



HAL
open science

Les résistances territorialisées aux réformes de modernisation des services d'eau : le cas de l'agglomération grenobloise

Antoine Brochet

► To cite this version:

Antoine Brochet. Les résistances territorialisées aux réformes de modernisation des services d'eau : le cas de l'agglomération grenobloise. Architecture, aménagement de l'espace. Université Grenoble Alpes, 2017. Français. NNT : 2017GREAH023 . tel-01702614v2

HAL Id: tel-01702614

<https://theses.hal.science/tel-01702614v2>

Submitted on 12 Mar 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THÈSE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE LA COMMUNAUTE UNIVERSITE GRENOBLE ALPES

Spécialité : **Urbanisme-Aménagement**

Arrêté ministériel : 25 mai 2016

Présentée par

Antoine BROCHET

Thèse dirigée par **Bernard PECQUEUR**, Professeur, Université **Grenoble Alpes**, et préparée au sein du **Laboratoire Politiques publiques, Actions politiques, TerritoirEs (PACTE, UMR 5194)** dans l'École Doctorale **454 Sciences de l'Homme, du Politique et du Territoire**

Les résistances territorialisées aux réformes de modernisation des services d'eau. Le cas de l'agglomération grenobloise

The territorialized resistances to the reforms of modernization of the water services. The case of the urban area of Grenoble

Thèse soutenue publiquement le **10 novembre 2017**,
devant le jury composé de :

Mme, Emmanuelle, HELLIER

Professeure d'Aménagement de l'espace et urbanisme, Université
Rennes 2, Rapporteuse et présidente du jury

Mme, Géraldine, PFLIEGER

Professeure en politiques urbaines, Université de Genève, Rapporteuse

M., Bernard BARRAQUE

Directeur de recherches émérite, CNRS-CIRED-AgroParisTech-
ENGREF, Examineur

M., Stéphane GHIOTTI

Chargé de recherches CNRS en Géographie, Université Montpellier 3,
Examineur

Mme, Gabrielle BOULEAU

Ingénieure-chercheuse HDR en Science politique, IRSTEA, Examinatrice

M., Bernard, PECQUEUR

Professeur de Géographie, Université Grenoble Alpes, Directeur de
thèse



Cette thèse a été réalisée avec le soutien financier de l'Association Nationale de la Recherche et de la Technologie (dispositif CIFRE) et de la Communauté de l'Eau de l'Établissement Public du SCoT de la région urbaine de Grenoble.



Cette recherche a été effectuée à l'Institut de Géographie Alpine (IGA) au sein du Laboratoire PACTE (CNRS UMR 5194) et de l'École Doctorale Sciences de l'Homme, du Politique et du Territoire (ED SHPT) de l'Université Grenoble Alpes.



Avertissement

Les opinions présentées dans cette thèse doivent être considérées comme étant propres à l'auteur. Elles ne sauraient être considérées comme étant représentatives ni de l'Université Grenoble-Alpes, ni de la Communauté de l'Eau de l'Établissement Public du SCoT de la région urbaine de Grenoble.

« Le désordre constitue la réponse inévitable, nécessaire, et même souvent féconde, au caractère sclérosé, schématique, abstrait et simplificateur de l'ordre » (MORIN, 2005 : 123).

« Plus nous croyons que la raison nous guide, plus nous devrions être inquiets du caractère déraisonnable de cette raison » (MORIN, 1997 : 67)

« Si la résistance est la force qui entrave l'action d'une force dominante, son art ne réside-t-il pas dans le diagnostic de l'époque qu'elle conteste – autrement dit, dans l'art d'en prendre la température ? » (BERGEN, 2009 : 135)

Remerciements

« La persévérance, c'est ce qui rend l'impossible possible, le possible probable et le probable réalisé ». Léon Trotsky

Tout d'abord, je tiens à exprimer ma gratitude aux membres du jury, rapporteurs comme examinateurs, pour avoir accepté de lire, d'évaluer et de discuter ce travail. Je souhaite remercier tout particulièrement Emmanuelle Hellier qui a suivi la progression de la thèse au fil de mes retours dans ma Bretagne natale ainsi que Bernard Barraqué pour ses encouragements et les échanges réguliers au long de ce travail.

Mes remerciements vont ensuite à Bernard Pecqueur pour avoir encadré cette recherche, veillé à ce que cette thèse CIFRE ne tombe pas dans certains écueils propres à la recherche salariée et pour avoir su me faire confiance en me donnant l'opportunité d'accomplir des missions scientifiques parallèles à la thèse (secrétariat scientifique du colloque de Grenoble de 2012, coordination des actes, encouragement aux missions d'enseignement, etc.).

Merci à Cécile Benech, responsable de la Communauté de l'Eau, de m'avoir fait découvrir les rouages de la fonction publique territoriale et de m'avoir formé aux missions d'animation et de concertation auprès des élus et techniciens tout en m'accordant la confiance et l'autonomie nécessaire dans la réalisation de mes missions.

Merci plus largement à toute l'équipe du SCoT côtoyée durant ces six années de pratique professionnelle. J'ai une pensée spéciale pour Charles-Adrien, ancien collègue (et nouvel ami), qui a accepté de relire un bout de ma thèse et qui a suivi son évolution durant ces années. Merci aussi à Marie pour l'aide sur les cartes, à Olivier pour son soutien et ses conseils avisés de docteur, à Karine, Mara, Amandine, Jérôme et Philippe pour la qualité de l'ambiance de travail et le soutien moral !

Je remercie aussi les collègues et partenaires du petit monde de l'eau de la région grenobloise côtoyés depuis 2011 ainsi que les nombreuses personnes qui ont accepté de se rendre disponibles pour un entretien. Le contenu de cette thèse vous doit beaucoup !

Merci ensuite à l'ensemble du personnel administratif de PACTE et de l'école doctorale pour leur professionnalisme, leur patience face à mes questionnements multiples et mes inquiétudes, et pour leur accompagnement dans la réalisation de ce travail. Mes pensées vont tout particulièrement à Catalina Esparza, Nathalie Leardini, Lourdemarie Luete et Laura Seguin.

Du fait de mon activité professionnelle en parallèle de la thèse, je n'ai malheureusement pas eu l'occasion de m'impliquer beaucoup dans la vie du laboratoire. Je le regrette, car les quelques semaines passées au labo, soirées en ville ou en Ardèche, mais aussi les formations réalisées dans le cadre de la thèse m'ont permis de faire de belles rencontres et de me rendre compte que mes angoisses de doctorant étaient souvent partagées ! Je ne vais pas citer tout le monde, mais je pense notamment à Yoann, Marion, Pierre-Olivier, Caroline, Claire, Marine, Jérémy, les deux Antoine, Ouarda, Dominik, Élise, Mary, Maud...et les autres !

Merci également aux nombreux doctorants en SHS travaillant sur l'eau rencontrés dans le cadre de cette thèse, que ce soit lors de la première tentative de naissance d'un réseau de doctorants sur l'eau dès mars 2013 ou lorsque celui-ci s'est finalement concrétisé avec la mise en ligne du blog S-Eau-Ciétés en 2015 : <http://seaucietes.hypotheses.org/>

Merci pour les chouettes échanges et la bonne humeur : Cécile, Alexandra, Caroline, Elissa, Laurent, Kévin, Jacques-Aristide, Laura, Guillaume (x2), Julien et David.

Merci encore aux nombreux chercheurs sur l'eau rencontrés dans le cadre de ce travail (Rémi Barbier, Marie Tsanga Tabi, Anne-Rivière Honneger, Gabrielle Bouleau, Caty Werey, Louis Job, Arnaud Buchs, Laetitia Rouvière, etc.). Vos encouragements m'ont aidé à trouver la force d'achever ce travail !

Un merci spécial à Yvan et Thomas, les économistes (pour Thomas ex-) grenoblois pour les beaux projets portés ensemble (articles collectifs, enseignement dans le cadre de la Licence professionnelle de Valence, tentative de réseau de recherche grenoblois sur l'eau) et pour le soutien dans la dernière ligne droite de la thèse (relecture, conseils divers, rires, etc.) ! Vous avez été des soutiens sans faille et tout au long de ma thèse, merci !

Merci à Armand pour l'aide sur les graphiques, le soutien psychologique et pour notre beau projet de BD qui m'a permis de décompresser et de m'évader un peu lors de la phase de rédaction !

Merci à Céline, ma super pote-coach-psy-relectrice attentive sans qui je n'aurais certainement pas atterri à Grenoble et sans qui je n'aurais peut-être jamais commencé de thèse.... Merci de m'avoir soutenu tout au long de ce travail, de m'avoir relu et corrigé ! Merci !

Merci Ronan, pour l'aide sur les cartes ! (en écrivant ces lignes, je me rends compte que je te dois toujours quelques bières... à bon entendeur !)

Merci aux copines et aux copains qui m'ont donné un coup de paluche en relisant un bout du travail (Mich, Maïa, Eugénie, Noémie, Alice, Laura, Damien), en m'aidant à traduire le résumé en anglais (Brian) ou tout simplement en m'encourageant...

Merci aux potos de ma chère Bretagne (La REF, Science Pipo, la bande des Ormeaux et de Zola), à la bande de Belfast, aux parisiens, aux grenoblois et à tous les autres... la liste serait trop longue à énumérer ! Merci pour le soutien, merci pour les moments passés ensemble, merci de me permettre d'être moi-même !

Un grand merci à ma famille pour m'avoir soutenu et accompagné dans l'exercice de cette thèse : merci pour les encouragements initiaux, puis pour le soutien moral et les conseils. Merci de m'avoir toujours encouragé et soutenu dans mes projets de formation. De manière plus prosaïque, merci à mes parents pour la relecture-correction et merci à toi petite sœur pour l'aide sur les graphiques !

Enfin, merci à toi Elsa qui m'a connu peu de temps avant de commencer cette thèse. Tu as su me donner la confiance et les encouragements nécessaires pour me lancer, puis me rassurer lors de mes phases en montagnes russes émotionnelles. Tu as su supporter un ménage à trois qui n'avait rien d'évident durant ces années. Tu as su être là dans les moments importants, tu as su être là tout simplement, et ça, c'est le plus important !

Publications et communications scientifiques liées à ce travail

Ouvrages et articles

- Brochet A., Bolognesi T., Renou Y., 2016, « Caractériser l'étendue des résistances locales aux indicateurs de performance des services d'eau. Le cas de l'agglomération grenobloise », *Développement Durable et Territoires*, volume 7, Numéro 3. Publié en ligne en décembre 2016. DOI : 10.4000/developpementdurable.11375
<http://developpementdurable.revues.org/11375>
- Brochet A., 2015, « Petite histoire grenobloise du grand réseau, des origines de la cité à l'aube du XXe siècle », *Urbanités*, Numéro 6 : *La ville et les tuyaux*. Publié en ligne le 27 novembre 2015.
<http://www.revue-urbanites.fr/6-petite-histoire-grenobloise-du-grand-reseau-des-origines-de-la-cite-a-laube-du-xxe-siecle/>
- Brochet A., 2015, « La création de Sociétés Publiques Locales pour gérer les services d'eau des agglomérations françaises : une nouvelle forme d'organisation innovante ? », *La revue innovatiO*, Numéro 3 : *Les doctorales 2013 – 2015 de l'innovation*. Publié en ligne le 18 septembre 2015.
<http://innovacs-innovatio.upmf-grenoble.fr/index.php?id=281>
- Brochet A., Benech C., 2014, « Changement d'échelle et durabilité des services d'eau. Résultats d'une recherche intervention menée dans l'agglomération grenobloise », *TSM*, Numéro 5, pp.77-90.
- Pecqueur B., Brochet A., 2013, *Le service public d'eau potable et la fabrique des territoires*, Actes du colloque international de Grenoble des 14 et 15 novembre 2012, Paris, L'Harmattan, coll. La librairie des humanités, 464 p.
<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00975520>

Colloques et séminaires

Présentation des travaux à des colloques avec Actes

- « Les résistances territorialisées aux politiques de modernisation des services d'eau », 2^e *Doctoriales en Sciences Sociales de l'eau*, Université Paul-Valéry, Montpellier 3, 16-17 juin 2016, Montpellier
- « Le service d'eau potable : affirmation de l'élu et hybridation des discours », *XXXIV^e Journées de l'AES, Innovations sociales, Innovations économiques*, 11-12 septembre 2014, Grenoble
<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01187011>
- « Le chercheur intervenant pour le développement durable : le DD au secours de la recherche-intervention (et vice-versa), Colloque international, *La recherche en S.H.S sur la durabilité : Pourquoi ? Comment ? Pour Qui ?*, 4-5 avril 2013, Quimper
<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00833427>
- « Quel règlement de service pour une gestion durable ? Une analyse de contenu à l'échelle de 34 services de la région urbaine de Grenoble », Colloque international (partenariat C-Eau/PACTE), *Le service public d'eau potable à l'épreuve du développement durable*, 14-15 novembre 2012, Cité des Territoires, Grenoble
<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00975531>

Présentation des travaux à des colloques et séminaires sans Actes

- Avec Thomas Bolognesi et Yvan Renou, “Les résistances territoriales aux indicateurs de performance des services d’eau dans l’agglomération grenobloise : un éclairage en termes de ‘communs’”, *5^e Congrès de l’AFEP, l’Économie politique de l’Entreprise : nouveaux enjeux, nouvelles perspectives*, 1-3 juillet 2015, Lyon
- “La résistance des territoires aux politiques de modernisation des services d’eau. État d’avancement de la thèse et premiers résultats de recherche”, *1^{ères} Doctoriales en Sciences Sociales de l’eau*, ENGEES, 4-5 décembre 2014, Strasbourg
- avec Christophe Wittner, “Les EPCI et l’organisation du petit cycle de l’eau. Le cas de l’agglomération grenobloise : les services à l’épreuve du développement durable”, Séminaire national (partenariat C-EAU/PACTE), *Construction intercommunale, eau potable et réforme territoriale. Quelles organisations, quels objectifs, quelles échelles, quels territoires ?*, 3 décembre 2014, Saint-Martin-le-Vinoux
- “Changement d’échelle des services d’eau dans la région urbaine de Grenoble : efficacité fonctionnelle vs intérêts territoriaux”, Colloque international, *L’espace en partage. Approche interdisciplinaire de la dimension spatiale des rapports sociaux*, 9-11 avril 2014, Rennes
- “La coordination des acteurs à l’heure des politiques de modernisation : entre appropriation technique et fragmentations politiques. L’exemple des services publics d’eau potable de l’agglomération grenobloise”, *Séminaire PACTE, TEE, jeune recherche : Coordination des acteurs et gouvernance des usages d’une ressource naturelle*, 6 février 2014, Grenoble
- Avec Charles-Adrien Herault et Delphine Tartaix, “Étude sur les méthodes de construction du prix de l’eau”, *Séminaire national (partenariat C-EAU/PACTE), Les enjeux du service public d’eau potable : de la durabilité économique à la durabilité sociale*, 3 décembre 2013, Seyssins
- Avec Cécile Benech, “Changer d’échelle pour assurer la durabilité des services d’eau. Réflexions techniques et urbanistiques sur le travail de la Communauté de l’Eau Potable dans l’agglomération grenobloise”, *9^e Congrès de l’ASTEE : Au service des villes durables*, 4-7 juin 2013, Nantes
- “Changement d’échelle des services publics d’eau potable dans les agglomérations française : le cas de la région urbaine de Grenoble”, *séminaire GESTE*, 23 septembre 2013, Strasbourg
- Avec Mary Gely, “l’expérience de deux thèses CIFRE en collectivités locales : l’apprenti-chercheur face à l’administration”, *séminaire doctoral Méthéo Géo avec Bernard Kalaora et Yves Hénocque*, 7 juin 2012, domaine Olivier de Serres, Mirabel.

Autres présentations

- “Les effets des réformes territoriales sur la durabilité du petit cycle de l’eau. Le cas de l’agglomération grenobloise”, *soirée de l’eau*, 14 décembre 2015, Conseil Départemental du Val d’Oise, Cergy-Pontoise.
- Conclusion synthèse du séminaire national C-EAU, “Penser l’accès social à l’eau dans le cadre de la loi Brottes : quels enjeux, quels outils, quelles finalités ?”, 2 juillet 2015, Seyssins

Table des matières

Avertissement.....	3
Remerciements.....	5
Publications et communications scientifiques liées à ce travail.....	7
Table des matières.....	9
Liste des sigles et abréviations.....	13
Introduction générale.....	17
<i>Contexte de la thèse et posture de recherche.....</i>	<i>19</i>
<i>Inscription disciplinaire, problématique, méthodologie et informations générales.....</i>	<i>37</i>
<i>Objet de recherche, état de l'art, cadre théorique, conventions d'écriture et concepts mobilisés.....</i>	<i>49</i>
<i>Éléments de connaissance préalables concernant l'organisation générale des services d'eau potable en France.....</i>	<i>63</i>
<i>Présentation du terrain de recherche.....</i>	<i>69</i>
Première partie : Des réformes de modernisation productrices de résistances territorialisées.....	91
Chapitre I : Caractérisation du programme d'action publique hydrique de modernisation... 96	
SECTION 1 : APPROCHE THEORIQUE DU PAPH DE MODERNISATION.....	101
1.1. Proposition d'une grille de lecture foucaldienne pour analyser les problèmes publics d'eau potable.....	101
1.2. Les cinq dimensions explicatives du mécanisme de modernisation.....	117
SECTION 2 : LA METHODE ABAFAM POUR EVALUER LA DIMENSION EMPIRIQUE DE LA MODERNISATION.....	160
2.1. Méthodologie.....	161
2.2. Nature des données utilisées.....	175
2.3. Résultats.....	196
CONCLUSION DU CHAPITRE 1.....	211
Chapitre II : Evaluer l'étendue des résistances territorialisées aux réformes de modernisation.....	217
SECTION 1 : OBJECTIFS, METHODOLOGIE GENERALE ET GRILLE D'ANALYSE.....	220
1.1. Objectifs.....	220
1.2. Méthode, grille d'analyse et présentation du cas.....	224
SECTION 2 : LES RESISTANCES TERRITORIALISEES AUX INDICATEURS DE PERFORMANCE DES SERVICES D'EAU.....	232
2.1. Présentation de la réforme.....	232
2.2. Méthode.....	243
2.3. Résultats.....	249
SECTION 3 : LES RESISTANCES TERRITORIALISEES À LA CONSUMÉRISATION DE LA RELATION À L'USAGER.....	268
3.1. Présentation de la réforme.....	268
3.2. Méthode.....	276
3.3. Résultats.....	288
CONCLUSION DU CHAPITRE 2.....	303
Conclusion de la première partie.....	311
Seconde partie : Comprendre les résistances : une étude de la gestion territoriale de l'eau dans l'agglomération grenobloise.....	315
Chapitre III : Une socio-histoire de la construction des services d'eau dans l'agglomération grenobloise.....	321
SECTION 1 : OBJECTIFS, ETAT DE L'ART ET METHODOLOGIE.....	325
1.1. Objectifs et état de l'art.....	325
1.2. Méthodologie.....	329

