat, for which they pay rent. The Swedes have a very strong idea of impartiality, and they hate anything that resembles favouritism or taking advantage of one's position to gain any kind of benefit. No kind of nepotism is tolerated and everyone is keen to demonstrate, through their declarations of assets, income, positions held on boards of directors, etc., that they are above suspicion. This is a prerequisite for any political word or action that can inspire France very strongly. Voter turnout rates are close to 80% even though, as everywhere else, they are tending to fall. That said, if confidence in political leaders was declining, it was not because of their ethics, but because of their effectiveness.

Even if criticisms can be levelled at the Swedish model, it is based on the establishment of a serene relationship between the state, local authorities and its citizens. This reinforces indirect democracy insofar as Swedish citizens believe in the legitimacy of its institutions.



### 3 - Un modèle à répliquer ?

En matière de démocratie participative, de relation aux usagers et de transparence publique le modèle Suédois est-il transposable en France ?

Si l'on reprend les principales caractéristiques du modèle Suédois, on ne peut parler de transposition du modèle dans son ensemble : en effet, il repose sur une base historique et culturelle différente de la réalité française.

Peut-on alors tirer des enseignements du modèle Suédois ? Certains éléments du modèle sont déjà bien présents dans la société française. La fiscalité et donc les possibilités de redistribution sont élevées. Par ailleurs, le système français s'est rapproché de l'universalisme, avec la couverture maladie universelle par exemple, et la part des dépenses sociales dans le PIB est importante. La décentralisation est encore partielle mais se développe, il est vrai, sans l'instrument de démocratie qu'est le financement majoritaire par des impôts locaux. Les résultats en matière d'égalité entre les hommes et les femmes sont maintenant proches de ceux des pays nordiques. Par contre, les inégalités de revenus sont plus prononcées en France, et la pauvreté très supérieure. Plus important encore, l'absence de tradition de dialogue social, le faible taux de syndicalisation, la primauté de la loi en matière de droit du travail font qu'on ne peut imaginer qu'en France se développe un modèle à la suédoise.

Dans ces conditions, il est plus intéressant de se pencher sur les réussites du modèle suédois que sur la transposition du modèle : peut-on apprendre des méthodes qui ont permis d'arriver à un résultat qui semble satisfaisant ? Quels outils et quelles solutions ont été développés là-bas et peuvent servir pour résoudre les problèmes français ?

#### **3.1 - Repenser la relation citoyens/élus, fondé sur la transparence, la confiance et l'efficacité**

La relation des administrés suédois à l'Etat et aux collectivités locales est différente de celle qui prévaut en France. En Suède, l'argent public n'appartient pas à l'Etat ou aux collectivités en tant que tel, mais aux contribuables qui paient des impôts. Les responsables politiques ont donc le devoir d'en faire bon usage, et la Suède dispose de règles très fermes : aucun politique, par exemple, n'a de voiture payée par le contribuable, cela n'existe tout simplement pas et est même impensable. De même, seul le Premier ministre a un appartement de fonction, pour lequel il paie un loyer. Les Suédois ont une idée très forte de l'impartialité, et détestent tout ce qui ressemble à du favoritisme ou au fait de profiter de sa position pour en tirer un quelconque avantage. Aucune sorte de népotisme n'est tolérée et chacun a à cœur de démontrer, par ses déclarations de patrimoine, de revenus, de positions occupées dans des conseils d'administration... qu'il est au-dessus de tout soupçon. C'est un préalable à toute parole ou action politique qui peut inspirer très fortement la France. Les taux de participation aux élections frôlent les 80 % même si, comme partout, ils tendent à baisser. Cela dit, si la confiance dans les responsables politiques diminue, ce n'est pas lié à leur éthique, mais à leur efficacité.

Même si des critiques peuvent être formulées à l'encontre du modèle suédois, il est fondé sur l'instauration d'une relation sereine entre l'Etat, les collectivités locales et ses administrés. Cela conforte la démocratie indirecte dans la mesure où le citoyen suédois croit dans la légitimité de ses institutions.

Other fundamental principles such as the requirements of administrative transparency (through the right of access to documents) and citizen participation are among the principles that can also be replicated in France.

### ***3.2 - Making "local information and citizen participation" a principle of law***

It is possible to draw inspiration from the Swedish model by making local information and citizen participation a principle of law: informing people about decisions, their consequences and the possibilities of participation in the decision-making process, thus removing any suspicion from the citizens.

This can be translated in concrete terms by establishing transparency and freely consented exchange as a vector of participation (the principle of publication and consultation), setting up "open" committees with the aim of assessing, informing and listening to the public, and the development of NICTs allowing increased use of citizens' forums, setting up participatory councils serving as a basis for the creation of multiple local services for users, the possibility given to each citizen to be able to ask questions or question elected officials before the deliberative assembly meetings...The list of actions or tools is not exhaustive.

### ***3.3 - Democratic audits and the principle of transparency in financial matters as sources or points of support for democratic legitimacy***

It is also possible to set up "democratic audits" as a form of control through the evaluation of communities and to apply the principle of transparency in financial matters as a form of democratic legitimacy.

Results-based and objective-based operations must be strengthened in France. In Sweden, at all levels, administrations and public employees are assigned objectives and are accountable for their results. While they are given a great deal of leeway in the conduct of their work and the choice of methods, they are regularly subject to monitoring and evaluation. For example, every school and municipality must produce quality reports and regular assessments of their activities. Efforts have been made to introduce management indicators to measure the effectiveness of public spending.

In addition to the media and advocacy organisations, other bodies are responsible, on behalf of the public, for monitoring administrations. These are special services (such as the Parliamentary Ombudsman) set up to represent the interests of the individual vis-à-vis administrations. The Swedes also have other means of controlling and influencing the administration. For example, every citizen has the right to appeal against any decision taken by public authorities, whether local or national. The rules for lodging an appeal are, moreover, extremely open.



D'autres principes fondamentaux tels que les exigences de transparence administrative (à travers le droit d'accès aux documents), de participation citoyenne font partie des principes qui peuvent également être transposables en France.

### ***3.1- Faire de « l'information locale et de la participation citoyenne » un principe de droit***

Il est possible de s'inspirer du modèle suédois en faisant de l'information locale et de la participation citoyenne un principe de droit : informer sur les décisions, sur leurs conséquences et sur les possibilités de participation au processus de décision permettant de lever toutes suspensions des administrés.

Cela peut se traduire concrètement par l'instauration de la transparence et de l'échange librement consenti comme vecteur de participation (le principe de publicité et de consultation), la mise en place de commission « ouverte » avec pour objectif d'expertiser, informer et écouter le public, le développement des NTIC permettant une utilisation accrue des forums citoyens, la mise en place de conseils participatifs servant de base à la création de multiples services de proximité à destination des usagers, la possibilité donnée à chaque citoyen de pouvoir poser des questions ou d'interpeller les élus avant les séances de l'assemblée délibérante... La liste des actions ou outils n'est pas exhaustive.

### ***3.3 - Audits démocratiques et principe de transparence en matière financière comme sources ou points d'appui de légitimité démocratique***

Il est également possible de mettre en place des « audits démocratiques » comme forme de contrôle passant par l'évaluation des collectivités et appliquer le principe de transparence en matière financière comme légitimé démocratique.

Le fonctionnement par résultats et objectifs doit être renforcé en France. En Suède, à tous les niveaux, administrations et employés publics se voient attribuer des objectifs et doivent répondre de leurs résultats. S'ils bénéficient d'une grande latitude dans la conduite de leur travail et le choix de leurs méthodes, ils sont régulièrement soumis à un contrôle et à une évaluation. On peut souligner à titre d'exemple que chaque école et chaque commune doivent produire des rapports « qualité » ainsi que des évaluations régulières de leur activité. Des efforts ont été accomplis pour la mise en place d'indicateurs de gestion permettant de mesurer l'efficacité de la dépense publique.

Au-delà des médias et des organisations de défense des intérêts, d'autres organes se chargent, au nom du public, de contrôler les administrations. Il s'agit de services spéciaux (comme ceux de l'Ombudsman parlementaire) mis en place pour représenter les intérêts de l'individu face aux administrations. Les Suédois possèdent également d'autres moyens de contrôler les administrations et d'infléchir leurs actions. C'est, par exemple, la possibilité pour chaque citoyen de faire appel de toute décision émanant des pouvoirs publics, qu'il s'agisse des collectivités territoriales ou de l'Etat. Les règles de dépôt d'un recours sont d'ailleurs extrêmement ouvertes.

## IV - INNOVATION IN SWEDEN

The Swedish case is striking in the number of analogies with the French economic model: the pre-eminence of the large exporting groups, the important role of the State, and the longstanding attachment to income redistribution and public services. But let there be no mistake: the two countries are nothing more than fraternal twins. Where France struggles to reform, Sweden is a straightforward social democracy: it maintains a highly protective welfare state but, when it is established that past recipes no longer work, it knows how to come together beyond ideological differences and conflicting interests to design and implement pragmatic structural reforms. Innovation in Sweden illustrates this straightforward approach, in which public and private ecosystems are simply organized.

### 1 - Mixed cooperation with variable geometry

The Swedish model is more than its historical social model. Innovation is embedded in the construction of this country as part of its economic development. We are easily introduced to some of the discoveries that have "revolutionised" the world: from the wrench to the pacemaker, from the zipper to the automatic identification system (GPS), from the ecological fuel cell that transforms hydrogen into electricity (Powertrekk) to the HIV testing tool, from the paper-based packaging (TetraPak) to the 3-point seat belt, we are told about the Nobel Prize (without reference to Nobel's dynamite...).

What are the drivers for these only technological successes? What are the means used to create new ideas, products and productions? What is the common thread of this economic development that seems to trace the outline of a "startup nation"? Lines of action emerge as we meet.

- First of all, state resources with the Vinnova agency, created in 2001, which employs 200 people, with its own budget of 350 million euros and co-financing to the same level, and which has three functions: project financing, interface with European calls for proposals (H2020), expertise in research and innovation for the government.
- Then an opening to the world with the creation of agency offices in Brussels, Tel Aviv and Silicon Valley.
- Finally, a roadmap on 4 working themes set by the government: digital transformation, health and medicine, climate, lifelong learning

## IV - L'INNOVATION EN SUEDE

Le cas suédois frappe par le nombre d'analogies avec le modèle économique français : prééminence des grands groupes exportateurs, rôle important de l'État, attachement de longue date à la redistribution des revenus et aux services publics. Mais il ne faut pas s'y tromper : les deux pays ne sont que des faux-jumeaux. Quand la France peine à se réformer, la Suède fait figure de social-démocratie décomplexée : elle maintient un État Providence très protecteur mais, lorsque le constat est établi que les recettes antérieures ne fonctionnent plus, elle sait rassembler au-delà des divergences idéologiques et des intérêts contradictoires pour concevoir et mettre en place des réformes structurelles pragmatiques. L'innovation en Suède illustre cette démarche décomplexée, dans laquelle s'inscrivent des écosystèmes publics et privés, organisés simplement.

### 1 - Une coopération mixte à géométrie variable

Le modèle suédois ne se résume pas à son modèle social historique. L'innovation est inscrite dans la construction de ce pays comme un élément de son développement économique. On nous présente aisément quelques découvertes qui ont « révolutionné » le monde : de la clé à molette au stimulateur cardiaque (pace maker), de la fermeture éclair au système d'identification automatique (GPS), de la pile à combustible écologique qui permet de transformer l'hydrogène en électricité (Powertrekk) à l'outil de dépistage du VIH, de l'emballage à base de papier (TetraPak) à la ceinture de sécurité à 3 points, on nous parle des prix Nobel (sans référence à la dynamite du sieur Nobel...).

Quels sont les ressorts de ces réussites seulement technologiques ? Quels sont les moyens mis en œuvre pour qu'émergent des idées neuves, des produits et des productions ? Quel est le fil conducteur de ce développement économique qui semble dessiner les contours d'une « startup nation » ? Des lignes de force se font jour au fil de nos rencontres.