SECTION 2 : LE PAPH D'ÉQUIPEMENT OU L'ACCES A L'EAU JUSQU'A LA BELLE ÉPOQUE.....	345
2.1. <i>L'accès à l'eau à Grenoble jusqu'à la révolution hygiéniste</i>	<i>350</i>
2.2. <i>Au cours du XIX^e siècle : l'eau devient objet de politiques locales</i>	<i>358</i>
2.3. <i>La fin du XIX^e siècle : l'invention du service à domicile</i>	<i>365</i>
2.4. <i>Le début du XX^e siècle : Une politique de l'eau abondante.....</i>	<i>371</i>
2.5. <i>L'accès à l'eau dans la région grenobloise : des formes de gestion de l'eau très territorialisées</i>	<i>378</i>
SECTION 3 : LE PAPH DE GENERALISATION OU L'ACCES A L'EAU DES ANNEES 1920 JUSQU'AUX	
ANNEES 1980	392
3.1. <i>Grenoble, des années 1920 jusqu'en 1955 : entre affirmation politique d'un modèle de gestion en régie et crises hydriques.....</i>	<i>401</i>
3.2. <i>1920-1945 : la lente construction de services publics d'eau potable dans l'agglomération</i>	<i>411</i>
3.3. <i>De 1945 à 1955 : enjeux de pouvoir autour de l'eau dans l'agglomération grenobloise.....</i>	<i>418</i>
3.4. <i>1955 - 1982 : d'une crise structurelle à la modernisation du service d'eau grenoblois.....</i>	<i>427</i>
3.5. <i>1955 - 1982 : le SIERG entre extension géographique et développement de la qualité du service</i>	<i>441</i>
3.6. <i>1955 - 1982 : les petites communes de coteaux en proie à des difficultés financières et d'équipement</i>	<i>454</i>
CONCLUSION DU CHAPITRE 3.....	467
Chapitre IV : PAPH de modernisation et lois de décentralisation : de la résistance territoriale a l'innovation sociale.....	475
SECTION 1 : OBJECTIFS, ETAT DE L'ART ET METHODOLOGIE	478
1.1. <i>Objectifs.....</i>	<i>478</i>
1.2. <i>Terrains étudiés</i>	<i>479</i>
1.3. <i>Cadre théorique et concepts mobilisés.....</i>	<i>482</i>
.....	491
1.4. <i>Protocole de recherche.....</i>	<i>491</i>
SECTION 2 : ÉTUDE EMPIRIQUE DIACHRONIQUE DU TOURNANT TERRITORIAL DE LA GESTION DE L'EAU DANS L'AGGLOMERATION GRENOBLOISE	495
2.1. <i>Grenoble : de la délégation au privé au retour en gestion publique.....</i>	<i>498</i>
2.2. <i>Le SIERG : entre modernisation et extension</i>	<i>510</i>
2.3. <i>Les petits syndicats et communes de l'agglomération : déclin des solutions microlocales, mais prégnance de la gestion publique.....</i>	<i>521</i>
2.4. <i>L'évolution complexe de la configuration hydroterritoriale de l'agglomération grenobloise</i>	<i>526</i>
SECTION 3 : ÉTUDE EMPIRIQUE SYNCHRONIQUE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME TERRITORIALE DANS L'AGGLOMERATION GRENOBLOISE	542
3.1. <i>De 2009 à 2012 : début d'une réflexion sur l'évolution de la gouvernance de l'eau.....</i>	<i>546</i>
3.2. <i>Le premier semestre 2013 : l'accélération de la réflexion et le choix de la solution SPL</i>	<i>553</i>
3.3. <i>De l'été 2013 aux élections municipales de mars 2014 : création de deux SPL et contre-projet de la CA.....</i>	<i>566</i>
3.4. <i>D'avril à décembre 2014 : vers la création de la Métropole grenobloise</i>	<i>574</i>
3.5. <i>2015 et 2016 : la mise en place du service d'eau métropolitain et la stabilisation progressive des relations avec la SPL.....</i>	<i>584</i>
SECTION 4 : ANALYSE COMPAREE DE PHENOMENES D'INNOVATION SOCIALE DANS UN CONTEXTE DE REFORME TERRITORIALE.....	603
4.1. <i>La stratégie de résistance territoriale grenobloise</i>	<i>604</i>
4.2. <i>La mise en place d'une SPL pour la gestion de l'eau dans les agglomérations rennaise et brestoise</i>	<i>608</i>
4.3. <i>SPL et innovations sociales : bilan de l'étude comparative réalisée</i>	<i>622</i>
CONCLUSION DU CHAPITRE 4.....	632
Conclusion de la seconde partie.....	637
Conclusion générale.....	641
<i>Discussion des principaux résultats de la thèse</i>	<i>644</i>
<i>Quelle régulation pour les services urbains en France ?.....</i>	<i>647</i>
<i>Limites de notre travail et perspectives de recherche futures</i>	<i>656</i>

Table des figures	659
Table des cartes	661
Table des tableaux	663
Bibliographie.....	665
Annexe 1 – Missions confiées sur le versant professionnel durant le travail doctoral	717
Annexe 2 - Définition des principaux concepts utilisés dans la thèse	719
Annexe 3 - Origine des documents analysés et recueillis lors du FME et du FAME.....	724
Annexe 4 - La préservation des ressources en eau au travers du concept de GIRE.....	726
Annexe 5 - L'accès à l'eau au travers du concept de droit à l'eau	732
Annexe 6 - Les risques hydriques au travers du concept de sécurité en eau.....	739
Annexe 7 – Revue de la littérature économique sur les effets d'échelle dans la gestion de l'eau	744
Annexe 8 – L'émergence de la question communale	750
Annexe 9 – Limites des méthodes 3 ^E et (DS) ² et réponses méthodologiques apportées par l'approche ABAFAM	752
Annexe 10 - Liste des indicateurs de performance du rapport prix qualité du service.....	753
Annexe 11 – Comparaison des indicateurs de performance SISPEA et enquête CEP 2011.....	754
Annexe 12 – Synthèse de l'acceptabilité future des factures en 2020, 2030 et 2040.....	755
Annexe 13 - Statistiques descriptives de l'échantillon (analyse des Indicateurs de Performance).....	757
Annexe 14 – Le concept de configuration hydroterritoriale	758
Annexe 15 - Contenu juridique du PAPH d'équipement.....	762
Annexe 16 – Contenu juridique du PAPH de généralisation	766
Annexe 17 – Contenu juridique du PAPH de modernisation.....	774
Annexe 18 - Extrait d'entretien avec le trésorier de l'ASA Bréduire-Châtelard	790
Annexe 19 - Extrait d'entretien avec le président et le secrétaire du syndicat de Fontaine-Galante.....	792
Annexe 20 – Détail des entretiens réalisés.....	794

Liste des sigles et abréviations

ABAFAM : Analyse des Besoins Annuels Actuels et Futurs de Financement pour Assurer la Modernisation du service
ADES : Association Démocratie Ecologie Solidarité
AERMC : Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée-Corse
AFB : Agence Française pour la Biodiversité
AFNOR : Association Française de NORmalisation
AG : Assemblée Générale
AMGVF : Association des Maires des Grandes Villes de France
ANRT : Association Nationale de la Recherche et de la Technologie
ARS : Agence Régionale de Santé
ASA : Association Syndicale Autorisée
ASL : Association Syndicale Libre
ASTEE : Association Scientifique et Technique pour l'Eau et l'Environnement
ATR : Administration Territoriale de la République
BAFR : Besoin Annuel de Financement du Renouvellement
BTP : Bâtiment Travaux Publics
BTS : Brevet Technicien Supérieur
CA : Communauté d'Agglomération
CAF : Caisse d'Allocations Familiales
CC : Communauté de Communes
CCA : Commission des Clauses Abusives
CCAS : Centre Communal d'Action Sociale
CCF : Consommation de Capital Fixe
CCSPL : Comité Consultatif des Services Publics Locaux
CDCI : Commission Départementale de Coopération Intercommunale
CE : Conseil d'État
CED : Compagnie des Eaux du Dauphiné
CEE : Communauté d'États Européens
CEMAGREF : Centre national du Machinisme Agricole du Génie Rural, des Eaux et des Forêts
CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales
CGE : Compagnie Générale des Eaux
CGI : Conseil Général de l'Isère
CGT : Confédération Générale du Travail
CHU : Centre Hospitalier Universitaire
CIFRE : Convention Industrielle de Formation par la REcherche
CJCE : Cour de Justice des Communautés Européennes
CLE : Commission Locale de l'Eau
CME : Conseil Mondial de l'Eau
CNCDH : Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme
CNR : Conseil National de la Résistance
CNRTL : Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales
CODESC : Comité des Droits Economiques Sociaux et Culturels
COERG : Collectif Eau de la Région Grenobloise
COGESE : Compagnie de Gestion des Eaux du Sud-Est
CPGF : Compagnie de Prospection Geophysique Française
CR : compte-rendu
CRC : Cour Régionale des Comptes
CU : Communauté Urbaine
CV : Communauté de Villes
DCE : Directive Cadre sur l'Eau
DCH : Destination de Consommation Humaine
DDAF : Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt
DDASS : Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
DDE : Direction Départementale de l'Équipement
DDT : Direction Départementale des Territoires
DECI : Défense Extérieure Contre l'Incendie

DERU : Directive sur les Eaux Résiduaires Urbaines
 DGCCRF : Direction Générale de la Concurrence de la Consommation et de la Répression des Fraudes
 DGF : Dotation Globale de Fonctionnement
 DGS : Directeur Général des Services
 DGST : Directeur Général des Services Techniques
 DIEPA : Décennie Internationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement
 DREAL : Direction Régionale de l'Environnement et du Logement
 DRH : Directeur des Ressources Humaines
 DS : Diagnostic Sommaire
 DSP : Délégation de Service Public
 DU : District Urbain
 DUP : Déclaration d'Utilité Publique
 EDF : Electricité De France
 EDSHPT : Ecole Doctorale des Sciences de l'Homme du Politique et du Territoire
 EEDD PACA : Education à l'Environnement et au Développement Durable en Provence Alpes Côte d'Azur
 EELV : Europe Ecologie Les Verts
 ENGREF : Ecole Nationale du Génie Rural des Eaux et des Forêts
 EPA : Établissements Publics Administratifs
 EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale
 ESS : Économie Sociale et Solidaire
 ETP : Équivalents Temps Plein
 FAME : Forum Alternatif Mondial de l'Eau
 FME : Forum Mondial de l'Eau
 FMI : Fonds Monétaire International
 FNCCR : Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies
 FNDAE : Fonds National pour le Développement de l'Adduction d'Eau
 FNE : Fonds National pour l'Eau
 FRAPNA : Fédération Rhône-Alpes de Protection de la Nature
 FSL : Fonds de Solidarité pour le Logement
 GAM : Groupe d'Action Municipale
 GEA : Grenoble Ecologie Autogestion
 GEMAPI : Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations
 GSP : Gestion des Services Publics
 GURG : Groupement d'Urbanisme de la Région de Grenoble
 GWP : Global Water Partnership
 HBM : Habitat Bon Marché
 HCSEA : Hait Conseil du Service de l'Eau et de l'Assainissement
 HDR : Habilitation à Diriger de Recherches
 HLM : Habitat à Loyer Modéré
 IAP : Instrument d'Action Publique
 ICGP : Indice de Connaissance et de Gestion Patrimoniale
 IFEN : Institut Français de l'Environnement
 IGD : Institut de la Gestion Déléguée
 ILP : Indice Linéaire de Perte
 ILVNC : Indice Linéaire des Volumes Non Comptés
 INPI : Institut National de la Propriété Industrielle
 INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
 IP : Indicateurs de Performance
 ISE : Institut des Sciences de l'Environnement
 IWA : International Water Association
 JO : Journal Officiel
 LAJP : Laboratoire d'Anthropologie juridique de Paris
 LEMA : Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques
 LME : Loi de Modernisation de l'Économie
 LOADT : Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire
 MAP : Modernisation de l'Action Publique
 MAPTAM : Modernisation de l'Action Publique Territoriale
 MCC : Modèles de Conduites et de Comportements
 MEDD : Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable
 MODEM : Mouvement Démocrate
 NGI : Norme Générale et Impersonnelle
 NMP : Nouveau Management Public

NOTRe : Nouvelle Organisation Territoriale de la République
 NR : Non Renseigné
 OBUSASS : OBservation des Usagers de l'ASSainissement
 OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economique
 ODD : Objectifs de Développement Durable
 OFWAT : Office of Water Services
 OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement
 OMS : Organisations Mondiale de la Santé
 ONEMA : Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques
 ONG : Organisation Non Gouvernementale
 ONU : Organisation des Nations Unies
 PAP : Programme d'Action Publique
 PAPH : Programme d'Action Publique Hydrique
 PCF : Parti Communiste Français
 PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement
 PPI : Plan Pluriannuel d'Investissement
 PPP : Partenariats Publics Privés
 PS : Parti Socialiste
 PSG : Prestation de Service Globale
 PSIRU : Public Services International Research Unit
 PSU : Parti Socialiste Unifié
 PWC : PriceWaterhouseCoopers
 QPC : Question Prioritaire de Constitutionnalité
 RAD : Rapport Annuel du Délégué
 RCT : Réforme des Collectivités Territoriales
 RD-DECI : Règlement Départemental de DECI
 RGPP : Révision Générale des Politiques Publiques
 RIOB : Réseau International des Organismes de Bassins
 RPF : Rassemblement du Peuple Français
 RPQS : Rapport annuel sur le Prix et la Qualité du Service de l'eau
 RPR : Rassemblement Pour la République
 RS : Règlement de Service
 SAUR : Société d'Aménagement Urbain et Rural
 SCI : Société Civile Immobilière
 SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale
 SDCI : Schéma Départemental de Coopération Intercommunale
 SDEI : Société de Distribution d'Eau Intercommunale
 SDIS : Schéma Départemental d'Incendie et de Secours
 SEBP : Syndicat des Eaux de la Banlieue de Paris
 SEG : Société des Eaux de Grenoble
 SEM : Société d'Économie Mixte
 SERGADI : Société des Eaux de la Région Grenobloise et d'Assainissement du Drac Inférieur
 SFIO : Section Française de l'Internationale Ouvrière
 SGEA : Société Grenobloise des Eaux et de l'Assainissement
 SHS : Sciences Humaines et Sociales
 SIAAP : Syndicat Interdépartemental pour l'Assainissement de l'Agglomération Parisienne
 SIADI : Syndicat Intercommunal d'Assainissement du Drac Inférieur
 SIDA : Sweedish International Development Agency
 SIEB : Syndicat Intercommunal des Eaux de la Banlieue Lyonnaise
 SIEC : Syndicat Intercommunal des Eaux de Casserousse
 SIED : Syndicat Intercommunal des Eaux de la Dhuy
 SIEPARG : Syndicat Intercommunal d'Études de Programmation et d'Aménagement de la Région Grenobloise
 SIEPURG : Syndicat Intercommunal pour l'Étude des Problèmes d'Urbanisme de la Région Grenobloise
 SIERG : Syndicat Intercommunal des Eaux de la Région Grenobloise
 SIRG : Syndicat Intercommunal de réalisation de la région grenobloise
 SISPEA : Système d'Information des Services Publics d'Eau et d'Assainissement
 SIVIG : Syndicat Intercommunal des Eaux de Vif Le Gua et Miribel Lanchâtre
 SIVOM : Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple
 SIVU : Syndicat Intercommunal à Vocation Unique
 SMDEA : Syndicat Mixte Départemental d'Eau et d'Assainissement de l'Isère
 SMG : Syndicat Mixte de Gestion
 SMPBR : Syndicat Mixte de Production et de Distribution d'Eau Potable sur le Bassin Rennais

SMTC : Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'agglomération grenobloise
SPIC : Service Public Industriel et Commercial
SPL : Société Publique Locale
SPLA : Société Publique Locale d'Aménagement
SRU : Solidarité et Renouvellement Urbain
SUD : Syndicat des Usagers du Domeynon
TA : Tribunal Administratif
TC : Tribunal des Conflits
TLA : Tableau Lexical Agrégé
TNI : Transnational Institute
TPU : Taxe Professionnelle Unique
TTC : Toutes Taxes Comprises
UDF : Union pour la Démocratie Française
UDI : Unité de DIstribution d'Eau potable
UE : Union européenne
UMP : Union pour un Mouvement Populaire
UNESCO : United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNIGE : UNiversité de GENève
UV : UltraViolet
WWAP : World Water Assessment Programme
ZRE : Zone de Répartition des Eaux

Introduction

générale

« Ce qu'il faut, pour connaître la réalité, c'est la nécessité d'un sujet capable de penser de façon autonome et critique et, par-là même, capable de mettre en question les vérités qui semblent des dogmes évidents dans le système d'idées où ils se trouvent » (MORIN, 2007 : 137)

Le développement de l'intelligence générale requiert de lier son exercice au doute, levain de toute activité critique, qui, comme l'indique Juan de Mairena, permet de « repenser le pensé », mais aussi comporte « le doute de son propre doute ». Il doit faire appel à l'ars cogitandi, lequel inclut le bon usage de la logique, de la déduction, de l'induction – l'art de l'argumentation et de la discussion. Il comporte aussi cette intelligence que les Grecs nommaient métis, « ensemble d'attitudes mentales... qui combinent le flair, la sagacité, la prévision, la souplesse d'esprit, la débrouillardise, l'attention vigilante, le sens de l'opportunité ». Enfin, il faudrait partir de Voltaire et de Conan Doyle, puis plus tard examiner l'art du paléontologue ou du préhistorien pour initier à la sérendipité, art de transformer des détails apparemment insignifiants en indices permettant de reconstituer toute une histoire (MORIN, 1999b : 24)

« Une goutte puissante suffit pour créer un monde et pour dissoudre la nuit. Pour rêver la puissance, il n'est besoin que d'une goutte imaginée en profondeur. L'eau ainsi dynamisée est un germe ; elle donne à la vie un essor inépuisable » (BACHELARD, L'eau et les rêves, Paris, José Corti, 1991, p.13-14)

Contexte de la thèse et posture de recherche

À l'origine de la thèse : un contrat CIFRE

Cette thèse a été initiée par la Communauté de l'Eau, une plateforme d'acteurs du monde de l'eau rattachée à l'Établissement Public du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de la région urbaine de Grenoble¹. Initialement, les adhérents de la Communauté de l'Eau cherchaient à réaliser une étude technique portant sur les modalités d'harmonisation du prix et des pratiques de gestion des services d'eau dans l'agglomération grenobloise². L'idée sous-jacente était d'entamer une réflexion concernant l'évolution des modalités de gouvernance et des périmètres de gestion de l'eau potable dans l'agglomération. En effet, les acteurs locaux partageaient le constat d'une organisation peu efficiente de l'eau potable. D'une part, les deux opérateurs publics historiques de l'agglomération étaient en concurrence pour la desserte des communes périphériques et, d'autre part, les petits services d'eau rencontraient des difficultés à se mettre en conformité avec la législation. La mission consistait à établir un état des lieux technique de l'organisation des services d'eau dans l'agglomération grenobloise et à proposer des scénarios d'harmonisation pour les services ; ces derniers devant *in fine* servir d'outils d'aide à la décision pour les élus locaux.

Dans ce contexte, le dispositif CIFRE est apparu pour la Communauté de l'Eau comme une opportunité de réaliser cette mission. Cette opportunité s'est présentée alors que le dispositif, initialement limité à la fois aux sciences de la nature et aux entreprises, avait récemment été élargi aux Sciences Humaines et Sociales (SHS) et à la fonction publique territoriale. L'intérêt pour notre structure employeuse était de pouvoir réaliser l'étude susvisée tout en bénéficiant de subventions dédiées du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche via l'Association Nationale de la Recherche et de la Technologie (ANRT), l'organisme chargé de la mise en œuvre des conventions CIFRE à l'échelle du territoire national.

¹ La Communauté de l'Eau fonctionne à l'image d'une fédération locale, grâce aux adhésions (volontaires) des collectivités et services d'eau. Elle a été créée pour faciliter l'échange entre des services d'eau et collectivités historiquement très cloisonnés au sein de l'agglomération grenobloise. Pour plus d'information, se référer directement au site Internet de la Communauté de l'Eau : <http://c-eau-region-grenoble.org/>

² D'après le cahier des charges initial de la thèse ; la volonté d'embaucher un contrat sous la forme d'une Convention Industrielle de Formation par la REcherche (CIFRE) a émergé « tout naturellement » en 2009, « dans la poursuite des travaux et de la formalisation du plan de sécurisation Alimentation en Eau Potable » menée à l'échelle du Schéma de Cohérence Territoriale de la région urbaine de Grenoble. L'objectif principal de la thèse était de « permettre aux élus de faire le bon choix dans le domaine du prix de l'eau » (Cahier des charges annexé à notre contrat CIFRE).

Dans ce cadre, les commanditaires de l'étude ont initié les démarches formelles pour l'obtention d'un contrat CIFRE auprès de l'ANRT, avant même notre arrivée dans la structure. Pour notre part, nous avons candidaté à cette offre d'emploi CIFRE, avons été retenu et avons débuté notre contrat doctoral en juin 2011.

Ce contexte spécifique a immédiatement et fortement impacté le dispositif de recherche. Dès le début du contrat, la liberté dans la construction théorique de notre thèse a été contrainte par le cadre formel de notre activité salariée, par les missions et exigences qui nous ont été imposées par les commanditaires de l'étude, par les rapports de pouvoir auxquels nous avons été confronté etc. Nous nous sommes rapidement rendu compte de l'impossibilité de délier et de séparer clairement l'activité de recherche de notre pratique professionnelle. Nous avons dès lors fait le choix de faire de ces contraintes spécifiques des ressources pour l'activité de recherche. Notre posture de chercheur a consisté à revendiquer ces tensions, ce qui a nous a amené à recourir au bricolage théorique pour bâtir l'architecture de la thèse.

Les six tensions fondatrices de la thèse CIFRE

Tensions entre difficultés et opportunités

Le doctorant CIFRE en SHS est un chercheur dans l'action. Il multiplie les rôles, les casquettes, les statuts. Il est à la fois chercheur, chargé de mission, d'étude et de projet. C'est un chercheur salarié, c'est-à-dire un chercheur salarié d'une structure pour laquelle il exerce en tant que praticien, hors de toute activité de recherche, et à laquelle il est subordonné (PERRIN-JOLY, 2010). Cette situation est une richesse pour le doctorant dans le sens où il est amené à acquérir à la fois des compétences professionnelles et de recherche. C'est également une source de difficulté non négligeable pour mener à bien un projet doctoral.

Dans notre cas, notre assimilation au sein de la structure à un chargé de mission en alternance (chargé d'études et d'animation de la plateforme sur le versant professionnel et apprenti chercheur sur le versant recherche) a été source de complication et a retardé le déroulement du travail doctoral, faute de temps à consacrer à la recherche.

Le **tableau 1** présente notre répartition du temps de travail durant le déroulé de la thèse.

Tableau 1. Répartition du temps de travail durant la poursuite de la thèse

Période concernée	Jun 2011 - Jun 2013	Jun 2013 - Jun 2014	Juillet 2014 - Décembre 2014	Janvier 2015 - Juin 2015	Juillet 2015 - Juin 2016	Juillet 2016 - Février 2017	Mars 2017 - Soutenance
Temps consacré à la recherche dans le contrat de travail (35H/semaine)	30 %	40 %	0 %	50 %	20 %	50 %	20 %

Source : Construction de l'auteur, 2016

Par ailleurs, le double statut qu'implique la thèse CIFRE en SHS amène le doctorant à adopter un rapport au terrain spécifique : le terrain de recherche correspond le plus souvent à l'environnement professionnel du chercheur et lui est imposé. Néanmoins, même s'il peut être perçu comme une contrainte, le double statut est également une opportunité permettant à l'apprenti chercheur d'accéder à des données ou à des matériaux d'analyse auxquels il n'aurait pas eu accès en tant que chercheur observant. Il peut aussi valider scientifiquement ses observations par triangulation des données³. L'immersion dans le terrain permet également au doctorant de partager les normes sociales des salariés de la structure, les problématiques quotidiennes auxquelles ils sont exposés ainsi que le langage des acteurs étudiés. La recherche CIFRE induit ainsi une dimension compréhensive et interprétativiste forte. En fait, l'expérience du contrat CIFRE en SHS se rapproche de celle de l'ethnologue en situation d'immersion de longue durée sur son terrain (HELLEC, 2014), avec les contraintes associées à l'inconfort du terrain (LA SOUDIERE, 1998), mais également les opportunités qui y sont associées. Par exemple, la réalisation des deux recherches sur les indicateurs de performance et les règlements de service (cf. **chapitre 2**) n'aurait pas été possible sans notre activité de praticien qui nous a permis de côtoyer les agents des services d'eau du bassin grenoblois pendant plusieurs années et d'observer leurs pratiques sur un temps long.

Autre spécificité, la visée des travaux demandés par l'employeur est souvent plus limitée et plus opérationnelle qu'un travail de recherche à vocation universelle. Le caractère hybride du statut CIFRE entre recherche et action implique ainsi un certain rapprochement de la

³ La triangulation des données consiste à intégrer des données de sources multiples pour renforcer la compréhension des problèmes et la scientificité des résultats. Elle s'est concrétisée dans notre cas par l'observation directe du comportement des acteurs, de leurs discours, par l'information via des documents officiels, par l'accès à des informations officieuses, à des bases de données restreintes, etc.

fonction du chercheur de celle de l'expert. Si certains employeurs peuvent aller jusqu'à percevoir le doctorant CIFRE comme un astrologue en lui demandant de préparer l'avenir (GAGLIO, 2008); dans notre cas, nous avons été plutôt perçu comme un expert polyvalent devant être capable de répondre à des demandes diverses mobilisant des connaissances et outils issus de nombreux domaines (analyse financière, droit, économie, ingénierie, aménagement, etc.). Face aux problèmes rencontrés et aux questions posées, le chercheur doit trouver des solutions appropriées, quitte à mobiliser des outils et méthodes auxquels il est moins familier. Dans notre cas, les demandes des acteurs ont très vite débordé les outils et méthodes de l'aménagement et de l'urbanisme. Pour autant si nous étions perçu comme un expert polyvalent, nous étions en même temps considéré comme un fonctionnaire et un apprenti par la structure, c'est-à-dire un agent en lien de subordination avec les commanditaires de l'étude. Cette ambivalence des représentations du doctorant portées par nos employeurs trouve un exemple particulièrement parlant dans les surnoms dont m'ont affublé certains acteurs : « cheville ouvrière de l'étude » pour certains, « tête chercheuse » pour d'autres.

Le chercheur CIFRE en SHS en collectivité locale exerce un métier flou (JEANNOT, 2005), fruit de la complexité de son statut. Ce flou, s'il conduit à la multiplication des fonctions du chercheur CIFRE (à la fois ingénieur, médiateur, conseiller, expert, etc.), donne aussi au doctorant de nombreuses libertés et possibilités de jouer de ses différentes casquettes. User de son statut de chercheur lui permet par exemple de s'affranchir des cadres très formalisés et hiérarchiques de la fonction publique quand user de celui d'acteur peut le conduire à agir en agent double, infiltré dans la structure et faisant parfois avancer sa recherche en saisissant au vol des discussions téléphoniques de collègues ou des brèves autour de la machine à café.

Le doctorant CIFRE n'échappe pas à une des difficultés majeures des expériences de recherche-action ou de recherche partenariale : celle de la différence de temporalités entre d'un côté le monde de l'action et de l'autre, le monde de la recherche. Jouer sur des fréquences différentes semble être une caractéristique de ce type de travail. Certaines activités spécifiques propres à la recherche (lecture, analyse et écriture) s'effectuent majoritairement hors de l'activité professionnelle sur un temps nécessairement limité. De même, l'agenda de la recherche (périodes pour la réalisation des enquêtes, la présentation des résultats, etc.) n'est pas fixé exclusivement par le chercheur, mais dépend fortement de l'agenda de la structure employeuse. Dans notre situation, ceci a été une source de difficultés importante puisque durant les deux premières années de notre thèse, nous n'avons pas réussi

à dégager le temps de travail requis pour effectuer une revue de la littérature, pourtant nécessaire pour définir le cadre analytique de notre thèse.

Le doctorant CIFRE en SHS est donc un chercheur encastré dans une situation professionnelle. Sur certains aspects, son activité de recherche est proche de celle du chercheur classique⁴, mais cette activité de recherche est nécessairement impactée par l'activité professionnelle du chercheur. Gérald GAGLIO (2008) parle de « ruissellement organisationnel » pour évoquer l'influence de la structure employeuse sur l'activité de recherche. La principale difficulté pour le doctorant est alors de trouver l'équilibre entre production de connaissance et travail opérationnel. Cela implique pour le doctorant CIFRE d'apprendre à distinguer les différentes composantes de son travail et à les prioriser. Cette dynamique d'apprentissage procède nécessairement par tâtonnements successifs et l'équilibre ne peut être atteint dans bien des cas qu'à moyen terme. Une des conséquences directes de ce ruissellement organisationnel a été pour nous la multiplication des axes de recherche en fonction des demandes des employeurs et des thèmes abordés dans le cadre de notre pratique professionnelle. Cet éparpillement de la recherche a rendu difficile le travail de mise en cohérence *ex post* de la thèse (problématique, plan de thèse, etc.). En fin de compte, nous avons choisi d'assumer pleinement ce parti pris d'une thèse articulée en quatre parties distinctes, reposant sur des méthodologies différentes et mobilisant des échelles multiples.

Une fois l'équilibre trouvé entre recherche et action, le double statut du contrat CIFRE s'avère être d'une grande richesse pour le doctorant. Il permet à l'apprenti chercheur de mener une véritable recherche itérative et rétro-alimentée de manière continue et sur un temps long. Il permet également au chargé de mission de multiplier les expériences et l'apprentissage de savoirs pratiques. Ceci explique en partie pourquoi malgré les nombreuses difficultés que nous avons rencontrées pour concilier nos deux activités, nous avons tout de même souhaité continuer notre activité de chargé de mission au sein de la Communauté de l'Eau une fois le financement CIFRE terminé.

⁴ Comme le chercheur classique, le doctorant CIFRE en SHS a le choix des méthodes utilisées, de la littérature mobilisée (paradigmes et écoles de pensée) et des aspects étudiés dans le cadre de sa thèse (qui ne recourent pas nécessairement l'étude commandée par l'employeur). Il a également la possibilité de contester ou de critiquer dans sa thèse les discours et pratiques observées au cours de son activité professionnelle.

Tensions entre démarche explicative et compréhensive

Une des spécificités de la thèse CIFRE est d'être marquée par de nombreux rapports de pouvoir qui impactent le cadre épistémologique, le protocole et le contenu de la recherche. Ces rapports de pouvoir peuvent être générateurs de conflits entre le doctorant et les commanditaires de la thèse.

Dans notre cas, une difficulté majeure a été de nous extraire d'une démarche analytique explicative⁵. En effet, les commanditaires du contrat CIFRE étaient majoritairement des directeurs et techniciens de services d'eau formés aux sciences de la nature et de l'ingénieur, des sciences qui mobilisent ce type de démarche. *A contrario*, notre formation initiale en Sciences de l'Homme et de la Société (SHS) et notre sensibilité personnelle faisaient que nous souhaitions adopter une démarche compréhensive⁶.

« Expliquer c'est considérer l'objet de connaissance seulement comme un objet et lui appliquer tous les moyens objectifs d'élucidation. Il y a ainsi une connaissance explicative qui est objective, c'est-à-dire qui considère des objets dont il faut déterminer les formes, les qualités, les quantités et dont le comportement se connaît par causalité mécanique et déterministe. L'explication est bien entendu nécessaire à la compréhension intellectuelle ou objective. Elle est insuffisante pour la compréhension humaine. Il y a connaissance qui est compréhensive, et qui se fonde sur la communication, l'empathie, voire la sympathie inter-subjectives. Ainsi je comprends les larmes, le sourire, le rire, la peur, la colère en voyant l'ego alter comme alter ego, par ma capacité de ressentir les mêmes sentiments que lui. Comprendre dès lors comporte un processus d'identification et de projection de sujet à sujet. [...] La compréhension, toujours intersubjective, nécessite ouverture et générosité ». (MORIN, 1999b : 105)

La commande initiale qui nous a été soumise consistait à décomposer l'objet prix de l'eau, pour expliquer les causes de variation des prix entre services (pratiques budgétaires, patrimoine technique, existence de droits d'eau, etc.). Un des résultats obtenus est la méthode dénommée Analyse des Besoins Annuels actuels et futurs de Financement pour Assurer la Modernisation du Service (ABAFAM) que nous avons élaborée dans le cadre de cette thèse (cf. **chapitre 1**).

⁵ L'explication s'apparente à une démarche analytique qui découpe, sépare, décompose un phénomène pour le rendre intelligible.

⁶ La compréhension est une démarche globale et intuitive qui vise à la recherche du sens des phénomènes. La démarche compréhensive contrairement à la démarche explicative est fondée sur l'étude des comportements humains.

Néanmoins, dès l'engagement de cette recherche à visée explicative, nous avons souhaité inscrire en parallèle notre travail de recherche dans une visée compréhensive. Notre objectif était en ce sens de rechercher le sens global, les raisons profondes et les implications des phénomènes étudiés. C'est pourquoi nous nous sommes intéressé aux comportements humains et aux intentions des acteurs de gestion de l'eau.

Cependant et du fait de la commande initiale du contrat CIFRE, nous avons réalisé ce travail en le dissimulant plus ou moins à nos employeurs. Notre travail doctoral a ainsi été pensé comme un travail réflexif sur notre activité professionnelle et plus spécifiquement sur l'étude commandée.

De cette tension originelle entre explication et compréhension découle l'architecture générale complexe de la thèse qui allie analyse des mécanismes et compréhension des comportements des acteurs.

Tensions entre normativité et approche critique

Les contraintes de la thèse CIFRE nous ont amené à bâtir une posture de recherche spécifique, rempart indispensable pour maintenir le « regard éloigné » (LEVI-STRAUSS, 1983) nécessaire à une démarche scientifique. Encouragé par les commanditaires de l'étude à adopter un rôle « d'agent de modernisation des services d'eau »⁷, il nous est apparu progressivement indispensable de questionner ce qui était considéré, pour nos collègues et supérieurs hiérarchiques, comme un allant de soi. En effet, l'objectif final de la quasi-totalité des missions qui nous ont été confiées au sein de la structure visait la modernisation de la gestion des services d'eau du bassin grenoblois. L'objectif des gestionnaires des services et servant de fondement à l'établissement de nos missions était quasiment toujours le même : inciter les services d'eau au changement des pratiques afin de les mettre en conformité avec le cadre juridique et les programmes d'action publique en vigueur, mais aussi et surtout de faire évoluer des pratiques considérées comme archaïques ou peu adaptées au contexte. Ainsi, il s'agissait d'encourager ce qui était perçu comme étant une certaine voie du progrès, une évolution nécessaire et non négociable pour les services d'eau.

⁷ Nous entendons ici par modernisation, le désir d'accroître l'efficacité et la rationalisation dans le domaine de la gestion de l'eau (enjeux économique, de gouvernance, environnementaux) par des moyens techniques et en recourant à des mécanismes économiques spécifiques issus majoritairement du Nouveau Management Public et de l'économie des organisations (cf. **chapitre 1**). Nous observons ainsi que les missions d'accompagnement de la mise en œuvre de réformes hydriques au sein des services d'eau qui nous ont été confiées dans le cadre de notre activité salariée (réforme territoriale, indicateurs de performance, Normes consuméristes, pratique des amortissements et plus largement du *full cost pricing*, etc.) visaient toutes une modernisation de la gestion des services d'eau sans que nous ayons la possibilité de questionner le bien-fondé et l'efficacité de ces réformes (cf **annexe 1**).

L'**annexe 1** détaille l'ensemble des missions qui nous ont été confiées au sein de la Communauté de l'Eau durant la thèse.

En découvrant l'existence d'incohérences entre les objectifs des réformes de modernisation et leur mise en œuvre par les services d'eau, nous avons été amené à nous questionner. Ce questionnement concernant le sens, la pertinence et l'impact des missions qui nous ont été confiées au sein de la Communauté de l'Eau a encouragé notre réflexivité. Dans ce cadre, nous avons été amené à développer progressivement en parallèle de notre mission d'agent de modernisation, une posture de chercheur critique de la modernisation. Alors qu'en tant que praticien, nous défendions le bien-fondé de la modernisation en proposant des solutions aux acteurs des services d'eau pour atteindre cet objectif, il s'agissait par ailleurs, lors des phases de recherche *in vitro* au sein du laboratoire de recherche, de mettre en doute la pertinence des solutions proposées au cours de notre activité de praticien. Nous avons ainsi adopté une vision subjective de la réalité qui s'avérait être un point de départ nécessaire pour établir une relation de confiance avec les acteurs partenaires de la Communauté de l'Eau⁸.

Si l'activité professionnelle menée en parallèle de notre recherche doctorale a été un élément déterminant dans l'affirmation de notre posture de recherche, notre parcours antérieur et notre rapport personnel au monde extérieur ont également été des sources de réflexivité. Tout d'abord, il semble évident que notre formation universitaire initiale en Droit et en Science Politique nous a influencé dans la construction de notre problématique centrée sur les questions de Normes⁹ d'action publique (pris au sens large : technologies de pouvoir, Normes juridiques, Instruments d'Action Publique (IAP), etc.) et sur la dimension politique des réformes visant le secteur de l'eau. Ensuite, notre parcours doctoral en Aménagement-urbanisme au sein du laboratoire PACTE sous la direction du professeur Bernard PECQUEUR, a nourri notre réflexion et le parti pris d'une approche territorialisée. En effet, en observant « la petite fabrique des territoires » (VANIER, 1995) de gestion de l'eau au niveau local, nous nous sommes rendu compte que l'objectif de modernisation ne pouvait pas

⁸ Dans le cadre de notre activité professionnelle de praticien au sein de la Communauté de l'Eau, nous avons mené une activité de recherche en suivant un dispositif de recherche-intervention. Cette recherche-intervention était en fait la commande politique attachée à notre contrat CIFRE. Ici, il s'agissait d'accompagner une transformation sociale, celle de l'harmonisation des pratiques et de la modernisation des services d'eau, considérée comme un problème à résoudre pour les acteurs des services d'eau. Dans le cadre de ce dispositif de recherche, nous étions partie prenante à l'action (MERINI et PONTE, 2008). La recherche visait la production de connaissances à « activer et à disséminer » (AVENIER et NOURRY, 1999). Notre posture n'était pas critique, mais nous avons tout de même cherché à affirmer une certaine responsabilité sociale du chercheur en essayant d'expliquer aux participants à la recherche les tenants et aboutissants du processus de modernisation. Il s'agissait pour nous de considérer la recherche comme « savoir à partager » (GARBARINI, 2001).

⁹ Par convention d'écriture, tout au long de cette thèse nous écrivons Norme en majuscule pour nous référer à toute Norme d'action publique officielle émanant de l'État ou de l'Union européenne (de type *hard* ou *soft-law*). Au contraire, nous écrivons norme en minuscule pour nous référer à des normes sociales endogènes à des groupes sociaux et non reconnus officiellement par l'État ou l'Union européenne.

être assimilé au respect strict de Normes d'action publique par les services d'eau, mais devait également être considéré comme une ressource mobilisée (ou non) par les acteurs locaux afin de résoudre un problème territorial. Autre élément important, le choix de mettre au cœur de notre thèse la notion de résistance s'explique également par notre parcours personnel. Notre rencontre avec les travaux précurseurs de Sabine SAURUGGER et Fabien TERPAN sur les résistances aux Normes européennes (2015 ; 2013) et ceux de Jean-Pierre LE BOUHRIS et Pierre LASCOUMES sur la résistance aux Normes d'action publique (2014) a joué un rôle déterminant. Mais, c'est aussi notre formation en Master 2 recherche en Anthropologie du droit¹⁰ qui nous a poussé dans cette voie, en nous amenant à nous questionner sur le pluralisme juridique et l'inefficacité du Droit imposé. Enfin, des éléments en rapport moins direct avec notre activité de recherche comme notre intérêt personnel pour les questions de résistance ou encore l'atmosphère « résistante » de l'agglomération grenobloise¹¹ ont peut-être également influencé nos choix.

Nous qualifions notre posture de recherche de duale. En effet, nous avons mobilisé deux logiques juxtaposées, antagonistes, mais nécessaires l'une à l'autre et complémentaires pour la conduite de notre recherche. Ainsi, nous avons été amené à encourager la modernisation des services d'eau dans le cadre de notre activité professionnelle et à la critiquer dans notre activité de recherche. Les deux activités se sont influencées mutuellement tout au long de la thèse. Si dès le commencement de la thèse, l'activité professionnelle a orienté l'activité de recherche, l'activité de recherche n'a réorienté l'activité professionnelle que progressivement, au fur et à mesure de la publication des résultats de recherche. Ce double regard sur un problème d'action publique nous est néanmoins apparu comme un garde-fou essentiel pour préserver la scientificité de notre démarche, inscrite dans le paradigme épistémologique constructiviste pragmatique¹² (GLASERSFELD, 2005 ; LE MOIGNE, 1995 ; PEIRCE,

¹⁰ Le Master 2 recherche Anthropologie du Droit est rattaché au Laboratoire d'Anthropologie juridique de Paris (LAJP) de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

¹¹ L'ADN de la ville de Grenoble est lié à la question de la résistance. Ville de la journée des Tuiles en 1788, ville Compagnon de la Libération dès 1943, ville de grands mouvements sociaux et ville dotée d'un tissu associatif et militant très dense, la réputation « résistante » de la ville n'est plus à démontrer. La ville de Grenoble bénéficie d'ailleurs d'un musée dédié à la question.