- D'abord, des moyens d'Etat avec l'agence Vinnova, créée-en 2001, où travaillent 200 personnes, avec un budget propre de 350 millions d'euros et des cofinancements à la même hauteur, et qui a trois fonctions : le financement de projets, l'interface avec les AAP européens (H2020), l'expertise en recherche et innovation pour le gouvernement.
- Ensuite une ouverture sur le monde avec la création par cette agence de bureaux à Bruxelles, Tel Aviv et dans la Silicon Valley.
- Enfin, une feuille de route sur 4 thématiques de travail fixées par le gouvernement : la transformation numérique, la santé et la médecine, le climat, l'apprentissage en continu

The simple statement of these four themes indicates the priorities for development and innovation. So there is no complexity about it: the guidelines are simple with a well-defined scope allowing the fundamentals at the origin of the creation of Vinnova to be implemented: research, technology and collaboration.

### **1.1 - The triple helix<sup>3</sup>**

Surely the concept of the triple helix, if it was not born in Sweden, has found a powerful lever of experimentation and in particular in its application to the regions. This model calls into question an overly linear conception of innovation: the "crazy" researcher in his laboratory who invents, a company that is interested in it and finds an interest in putting it on the market, and a territory where one can produce without these stakeholders ever meeting or collaborating.

### **1.2- The example of the REINVENT project initiated by Södertörn University on sustainable urban development**

This permanent collaborative model applies, as we have seen, to various themes: from the logic of clusters for start-ups, to supporting the changes and evolutions made necessary on the Stockholm territory due to the unequal distribution of employment, the stakes in terms of transport, the renovation of buildings, the existence of neighbourhoods marked by the insecurity of their inhabitants and demographic changes, with the need to build 60,000 housing units in the next 25 years.

More than a "simple" issue of urban renewal, 15 university researchers from 5 different disciplines are working with 2 municipalities, 95 civil society associations and businesses. The strong will to build strong, organised, articulated, formalised relationships in a centre that brings together universities, companies and public administrations can lead to the emergence of innovations.

From this example, we were able to measure an original approach to territorial development. The catalysts for success seem to be assembled there. However, these interactions between different actors and this collective strategy are not the miracle cure, an absolute guarantee of success in the face of issues similar to those we are familiar with: a path has been mapped

out, but the issues relating to social mix, transport or territorial polarisation (prevalence of the presence of a hospital centre) are also put forward without any certainty as to the solutions.



**Södertörn University south of Stockholm**

<sup>3</sup>The "triple helix" was conceptualized by Lowe (1982) and Etzkowitz & Leydesdorff (1995) and analysed for Sweden by Jacob, M. (1995). (2006). The prospect of involving users (users-citizens-customers-inhabitants) opens up the "quadruple helix" presenting "user-driven innovation" as an essential factor in the success of firms and public organisations (2005- text found on the Vinnova website).

Le simple énoncé de ces quatre thèmes donne à voir les priorités de développement et de l'innovation. Il ne semble donc pas y avoir éparpillement : la lettre de cadrage est simple avec un périmètre bien défini permettant de mettre en œuvre les fondamentaux à l'origine de la création de Vinnova : la recherche, la technologie et la collaboration.

### **1.1 - La triple hélice<sup>4</sup>**

Surement le concept de la triple hélice, s'il n'est pas né en Suède y a trouvé un puissant levier d'expérimentation et en particulier dans son application aux territoires. Ce modèle remet en cause une conception par trop linéaire de l'innovation : le chercheur « fou » dans son laboratoire qui invente, une entreprise qui s'y intéresse et trouve un intérêt à mettre sur le marché et un territoire où l'on peut produire sans jamais que ces acteurs ne se rencontrent ni collaborent.

### **1.2 - L'exemple du projet REINVENT initié par l'université Södertörn sur le développement urbain durable**

Ce modèle collaboratif permanent s'applique comme nous avons pu le voir à des thématiques diverses : de la logique des clusters pour start-up, à l'accompagnement des changements et évolutions rendus nécessaires sur le territoire de Stockholm du fait de la distribution inégale en matière d'emploi, des enjeux en matière de transport, de rénovation des bâtiments, de l'existence de quartiers marqués par la précarité de leurs habitants et des évolutions démographiques, avec le besoin de construire 60 000 logements dans les 25 prochaines années.

Plus qu'une « simple » question de rénovation urbaine, ce sont 15 chercheurs de l'Université de 5 disciplines différentes qui s'associent avec 2 municipalités, 95 associations de la société civile et des entreprises. La volonté marquée de construire des relations fortes, organisées, verbalisées, formalisées dans un centre qui regroupe universités, entreprises et administrations publiques peuvent conduire à l'émergence d'innovations.

De cet exemple, nous avons pu mesurer une approche originale du développement territorial. Les ferments de la réussite semblent y être regroupés. Pourtant ces interactions d'acteurs différents et cette stratégie collective ne sont pas le remède miracle, une garantie absolue de réussite face à des enjeux similaires à ceux que nous pouvons connaître : un chemin est tracé mais les questions de la mixité sociale, des transports ou de la polarisation territoriale (prédominance de la présence d'un centre hospitalier) sont aussi posées sans certitudes sur les solutions.

---

<sup>4</sup> La « triple hélice » fut conceptualisée par Lowe (1982) et Etkowitz & Leydesdorff (1995) et analysé pour la Suède par Jacob, M. (2006). La perspective d'y associer les utilisateurs (usagers-citoyens-clients-habitants) ouvre sur la « quadruple hélice » présentant la « user-driven innovation » comme un facteur essentiel au succès des firmes et aux organisations publiques (2005- texte que l'on trouve sur le site de Vinnova).

### ***1.3 - Uppsala, Sweden's good student of innovation?***

This dynamic of cooperation between the Commune-Region-State, the University and businesses has developed particularly under the impetus of the city of Uppsala and thanks to the public funding for research and innovation that has been committed there. As a territory marked by a declining manufacturing industry, it has been subject to change since the 1990s and employment in services has risen from 25,000 to 65,000.

### ***1.4 - The Stuns Foundation at the service of sustainable development***

The foundation for cooperation between universities, companies and civil society, STUNS, has been searching for solutions to the major challenges facing the city.

With two wishes asserted from the get-go:

- on the one hand, to develop a tech park bringing together entrepreneurs, academics and public players. Stuns is financed by Vinova, places the entrepreneur at the heart of its action and focuses on the development of fundamental research, particularly in life sciences and pharmaceuticals.
- And on the other hand, a willingness to act in terms of sustainable development in a scope extended to social sustainability.

### ***1.5 - Uppsala Innovation Center (UIC), a prime example of the strength of networks***

By accompanying, financially supporting, creating a network, encouraging the emergence of a space for growth and creation; UIC is a business incubator which, since 2003, has reviewed its entire development model to become the 4th largest incubator in the world.

Owned by the municipality, the two universities and the Stuns Foundation, UIC acts as a real coach for companies and researchers who wish to develop their ideas and solutions.

UIC is a real business development coaching programme, providing assistance on what can become a product. To benefit from this programme, you need an innovation, a team, a marketable idea, a potential for growth on the domestic and international market.

This incubator (90 companies hosted each year) did not follow the business incubator model that we know. No property support by the public authorities but helps with financing as soon as it is registered in the programme.

UIC is financed by public funds which are invested with the expectation of a return on investment multiplied 15 fold in the form of tax revenue.

### **1.3 - Uppsala, le bon élève de l'innovation en Suède ?**

Cette dynamique de coopération entre la Commune-région-Etat, l'Université et les entreprises s'est particulièrement développée sous l'impulsion de la ville d'Uppsala et grâce aux moyens financiers publics pour la recherche et l'innovation qui y ont été engagés. Territoire marqué par une industrie manufacturière en déclin, celui-ci a été l'objet de mutations depuis les années 90 et l'emploi dans les services y est passé de 25 000 à 65 000.

### **1.4 - La Fondation Stuns au service du développement soutenable**

La fondation pour la coopération entre Université, entreprises et société civile, STUNS, a porté des recherches de solutions face aux grands défis de la ville.

Avec deux volontés affirmées au démarrage :

- d'une part, développer un parc technologique regroupant entrepreneurs, universitaires et acteurs publics. Stuns est financée par Vinova, place l'entrepreneur au cœur de son action et se concentre sur le développement de la recherche fondamentale en particulier en sciences de la vie et la pharmacie.
- Et d'autre part, une volonté d'agir en matière de développement durable dans une conception élargie à une durabilité sociale.

### **1.5 - Uppsala Innovation Center (UIC), un exemple marquant de la force des réseaux**

En accompagnant, soutenant financièrement, créant du réseau, favorisant l'émergence d'un espace de croissance et de création ; UIC se veut un incubateur d'entreprises qui, depuis 2003 a revu tout son modèle de développement pour devenir le 4ème incubateur mondial.

Détenu par la commune, les deux universités et la fondation Stuns UIC agit en véritable coach d'entreprises, de chercheurs qui souhaitent développer leur idée, leur solution.

UIC est un véritable programme de coaching de développement d'entreprises, d'assistance sur ce qui peut devenir un produit. Pour bénéficier de ce programme, il faut une innovation, une équipe, une idée commercialisable, un potentiel de croissance sur le marché intérieur comme à l'international.

Cet incubateur (90 entreprises accueillies chaque année) n'a pas suivi le modèle des pépinières d'entreprises que nous connaissons. Nul portage immobilier par la puissance publique mais aide au financement dès l'inscription dans le programme.

UIC est financé par des fonds publics qui sont investis avec l'attente d'un retour sur investissement multiplié par 15 sous forme de recettes fiscales.



The experiences of this mixed innovation support are based on a public service strongly directed towards business creation, strongly based on public service delegations.

This choice to deeply redirect the public sector, to push it to behave like the private sector, to instil notions of performance, stems not only from the crisis but also from the major social challenges facing Sweden: an OECD country with the highest proportion of elderly people, labour shortages, reception of migrants, and areas undergoing severe desertification.

There is a strong belief in innovation and the digitisation of activities (50% of all work can be automated). This is shaping a new society that involves new working methods, financial governance, communication, project governance based on open innovation, active cooperative governance and transparency as a permanent thread of trust.

## **2 - A protean innovation**

The mixed support and the public/private ecosystem drives innovation, both as a process and as a product, to invade all fields of society: environment, economy, social... We have been able to apprehend innovation in its different forms.

### ***2.1 - Stockholm digital care: a project for the autonomy of elderly populations***

As part of a municipal support, the City of Stockholm is developing a solution dedicated to the autonomy of the elderly, Stockholm Digital Care. This project, funded by the European Union, is responding to a demographic challenge, with an ageing population and fewer and fewer people in employment. The Stockholm digital care project is being developed with 3 municipalities and partners, including RISE; the Research Institutes of Sweden.



Les expériences de ce portage mixte de l'innovation se fondent sur un service public fortement orienté vers la création d'entreprise, fortement assis sur des délégations de service public.

Ce choix de réorienter profondément le secteur public, de le pousser à se comporter comme le secteur privé, d'y insuffler les notions de performance est issu de la crise mais aussi des défis sociaux majeurs auxquels la Suède doit faire face : pays de l'OCDE à la plus forte proportion de personnes dans le grand âge, manque de main d'œuvre, accueil des migrants, ou encore zones en forte désertification.

Il ressort une solide conviction en l'innovation et au numérique, à la digitalisation des activités (50 % de tout le travail peut être automatisé). Cela dessine une nouvelle société qui implique de nouvelles méthodes de travail, une gouvernance financière, de communication, de projet assis sur des lieux d'innovation ouvert une gouvernance coopérative active et la transparence comme fil rouge permanent de la confiance.



Uppsala : une agglomération en très fort développement

## 2 - Une innovation protéiforme

Le portage mixte et l'écosystème public/privé conduit l'innovation à la fois en tant que processus et en tant que produit, à envahir tous les champs de la société : environnement, économie, social... Nous avons pu appréhender l'innovation sous ses différentes formes.

### 2.1 - *Stockholm digital care : un projet pour l'autonomie des populations âgées*

Dans le cadre d'un portage municipal, la ville de Stockholm développe une solution dédiée à l'autonomie des personnes âgées, Stockholm digital Care. Ce projet financé par l'union européenne, répond à un défi démographique, avec le constat d'une population vieillissante, et des actifs de moins en moins nombreux. Le projet Stockholm digital care se développe avec 3 communes et des partenaires, dont RISE ; the Research Institutes of Sweden.