¹² On peut rappeler les grands principes de ce paradigme épistémologique : - la posture agnostique vis-à-vis de la nature du réel en lui-même (RIEGLER, 2001), c'est-à-dire que ce paradigme ne se prononce pas sur le fait qu'il existe ou non une vérité ontologique indépendante du sujet pensant ; - le caractère essentiel de la connaissance phénoménologique, c'est-à-dire que dans ce paradigme, un être humain ne connaît que sa propre expérience du réel et ne peut pas accéder au réel objectif ; - la non-séparabilité, c'est-à-dire que dans ce paradigme on considère qu'il est impossible de séparer ce qui provient du système observé du système observant ; - la possibilité, malgré tout, de généraliser sous certaines conditions les savoirs construits par le chercheur. « Il en résulte que [...] ce qui est connaissable par un humain – à savoir l'expérience qu'il a de ce qui existe – est influencé par de multiples caractéristiques de ce sujet connaissant, telles que les finalités de son projet de connaissance, le contexte dans lequel il se situe, ses valeurs, sa culture et plus généralement son histoire (LE MOIGNE, 1977, 1995). [...] La connaissance d'un phénomène apparaît donc à la fois ancrée dans

1968). Suivant cette école de pensée, les connaissances produites doivent être cohérentes avec l'expérience des acteurs impliqués dans le phénomène étudié et les aider à atteindre leurs buts. Dans ce cadre, il nous fallait faire l'expérience de la conduite du processus de modernisation avec les services d'eau (c'est-à-dire interagir de manière approfondie avec les acteurs destinataires des réformes) pour pouvoir comprendre les incohérences des réformes.

En ce sens, l'approche critique et compréhensive du phénomène de modernisation que nous avons retenue n'exclut pas l'objectif normatif de la recherche, exigée par les commanditaires de la thèse. C'est pourquoi une des ambitions de notre travail, a été de faire comprendre aux individus objet de l'enquête les conflits entre le sens qu'ils donnent à leurs actions et celui donné par les tenants des réformes. On a ainsi pu cibler avec les acteurs des services d'eau des stratégies de changement visant la modernisation de la gestion de l'eau.

Tensions entre déduction et induction

Le doctorant engagé dans une recherche classique en SHS recourt le plus souvent à une démarche hypothético-déductive. Il définit une problématique et des hypothèses en amont puis les teste sur le terrain. Le dispositif CIFRE favorise les raisonnements inductifs en raison de la place spécifique qu'occupe le terrain dans le cadre d'une thèse CIFRE. Le raisonnement est inductif lorsque le doctorant cherche à identifier des propriétés propres à certains cas sur le terrain pour ensuite monter en généralité et proposer une règle explicative. C'est souvent le cas du doctorant en contrat CIFRE qui découvre son terrain de recherche (c'est-à-dire son activité professionnelle) avant même de débiter sa recherche. Le praticien construit alors sa problématique scientifique en classant les faits, cas et événements qu'il rencontre empiriquement en fonction des grandes lignes de recherche qui ont été définies préalablement par l'employeur.

Le raisonnement abductif consiste à focaliser l'attention sur les événements originaux ou inattendus qu'il rencontre (PEIRCE, 1931-1960). Le scientifique cherche à comprendre les faits surprenants distingués et propose des explications à titre provisoire d'hypothèses. Il en tire ensuite les conséquences par retour au terrain. D'après CATELLIN (2004), l'abduction fait appel « à la fois au raisonnement, à la sensation et à l'imagination ».

le phénomène étudié et dépendante des sujets qui l'étudient (et de leur projet de connaissance). Le caractère relatif de la connaissance n'est donc pas posé comme une hypothèse fondatrice, mais découle des hypothèses fondatrices postulées » (AVENIER, 2011).

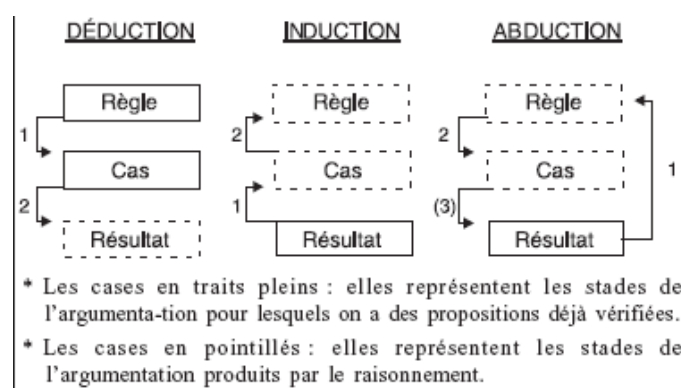
« [Ce type de raisonnement] consiste à sélectionner une hypothèse A susceptible d'expliquer le fait C, de telle sorte que si A est vrai, C s'explique comme un fait normal » (*Ibid*). C'est un mode de raisonnement profondément encastré dans la vie sociale. En effet, l'explication proposée par le chercheur va dépendre de ses connaissances et compétences préalables ainsi que de son environnement social et culturel. Dans notre cas, c'est au cours de notre activité professionnelle et alors que nous menions une étude sur l'harmonisation du prix et des pratiques des services d'eau que nous avons été amené à questionner certains résultats issus de nos observations qui nous semblaient tout à fait originaux et décalés par rapport à notre représentation initiale du phénomène. Ce questionnement initial a abouti à la formulation de notre hypothèse principale et à la construction de notre problématique de recherche. La formulation de notre problématique et de notre hypothèse s'est donc faite par sérendipité et alors que nous étions engagé dans la réalisation de l'étude commandée par notre employeur.

Cette démarche diverge du raisonnement hypothético-déductif traditionnel. Il ne s'agit pas d'opposer pour autant abduction, induction et déduction. En effet, ces notions se complètent plus qu'elles ne s'opposent.

« Le processus de compréhension qui mène à la connaissance les associe en fait étroitement : l'abduction fournit à la déduction sa prémisse ou son hypothèse, la déduction en tire les conséquences certaines, l'induction vérifie empiriquement la validité d'une règle possible » (CATELLIN, 2004).

La **figure 1**. présente ces trois types de raisonnements scientifiques.

Figure 1. Déduction, induction et abduction



Source : NUBIOLA, 2005

Tensions entre vision intégratrice et vision fragmentée

Le contexte spécifique de ce contrat CIFRE nous a poussé à étudier les réformes de modernisation des services d'eau comme un idéal intégrateur, c'est-à-dire comme un ensemble d'objectifs souhaitables, consensuels et adaptables à l'ensemble des services d'eau. C'est en effet cette représentation intégratrice et standardisée de la modernisation des services d'eau qui était portée par les commanditaires de l'étude et qui nous a été imposée. Parallèlement, notre inscription dans le paradigme épistémologique constructiviste pragmatique nous a conduit à enquêter auprès des gestionnaires des services d'eau destinataires des réformes et à nous rendre compte de la réalité non seulement fragmentée, mais aussi plurielle et pluraliste de la gestion de l'eau au sein des territoires (rendant impossible une intégration mécanique). Dit autrement, nous nous sommes rapidement rendu compte que la solution intégratrice (tout comme la solution fragmentée) est aussi un mythe mobilisateur (LAURENT, 2016). Cette découverte d'une réalité fragmentée et diverse de la gestion de l'eau s'opposant à la vision modernisatrice intégratrice et unitaire nous a conduit à essayer de penser ensemble ces deux logiques antagonistes plutôt qu'à les opposer en montrant que, si l'une peut agir tantôt comme un idéal inatteignable tantôt comme un repoussoir pour l'autre, il est en tout cas très difficile de les délier et de trancher sur la solution préférable. En ce sens, notre travail de thèse rejoint la perspective ouverte par les travaux d'EDELENBOS *et al.* (2013) et de TEISMAN et EDELENBOS (2011) qui proposent d'appréhender les problèmes de fragmentation et d'intégration au sein d'une pensée systémique. Leur objectif est ainsi de montrer que la perspective intégratrice en tant que réponse au problème de la fragmentation institutionnelle de la gestion de l'eau est une solution qui paradoxalement entraîne un processus de clôture en créant de nouvelles frontières et fragmentations (et inversement).

Tensions entre simplisme et complexité

Une dernière tension constitutive de cette recherche est celle qui oppose le simplisme causal qui sous-tend les réformes de modernisation et la pensée complexe que nous revendiquons comme cadre d'analyse général de cette thèse (MORIN, 2005).

Par simplisme causal, nous nous référons à la pensée scientifique positiviste déterministe qui isole les objets de leur environnement et du sujet pensant. Cette pensée repose sur une spécialisation des savoirs visant une rationalisation du monde. Pour les tenants du simplisme causal, il s'agit d'agencer le monde dans un système d'idées absolument cohérent. Cette

pensée hyperspécialisée et unilatérale a l'inconvénient de mettre de côté tout ce qui contredit la cohérence du système. Cette façon de penser s'avère partielle et partielle du fait de son caractère unidimensionnel. Nous montrons dans le **chapitre 1** de la thèse que les réformes de modernisation des services d'eau ont été construites sur ce modèle de pensée. Elles surdéterminent les principes économiques en cherchant une rationalisation économique parfaite de la gestion de l'eau, sans concevoir qu'une partie du réel est en réalité irrationalisable.

Après avoir embrassé puis déconstruit le simplisme causal sur lequel reposent les réformes en début de thèse, nous cheminons progressivement, au fil des chapitres, vers plus de complexité.

La pensée complexe propose de penser ensemble des réalités poly-logiques tressées ensemble. C'est une pensée systémique qui intègre des réseaux d'inter-relations antagonistes et complémentaires, des objets et des acteurs (MORIN, 2005). Cette manière de penser est utile pour étudier tout particulièrement des objets de recherche comprenant une grande part d'incertitude et un grand nombre d'interactions entre acteurs et institutions à l'image des services d'eau potable.

La pensée complexe diverge du simplisme causal par son axiome fondamental qui formule l'impossibilité de dissocier les différentes réalités d'un même phénomène.

« Même dans les phénomènes économiques stricto sensu jouent les phénomènes de foule, les phénomènes dits de panique, comme on l'a vu récemment à Wall Street et ailleurs. La réalité économique contient les autres dimensions et on ne peut comprendre nulle réalité de façon unidimensionnelle » (MORIN, op.cit : 92-93).

Le cadre théorique de la pensée complexe propose ainsi de relier des objets jusqu'alors dissociés, de solidariser les différents savoirs, d'appréhender le caractère multidimensionnel de toute réalité. Il s'agit, en recourant à une appréhension pragmatique de la réalité, de faire l'effort d'extraire notre esprit de sa tendance naturelle à séparer, dissocier et simplifier les choses.

Le recours à la pensée complexe permet alors d'appréhender les résistances observées à l'application des réformes de gestion de l'eau non pas comme des erreurs de raisonnement des créateurs des réformes, mais comme des reflets d'une réalité plus profonde et qui ne peut pas être traduite dans notre système de pensées simpliste et causal.

En ce sens, nous mobilisons dans cette thèse les trois principes fondamentaux de la pensée complexe proposés par MORIN (*Ibid*) et adaptés à la gestion de l'eau par BOLOGNESI (2013).

Le premier principe est le principe dialogique. Le principe dialogique pour Edgar Morin est un principe permettant de penser ensemble des notions antagonistes, mais indissociables.

« Prenons l'exemple de l'organisation vivante. Elle est née, sans doute, de la rencontre entre deux types d'entités chimico-physiques, un type stable qui peut se reproduire et dont la stabilité peut porter en elle une mémoire devenant héréditaire : l'ADN, et d'autre part, des acides aminés, qui forment des protéines aux formes multiples, extrêmement instables, qui se dégradent, mais se reconstituent sans cesse à partir de messages qui émanent de l'ADN. Autrement dit, il y a deux logiques : l'une, celle d'une protéine instable, qui vit en contact avec le milieu, qui permet l'existence phénoménale, et l'autre qui assure la reproduction. Ces deux principes ne sont pas seulement juxtaposés, ils sont nécessaires l'un à l'autre » (MORIN, op.cit : 98-99).

Ce principe permet d'appréhender la gestion de l'eau, à la fois comme un système doté d'une histoire et de caractéristiques structurelles assurant une grande stabilité dans le temps (sentier de dépendance, routines, etc.) et comme un système qui se recompose sans cesse et évolue en fonction des modifications de son environnement (changement climatique, idéologies dominantes, etc.).

Le second principe est celui de la récursion organisationnelle.

« Pour la signification de ce terme, je rappelle le processus du tourbillon. Chaque moment du tourbillon est à la fois produit et producteur. Un processus récursif est un processus où les produits et les effets sont en même temps causes et producteurs de ce qui les produit. On retrouve l'exemple de l'individu, de l'espèce et de la reproduction. Nous, individus, nous sommes les produits d'un processus de reproduction qui est antérieur à nous. Mais une fois que nous sommes produits, nous devenons les producteurs du processus qui va continuer » (Ibid : 99-100).

Ce principe permet d'appréhender le service d'eau comme étant le résultat de deux logiques d'extension : – une logique d'extension par le contrôle de l'État (multiplication des Normes génériques issues des programmes d'action publique qui cherchent à orienter et à contraindre les pratiques des services) et ; - une logique d'extension par l'auto-éco-organisation (multiplication des normes spécifiques et territorialisées permettant au service d'eau d'interagir avec son environnement et de s'autonomiser du système).

Le troisième et dernier principe est le principe hologrammatique.

« Dans un hologramme physique, le moindre point de l'image de l'hologramme contient la quasi-totalité de l'information de l'objet-représenté. Non seulement la partie est dans le tout, mais le tout est dans la partie » [...] Dans le monde biologique, chaque cellule de notre organisme contient la totalité de l'information génétique de cet organisme » (Ibid : 100).

Ce principe permet quant à lui d'appréhender les caractéristiques des services d'eau à l'image des acteurs qui les pilotent et inversement.

Des tensions créatrices au bricolage théorique de la recherche

Les six tensions fondatrices que nous venons de présenter ont à la fois contraint et stimulé notre recherche. Elles nous ont obligé à innover et à adopter une architecture *ad hoc*. Nous avons pris le parti d'assumer cette architecture théorique singulière s'éloignant de la perfection du temple grec. Cette thèse est ainsi le résultat d'un bricolage continu qui nous a conduit à emboîter et relier ensemble des matériaux divers et d'origines variées. Ce bricolage théorique n'est pas pour autant le signe d'une moindre scientificité de ce travail, mais doit plutôt être appréhendé comme le résultat des contraintes spécifiques rencontrées dans la conduite de cette thèse et qui ont également été des moteurs de créativité.

Nous proposons de retracer ici les grandes lignes du processus de construction empirique et théorique de cette thèse.

Au début de notre contrat doctoral, nous étions chargé d'une étude technique sur l'harmonisation du prix et des pratiques de gestion des services d'eau de l'agglomération grenobloise, harmonisation qui était demandée par notre employeur. La conduite de cette étude nous a amené logiquement à étudier en détail dans notre activité de recherche le contenu des réformes de modernisation de la gestion de l'eau, puisque l'objectif d'harmonisation était lié à ces réformes (cf. **chapitre 1**). À cette époque, nous ne connaissions l'objet d'étude, service d'eau potable, qu'au travers de la problématique de l'approvisionnement en eau des pays du Sud. En effet, nos études et notre expérience professionnelle préalables à la thèse nous avaient amené à nous éloigner des problématiques européennes. À ce titre, nous avions plein d'*a priori* et de stéréotypes concernant le service public d'eau potable à la française. Nous imaginions un système très organisé, hiérarchique et au sein duquel le cadre juridique est strictement appliqué. Notre parcours personnel nous avait appris à faire le tri dans la formulation des problèmes et des solutions pour le « Nord » et pour le « Sud ». Il nous semblait donc évident que si des savoirs académiques, formations

et réseaux professionnels caractérisaient le « Sud » comme étant désorganisé, anarchique et peu efficace, alors le « Nord » devait nécessairement être son contraire.

Ce sont nos étonnements successifs¹³ dans le cadre des enquêtes menées auprès des services concernant l'étude sur le prix de l'eau qui ont entraîné notre premier recul réflexif permettant d'esquisser une problématique de recherche. Ces découvertes nous ont amené à remettre rapidement en question nos idées reçues sur l'objet service d'eau potable en France. Cette prise de conscience a été renforcée par la mission d'animation de groupes de travail techniques sur des questions spécifiques qui nous a été confiée sur le plan professionnel et qui nous a permis d'observer qu'une grande partie de la réglementation n'était pas appliquée par les services d'eau à l'échelle territoriale ou était largement détournée de ses objectifs initiaux. Au gré de notre apprentissage empirique, notre représentation de l'objet d'étude service d'eau potable a évolué fortement. Nous avons peu à peu perçu des nuances et bientôt différents modèles de gestion de l'eau territorialisés (en fonction de la topographie, de l'hydrographie, des cultures territoriales, des rapports de pouvoir, etc.). Nous écrivions ainsi dès fin 2011 dans notre carnet de recherche : « c'est finalement plus l'eau et sa configuration locale qui influent sur le service public, sur la ville, sur les hommes que les textes et discours nationaux qui n'arrivent pas à appréhender une réalité insaisissable ». Nous restions pour autant convaincu de la légitimité de notre mission professionnelle d'agent de modernisation au sein de la Communauté de l'Eau. Nous pensions alors comme nos collègues qu'appliquer strictement la réglementation et obliger les services d'eau à utiliser de nouveaux outils (indicateurs de performance, règlements de service, RPQS, etc.) permettrait de mettre fin à une gestion jugée archaïque et peu efficace du secteur de l'eau.

C'est à cette époque, entre 2012 et 2013, que nous avons décidé d'utiliser deux groupes de travail techniques dont nous étions responsable (règlements de service et indicateurs de performance) (cf. **chapitre 2**) comme axes de recherche pour la thèse. Nous souhaitions alors analyser finement le bricolage technico-pratique qui accompagnait la mise en œuvre des réformes par les acteurs des services d'eau sur le terrain.

¹³ Dans un premier temps, nous avons été surpris de découvrir que l'organisation de chaque service d'eau est très spécifique non seulement d'un point de vue technico-économique et géographique, mais également d'un point de vue sociologique et gestionnaire. Ainsi, nous n'imaginions pas qu'en 2011, il était possible que certains services comptabilisent encore leurs volumes produits « au seau » ou ne disposent pas d'outil de suivi et d'évaluation de la performance du service. De la même façon, nous avons été surpris de découvrir que des termes techniques comme ceux de branchement, de tarif ou encore de rendement dont la définition nous semblait aller de soi, sont définis différemment suivant les services. En fait, plus nous étudions les services d'eau du bassin grenoblois, plus nous percevions la spécificité de chacun et le caractère artisanal de leur gestion (curage et chloration des réservoirs par les élus suivant la météo, négociation entre élu et usager sur le montant de la facture à payer en cas de fuite, etc.).

Parallèlement à l'ouverture de ce nouvel axe de recherche, nos réflexions personnelles nous ont de nouveau amené à nous questionner, cette fois sur le contenu des réformes vantant une meilleure efficacité de l'action publique dans le secteur de l'eau. Nous nous sommes rendu compte que la question de la capacité des réformes à atteindre les objectifs fixés était un impensé pour nos collègues de terrain. Pour la plupart d'entre eux, les réformes du secteur de l'eau étaient soit un signe de progrès soit un mal nécessaire. Quasiment aucun acteur ne remettait en question les mythes économiques attachés aux réformes (efficacité, efficience, performance, économies, etc.) (LAURENT, 2016). Aucun confrère ne questionnait le fait que ces réformes puissent ne pas être adaptées à certains profils de services d'eau peu en phase avec les réformes. Il nous a semblé qu'il y avait ici quelque chose à creuser, l'application des réformes faisant l'objet d'incessants « bricolages territorialisés » (MASSARDIER, 2011). De plus, il est ressorti de nos observations de terrain que pour certains profils de service d'eau, les réformes ne produisaient jamais les effets escomptés¹⁴. Dans cette troisième période, nous avons adopté une posture de chercheur critique de la modernisation.

Il nous a alors semblé nécessaire de mieux comprendre la diversité des systèmes territoriaux de gestion de l'eau dans l'agglomération grenobloise. Ainsi, nous avons décidé d'ouvrir un nouvel axe de recherche relatif à l'histoire des services d'eau de l'agglomération grenobloise. L'objectif initial était de tenter de comprendre pourquoi certains services éprouvaient tant de difficultés à appliquer les réformes de gestion de l'eau et les obligations réglementaires (spécificités sociohistoriques, rapports de pouvoir, etc.).