This network of non-profit research institutes is government-owned with individual specialties and collaborative skills. There are 2,300 employees at 27 locations in Sweden, Norway and the UK. In 2017, RISE achieved a turnover of €270 million.

It aims to develop new technology to meet the needs of the population. The objective is to create a meeting place between the real needs of a population (the elderly) and technologies owned by companies to match them within the public space. To do this, tests are produced in real size, to test the model on crash tests, or "test benches", organised by the city of Stockholm.

## 2.2 - Stockholm Growsmarter: an urban development and smart-city project

The innovation here is directed towards the "sustainable" urban development of a district built in the 1960s in the city of Stockholm, and responds to a European call for projects, aiming to meet 3 objectives: energy efficiency, integrated infrastructure, sustainable mobility (reduction of cars, etc...).

The development of technologies on the perimeter of the district should make it possible to diagnose the habits of the users, linked to their mode of transport, the weather and cultural events. These technologies also make it possible to measure the environmental impacts of daily habits in terms of pollution. The aim is to make the city intelligent and sustainable. After the 60% reduction in greenhouse gases, the goal is now to eliminate fossil fuels by 2040! A partnership has been established between the city and IBM for deploying these technologies.

12 intelligent solutions are developed by Growsmarter in partnership with the cities of Barcelona and Cologne.

The life of the building sites is also created with a view to reducing pollutants and environmental impact: reduced truck crossings and managing material sticks *in situ* for example. The potential of all the buildings or the characteristics of the various components are operated within the framework of sustainable urban development: using the heat from a computer centre to heat 1000 apartments, heat recovery from waste water via a heat exchanger, solar panels or plants on the roofs, etc...



GrowSmarter Project

Ce réseau d'instituts de recherche à but non lucratif appartient au gouvernement avec des spécialités individuelles et des compétences collaboratives. Il y a 2 300 employés répartis sur 27 sites en Suède, en Norvège et au Royaume-Uni. RISE a réalisé en 2017 un chiffre d'affaires de 270 M €

Il vise au développement d'une nouvelle technologie pour répondre aux besoins de la population. L'objectif est de créer un espace de rencontre entre les besoins réels d'une population (les personnes âgées) et les technologies détenues par des entreprises pour les mettre en adéquation au sein de l'espace public. Pour cela, les tests sont produits en grandeur réelle, pour éprouver le modèle sur des crashes tests, ou des « bancs d'essais », organisés par la ville de Stockholm.

### **2.3 - Stockholm Growsmarter : un projet d'aménagement urbain et de smart-city**

L'innovation est ici orientée vers le développement urbain « durable » d'un quartier construit dans les années 1960 de la ville de Stockholm, et répond à un appel à projet européen, s'attachant à satisfaire 3 objectifs : efficacité énergétique, infrastructure intégrée, mobilité durable (réduction des voitures, etc...).

Le développement de technologies sur le périmètre du quartier doit permettre de diagnostiquer les habitudes des usagers, liées à leur mode de déplacements, à la météo, aux événements culturels. Ces technologies permettent aussi de mesurer les impacts environnementaux des habitudes quotidiennes en termes de pollution. Il s'agit de rendre la ville intelligente et durable. Après la réduction de 60% des gaz à effets de serre, l'objectif est désormais d'éliminer les carburants fossiles d'ici 2040 ! Un partenariat est établi entre la ville et IBM pour le déploiement de ces technologies.

12 solutions intelligentes sont développées par Growsmarter en partenariat avec les villes de Barcelone et Cologne.

La vie des chantiers est également imaginée de manière à réduire les nuisances et l'impact environnemental : diminution des traversées de camion avec une gestion des sticks de matériaux *in situ* par exemple. Les potentialités de tous les bâtiments ou les caractéristiques des différentes composantes sont exploitées dans le cadre d'un développement urbain durable : exploitation de la chaleur d'une centrale informatique permettant de chauffer 1000 appartements, récupération de la chaleur des eaux usées via un échangeur de chaleur, panneaux photovoltaïques ou végétalisations sur les toits, etc...

## ***2.4 - Urban innovation(s) serving residents' daily lives***

Innovation also plays a role in actions implemented to make daily life easier for residents, such as the creation of a pool of electric vehicles and bicycles for tenants with a booking via a smartphone application.

The aim is to reduce the number of cars in the neighbourhood, as well as the number of parking spaces. A specific room reserved for delivering parcels ordered by tenants on the internet was also created. This avoids the need to deliver them at a collection point. The tenant uses an application with a single-use code to open the door. Parcel returns can also be managed on the application.

All parcels are delivered by cargo bike, in order to reduce the delivery traffic (management of the last kilometers). Or intelligent waste management with a suction system to a terminal, with an opening badge. The bags are weighed, then sucked towards the terminal and stored in a large skip, which, for this district, is evacuated twice a week. Residents have 4 different colours of bags (food, plastic, paper and other), which are recognised by the sorting terminals.

## ***2.5 - OpenLab: an innovation in the very process of building public policies***

This is the Centre for Social Innovation to find solutions to complex societal challenges in a user-oriented way. Founded 7 years ago by the municipality, the region and Stockholm's major universities, the project's concept is user integration through:

- The use of design thinking.
- The provision of office space to companies, researchers, etc...
- Training given in design thinking,
- Digital platforms, or conference centres that can be rented by companies
- Design-inspired processes to meet challenges.
- Opening the community to municipalities, students, companies, ...

This entails collaboration between several disciplines with creative methodologies, with an interactive and participative digital platform dedicated to the projects being carried out.

## **3 - From need to use**

### ***3.1 In Sweden, evaluation is key and is systematic in all public policy implementation.***

For example, the Department of Finance told us that when the government passes new laws, it must assess the financial consequences for communities. If these laws generate additional costs for the latter, the State compensates via over-endowments calculated on the basis of averages of the additional costs. This therefore requires a regular evaluation of the quality of these laws and their inherent costs.

## **2.4 - Une innovation (des innovations) urbaine au service du quotidien des habitants**

L'innovation s'invite également dans des actions mise en œuvre pour faciliter le quotidien des habitants, comme la création d'un pool de véhicules et vélos électriques pour les locataires avec une réservation via une application smartphone.

L'objectif est de diminuer les voitures dans le quartier, ainsi que le nombre de places de stationnement. Nous pouvons encore citer la création d'une salle réservée pour la livraison des colis commandés par les locataires sur internet. Cela évite de les livrer en point relais. Le locataire utilise une application avec un code à usage unique pour ouvrir la porte. La gestion des retours des colis est assurée également via l'application.

Tous les colis sont livrés par vélo cargo, afin de diminuer le trafic des livraisons (gestion des derniers kilomètres). Ou encore la gestion intelligente des déchets avec un système d'aspiration vers un terminal, avec badge d'ouverture. Les sacs sont pesés, puis aspirés vers le terminal et stockés dans une grande benne, qui, pour ce quartier, est évacuée deux fois par semaine. Les habitants disposent de 4 couleurs de sacs différents (aliments, plastiques, papiers et autre), reconnues par les bornes de tri.

## **2.5 - OpenLab : une innovation dans le processus même de construction des politiques publiques**

Il s'agit du Centre d'innovation sociale pour trouver des solutions à des défis sociétaux complexes, orientées usager. Fondé il y a 7 ans par la commune, la région et les grandes universités de Stockholm, ce projet a pour concept l'intégration de l'utilisateur à travers :

- L'utilisation du design thinking.
- La mise à disposition d'espaces bureaux à des entreprises, des chercheurs, etc...
- Les formations données en design thinking,
- Les plateformes numériques, ou les centres de conférence qui peuvent être loués par des entreprises
- Les processus inspirés du design pour relever les défis.
- L'ouverture de la communauté aux communes, étudiants, entreprises, ...

Il s'agit de la collaboration de plusieurs disciplines avec des méthodologies créatives, avec une plateforme numérique interactive et participative dédiée aux projets conduits.

## **3 - De la nécessité de l'usage**

### **3.1 En Suède, l'évaluation est prépondérante et systématique dans toute mise en œuvre de politique publique**

Ainsi, le ministère des Finances nous a indiqué que quand l'Etat vote des nouvelles lois, il doit en mesurer les conséquences financières pour les collectivités, et donc les évaluer. Si ces lois engendrent des coûts supplémentaires pour ces dernières, l'Etat compense via des surdotations calculées sur des moyennes des coûts supplémentaires. Cela nécessite donc une évaluation régulière de la qualité de ces lois et de leurs coûts inhérents.



This evaluation is true over time and by comparing authorities among themselves, thanks to SKL, the association of Swedish local authorities which builds the KOLADA database from agency and authority data. SKL has for the first time carried out a survey on innovation in the public sector, in collaboration with the city of Gothenburg, the Stockholm Regional Council, Mälardalen and Vinnova, which also provided funding. It included questions on the strategy, direction, organisation and financing of overall innovation work, and the factors considered most important in triggering and deploying these approaches in the organisation.

The major findings of the survey were: *"Better quality is the most common benefit that innovations achieve; most innovations are inspired by an alternative but adapted to the workplace. More rarely, people invent something completely new; lack of time and other resources is seen as the main challenge in working on innovation, both in the census and in the workplace survey"*.

SKL's website is open to all and provides annual statistics in all areas and public policies, making it possible to follow the evolution over time and to make comparisons between communities and their territories. This is a powerful tool, as it is used by the media and the State when calculating allocations, hence the need for it to be reliable, as the search for transparency of information is pushed to its limits.

The other strength of this institution is the support it provides to local authorities in analysing results and data, thanks to a method: KommunKompassen. This method, developed in the mid-1990s, makes it possible to examine the capacity of Swedish municipalities to carry out public policies through several themes, such as leadership, responsibility and delegation (theme 4); performance and efficiency (theme 5); the municipality as an employer (theme 6); and the municipality as a community builder (theme 8).

It has been redesigned by the University of Oslo in collaboration with SKL, which has been using it since 2002 and adapted it in 2010, 2015 and 2019; 240 municipalities have been subject to this approach.

SKL interviews communities (elected officials, CEOs, directors, union officials) to assess and rate them. This makes it possible to compare, benchmark and, above all, find areas for improvement. Indeed, KommunKompassen helps communities to develop an action plan. Everything is based on processes and not on results or rankings. Once the action plan has been established, the data are monitored, analysed and evaluated over time, putting the user at the centre, and assessing, for example, issues of accessibility, listening to the user, issues concerning public life and democracy, change management, continuous improvement, quality approach, delegation of powers, etc. This approach aims to maintain or develop a culture of trust in governance between citizens, public officials and elected representatives.

Cette évaluation est vraie dans le temps et en comparant les collectivités entre elles, grâce à SKL, l'association des collectivités territoriales suédoises qui construit la base de données KOLADA à partir des données des agences et des collectivités. SKL a réalisé pour la première fois une enquête sur l'innovation dans le secteur public, en collaboration avec la ville de Göteborg, le conseil de la région de Stockholm, Mälardalen et Vinnova, qui a également fourni des fonds. Elle comportait des questions sur la stratégie, la direction, l'organisation et le financement du travail d'innovation global, et les facteurs jugés les plus importants dans le déclenchement et le déploiement de ces démarches dans l'organisation.

Les conclusions majeures de cette enquête furent : « *Une meilleure qualité est l'avantage le plus courant auquel aboutissent les innovations ; la plupart des innovations sont inspirées par une autre solution mais adaptée au lieu de travail. Plus rarement, les gens inventent quelque chose de complètement nouveau ; le manque de temps et d'autres ressources est considéré comme le principal défi du travail sur l'innovation, à la fois dans le recensement et dans l'enquête sur le lieu de travail* ».

Le site internet de SKL est ouvert à tous et apporte des statistiques annuelles dans tous les domaines et les politiques publiques, permet de suivre l'évolution dans le temps et de pouvoir faire se comparer entre elles les collectivités et leurs territoires. Cet outil est puissant, car il est utilisé par les médias et l'Etat dans le calcul des dotations, d'où la nécessité de sa nécessaire fiabilité, car la recherche de transparence de l'information est poussée à son paroxysme.

L'autre atout de cette institution est l'accompagnement des collectivités pour analyser les résultats et les données, grâce à une méthode : KommunKompassen. Celle-ci, développée au milieu des années 1990, permet d'examiner la capacité des municipalités suédoises dans l'accomplissement des politiques publiques à travers plusieurs thématiques, comme par exemple, Leadership, responsabilité et délégation (thème 4 ; ) performance et efficacité (thème 5) ; la municipalité en tant qu'employeur (thème 6) ; la Municipalité en tant que bâtisseur communautaire (thème 8).

Elle a été redessinée par l'Université d'Oslo en collaboration avec SKL qui l'utilise depuis 2002 et l'a adapté en 2010, 2015 et 2019 ; 240 municipalités ont fait l'objet de cette approche.

SKL interviewe ainsi les collectivités (élus, DG, directeurs, élus syndicaux) pour évaluer les collectivités et les noter. Ce qui permet de se comparer, de benchmarker et surtout de trouver des pistes d'amélioration. En effet, KommunKompassen aide les collectivités à élaborer un plan d'action. Tout est fondé sur les processus et non sur les résultats ou les classements. Une fois le plan d'action établi, les données sont suivies, analysées et évaluées dans le temps, en mettant l'utilisateur au centre, et en appréciant par exemple les questions d'accessibilité, d'écoute de l'utilisateur, de questions autour de la vie publique et de la démocratie, de la conduite du changement, de l'amélioration continue, de la démarche qualité, de la délégation de pouvoirs... Cette démarche vise à entretenir ou à développer une culture de la confiance dans la gouvernance entre les citoyens, les agents publics et les élus

### **Applicable in France?**

*This system is inapplicable in France because of the greater number of territorial strata than in Sweden and the disparate transfers of competences within the territory. Moreover, total transparency of data is not part of the French culture where there can be strong stigmatisation of certain territories. The complexity of the French institutional framework makes it difficult to mobilise the conditions that will allow us to have full confidence in governance vis-à-vis citizens.*

### **3.2 - But evaluation is also omnipresent in the implementation of innovative solutions.**

Sweden's strong digitalisation is seen as a means of responding to the country's societal challenges (the most important of which is the ageing of the population, the consequences of which are likely to jeopardise the Swedish social model). But this digitalisation is not without evaluation at all stages of the process, particularly upstream by very finely assessing the needs of the inhabitants from the outset.

First of all, it takes the form of new working and behavioural methods with the assistance of new technologies, in order to improve the efficiency of the service provided to the individual. On the assumption that 50% of all work can be automated within 20 years. In this way, a less costly, more systematic and efficient service is being created to meet the growing need for personal assistance.

For this, it is necessary to test and evaluate the new processes before deploying them on a large scale. For example, in the field of health care, Stockholm Digital Care for the city of Stockholm was created in response to the gap between the low level of social protection and the new technologies such as smartphones in today's society. Before setting up the tool, it was necessary to bring together the world of the elderly and the business world so that the latter could understand the expectations and needs and develop technologies that meet the needs expressed. Projects are then developed, financed by European funds and by promoting partnership between the cities and the region. Companies develop the product and Stockholm Digital Care tests it in real life.

The project mode deployed and associated with the implementation of test benches repeated twice a year is established in advance with the company and incorporates its evaluation over time.



## **.Applicable en France ?**

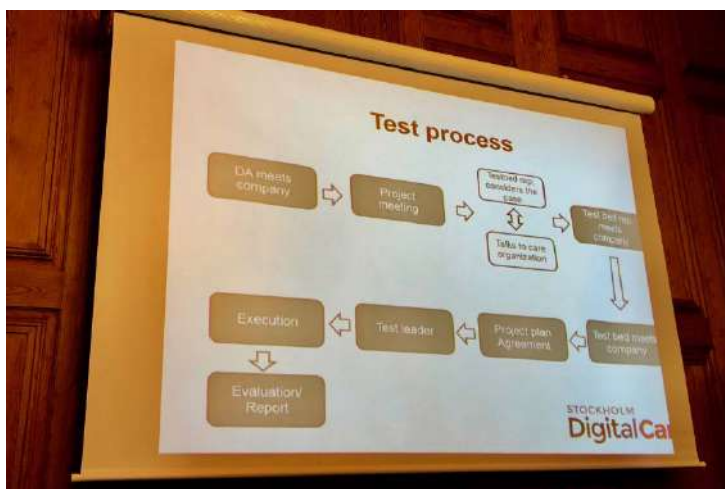
*Ce système est inapplicable en France du fait du nombre de strates territoriales plus important qu'en Suède et aux transferts de compétences disparates sur le territoire. Par ailleurs, la transparence totale des données n'est pas dans la culture française où la stigmatisation de certains territoires peut être forte. La complexité du schéma institutionnel français rend difficile la mobilisation des conditions permettant d'asseoir une parfaite confiance dans la gouvernance vis-à-vis des citoyens.*

## **3.2 - Mais l'évaluation est aussi omniprésente dans la mise en œuvre de solutions innovantes.**

La digitalisation forte de la Suède est considérée comme étant un moyen de répondre aux enjeux sociétaux du pays (dont le plus important est le vieillissement de la population dont les conséquences risquent de mettre en péril le modèle social suédois). Mais cette digitalisation ne se fait pas sans évaluation à tous les stades du process, notamment en amont en évaluant très finement et dès le départ le besoin des habitants.

Tout d'abord, elle se concrétise par de nouvelles méthodes de travail et de comportement avec l'assistance des nouvelles technologies, afin d'améliorer l'efficacité du service rendu à la personne. En partant du principe que 50% de tout le travail pourra être automatisé d'ici 20 ans. Ainsi, on est en train de créer un service moins coûteux, plus systématique et efficace afin de répondre aux besoins grandissants d'assistance à la personne.

Pour cela, il est nécessaire de tester et évaluer les nouveaux process avant de les déployer à grande échelle. Par exemple, dans le domaine de la santé, Stockholm Digital Care pour la ville de Stockholm a été créé suite au constat du décalage entre la protection sociale peu avancée et les nouvelles technologies type smartphone de notre société actuelle. Avant de monter l'outil, il a été nécessaire de faire se rencontrer le monde des personnes âgées et celui des entreprises pour que ces dernières comprennent les attentes et les besoins et puissent développer les technologies répondant aux besoins exprimés. Des projets sont ensuite développés, financés par des fonds européens et en favorisant le partenariat entre les villes et la région. Les entreprises développent le produit et Stockholm Digital Care le testent grandeur nature.



Le mode projet déployé et associé à la mise en œuvre de bancs d'essai réitérés 2 fois par an est établi au préalable avec l'entreprise et intègre surtout son évaluation dans le temps.

**Stockholm Digital Care**

The conditions for the success of these technologies in the health field (applicable in other fields) are therefore that:

- The technology must work, meet a need, be functional, respond to what the human being does not have.
- Listening, patience and endurance are essential virtues and a strong management of the hierarchy is carried out with a non-directive method of dialogue.

The achievements that we can note are that:

- societies learn and develop by doing...
- problems are identified and understood in the individual, who does not immediately imagine the technological possibilities that can be developed.

The evaluation is therefore the confrontation between the solution put into use and the deviation from the initial objective, reworked over time by repetition of the test bench phases.

### ***Applicable in France?***

*In the context of smart city approaches, this type of method is not very different from what exists in France. However, there is one drawback: public-private cooperation is much more advanced in Sweden and allows for a much finer partnership between the business world that develops the technologies and the local authorities that relay the needs of the inhabitants. In order to go as far as the Swedish crash test systems, cultures would have to change in terms of the relationship between politics and business.*

## **4 - The inconceivable for the French**

A few prominent features of innovation in Sweden should be highlighted, to better characterise its differences from the French system.

### ***1.4 A transpartisan law that is sustainable over time***

The country's research policy is based on a four-year law for research and innovation (*Forsknings- och innovationsproposal*), the latest of which was adopted in spring 2013 and covers the 2013-2016 period. It is interesting to note that four-year laws always "straddle" two legislatures (general elections are held in the autumn every four years, 2010, 2014, 2018...). In theory, this allows for a continuity that transcends political divisions in a country where consensus is the rule and where issues related to scientific research are, beyond the political displays, not very contentious.

The latest four-year law recalls, as in many countries, the challenges facing Sweden in a globalised world: the demand for excellence, the need to attract the best talent, the need to strengthen the link between research, innovation and economic growth. Sweden has for many years been a leader among OECD countries. With around 3.4% of its GDP devoted to research, it is currently 4th behind Israel (4.3%), Finland (3.8%) and South Korea (3.7%); France, for its part, occupies 10th place, with around 2.2% of its GDP devoted to R&D.

Les conditions de la réussite de ces technologies dans le domaine de la santé (applicable dans les autres domaines) sont alors que :

- La technologie doit fonctionner, répondre à un besoin, être fonctionnel, répondre à ce que l'être humain n'a pas.
- L'écoute, la patience, l'endurance sont des vertus essentielles et un pilotage fort de la hiérarchie est mené avec une méthode de dialogue non directif.

Les acquis que nous pouvons noter sont que:

- les sociétés apprennent et se développent en marchant
- les problèmes sont identifiés et compris chez la personne, qui n'imagine pas d'emblée les possibilités technologiques exploitables.

L'évaluation est donc la confrontation entre la solution mise à l'usage et l'écart à l'objectif de départ, retravaillé dans le temps par itération des phases de tests au banc d'essai.

### **Applicable en France ?**

*Dans le cadre des démarches de ville intelligente, ce type de méthode n'est pas très différente de ce qui existe en France. Avec un bémol toutefois, c'est la coopération public – privé qui est beaucoup plus poussée en Suède et qui permet un partenariat beaucoup plus fin entre le monde de l'entreprise qui développe les technologies et les collectivités qui relaient les besoins des habitants. Pour aller aussi loin que les systèmes de crash-tests suédois, il faudrait que les cultures évoluent concernant les relations entre le monde politique et les entreprises.*

## **4 - L'impensé français**

Quelques singularités saillantes de l'innovation en Suède doivent être soulignées, pour mieux caractériser ses différences avec le système français.

### **4.1 - Une loi transpartisane s'inscrivant dans la durée**

La politique de recherche du pays trouve son fondement dans une loi quadriennale pour la recherche et l'innovation (*Forsknings- och innovationsproposition*) dont la dernière a été adoptée au printemps 2013 et porte sur la période 2013-2016. Il est intéressant de noter que les lois quadriennales sont toujours « à cheval » sur deux législatures (les élections générales ont lieu à l'automne tous les quatre ans, 2010, 2014, 2018...). Cela permet en théorie une continuité qui dépasse les clivages politiques dans un pays où le consensus est la règle et où les questions liées à la recherche scientifique sont, au-delà de l'affichage politique, peu conflictuelles.

La dernière loi quadriennale rappelle, comme dans beaucoup de pays, les défis qui se présentent à la Suède dans un monde globalisé : l'exigence de l'excellence, le besoin d'attirer les meilleurs talents, la nécessité de renforcer le lien entre recherche, innovation et croissance économique. La Suède est depuis de nombreuses années dans le peloton de tête des pays de l'OCDE. Avec environ 3,4 % de son PIB consacré à la recherche, elle est actuellement 4e derrière Israël (4,3 %), la Finlande (3,8 %) et la Corée du sud (3,7 %) ; la France, pour sa part, occupe la 10e place, avec environ 2,2 % de son PIB dédiés à la R&D.

## 4.2 - Unique features of Swedish innovation

Compared to the French system, Sweden has several specificities, which it shares with the other Nordic countries:

- a large proportion of R&D expenditure comes from the private sector: more than 2/3 of domestic research expenditure comes from companies, even if a large part of the research is actually carried out in public bodies (Source SCB). It is in fact traditional in northern countries for research to be carried out mainly at universities;
- a large number of public or private foundations finance research and innovation, either transdisciplinary or for a specific discipline. The best known are the Wallenberg foundations (in particular the *Knut och Alice Wallenbergs stiftelse*), the foundation for strategic research (*Stiftelsen för strategisk forskning, SSF*), the foundation for strategic environmental research (*Miljöstrategisk forskning, Mistra*), the Baltic Sea foundation (*Östersjöstiftelsen*)...
- the functioning of the state relies heavily on agencies. The line ministries are generally small and their role is limited to setting out the guidelines required by the government in an annual framework letter. The implementation, management and evaluation of the action are entrusted to state operators, agencies or councils, which are responsible for establishing their own strategy in line with the guidelines set.