À partir de cette période, soit fin 2013, notre objet de recherche s'est stabilisé autour de la question de l'écart aux normes puis des résistances dans l'application des réformes de modernisation des services d'eau.

Ensuite, une étape théorique importante a été pour nous de découvrir que, contrairement à ce que nous pensions initialement, un consensus existait en science politique pour dire que si la rationalisation est un objectif constant de l'action de l'État (WEBER, 1946), c'est aussi un mythe (AGGERI et LABATUT, 2014). « Les analyses menées depuis plus de trente ans [en science politique] montrent [que l'action publique, c'est avant tout] des processus

¹⁴ Par exemple, la réforme territoriale appliquée au secteur de l'eau consiste à encourager une gestion des services d'eau potable intégrée à l'échelon communautaire (communautés de commune, agglomération, urbaine, etc.) plutôt que communal ou syndical. Cet impératif de changement d'échelle est justifié pour des raisons d'économies d'échelle, d'efficience et d'efficacité des services. Pourtant, lorsque la Communauté de communes du Trièves a été créée au 1^{er} janvier 2012 et qu'elle a pris la compétence eau potable, elle l'a aussitôt rétrocédée à certaines communes, faisant le choix de n'exercer la compétence eau potable que sur 7 des 28 communes. Aussi, l'objectif d'économies d'échelle a-t-il été largement compromis lors de la mise en œuvre de la réforme sur ce territoire.

chaotiques, des rationalités extrêmement limitées et surtout la force déterminante des routines » (HALPERN *et al.*, 2014 : 35). Nos lectures successives nous ont permis de sortir d'une représentation quelque peu balistique de l'action publique (objectifs initiaux/objectifs atteints).

« L'analyse des échecs des programmes publics a mis en évidence les fragilités du modèle "top-down" et des approches étato-centrées. C'est à tort que l'on conçoit une politique publique comme une intervention directive dotée d'une autorité et d'une légitimité fortes. Il ne s'agit pas d'un commandement, d'un ordre qui aurait vocation à être transmis et exécuté sans la moindre interférence et entraînant mécaniquement la mobilisation de tous les acteurs concernés. L'observation montre au contraire que la capacité des programmes publics à transformer le social, "à résoudre les problèmes", est aléatoire et souvent faible » (LASCOUMES et LE GALES, 2012 : 29).

Ces découvertes nous ont amené à reformuler notre question de recherche initiale qui portait sur le manque de rationalisation des pratiques des acteurs territoriaux dans la mise en œuvre des réformes de gestion de l'eau.

Notre réflexion nous a alors conduit à nous intéresser plus spécifiquement à l'influence des dynamiques territoriales dans la mise en œuvre des programmes d'action publique. Notre découverte des travaux d'Emmanuel NEGRIER et de son ouvrage sur la question métropolitaine (NEGRIER, 2005) a été à ce stade une étape théorique importante. La notion de configuration territoriale nous a donné des outils d'analyse pour rendre compte du rôle des dynamiques territoriales (histoire de l'institution, culture territoriale, *leadership* des élus) dans la mise en œuvre de l'action publique *top-down*. Cependant, nous avons rapidement buté sur un nouvel obstacle. La notion de configuration territoriale permettait d'analyser le jeu des élus locaux au sein des assemblées délibérantes dans l'application des programmes d'action publique relatifs à l'organisation territoriale, mais, elle n'était pas une notion pertinente pour rendre compte de la mise en œuvre d'Instruments d'Action Publique (IAP)¹⁵ par les gestionnaires et techniciens des services d'eau. En effet, nombre d'IAP sont mis en œuvre directement par les agents des services d'eau sans passer par les assemblées d'élus à l'échelon local. Or, notre objectif était plus large et visait à rendre compte de l'appropriation territoriale de toutes les sortes d'IAP. Il nous fallait donc trouver des outils d'analyse adaptés pour rendre compte des différents types d'écarts aux normes possibles que ces écarts proviennent des élus locaux ou des gestionnaires de services d'eau. D'une part, les travaux de Jean-Pierre LE BOURHIS et Pierre LASCOUMES sur les résistances aux IAP (2014),

¹⁵ Les IAP sont définis comme des « dispositifs à la fois techniques et sociaux qui organisent des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont ils sont porteurs » (LASCOUMES et LE GALES, 2004).

puis de Sabine SAURUGGER et Fabien TERPAN (2013) d'autre part sur les résistances aux Normes européennes, nous ont amené à proposer une grille de lecture traitant des résistances territorialisées aux technologies de pouvoir¹⁶ de gestion de l'eau.

Au cours de l'année 2014 et alors que nous remettons officiellement les rapports de l'étude sur la construction du prix de l'eau, la situation de gestion de l'eau de l'agglomération grenobloise a fortement évolué dans le cadre de l'application des lois de réforme territoriale. En observant que la mise en œuvre des réformes faisait l'objet de tensions territoriales internes fortes (HELLIER, 2013), nous avons décidé de nous saisir de cette occasion pour analyser en détail dans notre thèse le changement d'échelle des services d'eau dans l'agglomération grenobloise sous l'angle des résistances.

Enfin, ce n'est qu'*a posteriori*, c'est-à-dire à compter de 2015, que nous avons débuté le travail de mise en cohérence globale de la thèse consistant à relier ensemble les différents axes de recherche que nous avons ouverts au gré des opportunités et des situations qui s'étaient présentées à nous. C'est à partir de ce moment là que nous avons pris conscience des nombreuses tensions qui existaient entre nos différents axes de recherche et de la difficulté à tout faire tenir ensemble d'un seul bloc. Nous avons fait le choix d'expliquer au maximum notre démarche en introduction de la thèse, de séparer clairement chaque chapitre afin d'en faire un objet isolable et pouvant être lu de façon indépendante du reste de la thèse, et de bricoler théoriquement l'architecture globale de la recherche.

Inscription disciplinaire, problématique, méthodologie et informations générales

Un travail de recherche en aménagement-urbanisme

L'aménagement et l'urbanisme sont deux disciplines ayant pour objet l'organisation spatialisée des activités humaines par l'action volontariste des acteurs en prenant en compte les contraintes existantes de tous ordres. En ce sens, en mettant au cœur de notre étude, l'objet service public d'eau potable, nous nous inscrivons dans un domaine d'étude typique de l'aménagement et de l'urbanisme. Le service public d'eau potable nécessite en effet l'aménagement d'infrastructures techniques par la puissance publique.

¹⁶ Par le terme de technologies de pouvoir, nous reprenons la grille de lecture des travaux de science politique en termes de résistance aux IAP, mais nous l'élargissons en considérant qu'à côté des IAP, il y a trois autres types de technologies de pouvoir : - les mots d'ordre ; - les échelles de gestion et - le *design* institutionnel (cf. **Tableau 2**).

Outre l'objet d'étude, c'est aussi notre grille de lecture étudiant les réseaux techniques comme véhicule de territorialité et les ressources en eau comme un potentiel, dont la valeur dépend de leur adéquation dans le temps et dans l'espace avec les besoins de la société qui est traditionnelle de la discipline (HELLIER, 2011 ; ALEXANDRE, 2004).

Ainsi, nous mettons l'analyse spatiale et géographique au premier plan de cette recherche en étudiant les caractéristiques et spécificités spatiales et territoriales de différents profils de services d'eau et en privilégiant une lecture multiscalaire des enjeux mobilisant les échelles européenne, nationale, métropolitaine et locale.

Ensuite, l'aménagement et l'urbanisme disposent de caractéristiques qui font écho à la démarche suivie dans cette thèse. Tout d'abord, elles entretiennent un rapport étroit avec la pratique opérationnelle (MERLIN, 2007). Le cadre de notre contrat CIFRE et de notre activité salariée poursuivie durant toute la durée du travail doctoral dans un établissement public réalisant des missions d'urbanisme, justifie pleinement notre rattachement à ces disciplines. Le fait que ces disciplines ne disposent pas de cadres théoriques bien établis en France (PINSON, 2004), soient faites d'emprunts à d'autres disciplines, fassent l'objet de « bricolage épistémologique » (SCHERRER, 2013), méthodologique et théorique, trouve également un écho certain avec notre démarche¹⁷. En effet, ce travail a été réalisé en construisant notre grille d'analyse et notre appareil de preuve au gré d'un processus itératif entre terrain et théorie et sans choisir préalablement un cadre théorique ou disciplinaire plutôt qu'un autre¹⁸.

L'inscription de cette thèse en aménagement-urbanisme se justifie également par notre parcours universitaire pluridisciplinaire¹⁹ qui nous a poussé à mobiliser différents cadres d'analyse dans cette thèse.

Enfin, l'ambition de cette recherche se veut également être une contribution théorique à l'évolution contemporaine des pratiques aménagistes. En effet, nous interrogeons

¹⁷ En ne délimitant pas *a priori* les outils théoriques, méthodologiques et épistémologiques qui doivent être utilisés, ces disciplines permettent de coller davantage aux réalités des pratiques de terrain et permettent d'initier un dialogue entre monde des idées et monde de l'action (DEVISME, 2010). L'idée sous-jacente est que les analyses font plus facilement sens auprès des praticiens lorsque celles-ci font écho à leurs problématiques concrètes.

¹⁸ Outre l'aménagement-urbanisme trois autres disciplines sont fortement sollicitées dans ce travail : - la science politique (ce qui s'explique principalement par notre formation initiale et notre intérêt personnel pour les questions relatives aux politiques publiques) ; - la géographie (du fait de notre objet d'étude et de notre parti pris d'une approche territorialisée) ; - les sciences de gestion (du fait de notre activité professionnelle menée en parallèle à la thèse au côté de gestionnaires de services d'eau potable dont les interrogations rejoignent avant tout les questions traitées par cette discipline).

¹⁹ Après un double cursus universitaire en droit et en science politique (L3), nous avons continué dans cette voie avec dans un premier temps, l'obtention d'un Master professionnel en science politique spécialité aménagement des services urbains en réseaux, puis d'un Master recherche en droit comparé, spécialité anthropologie du droit.

indirectement l'avenir des pratiques aménagistes dans le domaine de l'eau face à la montée en puissance d'outils issus du néolibéralisme. Ces nouvelles pratiques conduisent à déplacer le cadre d'action aménagiste, d'un modèle commandé d'en haut par l'État, vers un modèle territorialisé et négocié entre différents acteurs (HELLIER, 2011 : 15). Nous cherchons ainsi à comprendre la mutation perceptible en France des modalités de l'intervention publique au sein des territoires depuis les années 1980 dans le sillage de la décentralisation, de l'hybridation publique-privée et du développement de processus de négociation horizontaux (*Ibid*). Nous analysons alors l'évolution des valeurs, des normes et modèles spatiaux privilégiés par les politiques urbaines de l'eau, au prisme de l'évolution des contextes culturel, économique et politique globaux.

Une problématique de recherche centrée sur les résistances aux Normes juridiques et d'action publique

La problématique de cette thèse peut être résumée à la question suivante :

Comment comprendre les résistances observées en France dans la mise en œuvre des réformes des politiques de l'eau (dites « de modernisation ») par les services d'eau potable ?

Cette problématique est importante sur le plan heuristique, car il n'existe pas actuellement de réponses satisfaisantes aux problèmes observés dans la mise en œuvre des réformes des politiques de l'eau par les services d'eau potable en France. En effet, les explications avancées par la littérature *mainstream* pour expliquer les résistances sont insuffisantes, car elles réduisent celles-ci à des problèmes de manque de rationalisation, de diffusion d'information et de stratégie des acteurs (cf. **chapitre 2**). Par ailleurs, la littérature critique a peu systématisé l'étude des résistances aux réformes de modernisation des services d'eau. Le constat est fait aujourd'hui d'un besoin d'études critiques permettant de comprendre les problèmes associés aux réformes des politiques du secteur de l'eau (BAKKER, 2010 ; PAHL-WOSTL, 2007). De plus, le besoin d'études de terrain détaillées et d'une appréhension pragmatique de la gestion de l'eau a été pointé récemment par Dominique Lorrain et Franck Poupeau (LORRAIN et POUPEAU, 2014). Ces auteurs ont rappelé qu'il est nécessaire lorsque l'on étudie la distribution d'eau dans les zones urbaines, de s'intéresser aux actes plutôt qu'aux discours tant le secteur de l'eau est parasité par des doxas qui ne permettent pas d'appréhender les pratiques concrètes des acteurs des services d'eau.

Enfin, l'intérêt de cette problématique est justifié également dans le monde de l'action avec d'une part un besoin d'évaluation de la mise en œuvre des réformes pour les fonctionnaires européens et nationaux chargés de la définition des politiques de l'eau ; et d'autre part, un besoin d'appropriation du contenu des réformes par les gestionnaires des services d'eau potable qui doivent les mettre en œuvre.

Une hypothèse principale inscrivant la notion de territoire au cœur de la recherche

Nous proposons de tester une hypothèse principale dans cette thèse pour répondre à la problématique identifiée :

L'origine des résistances s'explique par la dimension (intrinsèquement) territoriale du service d'eau potable qui est différente des référents économiques spatiaux inclus dans les réformes de modernisation.

L'idée sous-jacente de notre hypothèse consiste à appréhender le service d'eau potable avant tout comme une auto-éco-organisation construite territorialement et spontanément en fonction des caractéristiques intrinsèques de l'eau. L'eau peut en effet être perçue comme étant dotée d'une matérialité propre qui fonde l'accord social entre acteurs territorialisés et en fait une réponse à des besoins locaux. Suivant cette hypothèse, il y aurait une logique de système territorial dans le service d'eau potable (avec des stratégies, des comportements et des routines associés) et ce système serait distinct du système global des réformes de gestion de l'eau. Ceci veut dire qu'il serait vain de vouloir envisager le service d'eau uniquement comme un objet technique causal qui pourrait être gouverné « d'en haut » par des Normes uniques et standardisées. Il serait en ce sens nécessaire de penser ensemble les politiques de l'eau et le contexte pragmatique de la gestion de l'eau pour mettre en place une gouvernance cohérente du système.

En reprenant le vocabulaire des économistes territoriaux (LELOUP et *al.*, 2005), nous souhaitons grâce à cette hypothèse comprendre en quelle mesure le marché (offre et demande), les politiques publiques (cadre juridique) et le territoire (au sens de modèle de gestion en plus de contexte géographique) contribuent à la régulation des services d'eau.

Pour vérifier notre hypothèse, nous proposons de nous intéresser à la fois au contenu et à la mise en œuvre des réformes des politiques de l'eau au sein des services d'eau potable du

périmètre étudié. La difficulté du travail proposé est alors de faire tenir ensemble, d'un côté, un savoir rationaliste, global et positiviste, celui des réformes, et d'un autre côté, un savoir constructiviste, ancré territorialement au sein des services, et reposant sur la description du particulier.

Finalement, chaque chapitre de la thèse propose un résultat principal.

Le **tableau 2** présente les quatre résultats principaux de ce travail.

Tableau 2. Les quatre résultats principaux de la thèse

Chapitre 1 Les réformes de modernisation reposent sur une vision simpliste et rationalisatrice de la gestion de l'eau.	Chapitre 2 Il existe des résistances territorialisées aux réformes de modernisation (technologies de pouvoir de type <i>soft-law</i>) qui produisent des défaillances dans la gouvernance du secteur.	Chapitre 3 La réalité de la gestion de l'eau est complexe et s'oppose à la vision simpliste contenue dans les réformes. Dans ce cadre, l'État n'est qu'un acteur parmi d'autres de la gestion de l'eau.	Chapitre 4 Les résistances territoriales observées sont le signe de phénomènes complexes qui peuvent produire de l'innovation sociale.
---	---	--	---

Source : Construction de l'auteur, 2017

Organisation générale de la recherche

Dans un premier temps (**partie 1 de la thèse**), nous présentons les réformes des politiques de l'eau et mettons en lumière la vision simpliste, causale, et a-territoriale sur laquelle elles reposent (**chapitre 1**). Nous mettons ensuite en évidence l'existence de résistances aux IAP de type *soft-law* dans la mise en œuvre des réformes, et montrons comment ces résistances sont productrices de défaillances dans la régulation du secteur. Nous montrons alors l'existence de différents profils territorialisés de services d'eau potable plus ou moins résistants aux réformes (**chapitre 2**).

Dans un second temps (**partie 2 de la thèse**), nous approfondissons ces résultats de recherche en recourant au paradigme de la pensée complexe. Nous cherchons à évaluer le phénomène de résistance en mettant en lumière les contours d'un système service d'eau et en étudiant comment il fonctionne concrètement. D'abord, nous réalisons une étude historique des réformes des politiques de l'eau et de l'organisation des services d'eau potable dans l'agglomération grenobloise. Nous montrons que l'État n'a jamais été un acteur hégémonique de la gestion de l'eau : sa capacité à imposer des Normes de gestion de l'eau a toujours été contrainte par d'autres acteurs territoriaux puissants (**chapitre 3**). Ensuite, nous analysons la solution prônée actuellement par l'État pour répondre aux problèmes des

résistances. Cette dernière consiste à transférer la compétence eau potable aux Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre dans l'objectif d'augmenter la rationalisation et la fonctionnalité de la gestion de l'eau. Nous montrons que la stratégie poursuivie par l'État risque ne pas produire les effets escomptés à court terme, car elle se fonde sur une vision réductrice de la gestion de l'eau qui ne permet pas de relier le service d'eau au contexte dans lequel il s'insère. En parallèle, nous mettons en évidence que la solution prônée par l'État peut générer sous certaines conditions des processus d'innovation sociale (**chapitre 4**).

Plus précisément, le premier chapitre (**chapitre 1**) présente en détail les réformes du secteur de l'eau potable adoptées depuis la fin des années 1990 et à destination des services d'eau. Nous caractérisons ces réformes en termes de modernisation. Dans une première section (**section 1**), nous proposons tout d'abord une grille d'analyse des réformes de modernisation avant de présenter le contenu des réformes en tant que telles. Cette présentation (grille d'analyse puis contenu des réformes) se justifie par notre volonté d'expliquer en détail le mécanisme de modernisation et d'insister sur la dimension socialement construite des réformes. La grille d'analyse proposée est d'inspiration foucaldienne et propose d'allier les concepts de bocal hydrique de pensées, de modes de gouvernementalité et de technologies de pouvoir pour caractériser les réformes. Pour appréhender le contenu formel des réformes de modernisation, nous proposons par ailleurs l'utilisation du concept de Programme d'Action Publique Hydrique (PAPH) adapté de travaux menés en science politique. Le PAPH est à la fois un concept théorique et un ensemble de mesures et d'actions concrètes s'imposant aux services d'eau potable français. En tant que concept, c'est un moyen de reconstruire, de présenter ensemble et de donner une portée heuristique globale à des politiques, textes juridiques, ou encore IAP de même inspiration, mais qui apparaissent de manière séparée dans le monde de l'action. En tant qu'ensemble de mesures et d'actions concrètes, c'est un moyen de se référer au contenu effectif des réformes portées par l'État et l'Union européenne. Dans cette première section (**section 1**), nous montrons l'influence du néolibéralisme dans le contenu des réformes et expliquons en quoi ces réformes sont représentatives d'une représentation simpliste et causale de la gestion de l'eau. Dans une seconde section (**section 2**), nous proposons d'évaluer l'efficacité théorique de l'application des réformes de modernisation sur les services d'eau potable de l'agglomération grenobloise. Cet exercice a été réalisé dans le cadre de la commande CIFRE de notre employeur en usant d'un protocole de recherche-intervention. Dans cette section (**section 2**), nous proposons tout d'abord une méthode construite à partir de travaux menés en sciences de gestion,

sciences de l'ingénieur, et sciences économiques et qui vise à évaluer l'impact des réformes de modernisation sur les prix de l'eau pratiqués par les services d'eau potable. Elle se décline en deux volets : - un volet actuel (pour évaluer l'impact des réformes sur les prix de l'eau actuels des services); - un volet prospectif futur (pour évaluer l'impact des réformes sur les prix de l'eau futurs des services pour les trente prochaines années). Cette méthode est construite à partir de données financières et sociales collectées directement auprès des services d'eau potable. Après la présentation détaillée de la méthode proposée, nous présentons les données utilisées puis testons celle-ci sur le périmètre de l'agglomération grenobloise. Nous montrons alors les conséquences économiques et sociales potentielles de l'application de solutions d'inspiration néolibérales sur les services d'eau potable. Dans cette **section 2**, nous confirmons empiriquement le soubassement idéologique des réformes en montrant qu'elles conduisent à renforcer globalement les inégalités socio-spatiales d'accès à l'eau.