## 4.3 - The University's central role

Public financing of innovation is mainly done through universities, which receive the bulk of the public resources devoted to research from the Ministry. This share increased in the last four-year plan 2017-2020, further strengthening the central position of higher education institutions in the research landscape. The remaining funds are channelled through agencies, public foundations and scientific councils.

Resources are allocated almost exclusively through regular and highly selective calls for projects.

Particular attention should be paid to VR, the Swedish Research Council, which is the closest equivalent of the French ANR. It is the body that competitively distributes the bulk of public research funding (nearly 5 GSEK/€600 M in 2012) during calls for projects (AAP).

VR credits are distributed in 5 strategic areas: natural and technological sciences; medicine and health, human and social sciences; education sciences; artistic research.

Vinnova's credits are distributed in 11 strategic areas including: health; transport and environment; ICT and services; production and working life; EU and international cooperation; innovation in public services...

These funding agencies have a powerful role in shaping the direction of research: the themes covered by the calls for proposals have a strong influence on the direction of research activity. Researchers are indeed largely dependent on these funding sources; although some more open calls for projects (other than specific calls for projects) leave more room for manoeuvre.

## 4.2 - Les caractéristiques singulières de l'innovation suédoise

Par rapport au système français, la Suède affiche plusieurs spécificités, qu'elle partage avec les autres pays nordiques :

- une large proportion des dépenses des R&D provient du secteur privé : plus de 2/3 des dépenses intérieures de recherche viennent des entreprises, quitte à ce qu'une grande partie de la recherche soit concrètement effectuée dans des organismes publics (Source SCB). Il est en effet de tradition dans les pays du nord que la recherche se fasse essentiellement à l'université;
- un grand nombre de fondations publiques ou privées financent la recherche et l'innovation, soit de façon transdisciplinaire, soit pour une discipline précise. Les plus connues sont les fondations Wallenberg (en particulier la Knut och Alice Wallenbergs stiftelse), la fondation pour la recherche stratégique (*Stiftelsen för strategisk forskning, SSF*), la fondation pour la recherche stratégique en environnement (*Miljöstrategisk forskning, Mistra*), la fondation pour la mer Baltique (*Östersjöstiftelsen*)...
- le fonctionnement de l'État repose largement sur des agences. Les ministères de tutelle sont généralement de dimension modeste et leur rôle se borne à fixer dans une lettre de cadrage annuelle les lignes directrices voulues par le gouvernement. La mise en place, la gestion et l'évaluation de l'action sont confiées à des opérateurs de l'État, agences ou conseils, qui sont chargés d'établir leur propre stratégie en cohérence avec les orientations fixées.

## 4.3 - Le rôle central de l'Université

Le financement public de l'innovation se fait principalement par le biais des universités qui reçoivent du ministère l'essentiel des moyens publics consacrés à la recherche. Cette part a augmenté dans le cadre du dernier plan quadriennal 2017-2020 renforçant encore la position centrale des établissements d'enseignement supérieur dans le paysage de la recherche. Le reste des moyens transite à travers agences, fondations publiques et conseils scientifiques. L'attribution des moyens s'y fait presque exclusivement par ouverture d'appels à projets réguliers et très sélectifs.

Une attention particulière doit être portée à VR, le conseil suédois de la recherche, qui est l'équivalent le plus proche de l'ANR française. Il est l'organisme qui distribue de façon compétitive l'essentiel des moyens publics de la recherche (près de 5 GSEK / 600 M€ en 2012) au cours d'appels à projets (AAP).

Les crédits de VR sont distribués dans 5 domaines stratégiques : les sciences naturelles et technologiques ; la médecine et la santé, les sciences humaines et sociales ; les sciences de l'éducation ; la recherche artistique.

Les crédits de Vinnova sont répartis en 11 domaines stratégiques parmi lesquels on trouve : santé ; transport et environnement ; Tic et services ; production et vie professionnelle ; UE et coopération internationale ; innovation dans les services publics...

Ces agences de financement ont un rôle puissant dans l'orientation de la recherche : les thématiques sur lesquelles portent les appels à projets ont une grande influence sur l'orientation que prend l'activité de recherche. Les chercheurs sont en effet largement tributaires de ces sources de financement ; même si certains appels à projets plus ouverts (autres que les AAP spécifiques) laissent une plus grande marge de liberté.

#### 4.5 - The exception of the professor and the triple helix

As universities (and other higher education institutions) are the main place where research is carried out, many value creation structures are developing within them. Sweden also has a key feature: the exception of the professor (*lärarundantaget*) guarantees the researcher intellectual property and copyright on all his or her work.

It is therefore not the universities that own the rights related to the results of the research conducted there, but the individuals who conduct it. However, since a researcher's ability to effectively and sustainably exploit the fruits of their research is not linked with its scientific value, universities make these structures available to inventors, the role of which is to advise and support researchers in the promotion of their research (patents, creation of companies, etc.). All the major universities thus have innovation services, often constituted as independent entities (subsidiaries) thanks to the significant autonomy of the establishments:

A large part of the support for innovation in Sweden is provided by Vinnova. In addition to its research funding activity, Vinnova, formally placed under the supervision of the Ministry of the Economy, has in particular managed a programme to support regional clusters since 2001. Entitled *Vinnväxt* (a word that plays on the association of *vinna*, to win and *växa*, to grow), this programme aims to bring about the emergence of clusters recognised at national or international level by relying on regional synergies between researchers, companies, decision-makers, local authorities, etc. We are talking about the triple helix: universities, companies and local authorities, as already mentioned above.



#### 4.5 - L'exception du professeur et la triple hélice

Les universités (et autres établissements d'enseignement supérieur) étant le lieu principal où s'effectue la recherche, de nombreuses structures de valorisation se développent en leur sein. La Suède possède de plus une particularité essentielle : l'exception du professeur (*läraryndantaget*) garantit au chercheur la propriété intellectuelle et les droits d'auteur sur l'ensemble de ses travaux.

Ce ne sont donc pas les universités qui possèdent les droits liés aux résultats de la recherche qui y est conduite, mais bien les individus qui la font. La capacité d'un chercheur à exploiter de façon efficace et durable les fruits de sa recherche n'étant cependant pas corrélée à sa valeur scientifique, les universités mettent à la disposition des inventeurs ces structures dont le rôle consiste à conseiller et appuyer les chercheurs dans la valorisation de leur recherche (brevet, création d'entreprise...). Toutes les grandes universités disposent ainsi de services d'innovation, souvent constitués en entités indépendantes (filiales) grâce à la grande autonomie des établissements :

Une grande partie du soutien à l'innovation en Suède relève de Vinnova. Outre son activité de financement de la recherche, Vinnova, formellement placé sous la tutelle du ministère de l'économie, gère notamment depuis 2001 un programme de soutien de clusters régionaux. Intitulé Vinnväxt (mot qui joue sur l'association de *vinna*, gagner et *växa*, croître), ce programme vise à faire émerger des clusters reconnus au niveau national ou international en s'appuyant sur des synergies régionales entre acteurs de la recherche, entreprises, décideurs, collectivités territoriales... On parle de la triple hélice : universités, entreprises et collectivités territoriales déjà citée plus haut.



Locaux de l'agence Vinnova

# V - THE MANAGEMENT AND AGILITY OF SWEDISH PUBLIC ORGANISATIONS

## 1 - Context: why strive for agility and efficiency in Swedish public organisations

Our different meetings with stakeholders brought to light a series of factors at the origin of the search for agility and efficiency within Swedish public organisations.

The first, which stands out from the French model, concerns the strong urban growth expected by Sweden over the next 30 years. This phenomenon has its origins in two recent phenomena: a rural exodus that began in the early 2000s and the arrival of more than 200,000 migrants, mainly from Syria, in 2015/2016.

In order to finance the city's expansion and strengthen the connections between the different urban centres around Stockholm (need to build new infrastructures and new housing), it appeared necessary for the municipalities and regions to find new financial capacities, in particular by optimising their organisations and their methods of managing the services offered to citizens.

This urban phenomenon has been accompanied by a change in the composition of the Swedish population, with the growing emergence of an over-65 age group and the appearance of a new social category with low purchasing power (migrants). These two groups have generated new needs for the elderly (home care and nursing homes) and "new citizens" (integration support: language courses, social housing, etc.). The imbalance between costs and revenues of the services offered generates pressure on their implementation costs, which means that municipalities must constantly strive to better their performance.

The third factor at the origin of the processes underway is the strong willingness of Swedish society to commit itself to the environmental cause. This approach has made the UN's 17 Sustainable Development Goals (SDGs) the basis of many public policies. This guideline flows into the organisational strategies of public actors concerned with reducing the carbon footprint of the services offered to inhabitants.



Finally, it is important to note the recent phenomenon of the weakening of the Nordic social pact, which is reflected in the mistrust of citizens towards public institutions. This process, which has been underway since the mid-1990s at the European level, has led the Swedish authorities to consider the efficiency and agility of public organisations as a lever for regaining the confidence of public opinion.

In this context, and in the face of endogenous and exogenous changes in society, Swedish public organisations must now strengthen their performance and agility in order to meet the demographic, democratic, urban and environmental challenges of the next 30 years.



## **VI. MANAGEMENT, AGILITE DES ORGANISATIONS PUBLIQUES SUEDOISES**

### **1 - Le contexte : pourquoi la recherche d'agilité et d'efficience des organisations publiques suédoises**

Les différentes rencontres avec les acteurs ont permis de faire émerger une série de facteurs à l'origine de la recherche d'agilité et d'efficience au sein des organisations publiques suédoises.

Le premier, qui se singularise du modèle français, concerne la forte croissance urbaine attendue par la Suède au cours des 30 prochaines années. Ce phénomène trouve ses origines via deux phénomènes récents : un exode rural engagé au début des années 2000 et l'arrivée de plus de 200 000 de migrants issus principalement de Syrie en 2015/2016.

Pour financer l'expansion de la ville et renforcer les connexions entre les différents pôles urbains autour de Stockholm (besoin de construire de nouvelles infrastructures et de nouveaux logements) est apparu nécessaire pour les communes et les régions de trouver de nouvelles capacités financières, notamment à travers l'optimisation de leurs organisations et leurs modes de gestion des services offerts aux citoyens.

Ce phénomène urbain a été accompagné par une évolution de la composition de la population suédoise, avec l'émergence grandissante d'une classe des plus des 65 ans et l'apparition d'une nouvelle catégorie sociale à faible pouvoir d'achat (migrants). Ces deux publics ont généré de nouveaux besoins pour le 3<sup>ème</sup> âge (maintien à domicile et maison médicalisée) et les « nouveaux citoyens » (accompagnement à l'intégration : cours de langue, logement social...). Le déséquilibre charges/recettes des services offerts génèrent une pression sur leurs coûts de mise en œuvre qui imposent aux communes une recherche permanente de performance.

Le troisième facteur à l'origine des processus en cours est la forte appétence de la société Suédoise à s'engager en faveur de la cause environnementale. Une démarche qui a fait des 17 Objectifs de Développement Durable (ODD) de l'ONU le socle de bons nombres de politiques publiques. Orientation qui ruisselle dans les stratégies d'organisation des acteurs publics soucieuses de réduire l'empreinte carbone des services proposés aux habitants.

Enfin, il convient de relever le phénomène récent de fragilisation du pacte social nordique qui se concrétise par une défiance des citoyens vis-à-vis des institutions publiques. Ce processus enclenché depuis le milieu des années 1990 à l'échelle européenne a conduit les autorités suédoises à considérer l'efficience et l'agilité des organisations publiques comme un levier pour regagner la confiance de l'opinion publique.

Dans ce contexte, et face aux changements endogènes et exogènes de la société, les organisations publiques suédoises doivent désormais renforcer leur performance et leur agilité pour relever les défis démographiques, démocratiques, urbains et environnementaux des 30 prochaines années.

## 2 - Actions initiated in UPPSALA:

The morning's discussions with the Deputy Director General of UPPSALA, allowed us to understand the steps taken by the country's 4th largest city to make its organisation and the management of its teams more agile and efficient.

The work was carried out on both the political and administrative levels, which systematically tried to simplify processes and the organisation itself.

The action plan carried out on the political layer and the organisation chart can be summarised as follows:

- Rework the scope of the political decision-making bodies (commissions) and focus the down-flow channels of information to promote the understanding of clearer and more coherent messages by the departments
- Reposition the sharing of missions between central and local services to promote cross-functionality and local responsiveness and strengthen the strategy and contribute to cost reduction at the higher level
- Redefine the user journey in their relationship with the administration with the implementation of one-stop shops (physical and digital) close by and the creation of meeting points for consultation on strategic decisions (link with central management).

The actions aimed at employees to increase performance can be summarised in 3 points:

- Giving freedom and empowering employees thanks to: a flexible and horizontal organisation; a matrix approach that takes precedence over hierarchical layers; support to make "Swiss Army Knives" project managers both process managers and pilots of collective thinking (...). All of these changes were accompanied by a training programme tailored to each employee (consolidation of career paths). Work on the collective was carried out through interdepartmental cafés and Kick off days.
- Ongoing evaluation of the actions undertaken: evaluation three times a year, accompanied by an annual review and an activity report, is at the heart of the agility system of Swedish public organisations. Thanks to the co-construction of monitoring tools between the hierarchical strata, elected officials and citizens, agents are able to measure the impact of decisions and their work on the daily lives of citizens.
- Offering working conditions conducive to proliferation and efficiency: the reconfiguration of work spaces (open space) and the use of digital tools (e.g. Skype) are two levers implemented in Uppsala to increase the overall performance of the organisation and its employees. The 2 focuses below will provide a better understanding of the direction taken in this area and the objectives sought.

## 2 - Les actions engagées à UPPSALA :

La matinée d'échanges avec le directeur général adjoint d'UPPSALA, a permis d'appréhender les démarches engagées par la 4<sup>ème</sup> ville du pays pour rendre son organisation et le management des équipes plus agiles et performants.

Le travail a été mené à la fois sur la strate politique et sur la strate administrative avec systématiquement une recherche de simplification des processus et de l'organisation elle-même.

Le plan d'actions réalisé sur la strate politique et l'organigramme peut se résumer ainsi :

- Retravailler le périmètre des organes de décision politique (commissions) et canaliser les circuits de redescende de l'information pour favoriser la compréhension de messages plus clairs et plus cohérents par les services
- Repositionner le partage des missions entre les services centraux et les services en proximité pour favoriser la transversalité et la réactivité en local et renforcer la stratégie et contribuer à la réduction des coûts à l'échelon supérieur
- Redéfinir le parcours usagers dans leur relation avec l'administration avec la mise en place de guichets uniques (physique et numérique) en proximité et la création de points de rencontre pour la concertation sur les décisions stratégiques (lien avec les directions centrales)

Les actions à destination des collaborateurs pour accroître la performance peuvent se résumer en 3 points :

- Donner de la liberté et responsabiliser les collaborateurs grâce à : une organisation flexible et horizontale ; une approche matricielle qui prend le pas sur les strates hiérarchiques ; un accompagnement pour faire des chefs de projets « couteaux suisses » à la fois chef de processus, pilote de la réflexion collective (...). L'ensemble de ces changements ont été accompagnés d'un programme de formations taillé sur mesure pour chaque collaborateur (consolidation des parcours professionnels). Le travail sur le collectif a été mené à travers des cafés interservices et des journées Kick off.
- Evaluer en continue les actions engagées : l'évaluation 3 fois/an accompagnée d'un bilan annuel et d'un rapport d'activité est au cœur du dispositif d'agilité des organisations publiques suédoise. Grâce à la co-construction d'outils de suivi entre les strates hiérarchiques, les élus, les citoyens ; les agents sont en capacité de mesurer l'impact des décisions et de leur travail sur le quotidien des citoyens.
- Offrir des conditions de travail propices au foisonnement et à l'efficacité : la reconfiguration des espaces de travail (open space) et l'utilisation d'outils numériques (ex : Skype) sont deux leviers mis en œuvre à Uppsala pour accroître la performance globale de l'organisation et des collaborateurs. Les 2 zooms ci-dessous permettent de mieux appréhender les orientations prises en la matière et les objectifs recherchés.

### **Focus 1: Swedish-style open space**

*The organising principles can be stated as follows:*

- Rules of life defined and respected by the collective
- Workstations accessible to all / The elimination of partitioned offices
- Work rooms of different set-ups and sizes
- Nested places of usability
- Well-ventilated and calming facilities

*Example of SKL and Uppsala offices:*



## **Zoom 1 : L'open space à la Suédoise**

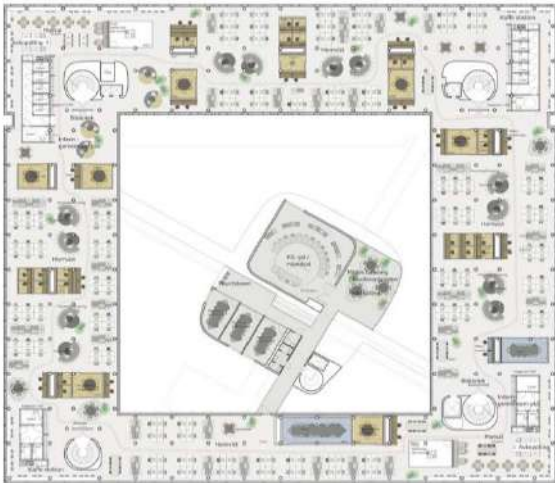
*Les principes d'organisation peuvent être énoncés comme suit :*

- Des règles de vie définies et respectées par le collectif
- Des postes de travail accessibles à tous / La suppression des bureaux cloisonnés
- Des salles de travail de différentes configurations et tailles
- Des lieux de convivialité imbriqués
- Des aménagements aérés et apaisants

*L'exemple des bureaux de SKL et d'Uppsala :*



**Focus 2: The future administrative centre of the commune of UPPSALA: a lever in the service of the efficiency of communal public action**



This project, which will bring together all the central services after the implementation of the new organisation chart, is based on:

- an open-space principle which abandons individual offices (including the DGS). All staff members are likely to cross paths on a daily basis. The hierarchy is readily accessible
- the use of home working for all municipal staff.
- the use of digital technology (geolocation of agents via Skype) to maintain the link between members of a team whose workstations are not fixed within the building

We could therefore consider the few principles structuring this type of approach:

- A logic of proliferation and flexibility to increase the efficiency of the agents, reduce investment costs (streamlining the built surfaces) and operating costs (heating/maintenance of the built surfaces).
- Agility of every floor!



## **Zoom 2 : Le futur centre d'administratif de la commune d'UPPSALA : un levier au service de l'efficience de l'action publique communale**



Ce projet qui va rassembler l'ensemble des services centraux après la mise en œuvre du nouvel organigramme est articulé autour :

- d'un principe d'espaces ouverts qui abandonne les bureaux individuels (y compris pour le DGS). L'ensemble des agents sont susceptibles de se croiser quotidiennement. La hiérarchie est accessible et facilement accessible
- le recours au télétravail pour l'ensemble du personnel municipal.
- le recours au digital (géolocalisation des agents via Skype) pour conserver le lien entre les membres d'une équipe dont les postes de travail ne sont pas fixes au sein du bâtiment



Nous pourrions dès lors retenir les quelques principes structurant ce type de démarches :

- Une logique de foisonnement et de souplesse pour renforcer l'efficacité des agents, réduire les coûts d'investissement (rationalisation des surfaces construites) et de fonctionnement (chauffage/entretien des surfaces construites).
- De l'agilité à tous les étages !

### 3 - The conditions for success

In light of our meetings and the literature, the managerial frame of reference seems to be built around a certain number of concepts and prerequisites:

- Being autonomous, transparent, and accountable = a lot of autonomy in performing the work; using monitoring and evaluation of results to facilitate the understanding of issues and choices by all stakeholders; speeding up the process of project adjustment (if negative or mixed evaluation).
- Seek consensus and mutual trust = limit tensions within the teams; facilitate collective ownership of the objectives set and decision-making methods (everyone must be informed of the decision-making process); make the collective a force with the support of trade union organisations which are considered as regulators and facilitators (see focus 3)
- Be open to innovation in all its forms = be open to new technologies (e.g. Skype) and to all alternative forms of work organisation (open space / working from home) to achieve the objectives set
- Putting the user at the heart of the thinking process = better meet citizens' expectations; search for the best cost/efficiency equation thanks to the prototyping of new service offers for target audiences
- Maintaining work-life balance = exceeding the legal weekly working time is not considered as a performance, but as a sign of a workload that needs to be reviewed, or even of inefficiency. Achieving a significant reduction in stress by creating the conditions for a good balance between the different components of an individual's life must be a primary objective for the manager. On this subject, two agencies have been created to support organisations in their transformations, one of which is specifically in charge of QWL.

#### **Focus 3: The Swedish model: “Social dialogue as a lever of agility for public organisations”**

*A welfare state where social dialogue is not synonymous with conflict:*

- 70% of trade unionists in 2015 (down from 86% in 1986)
- 7th in the World Economic Forum 2017-2018 competitiveness ranking
- 8th for the quality of its labour relations (France ranked 109th)

*Social dialogue relies on 3 principles:*

- The Principle of co-determination which makes social dialogue a must-have
- The right to bargain (the judge can overturn an employer's decision if they do not provide tangible evidence of negotiation with the employees; the collective agreement prevails over the Act)
- The right to information



### 3 - Les conditions de la réussite

A la lumière de nos rencontres et de la littérature, le référentiel managérial semble se construire autour d'un certain nombre de concepts et prérequis :

- Être autonome, transparent, et responsable = beaucoup d'autonomie dans la conduite du travail ; recours au contrôle et à l'évaluation des résultats pour faciliter la compréhension des enjeux et des choix par l'ensemble des acteurs ; accélérer les processus d'ajustement des projets (si évaluation négative ou mitigée)
- Rechercher le consensus et la confiance mutuelle = limiter les tensions au sein des équipes ; faciliter l'appropriation collective des objectifs fixés et des modes de décision (chacun doit être informé des processus de prise de décision) ; faire du collectif une force avec l'appui des organisations syndicales qui sont considérées comme des régulateurs et facilitateurs (voir zoom 3)
- Être ouvert à l'innovation sous toutes ses formes = s'ouvrir aux nouvelles technologies (ex : Skype) et à toutes formes alternatives d'organisation du travail (open space / télétravail) pour atteindre les objectifs fixés
- Mettre l'usager au cœur des réflexions = mieux répondre aux attentes des citoyens ; recherche de la meilleure équation coût/efficacité grâce au prototypage des nouvelles offres de service à destination des publics cibles
- Préserver les équilibres vie privée / vie professionnelle = dépasser le temps de travail hebdomadaire légal n'est pas considéré comme une performance, mais comme le signe d'une charge de travail qui doit être revue, voire d'inefficacité. Parvenir à une réduction significative du stress en créant les conditions d'un bon équilibre entre les différentes composantes de la vie de l'individu doit être un objectif premier pour le manager. Sur ce thème création de 2 agences dédiées pour accompagner les organisations dans leurs transformations, dont une spécifiquement en charge de la QVT.