Dans un deuxième chapitre (**chapitre 2**), nous nous concentrons sur les résistances. En ce sens, nous caractérisons l'étendue et les facteurs de résistance au PAPH de modernisation. Nous cherchons à expliquer l'émergence des résistances territorialisées au PAPH. Nous nous intéressons spécifiquement à deux réformes incitant à la mise en place au sein des services d'eau d'IAP recourant à des mécanismes de type *soft-law*. Nous proposons dans chaque cas une méthodologie *ad-hoc* et adaptée à la spécificité de chaque IAP, adossée à un protocole de recherche-intervention qui permet de mixer méthodologie quantitative et qualitative (**section 1**). Il s'agit alors de quantifier et de qualifier les facteurs de résistances observées à la mise en œuvre des réformes au sein des services d'eau potable de l'agglomération grenobloise. La première réforme a conduit à la mise en place d'indicateurs de performance des services d'eau (**section 2**) et la seconde a abouti à l'application du droit de la consommation dans la relation de l'utilisateur au service public de l'eau (**section 3**). La première réforme fait l'objet d'une actualité brûlante dans la recherche (les indicateurs de performance) et la seconde n'a jamais fait l'objet d'étude systématique²⁰ (les règlements de service d'eau potable). Nous montrons qu'il existe des résistances territorialisées de formes variées dans l'application du PAPH de modernisation et qu'elles produisent des défaillances dans la gouvernance générale du secteur de l'eau. Nous dressons par ailleurs des profils de services d'eau territorialisés plus ou moins résistants aux réformes. Un autre résultat important de ce chapitre est la proposition d'un répertoire des facteurs de résistance au

²⁰ Et ceci, alors même que la question de la transformation de l'utilisateur en consommateur est largement débattue...

PAPH de modernisation qui vient enrichir les grilles d'analyse des résistances aux IAP proposées par la science politique. Ce répertoire permet d'analyser les résistances autour de six facteurs possibles et en fonction du degré de territorialisation des résistances observées.

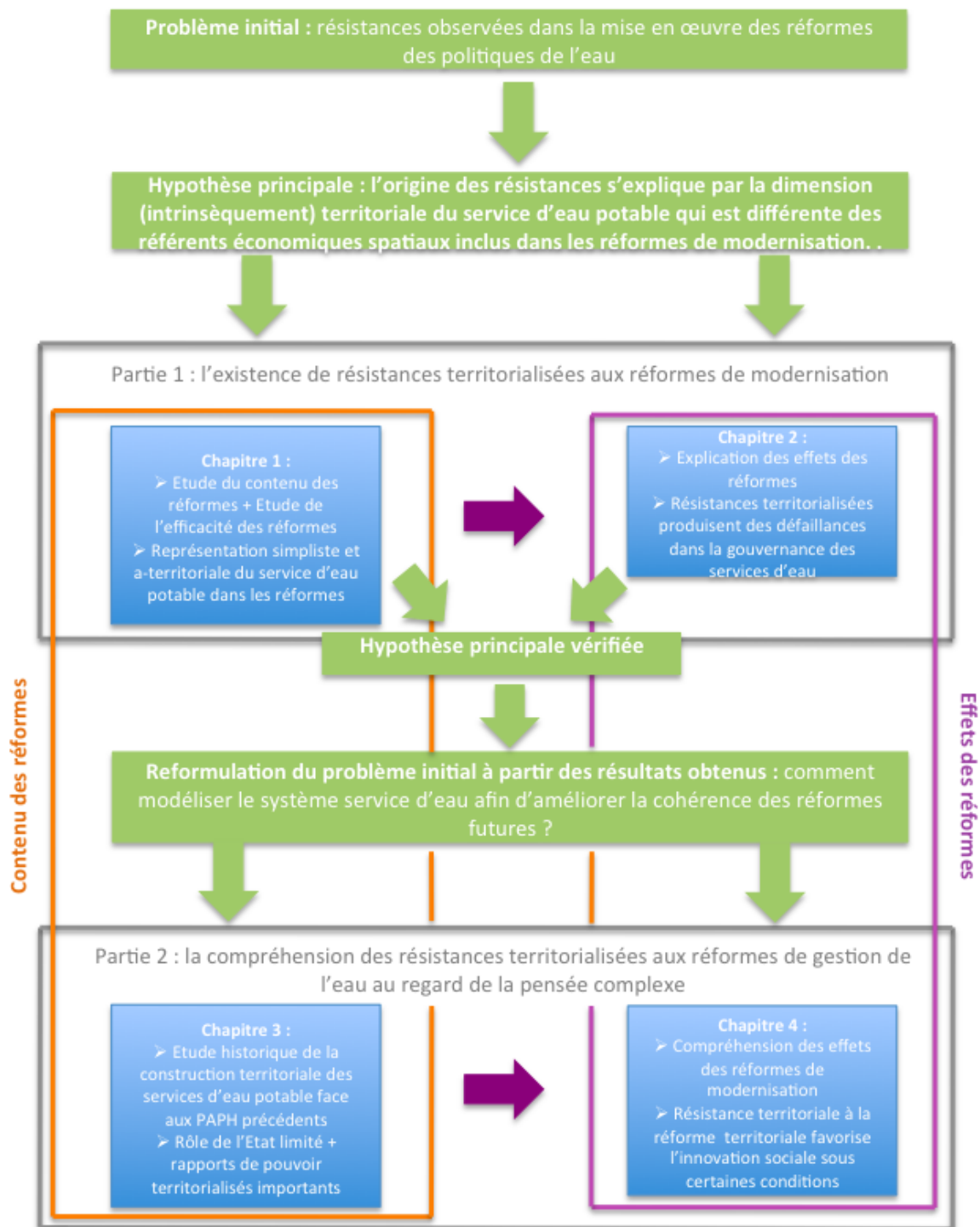
L'ambition du **chapitre 3** est quelque peu différente. Il s'agit d'essayer de comprendre l'origine des résistances territorialisées aux PAPH. Ce chapitre propose une étude historique dynamique de la construction des services d'eau potable de l'agglomération grenobloise inscrite dans le cadre théorique plus général de la pensée complexe. Nous proposons une lecture territorialisée de la gestion de l'eau au sein de l'agglomération grenobloise des origines de la cité jusqu'aux années 1980 (époque d'émergence d'un cadre d'action publique néolibéral). La **section 2** rend compte de la construction des services d'eau potable de l'agglomération grenobloise face au PAPH d'équipement (1850-1920). La **section 3** dresse l'histoire hydrique de l'agglomération grenobloise face au PAPH de généralisation (1920-1980). Le caractère innovant de cette recherche est de s'intéresser simultanément à l'histoire de l'ensemble des services d'eau potable du bassin grenoblois (et non pas seulement à celle de la ville-centre) et en focalisant l'attention sur les rapports de pouvoir entre acteurs. Le chapitre permet de montrer que l'émergence des résistances aux réformes de gestion de l'eau est liée plus profondément à la dynamique auto-éco-organisatrice de la gestion de l'eau et aux rapports de pouvoir entre acteurs. Nous pouvons alors critiquer, le caractère simpliste et a-territorial du PAPH de modernisation, qui propose des solutions inadaptées aux problèmes rencontrés par les acteurs territoriaux. Dans une première section (**section 1**), nous présentons la méthodologie de cette partie historique. Nous mettons au cœur de notre grille d'analyse deux concepts que nous proposons, à savoir celui de configuration hydro-territoriale d'une part, et celui de forme de solidarité hydrique, d'autre part. Ces concepts ont été construits de manière empirique et progressive au cours de la recherche. Le concept de configuration hydro-territoriale est une traduction dans le domaine de l'eau du principe auto-éco-organisateur de la pensée complexe. Ce concept est inspiré des travaux de Négrier en termes de configuration territoriale (NEGRIER, 2005) et permet de caractériser à une échelle méso (en l'espèce, celui de l'agglomération grenobloise) l'importance de certains facteurs sociaux ou environnementaux dans la réalisation (ou non) de projets d'accès à l'eau. Ce concept insiste sur la dimension collective des projets hydriques et sur l'importance de prendre en compte à la fois les acteurs humains et les actants non humains dans l'analyse. Le concept de formes de solidarité hydrique permet de modéliser les caractéristiques de la relation entre un système d'approvisionnement en eau et ses utilisateurs en termes de gouvernance, de périmètre d'action, de catégories d'acteurs visés et de paramètres

sociotechniques. Ce concept permet de caractériser des profils de services d'eau en insistant sur la dimension territorialisée de ces derniers. La section détaille également le corpus utilisé pour l'analyse historique. Celui-ci se fonde d'une part, sur une analyse de la littérature scientifique et technique concernant l'histoire de l'eau dans l'agglomération grenobloise et, d'autre part, sur une analyse scientifique de l'histoire des politiques de l'eau en France.

Le **chapitre 4** de la thèse approfondit et renverse la perspective proposée dans le **chapitre 3**. Nous cherchons toujours à comprendre le phénomène de résistance aux PAPH au travers du cadre théorique de la pensée complexe, mais cette fois en modélisant les traits fondamentaux du système service d'eau actuel et en étudiant la mise en œuvre concrète du volet organisationnel des réformes de modernisation dans l'agglomération grenobloise. Nous montrons alors que le phénomène de résistance ne doit pas être perçu uniquement de façon négative comme un problème à résoudre, mais comme une modalité consubstantielle de l'action publique, qui s'explique par la dynamique auto-éco-organisatrice de la gestion de l'eau. Dans ce cadre, il apparaît que les résistances territoriales peuvent également être porteuses d'innovations sociales. Dans la **section 1**, nous présentons l'inscription théorique, la méthodologie et les trois cas d'études retenus dans ce chapitre, à savoir les cas des agglomérations de Rennes, Brest et Grenoble. Dans la **section 2**, nous caractérisons le tournant territorial de la gestion de l'eau dans l'agglomération grenobloise en montrant que l'irruption du néolibéralisme dans la gestion de l'eau est indissociable d'un mouvement concomitant d'affirmation des acteurs locaux et qui conduit à limiter l'impact des réformes. Dans la **section 3**, nous étudions précisément la mise en œuvre de la réforme territoriale dans l'agglomération grenobloise et les stratégies déployées par les acteurs locaux pour y répondre. Nous montrons comment la construction d'une résistance territoriale à cette réforme permet *in fine*, l'émergence d'innovations sociales. La **section 4**, enfin, compare le cas de la situation grenobloise avec ceux de Rennes et de Brest. Nous tentons alors de dégager des conditions favorables à l'innovation sociale dans la gestion de l'eau.

La **figure 2** résume de façon schématique l'organisation générale de la thèse.

Figure 2. Organisation générale de la thèse



Explication : en bleu est représenté chacun des quatre chapitres de la thèse ; en gris, sont représentés les chapitres caractérisant chacune des deux parties de la thèse ; en orange, sont représentés les chapitres s'intéressant au contenu des réformes du secteur de l'eau ; en mauve sont représentés les chapitres s'intéressant aux effets des réformes du secteur de l'eau ; les flèches mauves mettent en lumière le déroulé chronologique de la thèse ; les flèches vertes montrent le cheminement intellectuel de la thèse.

Source : Construction de l'auteur, 2017

Méthodologie générale

La méthodologie de chaque chapitre de la thèse est *ad hoc* et, est pour cette raison, détaillée en début de chaque chapitre (cf. **chapitres 1, 2, 3 et 4**). Nous proposons de rappeler ici dans un tableau de synthèse (cf. **tableau 3**) uniquement les types de matériaux et informations mobilisées, les types de traitements réalisés ainsi que les résultats attendus et types de rendu effectués.

Tableau 3. Méthodologie générale de la thèse

Chapitre 1 : Caractérisation du Programme d'Action Publique Hydrique de modernisation	
Types de matériaux et d'informations mobilisées	Résultats attendus et types de rendu
Analyse des réformes de modernisation des services d'eau potable en Europe et en France (bibliographie + littérature grise) Analyse des effets théoriques des réformes de modernisation au sein de l'agglomération grenobloise (données technico-socio-économiques collectées auprès des services d'eau potable de l'agglomération grenobloise + bibliographie + éléments de prospective) Types de traitements Traitement quantitatif des matériaux : analyse économique et financière des services d'eau potable + évaluation des coûts théoriques de modernisation Traitement qualitatif des matériaux : analyse des discours des acteurs concernant la prospective territoriale	Expliquer le contexte d'adoption des réformes de modernisation Expliquer les logiques internes et externes des réformes de modernisation Evaluer les effets potentiels des réformes de modernisation Diagnostiquer les problèmes associés aux réformes de modernisation Montrer que les référents spatiaux des réformes de modernisation reposent sur des postulats simplistes et causaux Proposer une méthode d'évaluation de la dimension empirique des réformes de modernisation Construction d'une méthodologie d'enquête auprès des services d'eau potable
Chapitre 2 : Caractérisation des résistances territorialisées aux réformes de modernisation	
Types de matériaux et d'informations mobilisées	Résultats attendus et types de rendu
Analyse de la mise en œuvre de deux réformes de modernisation au sein des services d'eau potable de l'agglomération grenobloise (indicateurs de performance + règlements de service d'eau potable + participation observante) Types de traitements Traitement quantitatif des matériaux : analyse de l'ampleur des résistances aux réformes de modernisation (comparaison indicateurs de performance produits par les services et indicateurs de performance recalculés par nos soins ; comparaison cadre juridique national/cadre juridique local) Traitement qualitatif des matériaux : analyse des discours et des pratiques des acteurs de la gestion de l'eau	Construction d'un répertoire des facteurs de résistance aux réformes de modernisation Évaluation du nombre et des facteurs de résistances aux deux réformes de modernisation étudiées au sein de l'agglomération grenobloise Montrer que les résistances observées aux réformes de modernisation produisent des défaillances dans la gouvernance des services d'eau potable Montrer que les résistances observées varient en fonction des profils territoriaux des services d'eau potable Construction d'une méthodologie d'enquête auprès des services d'eau potable

Chapitre 3 : Une histoire territorialisée des formes d'alimentation en eau face aux Programmes d'Action Publique Hydrique	
Types de matériaux et d'informations mobilisées	Résultats attendus et types de rendu
<p>Approche bibliographique de l'histoire des réformes de gestion de l'eau en France</p> <p>Approche bibliographique + analyse de la littérature grise concernant l'histoire de la gestion territoriale de l'eau dans l'agglomération grenobloise</p> <p>Types de traitements</p> <p>Analyse comparative de l'efficacité et de la cohérence des réformes historiques de gestion de l'eau</p>	<p>Retracer l'histoire du contenu des réformes de gestion de l'eau</p> <p>Retracer la construction territoriale historique des services d'eau potable dans l'agglomération grenobloise</p> <p>Distinguer les types et logiques d'actions des différents profils de services d'eau potable</p> <p>Comprendre le fonctionnement du système service d'eau potable</p>

Chapitre 4 : Les résistances territoriales à la réforme territoriale	
Types de matériaux et d'informations mobilisées	Résultats attendus et types de rendu
<p>Analyse détaillée de la mise en œuvre de la réforme territoriale au sein des services d'eau potable de l'agglomération grenobloise (entretiens semi-directifs auprès des acteurs de la gestion de l'eau dans l'agglomération grenobloise, analyse des documents produits par les services d'eau, participation observante)</p> <p>Analyse sommaire de la mise en œuvre de la réforme territoriale au sein des Métropoles rennaise et brestoise</p> <p>Types de traitements</p> <p>Analyse des discours et des pratiques des acteurs de la gestion de l'eau, croisement des informations avec les travaux d'autres auteurs, analyse comparative de la réforme territoriale au sein des agglomérations grenobloise, rennaise et brestoise</p>	<p>Retracer la mise en œuvre de la réforme territoriale (gestion de l'eau) au sein des agglomérations grenobloise, rennaise, brestoise</p> <p>Comprendre les effets des réformes sur la redistribution du pouvoir local</p> <p>Comprendre sous quelles conditions les résistances territoriales à la mise en œuvre des réformes peuvent être des facteurs d'innovation sociale.</p>

Source : Construction de l'auteur, 2016 d'après ALEXANDRE, 2004

Objet de recherche, état de l'art, cadre théorique, conventions d'écriture et concepts mobilisés

« Construire un objet scientifique, c'est, d'abord et avant tout, rompre avec le sens commun, c'est-à-dire avec des représentations partagées par tous, qu'il s'agisse des simples lieux communs de l'existence ordinaire ou des représentations officielles, souvent inscrites dans des institutions, donc à la fois dans l'objectivité des représentations sociales et dans les cerveaux. Le pré-construit est partout » (BOURDIEU, 1992 : 207).

La question des résistances en sciences sociales

Le terme de résistance nous a semblé le plus approprié pour rendre compte des phénomènes observés de non-conformité à la Norme. Son caractère polysémique permet d'appréhender une grande variété des formes de résistances²¹.

D'après le Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales (CNRTL), le terme résister provient de la racine latine *re-sistere* qui signifie à la fois « s'arrêter, se tenir en faisant face » et « s'arrêter et ne pas avancer davantage »²². Ces deux propositions contiennent en germe les deux versants de la résistance qui peut s'exprimer de façon passive ou active.

²¹ Nous avons fait le choix de partir de la notion de résistance plutôt que celle d'obstacle, de blocage, de barrière ou encore d'opposition pour plusieurs raisons. La notion de blocage est liée à celle d'incapacité de réagir à une situation. Elle ne saurait englober tous les comportements d'appropriation possibles (notamment stratégiques) d'une technologie de pouvoir. En effet, l'absence d'action n'est qu'une possibilité parmi d'autres d'adopter un comportement non conforme à celui induit par la rationalité d'une technologie de pouvoir. La notion d'obstacle réfère à ce qui retarde une action, à ce qui s'interpose, à ce qui stoppe une progression. Elle induit un écart à la Norme par absence ou retard d'action. Elle a l'intérêt de ne pas lier nécessairement l'écart à la Norme à un comportement actif de l'individu. Par exemple, une non-conformité peut relever d'une défaillance d'un dispositif technique qui crée un obstacle (obstacle qu'un acteur va ensuite pouvoir lever, manipuler, amplifier etc.). Néanmoins, cette notion ne permet pas de rendre compte des « pas de côté possibles », d'une résistance de type « marche de crabe » amenant à bifurquer du comportement suggéré initialement par la technologie de pouvoir par une appropriation différenciée. La notion de barrière est proche de celle d'obstacle sauf qu'elle renvoie à une dimension construite formalisant une interdiction ou une volonté d'empêcher l'atteinte d'un objectif. Elle peut être appréhendée comme une technique défensive. Cette notion, tout comme celle d'obstacle, ne rend pas compte de manière satisfaisante des résistances moins frontales qui suivent un cheminement chaotique. D'une manière plus générale, les trois notions de blocage, obstacle et barrière laissent sous-entendre que les acteurs ont une faible autonomie dans leurs comportements : face à une pression extérieure, soit ils sont incapables de réagir, soit ils ont pour seules possibilités d'attendre ou de se protéger. Ce n'est pas le cas pour la notion d'opposition qui implique une autonomie forte des acteurs. Elle suppose une intentionnalité importante en ce que l'acteur est amené à la rendre visible, à lui faire obstacle volontairement et à proposer une alternative. Mais, la définition trop précise de la notion d'opposition la rend peu opérationnelle pour notre grille d'analyse. En effet, elle ne permet pas de rendre compte des situations de tension faiblement intentionnelles. Or, un acteur peut se créer des marges de manœuvre sans s'opposer frontalement à un instrument.

²² <http://www.cnrtl.fr/definition/r%C3%A9sista>

Ainsi, résister, c'est « ne pas céder sous l'effet d'une force », « ne pas s'altérer sous l'effet d'un agent extérieur », mais aussi « supporter quelque chose, tenir victorieusement contre quelque chose », « supporter sans dommage grave les effets d'une contingence naturelle ou d'une épreuve physique », « durer, demeurer vivace en dépit des causes d'usure et de destruction », « lutter contre un penchant naturel, un sentiment que la raison ou la morale réprouvent » ou encore « répondre à quelqu'un (ou à quelque chose) en refusant explicitement ou implicitement son action, son projet ; l'action qui en découle » (*Ibid*). En psychologie sociale, la résistance est l'aptitude des êtres humains à faire face à n'importe quelle forme d'abus en choisissant de ne pas se soumettre. En électricité, la résistance est l'aptitude des conducteurs électriques à s'opposer au passage des électrons en ralentissant le passage du courant électrique dans le matériau conducteur.