#### **Zoom 3 : Le modèle Suédois : “Le dialogue social comme levier d'agilité des organisations publiques”**

*Un Etat Providence où dialogue social ne rime pas avec conflit :*

- 70% de syndiqués en 2015 (en baisse : 86% en 1986)
- 7ème au classement du Forum économique mondial 2017-2018 pour sa compétitivité
- 8ème pour la qualité de ses relations sociales (La France 109ème rang)

*Le dialogue social repose sur 3 principes :*

- Le Principe de codétermination qui rend le dialogue social obligatoire
- Le droit à la négociation (le juge peut annuler la décision d'un employeur s'il n'apporte pas les preuves tangibles de négociation avec les salariés ; l'accord collectif prédomine sur la Loi)
- Le droit à l'information

*The place of the OS is characterised by:*

- Insurance offers from trade unions to their members (automatic contribution to unemployment insurance, complementary health insurance, property loans at preferential rates thanks to agreements with partner banks, legal advice ...)
- A structuring role in labour regulation (branch agreement and company agreement)
- Trained union delegates who inform their members. A coalition of 26 trade unions (PTK) received the Design Award for digital information (creation of a news site)

## **4. - Putting the Swedish management model into perspective**

### ***Few public officials but a lot of national agencies!***

Isn't agility what is sought after when reducing the number of public agents in favour of a sector-based and territorialised "agency-creation" pushed to the extreme? In this proliferation of structures, which ultimately drowns out the principles of horizontal dynamics, there is a risk of reinforcing solo working methods. The multiplication of agencies may also raise the question of the State's capacity to monitor and make the work of the 340 autonomous entities coherent.

### ***Transparency and performance indicators at the exclusive service of organisations?:***

The agility of "comparisons/ratings" must serve the achievement of nationally and locally defined objectives and allow for the adjustment, if necessary, of measures following impact studies.

The SKL organisation demonstrates a real willingness to have common, cooperative and collaborative tools to support LCs. It also positions itself as a "trade union" lobbying force at the service of 3% of "professional" local elected representatives.

### ***Are organisational modelling and public/private porosity concepts compatible with the notion of inclusion of citizens and agents?***

Sweden seems to have largely defined, organised and modelled the basis for organisational and process agility, as evidenced by the number of European and global partnerships developed.

If agility is unquestionably a question within its boundaries, do public organisations have to respond in every respect to the business model? Is the place and role of citizens really as participatory as it is? Are agents stakeholders and actors of change? Finally, what about the agility of the link between elected representatives/administration/citizens?

*Examples:*

- Leaving one's office to work in shared spaces: is it so easy to accept by all the agents? What kind of future and support for agents in difficulty despite training plans, repositioning in the organisation? (E.g.: becoming directors not kept in the Uppsala reorganisation project).

*La place des OS est caractérisée par :*

- Des offres assurantielles des syndicats à leurs syndiqués (cotisation automatique à une assurance chômage, complémentaire santé, prêts immobiliers à des taux préférentiels grâce à des accords avec des banques partenaires, conseil juridique ...)
- Un rôle structurant dans la réglementation du travail (Accord de branche et accord d'entreprise)
- Des délégués syndicaux formés et qui informent leurs adhérents. Une coalition de 26 syndicats (PTK) a reçu le Prix du design sur l'information digital (création d'un site d'informations)

#### **4.- Mise en perspective du modèle de management à la Suédoise**

***Peu d'agents publics mais beaucoup d'agences nationales !***

L'agilité n'est-elle pas recherchée dans la réduction des effectifs d'agents publics au profit d'une "agenciation" sectorisée et territorialisée poussée à l'extrême ? Dans ce foisonnement de structures qui finalement noie les principes de dynamique horizontale, le risque est de renforcer des modes de travail en silo. La démultiplication des agences peut également poser la question de la capacité de l'Etat à suivre et rendre cohérent le travail des 340 entités autonomes.

***De la transparence et des indicateurs de performance au service exclusif des organisations ? :***

L'agilité des "comparaisons/notations" doit servir l'atteinte des objectifs définis nationalement et localement et permettre l'ajustement, le cas échéant, des mesures suite aux études d'impact. L'organisation SKL démontre une réelle volonté de disposer d'outils communs, coopératifs et collaboratifs afin de favoriser l'accompagnement des CL. Elle se positionne également comme une force "syndicale" de lobbying au service de 3% des élus locaux "professionnels"

***Modélisation des organisations et porosité public/privé sont-ils des concepts compatibles avec la notion d'inclusion des citoyens et des agents ?***

La Suède semble avoir largement défini, organisé et modélisé les bases d'une agilité des organisations et des process, en témoigne le nombre de partenariats européens et mondiaux développés.

Si l'agilité est sans conteste, elle interroge dans ses frontières, les organisations publiques doivent-elles répondre en tout point au modèle des entreprises ? la place et le rôle des citoyens est-il réellement aussi participatif ? les agents sont-ils parties prenantes et acteurs du changement ? enfin qu'en est-il de l'agilité du lien élus/administration/citoyen ?  
*Exemples :*

- Quitter son bureau pour travailler dans des espaces partagés : est-ce si facile à accepter par l'ensemble des agents ?
- Quel devenir et accompagnement pour les agents en difficulté malgré les plans de formation, les repositionnements dans l'organisation... ? (Ex : devenir des directeurs non retenus dans le projet de réorganisation d'Uppsala)

## CONCLUSION

While each of us has been able to look at the "Swedish model" from the 5 angles of approach selected in this report, several dimensions could now be highlighted in a more cross-cutting way.

To summarise these aspects, we have chosen to break them down into **8 key words**:

### ***Simplicity***

The main feature to be noted here is the institutional architecture: a single parliamentary chamber, a limited number of ministries (between 10 and 15), a division of responsibilities between the latter and agencies (about 340 with a tendency to group together) with a defined purpose, a single association of SKL communities, two levels of communities, clearly defined competences for municipalities and county regions.

However, there are also overlaps between missions, with many areas of shared competence such as education, infrastructure, culture, etc.

### ***Autonomy***

Local self-government is widely recognised in Sweden, reinforced by the ratification of the European Charter as early as 1989 (it was only ratified by France in 2007).

Nevertheless, this autonomy seems more limited in practice, such as the capping of their local tax rates or the obligation to take measures in the fields of personal safety, health, transport or the socio-educational sector.

In financial matters, it is the principle of financing (*finansieringsprincip*), which guarantees that any reform transferring powers to the local authorities is accompanied by the corresponding resources or supplemented by compensation, which is the basis of relations with the State. However, the realignment system described in the report shows its limitations in reality.

### ***Cooperation and consensus-building***

Firstly, the sealing of broad political alliances, which may appear iconoclastic to the French, to form management majorities at both national and local levels, is the first example of a spirit of cooperation. It is found in the collegial organisation of the executives as well as in the fact that communal commissions are opened to many stakeholders.

We have also noticed the place given to multi-level governance based on mechanisms for dialogue and cooperation both vertically (between the State, regions and municipalities) and horizontally (between public and private actors). The municipalities therefore choose to join forces voluntarily and in a variable geometry (without the institutional framework we are familiar with in France) to pool some of their services, reduce their service provision costs and avoid duplication of equipment. However, two limitations have been noted: the instability of these arrangements and the decisions taken by coordinating structures without real democratic control. The question of regulating these forms of cooperative governance remains, in our opinion, a question of regulation.

## CONCLUSION

Si chacun-e d'entre nous a pu porter un regard sur le « modèle suédois » selon les 5 angles d'approche privilégiés dans ce rapport, plusieurs dimensions pourraient désormais être mises en exergue de façon plus transversale.

Pour résumer ces aspects, nous avons choisi de les décliner autour de **8 mots clés** :

### ***La simplicité***

Le principal trait à relever ici concerne l'architecture institutionnelle : une seule chambre parlementaire, un nombre limité de ministères (entre 10 et 15), une séparation des responsabilités entre ces derniers et des agences (environ 340 dont la tendance est au regroupement) à objet délimité, une seule association des collectivités SKL, deux niveaux de collectivités, des compétences clairement établies pour les communes et les comtés-régions

Cependant les enchevêtrements entre missions ne sont pas absents, de nombreux domaines faisant l'objet de compétences partagées comme l'éducation, les infrastructures, la culture ...

### ***L'autonomie***

L'autonomie locale est largement reconnue en Suède, confortée par la ratification de la Charte européenne dès 1989 (celle-ci n'ayant été ratifiée par la France qu'en 2007).

Néanmoins cette autonomie semble plus limitée en pratique ; comme le plafonnement de leurs taux d'imposition locale ou l'obligation qui leur est faite de prendre des mesures dans les domaines de la sûreté des personnes, de la santé, des transports ou le secteur socio-éducatif.

En matière financière c'est le principe de financement (*finansieringprincip*) garantissant aux collectivités que toute réforme leur transférant des compétences est accompagnée des ressources correspondantes ou complétée par des compensations, qui est la base des rapports avec l'Etat. Toutefois, le système de péréquations décrit dans le rapport en montre les limites dans la réalité.

### ***La coopération et la recherche de consensus***

En premier lieu, le scellement d'alliances politiques larges, pouvant apparaître comme iconoclastes pour les français, pour constituer des majorités de gestion tant au niveau national qu'au niveau local, est le premier exemple d'esprit de coopération. On le retrouve dans l'organisation collégiale des exécutifs ainsi que dans l'ouverture des commissions communales à de nombreuses parties prenantes.

Nous avons pu également remarquer la place accordée à la gouvernance multi-niveaux adossée à des mécanismes de dialogue et de coopération verticale (entre Etat, régions et communes) et horizontale (entre acteurs publics et privés). Ainsi, les communes choisissent de s'associer de façon volontaire et à géométrie variable (sans le cadre institutionnel qui nous est familier en France) pour mutualiser certains de leurs services, réduire leurs coûts de fournitures de prestations, éviter les doublons d'équipements. Mais deux limites ont pu être notées : l'instabilité de ces dispositifs et des décisions prises par des structures de coordination sans réel contrôle démocratique. La question de la régulation de ces formes de gouvernance coopérative reste, à nos yeux, posée

In our conclusions, we have also placed great emphasis on cooperation and even alliances between local authorities (with or without the State and its agencies), universities and the business world, which have enabled us to identify the different stages of the "triple helix". Sweden's ability to create and support ad hoc, reactive and flexible public/private ecosystems at both national and European level is a testament to the dynamism of these unfixed organisations.

Finally, the historical and cultural state of mind, steeped in pragmatism and consensus, is a breeding ground for new modes of organisation and management that facilitate cross-over, the search for practical solutions, and regular reassessment.

### ***Agility and innovation***

Our field observations suggest that the agility of public organisations in Sweden is a reality. The tools and measures deployed fully integrate cross-cutting, horizontal and participatory approaches. Agility factors are found in working conditions, in the controlled management of temporalities, with very long-term and invariable objectives, and adapting organisations in the very short term is an ongoing concern.

During our trip, we were able to measure the great variety of innovation approaches, whether their prism is public policy (see our developments in Chapter IV), territorial dynamics, technological transformations or ecological transition. Finally, we were able to appreciate the place and role of the State via its Vinnova agency or its support for the RISE (Research Institutes of Sweden<sup>5</sup>) research institute network and the characteristics of Swedish innovation (weight of R&D spending of 3.34% of GDP<sup>6</sup>, intervention of public or private foundations, etc.) which may explain Sweden's particularly flattering rank in this field at the global level.

### ***Active citizenship***

While we were able to identify, during our interviews, most of the registers of participatory democracy used in Western countries (consultations with inhabitants, public surveys, local referendums, public debates, etc.) as well as some Swedish particularities (participatory councils, "local cause appeals", democratic audits, etc.), it is the strength of collective commitment (through membership of unions and associations, time devoted to voluntary activities) as well as the diversity of the forms of participation (cf. the types of co-production mentioned in Chapter IV) that struck us.

Moreover, as regards local political citizenship, immigrants<sup>7</sup> who have been resident in a municipality for more than three years may participate in local elections. However, this right is now being debated and even contested, which could call into question the principle of political inclusion implemented in Sweden since 1976.

---

<sup>5</sup>Employing 2,300 employees at 27 locations in Sweden, Norway and the UK, with a turnover of €270 million in 2017.

<sup>6</sup>With 2.2% in France

<sup>7</sup>For EU, Norway and Iceland nationals, it is sufficient to be registered in Sweden without any condition of length of residence. In France, only EU nationals have had the right to vote in European and municipal elections since 1992.

Nous avons aussi largement insisté dans nos conclusions sur les coopérations voire les alliances entre les collectivités locales (avec ou sans l'Etat et ses agences), les Universités et le monde de l'entreprise ; nous ayant permis d'identifier différents stades de la « triple hélice ». Ainsi, la capacité de la Suède à créer et accompagner des écosystèmes publics/privés ad hoc, réactifs et flexibles tant sur le plan national qu'europpéen témoigne du dynamisme de ces organisations non figées.