Dans toutes les définitions, on peut noter que la résistance nécessite de l'énergie (pour actionner une force et pour ne pas y céder), de la chaleur²³ et donc de la vie²⁴. La résistance est également du côté de la liberté puisqu'elle permet à un corps, qu'il soit animé ou inanimé, face à une force quelconque, soit de garder son ancienne trajectoire (et donc d'annihiler l'exercice de la force), soit de la modifier, mais dans un sens différent de celui exercé par la force (la résistance permet alors de quitter la trajectoire imposée par la force).

Les chercheurs en SHS ont repris l'idée de résistance comme une opposition pouvant s'exprimer de façon passive (ne pas céder, ne pas s'altérer, supporter) ou active (combat, lutte, révolte) (ROUX, 2007 : 2 ; FALKNER et *al.*, 2004). Un autre élément faisant largement consensus est qu'il ne saurait y avoir de résistance hors sol, déconnectée d'une situation sociale spécifique (FLEMING, 2016). À ce titre, la résistance est un processus en construction permanente qui suit une logique itérative et dont les résultats demeurent incertains.

Plus spécifiquement, on rappellera brièvement l'existence de nombreuses recherches en sociologie du travail, psychologie du travail et en *marketing* en termes de résistance (par exemple : BELANGER et THUDEROZ, 2010 ; ROT, 2006 ; HOLT, 2002 ; ZAVETOSKI,

²³ En dessous du zéro absolu (-273, 15°C), il n'y a plus d'électron et donc plus de résistance électrique possible.

²⁴ « Une même flèche passe de Nietzsche à Deleuze : celle qui affirme que penser, c'est résister à la bêtise, aux clichés. La résistance n'a d'autre objet que ce qui n'est pas un objet – à savoir la Vie : c'est de la Vie emprisonnée qu'elle surgit, c'est en direction de la Vie libérée qu'elle s'avance. Sans être affiliée à une trajectoire posant a priori le terme de son aventure, elle a pour amont une vie aliénée, appauvrie, et pour aval la conquête d'une vie haute, son alpha et son oméga tenant tout entier dans le concept de vie. Son point d'impulsion est un affect, l'affect de l'intolérable, de l'invivable né d'un régime d'adversité ; son point de visée, un affect de joie » (BERGEN, 2009 : 46-47).

2002 ; MARSDEN, 2001 ; KATES et BELK, 2001 ; PENALOZA et PRICE, 1993 ; TERSSAC, 1992 ; ADAM et REYNAUD, 1978). Une partie de ces travaux souligne tantôt la dimension réflexive, identitaire, construite des résistances et l'importance des valeurs, de l'éthique, de la symbolique dans le processus de résistance. On trouve dans ces recherches, une acception proche de la résistance active. D'autres travaux se focalisent plus spécifiquement sur la résistance au changement organisationnel. CHREIM (2006) a par exemple montré que la résistance au changement se traduit en milieu professionnel par l'incapacité de certains salariés à s'adapter et à s'approprier un cadre de représentations souhaité par les gestionnaires, mais négativement évalué par les salariés. Ces travaux se situent davantage du côté de la résistance passive.

Plus spécifiquement, des travaux menés en science politique font particulièrement sens par rapport à notre objet d'étude.

La question des résistances aux IAP en science politique

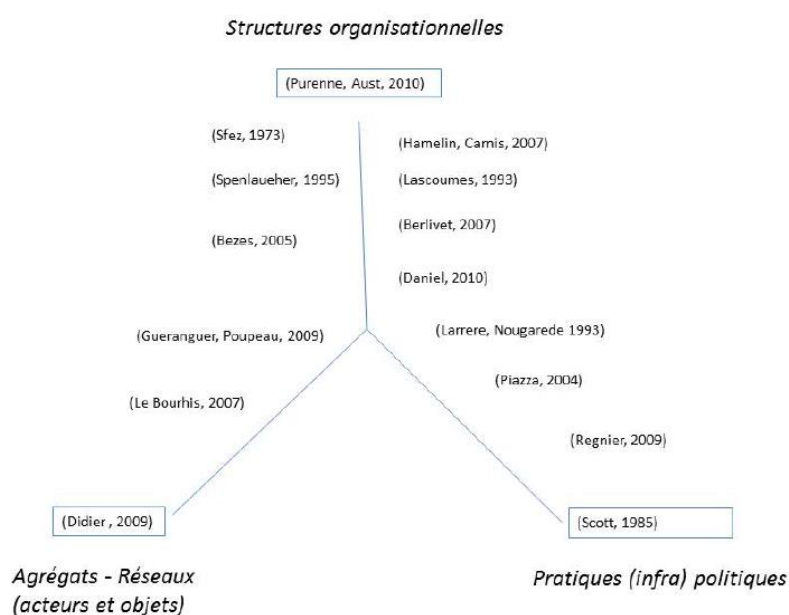
Ce paragraphe s'appuie principalement sur les bilans de recherche et revues de la littérature effectués sur les résistances aux IAP par Jean-Pierre LE BOUHRIS et Pierre LASCOUMES (2014 ; 2011) d'un côté et par Clément FONTAN et Sabine SAURUGGER (2011) et par SAURUGGER et Fabien TERPAN (2013) d'un autre côté.

Le BOUHRIS et LASCOUMES (*Ibid*) ont effectué une synthèse exhaustive des recherches menées sur les résistances aux Instruments d'Action Publique (IAP). Ils proposent une classification des recherches sur la résistance aux IAP en trois branches (cf. **figure 3**).

La branche nommée « structures organisationnelles » explique les résistances par le « poids des formes organisationnelles institutionnalisées » (LE BOUHRIS et LASCOUMES, 2011 : 15). Le contexte organisationnel explique les attitudes des acteurs lors de la mise en œuvre de l'IAP. « L'instrument n'est en aucun cas un "*Deus ex machina*", mais se trouve constamment freiné et transformé par l'autonomie organisationnelle des unités composant la structure de mise en œuvre ». La branche du diagramme nommée « agrégats - réseaux (acteurs et objets) » explique les résistances par « l'inertie des ensembles formés par des acteurs associés à des choses » (*Ibid* : 15). L'instrument s'insère dans son environnement et s'agrège au sein de réseaux d'acteurs, ce qui rend difficile sa remise en cause. La mise en œuvre de l'IAP implique l'usage de méthodes, expertises et outils divers associés. L'IAP va aussi aboutir à l'engagement d'acteurs qui vont progressivement produire une expertise sur

celui-ci. Ces différents éléments vont avoir pour conséquence de rendre la remise en cause de l'IAP plus difficile dans le temps. La branche nommée « pratiques (infra) politiques » explique les résistances en se référant au point de vue des acteurs concernés. « Ces travaux mettent en avant des pratiques de résistance à base locales, qui peuvent être manifestes (contestation directe), mais aussi non politiques (émeutes, pillages, “vol de bois” des paysans au XIX^e) voire dissimulées (discours séditieux, formes de sabotages ou de freinage) » (*Ibid* : 16). Outre ces trois branches de recherche sur les résistances aux IAP, les auteurs identifient trois échelles distinctes de résistance qui permettent de les classer : - les résistances qui apparaissent lors de la conception de l'instrument ; - celles qui apparaissent lors de sa mise en œuvre ; - et celles enfin qui surgissent lors de son utilisation par le public cible (LE BOURHIS et LASCOUMES, 2014 : 500-506). Enfin, les auteurs proposent de distinguer les types d'IAP auxquels les auteurs résistent afin de comparer les formes et l'intensité des résistances liées à un type d'instrument (qu'il soit légal, technique, comptable, économique, etc.) et de formuler des hypothèses explicatives. En définitive, la revue de littérature effectuée par LE BOURHIS et LASCOUMES (*Ibid*) dresse le constat de résistances qui prennent des formes et un degré d'intensité très divers : - actions de contestation ou de sabotage ; - absence d'utilisation de l'IAP ; - détournement de l'IAP ; - résistances dissimulées, individuelles, implicites, etc.

Figure 3. Les trois branches de résistances aux Instruments d'Action Publique



Source : LE BOURHIS et LASCOUMES, 2011 : 14

FONTAN et SAURUGGER (2011) et surtout SAURUGGER et TERPAN (2013) se sont intéressés plus spécifiquement à la question de la non-conformité aux Normes européennes. Les bilans de recherche effectués par les auteurs ont permis de montrer que l'intérêt porté à la non-conformité aux Normes européennes est relativement récent puisque jusqu'aux années 1990, les recherches se focalisaient quasi exclusivement sur les processus d'intégration et de *compliance* (comportement conforme) au droit communautaire. Au tournant des années 2000, les travaux effectués par BORZEL (1999), BORZEL et RISSE (2000) et HERITIER *et al.* (2001) ont identifié quatre résultats possibles face à l'adoption d'une Norme européenne : - absorption, - transformation, - action contraire et - inertie. D'après les auteurs, les deux premiers résultats (absorption et transformation) correspondent à des degrés de changement de politique tandis que les deux suivants (action contraire et inertie²⁵) correspondent à des degrés de résistance divers. Au milieu des années 2000, les travaux menés par FALKNER *et al.* (FALKNER *et al.* 2004 ; 2005 ; 2007 ; 2008) sur la non-conformité aux Normes européennes dans le domaine de la politique sociale ont montré de façon plus systématique que la différenciation dans l'application des Normes européennes l'emportait sur la mise en conformité du fait de l'influence des contextes institutionnels nationaux sur les modalités d'adoption des Normes. Dans la poursuite des travaux précédents, deux types de résistances ont été identifiés reprenant l'opposition entre résistances passives et actives : - l'inertie (structure de mise en œuvre paralysée par l'absence d'activisme sociétal) et - le *stalemate* (opposition active et points de veto forts).

SAURUGGER et TERPAN (2013) ont proposé une lecture critique des recherches menées sur les résistances aux Normes européennes. Tout d'abord, ils ont mis en évidence l'absence récurrente dans les recherches de prise en compte des cadres cognitifs des acteurs et du contexte politique dans lequel les résistances s'insèrent alors que ces éléments apparaissent déterminants. Ensuite, les auteurs ont proposé de dépasser la distinction traditionnelle entre résistances passives et actives après avoir constaté qu'aucune situation ne peut être distinguée clairement sur ce critère. En effet, les motifs conduisant à la situation de résistance se trouvent presque toujours entremêlés et il semble difficile de prouver empiriquement l'existence de résistances actives ou passives « pures ». À ce titre, les

²⁵ Les auteurs expliquent que l'inertie correspond à une attitude dans laquelle les acteurs ne modifient pas leurs façons de faire, comportements et procédures opérationnelles. L'inertie correspond à une absence de changement ou d'action face à une Norme européenne. L'inertie peut prendre des formes variées (délais dans la transposition des directives, mouvements sociaux et activisme politique, etc.). L'action contraire correspond à une opposition de la base qui conduit à mettre en œuvre la Norme européenne dans une direction opposée à celle qui a été initialement décidée à l'échelon européen. L'action contraire aboutit à l'apparition de contre-propositions par les agents chargés de la mise en œuvre de la Norme européenne.

chercheurs ont proposé de substituer à cette distinction une typologie autour de trois formes distinctes de résistances : - la contestation²⁶ ; - le contournement²⁷ et le détournement²⁸. Enfin, les auteurs ont critiqué le fait que les recherches effectuées se limitent à la non-conformité à la *hard-law* (Normes contraignantes et susceptibles de sanctions telles que les règlements, directives, lois, arrêtés, etc.) alors que les mécanismes de *soft-law*²⁹ (indicateurs, objectifs à atteindre, statistiques, instruments économiques, *best practices*, etc.) sont de plus en plus utilisés à l'échelon européen. Sur ce dernier point, les auteurs ont tout d'abord rappelé que les nouveaux modes de gouvernance de type *soft-law* ont été mis en place et développés « dans l'espoir qu'ils permettent de contourner les résistances étatiques » (SAURUGGER et TERPAN, 2013 : 12-13). Ensuite, les auteurs ont mis en lumière le fait que les résistances n'ont pas disparu avec le développement de la *soft-law* et ont même tendance à se multiplier. Ils expliquent ce constat par l'absence de contrôle juridictionnel des Normes de *soft-law* et par la liberté laissée aux acteurs dans la mise en œuvre de ces Normes.

« Toutefois, les résistances [aux Normes de soft-law] prennent moins la forme d'une opposition directe que celle d'une orientation plutôt indirecte induisant un changement incrémental. Le plus souvent, des stratégies de résistance se déploient de manière masquée, au stade de la mise en œuvre, alors même qu'un accord de principe a été trouvé sur les grands objectifs » (Ibid : 14).

Dans ce cadre, les auteurs ont défendu l'intérêt d'ouvrir un agenda de recherches autour de différentes hypothèses et questions associées aux résistances. Notre travail doctoral se veut être une contribution en ce sens.

Justification de l'approche retenue dans la thèse

L'approche de la notion de résistance que nous avons retenu dans cette thèse est inspirée des travaux présentés dans le paragraphe précédent et plus largement des recherches menées à

²⁶ « La contestation renvoie au refus affiché de la Norme, accompagné d'une opposition frontale à laquelle Lascoumes et Le Bourhis attribuent une fonction de "voicé" » (SAURUGGER et TERPAN, 2013 : 18). Ce type de résistance est volontaire.

²⁷ « Le contournement entraîne de la part des acteurs un non-usage et l'utilisation d'une autre norme à la place. Elle peut permettre de neutraliser la Norme à laquelle les acteurs s'opposent, et cette neutralisation peut être permanente ou temporaire » (Ibid : 18). Ce type de résistance peut être volontaire ou non volontaire.

²⁸ « Le détournement utilise la Norme européenne, mais en offre une interprétation profondément divergente de celle initialement envisagée par le législateur » (Ibid : 18). Ce type de résistance peut être volontaire ou non volontaire.

²⁹ « [Les Normes de soft law] prennent place dans le cadre de processus non coercitifs qui s'appuient sur la volonté des participants de se mettre d'accord par la délibération collective, sur des Normes procédurales, des modes de régulation et des objectifs politiques communs, tout cela en préservant la diversité des solutions, à l'échelle [de mise en œuvre]. L'objectif de ces formes de gouvernance n'est pas de créer des Normes juridiquement contraignantes auxquelles tous les [acteurs] devraient se conformer, mais de permettre aux [acteurs] de préserver leurs spécificités [...] tout en les rendant compatibles avec les priorités politiques et économiques [identifiés par les promoteurs des réformes] » (Ibid).

l'international sur les résistances dans le domaine de l'action publique (BAKKER, 2013 ; HALL et al., 2013 ; HARRIS et ROA-GARCIA, 2013 ; SPRONK, 2007 ; THOMAS et DAVIES, 2005).

Nous étudions dans cette thèse exclusivement les résistances qui apparaissent lors de la mise en œuvre des technologies de pouvoir par les gestionnaires des services d'eau (directeurs, techniciens, etc.) et les élus locaux responsables des services d'eau.

À la suite d'ANSALONI et TOURNAY (2013) nous retenons l'idée que les résistances dépendent à la fois des modalités de gouvernance/structures des programmes d'action publique analysés et du comportement des acteurs.

En ce qui concerne les modalités de gouvernance, nous considérons que les résistances varient en fonction du caractère plus ou moins contraignant ou plastique des technologies de pouvoir utilisées. Les marges de manœuvre que les acteurs exploitent, varient en fonction du degré de contrainte réglementaire et produisent des résistances (NAHRAT et al., 2012). Pour appréhender leur diversité, nous reprenons la distinction en termes de *hard* et de *soft-law* proposée par SAURUGGER et TERPAN (2013). Nous pouvons alors combiner les apports des trois branches de recherche sur les résistances identifiées par LE BOURHIS et LASCOUMES (2011). En accord avec les travaux menés dans la branche « pratiques (infra) politiques », nous retenons l'idée que derrière leur apparente neutralité, certains IAP sont politisés et produisent à ce titre des résistances. Cependant, nous n'appréhendons pas les IAP uniquement comme des blocs envers lesquels les acteurs dirigent leurs actions³⁰. En ce sens, nous retenons de la branche des travaux nommée « agrégats - réseaux (acteurs et objets) » l'idée que des résistances peuvent survenir du fait de l'intégration de l'IAP dans un environnement social déjà agrégé (qui comprend des acteurs, des méthodes, des actants liés entre eux, etc.) et qui conduit à neutraliser ou détourner certains aspects de l'IAP. Ainsi, nous proposons d'adopter une posture quasi phénoménologique de l'étude des IAP pour comprendre la subtilité des résistances observées. Enfin, nous retenons de la branche nommée « structures organisationnelles » l'idée d'un poids déterminant du contexte organisationnel institué dans l'apparition des résistances.

³⁰ Cette posture nous paraît critiquable, car les formes d'appropriation d'un instrument sont souvent partielles. Par exemple, un acteur va pouvoir s'opposer sur le principe à l'ensemble de l'instrument, puis en tester une partie, le manipuler sans en comprendre toutes les subtilités, trier entre les aspects qui lui conviennent et ceux qu'il rejette, détourner partiellement et stratégiquement l'instrument, etc.

En ce qui concerne les acteurs, nous tentons de comprendre la façon dont les acteurs s'approprient (ou ne s'approprient pas) des technologies de pouvoir qu'ils doivent mettre en œuvre. Notre approche cherche à appréhender l'ensemble des facteurs de résistance possibles à la mise en œuvre des technologies de pouvoir en proposant un répertoire des facteurs de résistance³¹ au *hard* comme au *soft-law*³². Les résistances peuvent donc prendre des formes variées³³. Nous suivons ici une démarche compréhensive qui vise à rendre compte de la façon dont les acteurs agissent dans une situation spécifique et contextualisée, comment ils interprètent cette situation, et comment à partir de cette interprétation, ils vont orienter leurs actions.

Par ailleurs, nous introduisons la variable du contexte (institutionnel, politique, sociale, etc.) dans l'analyse des résistances. Nous nous situons ainsi clairement dans une approche constructiviste suivant laquelle les acteurs ne choisissent pas uniquement les technologies de pouvoir à appliquer en fonction de la maximisation de leurs intérêts (rapport coûts/bénéfices), mais également en fonction de déterminants culturels (systèmes de valeurs, routines, vision du monde, etc.), politiques (idéologies, rapports de pouvoir, etc.), organisationnels (disponibilité et circulation de l'information, proximité entre acteurs, etc.) extérieurs à la technologie qui fait l'objet de résistances. Nous prenons également en compte dans notre approche les compétences propres des acteurs (capacité de compréhension et d'interprétation). Dans ce cadre, nous considérons qu'il existe une traduction spécifique des technologies de pouvoir par les acteurs liée à leur appropriation qui rend difficile la définition d'une conformité unique (ANSALONI et TOURNAY, 2013). « La résistance est donc éminemment située, dépendante du contexte d'action et liée à une temporalité donnée » (*Ibid*). De ce fait, nous retenons l'idée qu'un acte de résistance est par nature imprévisible et aléatoire, car l'on ne peut pas déterminer *a priori* ce que va produire une technologie de pouvoir sur un acteur. Nous cherchons ainsi à éviter le « piège normatif en considérant la non-conformité comme un problème à résoudre » (SAURUGGER et TERPAN, 2013 : 20).

³¹ Il nous semble intéressant d'user de la notion de répertoire, empruntée au sociologue américain Charles TILLY (1984) et reprise par BELANGER et THUDEROZ (2010) plutôt que celle de typologie. La notion de répertoire permet de moins dissocier les formes de résistances en insistant sur les rationalités qui les sous-tendent. « Le répertoire suggère une mélodie, mais en improvisation libre » (*Ibid*: 446). Chaque situation de résistance est le fruit d'une composition issue de la palette des formes de résistance disponibles. On va ainsi pouvoir expliquer la complexité des dynamiques de résistance qui mixent différents types de comportements et rationalités et qui s'appuient également sur des objets techniques et structures héritées (des actants). Parfois cependant, nous avons utilisé le terme de typologie et afin d'éviter de trop fréquentes répétitions.