Enfin, l'état d'esprit historique et culturel pétri de pragmatisme et de consensus constitue un terreau favorable aux nouveaux modes d'organisation et de management facilitant transversalité, recherche de solutions pratiques, remise en question régulière.

### ***L'agilité et l'innovation***

Nos observations de terrain nous laissent penser que l'agilité des organisations publiques en Suède est une réalité. Les outils et mesures déployés intègrent parfaitement les approches transversales, horizontales et participatives. Les facteurs d'agilité se retrouvent dans les conditions de travail, dans la gestion maîtrisée des temporalités, avec des objectifs à très long termes et invariables, ainsi que dans une préoccupation constante d'adaptation des organisations au très court terme.

Lors de notre voyage, nous avons pu mesurer la grande variété des démarches d'innovation que leur prisme soit les politiques publiques (cf. nos développements chapitre IV), les dynamiques territoriales, les transformations technologiques ou la transition écologique. Enfin, nous avons pu apprécier la place et le rôle de l'Etat via son agence Vinnova ou son soutien au réseau d'instituts de recherche RISE (Research Institutes of Sweden<sup>8</sup>) et les caractéristiques de l'innovation suédoise (poids des dépenses consacrées à la R&D de 3,34% du PIB<sup>9</sup>, intervention de fondations publiques ou privées...) qui peuvent expliquer le rang particulièrement flatteur de la Suède dans ce domaine au niveau mondial.

### ***La citoyenneté active***

Si nous avons pu relever, lors de nos entrevues, la plupart des registres de démocratie participative utilisés dans les pays occidentaux (consultations des habitants, enquêtes publiques, référendums locaux, débats publics...) ainsi que quelques particularités suédoises (conseils participatifs, « appel des causes locales », audits démocratiques...), ce sont la force de l'engagement collectif (à travers les adhésions aux syndicats et associations, le temps consacré aux activités bénévoles) ainsi que la diversité des formes prises par la participation (cf. les types de coproduction évoquées au chapitre IV) qui nous ont frappés.

En outre, en ce qui concerne la citoyenneté politique locale, les immigrés<sup>10</sup> résidant dans une commune depuis plus de trois ans peuvent participer aux élections locales. Toutefois, ce droit est aujourd'hui en débat voire contesté, ce qui serait de nature à remettre en cause le principe d'inclusion politique mis en œuvre en Suède depuis 1976.

---

<sup>8</sup> Qui emploie 2300 employés répartis sur 27 sites en Suède mais aussi en Norvège et au Royaume Uni ; et dont le chiffre d'affaires en 2017 atteint 270 millions €

<sup>9</sup> Pour 2,2% en France

<sup>10</sup> Pour les ressortissants de l'UE, la Norvège et l'Islande il suffit d'être enregistré en Suède sans condition de durée de résidence. En France, seuls les ressortissants de l'UE ont le droit de vote aux élections européennes et municipales depuis 1992

## **Equality**

Social citizenship with an egalitarian aim is reflected in almost all taxes levied and benefits received in Sweden. This echoes the Folkhem myth mentioned in our report. <sup>11</sup>However, we have been able to assess the limits of universalism, firstly because the work-related benefits are the most present and, secondly, because the services provided are partly dependent on the financial possibilities of the local and regional authorities.

Gender equality has benefited from numerous legislative provisions in Sweden, the most well-known of which is the 480 days of paid parental leave, which can be shared between both parents, and there is even a tax reduction if the division is made on an equal basis. We have been able to see the effects of this public policy: women are now better paid than men in the highest positions in Swedish local government<sup>12</sup>; 52% of ministers and 40% of elected representatives are women, and 46% of parliament is female. However, in spite of the third place <sup>13</sup>of the countries in terms of gender equality according to the Gender Gap Report, the pay gap is 13% (5 points less than in France) and the female activity rate remains 4.8% lower (11.8% in the EU and 9% in France).

## **Transparency**

The Swedish concept of transparency (*Offenlightetsprincipen*) encompasses several realities that we were able to discover throughout the trip and particularly during our exchanges with the Ombudsman's representatives: free access to official documents for all citizens, easy understanding of these documents for everyone, the possibility of exercising real control over political and public activities. Our meetings with elected officials and our counterparts in senior management helped us to appreciate the extent to which this principle has been translated into daily reality: ease of dialogue between citizens and administrative services, receipt following a simple e-mail request of any public document including professional fees, salaries, tax returns, financial interests of elected officials or public agents.

Consequently, while Sweden is showing the success of its "agile" organisational model and its ambition for harmonious and sustainable development, it seems to be struggling with the issue of:

- Its harmonious land planning, with a rich and dynamic Sweden and a Sweden in suspension of payments. Indeed, the massive territorialisation of wealth and development factors has led to the impoverishment of part of Sweden and an inability to curb the growing precariousness of part of the population.
- Its difficulty in integrating a new population, "the migrants". Indeed, the Swedish model seems to find its limits in this new challenge and has some difficulty in integrating part of the population into the ecosystem of success.

---

<sup>11</sup>The term originated at the end of the 19th century in the thinking of a conservative intellectual Rudolf Kjellén, inventor of the term. "The foundations of 'home' are solidarity and community spirit. The ideal home recognises neither privileged nor disadvantaged, children nor sons-in-law. No one despises the other; the strong do not oppress or deprive the weak. In the ideal home there is equality, consideration, co-operation and willingness to help others.

<sup>12</sup> According to *Dagens Samhälle* magazine. "Their average salary is SEK 58,925 per month (€6,323), about a hundred euros more than men in the same position."

<sup>13</sup>France is 12th



## **L'égalité**

La citoyenneté sociale à visée égalitaire se traduit dans la quasi universalité de l'impôt prélevé et des prestations reçues en Suède. Celle-ci fait écho au mythe du Folkhem évoqué dans notre rapport<sup>14</sup> Mais nous avons pu prendre la mesure des limites de l'universalisme d'une part parce que les prestations liées à la sphère du travail sont les plus nombreuses et, d'autre part, parce que les services rendus dépendent en partie des possibilités financières des collectivités territoriales

L'égalité des genres a bénéficié de nombreuses dispositions législatives en Suède dont la plus connue est le congé parental rémunéré de 480 jours qui peut être partagé entre les deux parents avec même, une réduction d'impôt si la répartition est faite à égalité. Nous avons pu apprécier les effets de cette politique publique : des femmes désormais mieux payées que les hommes aux postes les plus élevés des administrations locales suédoises<sup>15</sup> ; 52% des ministres et 40% des élus sont des femmes, 46% du parlement est féminin. Toutefois, malgré la troisième place<sup>16</sup> des pays en termes d'égalité femmes-hommes selon le Gender Gap Report, l'écart de salaires plafonne à 13% (5 points de moins qu'en France) et le taux d'activité féminin reste inférieur de 4,8% (11,8% dans l'UE et 9% en France).

## **La transparence**

Le concept suédois de transparence (*Offenlightetsprincipen*) recouvre plusieurs réalités que nous avons pu découvrir tout au long du voyage et particulièrement lors de nos échanges avec les représentants de l'Ombudsman : le libre accès de tous les citoyens aux documents officiels, la compréhension aisée de ces documents pour toute personne, la possibilité d'exercer un réel contrôle sur les activités politiques et publiques. Nos rencontres avec des élus et nos homologues cadres dirigeants nous ont aidé à prendre la mesure de l'ampleur de la traduction de ce principe dans la réalité quotidienne : facilités de dialogue entre administrés et services administratifs, réception suite à une simple demande par courriel de tout document public y compris les frais professionnels, les salaires, les déclarations fiscales, les intérêts financiers des élus ou des agents publics.

Dès lors, si la Suède affiche le succès de son modèle d'organisation "agile" et son ambition pour un développement harmonieux et durable, elle semble plus en peine s'agissant :

- De son aménagement harmonieux du territoire, avec une Suède riche et dynamique et une Suède en cessation de paiement. En effet, la territorialisation massive des richesses et des facteurs de développement a provoqué une paupérisation d'une partie de la Suède et une incapacité à infléchir une précarité grandissante chez une partie de la population.
- De sa difficulté à intégrer une nouvelle population, "les migrants". En effet le modèle suédois semble trouver ses limites dans ce nouveau défi et éprouve une certaine difficulté à intégrer dans l'écosystème de réussite une partie de la population.

---

<sup>14</sup> Le terme trouve son origine à la fin du XIXe siècle dans la pensée d'un intellectuel conservateur Rudolf Kjellén, inventeur du terme « Les fondements du « foyer » sont la solidarité et l'esprit de communauté. Le foyer idéal ne reconnaît ni privilégiés ni déshérités, ni enfants ni beaux-fils. Nul n'y méprise l'autre, le fort n'opprime ni ne dépouille le faible. Au sein du foyer idéal règnent égalité, considération, coopération et volonté de secourir les autres »

<sup>15</sup> Selon le magazine *Dagens Samhälle*. « Leur salaire moyen s'élève à 58 925 couronnes suédoises par mois (6 323 €), soit une centaine d'euros de plus que les hommes, à poste équivalent ».

<sup>16</sup> La France est 12ème

## The trainees of the INET 2019 General Management Cycle:

Christophe AUXERRE, commune of Ivry-sur-Seine  
Samuel BAUCHET, city of Orléans  
M'Hamed BELHANDOUZ, commune of Montpellier  
Emilie BOUT, commune of La Rochelle  
Boris COURBARON, Indre-et-Loire Departmental Council  
Isabelle CROSET, conurbation authority of Grand Annecy  
Jacqueline DONAZ, city of Grenoble Alpes  
Fabrice GENDRE, commune of Rueil-Malmaison  
Frédéric GERMAN, conurbation authority of Annemasse-Les Voiron  
Sidonie JIQUEL, conurbation authority of Bassin de Bourg-en-Bresse  
Pascal LUMEAU, commune of Lorient  
Catherine MAHIEU-RUTKOWSKI, Essonne Departmental Council  
Fabrice MARTINEZ, commune of Avignon  
Frédéric MEJASSOL, mixed association La Roannaise de l'Eau  
Benoît NAGEL, commune of Noisy-le-Grand  
Laurence PENHOUET, conurbation authority of Saint-Brieuc  
Jean-Michel PIGNOL, commune of Saint-Laurent du Var  
Guilhem PLAISANT, commune of Lyon  
Laurent SIBLOT, conurbation authority of Tulle  
Claude WEISSE, city of Toulon Provence Méditerranée

### Stockholm metro



**Editorial design** : Patricia BAMBA, INET

## **Les stagiaires du cycle de direction générale 2019 de l'INET :**

Christophe AUXERRE, commune d'Ivry-sur-Seine  
Samuel BAUCHET, métropole d'Orléans  
M'Hamed BELHANDOUZ, commune de Montpellier  
Emilie BOUT, commune de La Rochelle  
Boris COURBARON, conseil départemental de l'Indre-et-Loire  
Isabelle CROSET, communauté d'agglomération du Grand Annecy  
Jacqueline DONAZ, métropole de Grenoble Alpes  
Fabrice GENDRE, commune de Rueil-Malmaison  
Frédéric GERMAN, communauté d'agglomération d'Annemasse-Les Voiron  
Sidonie JIQUEL, communauté d'agglomération du Bassin de Bourg-en-Bresse  
Pascal LUMEAU, commune de Lorient  
Catherine MAHIEU-RUTKOWSKI, conseil départemental de l'Essonne  
Fabrice MARTINEZ, commune d'Avignon  
Frédéric MEJASSOL, syndicat mixte La Roannaise de l'Eau  
Benoît NAGEL, commune de Noisy-le-Grand  
Laurence PENHOUET, communauté d'agglomération de Saint-Brieuc  
Jean-Michel PIGNOL, commune de Saint-Laurent du Var  
Guilhem PLAISANT, commune de Lyon  
Laurent SIBLOT, communauté d'agglomération de Tulle  
Claude WEISSE, métropole de Toulon Provence Méditerranée

**Responsable du cycle :** Maxence CHORVOT, INET

**Conception éditoriale :** Patricia BAMBA, INET