³² Nous excluons de notre analyse les résistances qui apparaissent lors de la conception ou auprès des publics cibles.

³³ Un défaut d'application d'une technologie de pouvoir, une erreur dans l'interprétation d'une technologie de pouvoir ou encore une opposition résolue à une technologie de pouvoir sont autant d'exemples de résistances possibles.

Dans notre perspective, la résistance est considérée comme étant un phénomène inhérent, une modalité consubstantielle de l'action publique et non liée exclusivement à la technologie de pouvoir à appliquer.

Au final, nous n'appréhendons pas le phénomène de résistance comme la « matérialisation d'une idée initiale, mais comme une dynamique souvent chaotique de mise en convergence d'informations, d'adaptation à des contraintes et d'arbitrage entre des voies de développement divergents » (LASCOUMES et LE GALES, 2004). Les résistances ne sont donc ni des blocages dysfonctionnels ni des actes héroïques. Elles sont des forces provenant du système sociotechnique de gestion de l'eau qui créent des défaillances dans le système de régulation du secteur (SMITH *et al.*, 2005, GEELS, 2004).

Ainsi, les pratiques des acteurs ne sont pas l'unique origine des résistances. Les caractéristiques sociotechniques des services ou encore les écarts entre la philosophie des IAP et celle des acteurs locaux en créent aussi.

En ce sens, nous inscrivons notre démarche dans une perspective sociotechnique cohérente avec notre cadre d'analyse en termes de pensée complexe.

Un cadre théorique territorial

Notre étude s'inscrit dans un cadre théorique territorial, c'est-à-dire dans le champ des recherches menées en Sciences Humaines et Sociales (SHS) et plus spécifiquement en géographie, en économie territoriale, en aménagement-urbanisme ou encore en sciences régionales et qui mobilisent le territoire³⁴ comme un lieu d'expression d'un groupe social et comme le résultat d'un processus construit socialement par des acteurs (LAJARGE, 2012 ; VANIER, 2008 ; PECQUEUR, 2005b ; GUMUCHIAN *et al.*, 2003 ; COURLET, 2001 ; VELTZ *et al.*, 1996). Ces approches mettent la notion d'acteur territorialisé au centre de la recherche³⁵. À la suite de GUMUCHIAN *et al.* (2003 : 32-33), « on entendra par acteur

³⁴ Le concept de territoire trouve son origine dans les débats théoriques des années 1970 qui ont abouti au passage de théories de l'espace à des théories territoriales. On peut citer comme travaux fondateurs, ceux d'Armand Frémont en termes « d'espace vécu » (FREMONT, 1976), de Giacomo Becattini en termes de « district industriel » (BECATTINI, 2004), puis ceux de Claude Raffestin sur les liens entre territoire et pouvoir (RAFFESTIN, 1986 ; 1983) ou de Paul CLAVAL (1995) sur l'épistémologie territoriale. Plus récemment, des géographes anglo-saxons se sont approprié ce concept (ELDEN, 2013 ; STORPER, 1997). Après une période de crise, la pertinence de l'usage du concept semble s'en trouver renforcée (PECQUEUR, 2009).

³⁵ Un acteur territorialisé est porteur de différents systèmes de valeurs, intérêts et logiques d'action qui sont conditionnées par ses structures d'appartenance (famille, éducation, religion, territoire, etc.), mais qui évoluent en fonction des apprentissages, expériences, situations auxquelles l'acteur se confronte et de ses intérêts. Les acteurs ont des capacités qui leur sont propres, capacités d'influence, de *leadership*, de séduction, de pouvoir, de

territorialisé tout homme ou toute femme qui participe de façon intentionnelle à un processus ayant des implications territoriales » (*Ibid* : 110). Cette définition implique le respect de deux conditions, l'intentionnalité et la dimension collective puisqu'il ne saurait y avoir d'implications territoriales sans action collective.

*« Il n'y a pas de territoires sans une action volontaire qui permette ce choix, il n'y a pas d'actions territorialisantes sans intentions³⁶. Dans un cas comme dans l'autre, l'analyse des acteurs devient indispensable à l'analyse des territoires, non seulement pour des raisons méthodologiques d'accès à ce qui constitue la volonté et l'intention, mais aussi pour des raisons strictement théoriques puisque les territoires sont relatifs aux situations pratiques, aux configurations d'acteurs, aux logiques de l'action qui prévalent à leur naissance et à leur maintien. Traduit en d'autres termes, le territoire est toujours la réalisation d'une intention et la territorialité l'expression de cette intention » (*Ibid* : 99).*

Dans ce cadre théorique, le territoire a un rôle régulateur à un niveau méso et mobilise pour ce faire des outils de régulation endogènes et spécifiques qui peuvent entrer en conflit avec les dispositifs standardisés *top-down* des politiques publiques étatiques.

Cependant, le territoire n'est pas pour autant considéré comme étant exclusivement local. S'il mobilise des connaissances issues de l'« histoire longue » de l'action collective du territoire, il est également produit à partir de connaissances issues d'ailleurs (DURAND et LANDEL, 2015). En fait, les systèmes territoriaux intègrent toujours des Normes d'action et des dispositifs de régulation issus d'autres échelles (État et Union européenne notamment) et qui déterminent en partie les actions des acteurs territoriaux. Au final, l'approche territoriale est une approche méso qui permet de dépasser la dichotomie holisme/individualisme méthodologique. Notre travail doctoral s'inscrit pleinement dans la perspective méso de l'approche territoriale en étudiant la gestion de l'eau comme étant ni exclusivement le produit d'injonctions *top-down* de la part de l'État ou de l'Union européenne ni le résultat de dynamiques exclusivement *bottom-up* provenant des acteurs locaux. Il faut également préciser que l'approche territoriale ne nie pas l'existence de « territoires donnés », fruits de l'histoire administrative du pays (par exemple en France : la commune, le Département, la région, etc.). Elle considère seulement qu'à côté de ces « territoires donnés » existent des « territoires construits » par les acteurs territoriaux (PECQUEUR, 2005b). Le « territoire donné » est entendu comme un réceptacle neutre et

compréhension des processus à l'œuvre ; et qui nourrissent leurs stratégies, désirs et intérêts. Ces différentes capacités des acteurs sont autant de ressources personnelles auxquelles les acteurs font appel pour agir en situation d'interaction.

³⁶ *A contrario*, il peut par contre il y avoir des actions territorialisées sans véritable intention. Par exemple, un acteur peut agir sans certitude, par tâtonnement ou improvisation sans que l'on puisse parler d'intention tout en faisant usage de discours et de pratiques ancrées dans le territoire.

homogène des politiques publiques étatiques et des stratégies d'agents économiques. Au contraire, le « territoire construit » est un espace construit localement, porteur d'un système de valeurs, de spécificités tant naturelles que culturelles et qui a sa propre logique de développement.

Nous considérons cependant que la séparation entre « territoires donnés » et « territoires construits » est souvent floue : des « territoires donnés » peuvent être en partie construits lorsque ces territoires ne se contentent pas d'appliquer les PAPH définis par l'État, mais qu'ils permettent l'intégration de dynamiques d'acteurs locaux.

La dimension territoriale présentée ici se différencie donc de la référence qui en est faite dans les lois et programmes portés par l'État ou l'UE. En effet, si la loi sur l'eau de 1964 tout comme la Directive Cadre sur l'Eau de 2001 affirment la dimension territoriale de l'eau ; la référence au territoire se fait principalement dans ces textes au sens de local, de gestion fonctionnelle et environnementale de l'eau à l'échelle du bassin versant. De plus, l'affirmation de la dimension territoriale de l'eau dans les PAPH ne semble concerner que le grand cycle de l'eau alors que notre travail de recherche s'intéresse exclusivement aux services d'eau potable, c'est-à-dire au petit cycle de l'eau.

Nous appréhendons dans cette thèse le territoire comme « un système complexe évolutif qui associe un ensemble d'acteurs d'une part, l'espace géographique que ces acteurs utilisent, aménagent et gèrent d'autre part » (MOINE, 2006). Nous reprenons à notre compte la définition du territoire proposée par AMIN et THRIFT (2002) comme un élément dynamique géographiquement situé et socialement construit et mettant en relation des ressources (matérielles et immatérielles) et des acteurs. Il s'agit donc d'un terreau dans lequel les acteurs fondent leurs actions, soit par contrainte, soit par opportunité. Dès lors, les acteurs co-évoluent avec le territoire dans lequel ils s'insèrent. Le positionnement de l'acteur est donc en partie libre et en partie déterminé par les structures auxquelles il se rattache, au premier lieu desquelles il y a son organisation hydrique d'appartenance et les actants auxquels il est relié (ressources en eau, infrastructures construites, etc.). Ces structures influencent les représentations et systèmes de valeurs de l'acteur. Mais, l'acteur influe lui-même sur le positionnement de la structure qui est dépendante des systèmes de valeurs et logiques d'action des acteurs qui la composent. En fin de compte, l'action territorialisée est déterminée à la fois suivant une logique hiérarchique, mais également de façon horizontale. L'acteur territorialisé peut ainsi valider ou invalider un pouvoir hiérarchique.

Ce cadre théorique territorial permet d'étudier les résistances à une échelle méso, ce qui a été peu fait jusqu'à ce jour, la majorité des études sur les résistances aux Instruments d'Action Publique (IAP) ayant été menées jusqu'ici au niveau infra-politique ou au niveau des structures organisationnelles. Nous analysons ainsi les résistances des services d'eau aux PAPH comme étant le résultat du *gap* entre d'une part, des PAPH qui appréhendent la gestion de l'eau comme étant le produit d'agents économiques agissant dans un espace neutre; et d'autre part, des acteurs de la gestion de l'eau qui agissent en fonction de déterminants territoriaux spécifiques et non prédictibles. Les résistances territorialisées peuvent ainsi s'expliquer : - par le fait que la gestion de l'eau n'est pas toujours effectuée à l'échelle du « territoire donné » des communes ou intercommunalités (elle est parfois exercée à l'échelle de « territoires construits » par des communautés d'habitants, par exemple un quartier ou un hameau); - par le fait que la gestion de l'eau exercée à l'échelle du « territoire donné » intègre des dynamiques territoriales qui vont faire échec à l'application du PAPH standard. En ce sens, nous analysons l'existence de résistances territorialisées à la fois comme le résultat d'une absence de territorialisation des PAPH portés par l'Union européenne et/ou par l'État et d'un écart aux Normes entre le « territoire construit » des acteurs de la gestion de l'eau et le « territoire donné » par l'État. Dit autrement, les « territoires construits » de la gestion de l'eau invalident les régulations sectorielles des institutions publiques reposant sur des mesures génériques, car il y a un hiatus entre le générique et les situations locales qui ont des caractéristiques particulières.

En dernière analyse, nous proposons une définition de la résistance territorialisée comme combinaison des définitions proposées par POSTER (1992 : 1)³⁷ et par LE BOUHRIS et LASCOUMES (2014 : 495)³⁸ : une situation de tension (de la friction à l'opposition résolue) observée lorsque des acteurs ou groupes d'acteurs d'un territoire mettent en œuvre des techniques de pouvoir (*hard* ou *soft-law*) produits à une échelle supra en réponse à des structures de domination. Cette définition très large de la résistance permet de ne pas juger *a priori* de ce qui peut faire résistance et des critères qui doivent y être associés³⁹. De plus,

³⁷ « La manière dont les individus ou les groupes pratiquent des stratégies d'appropriation en réponse à des structures de domination ».

³⁸ « L'ensemble des situations de tension liée à la conception et à la mise en œuvre des [Normes d'action publique], allant de la friction à l'opposition résolue, en passant par le détournement partiel ».

³⁹ « [...] Nous considérons comme relevant de notre objet d'étude les diverses mobilisations d'opposition, incluant les pratiques, actions ou discours de contestation d'un dispositif de pouvoir, destinées à en limiter ou à en annuler les effets et à en saper la légitimité. Nous ajoutons ensuite les manifestations de résistance constitutives de la relation de pouvoir qu'introduit [la Norme] et qui s'y expriment de façon interne et souvent implicite : situations sans opposition manifeste à l'outil, mais où il est possible d'observer une multiplication de points de résistance, plus ou moins visibles, qui font partie intégrante de la carrière de l'instrument. Cet objectif nous a conduit à ne pas opérer de sélection *a priori* des formes [...] de résistances » (LE BOUHRIS et LASCOUMES, 2014 : 496).

cette définition permet de s'extraire du piège de l'intentionnalité qui est souvent partielle dans l'exercice des résistances du fait du comportement complexe des acteurs pris dans des rapports de pouvoir⁴⁰. Pour qu'il y ait résistance territorialisée, il faut donc qu'il y ait : - une technologie de pouvoir produite à un échelon spécifique ; - une incitation à mettre en œuvre cette technologie à un autre échelon ; - une tension dans la mise en œuvre de la technologie de pouvoir.

Conventions d'écriture et concepts mobilisés

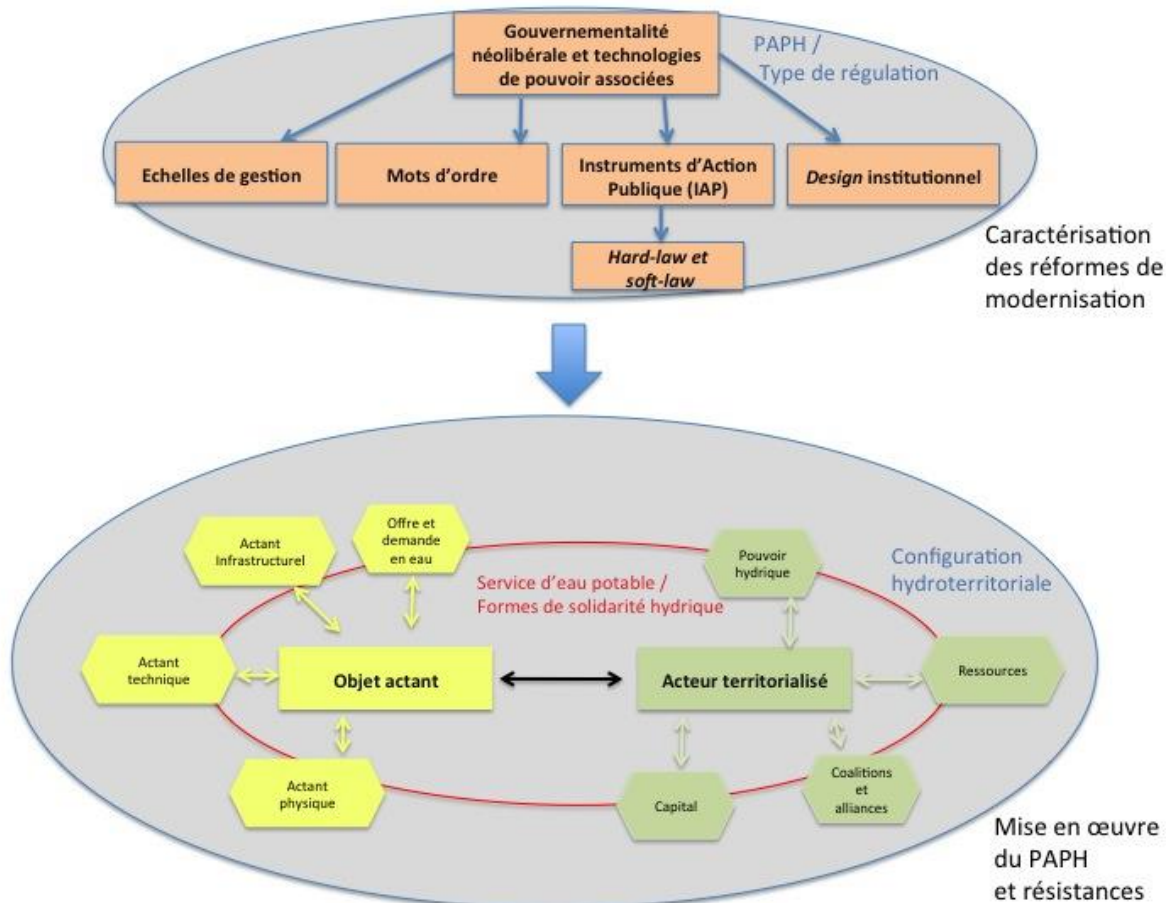
Nous usons du terme « eau potable » comme synonyme d'Eaux Destinées à la Consommation Humaine (DCH). L'eau DCH désigne « toutes les eaux qui, soit en l'état, soit après traitement, sont destinées à la boisson, à la cuisson, à la préparation d'aliments ou à d'autres usages domestiques » (art.R1321-1 du Code de la Santé Publique). Nous usons indistinctement des termes « eau potable », « eau » et « hydrique » pour désigner une seule et même réalité. Nous écrivons Norme avec un « N' majuscule pour nous référer à tout IAP (de type *hard* ou *soft-law*) et nous écrivons norme avec un « n » minuscule pour nous référer à des normes sociales endogènes à des groupes sociaux et non reconnues officiellement par l'État ou l'Union européenne.

La **figure 4** présentée ci-après rappelle succinctement les principaux concepts utilisés dans ce travail. À noter par ailleurs que chaque nouveau concept est défini systématiquement en note de bas de page lors de sa première apparition par souci de commodité de lecture. En outre, certaines notions et définitions sont davantage détaillées dans le corps de la thèse. Néanmoins, pour une vision globale des définitions des concepts utilisés dans cette thèse, on pourra se référer à l'**annexe 2**. On peut rappeler que les concepts présentés dans le cercle supérieur du schéma sont majoritairement empruntés aux études foucaaldiennes (gouvernementalité, technologies de pouvoir) et à la littérature de science politique sur l'instrumentation de l'action publique (instruments d'action publique, Normes de *hard* ou de *soft-law*). *A contrario*, le cercle inférieur emprunte des concepts issus à l'origine de différentes disciplines, mais mobilisés plus spécifiquement par les sciences du territoire (acteur

⁴⁰ On sait que dans une situation donnée et *a fortiori* complexe, les acteurs se trouvent en situation ambiguë, équivoque, incertaine, éphémère, etc. Les logiques d'action des acteurs peuvent alors être en partie stratégiques, en partie improvisées (LEVY, 2014), en partie certaines et incertaines, en partie efficaces et inefficaces, en partie bricolées, etc. Bref, ces logiques d'action liées à une situation d'appropriation d'un IAP ne sont pas toujours mûrement réfléchies comme stratégie par l'acteur. De nombreuses variables peuvent influencer l'action de résistance et venir brouiller le caractère intentionnel de celle-ci (le délai d'action, la capacité d'improvisation, la compréhension du dispositif de pouvoir, la culture territoriale, les dispositifs techniques et informationnels, etc.). On peut alors réintroduire de la complexité en usant d'une palette des formes de résistance qui permet de les cumuler, les imbriquer, etc. et qui est à même de rendre compte de comportements complexes afin d'éviter d'attribuer *a posteriori* une ambition univoque à un acteur.

territorialisé, ressources, capital), la *political ecology* (pouvoir hydrique, coalitions et alliances) et la théorie de l'acteur-réseau (actants).

Figure 4. Articulations des concepts utilisés dans cette thèse



Explication : la partie supérieure de la figure présente les concepts utilisés pour caractériser les réformes de modernisation des services d'eau potable. La caractérisation formelle des réformes est effectuée par le biais des concepts de Programme d'Action Publique Hydrique (PAPH) et de régulation. Notre grille de lecture associée est celle de la gouvernementalité et des technologies de pouvoir. Nous identifions quatre technologies de pouvoir distinctes qui caractérisent la gouvernementalité néolibérale. Parmi ces quatre technologies de pouvoir, nous nous intéressons plus particulièrement aux Instruments d'Action Publique (IAP) et aux échelles de gestion.

La partie inférieure du graphique présente les concepts utilisés pour caractériser la mise en œuvre des réformes de modernisation à l'échelle des services d'eau potable et les résistances observées. Les services d'eau potable peuvent prendre différentes formes territorialisées que nous présentons en termes de formes de solidarité hydrique. Chaque service d'eau potable est le résultat d'interactions entre des acteurs territorialisés (qui disposent d'un pouvoir hydrique, de différentes formes de capitaux, de ressources et qui peuvent réaliser des coalitions ou des alliances avec d'autres acteurs) et des objets d'actants (qui se délimitent entre actants physiques, techniques et infrastructurels). Ces services d'eau potable agissent au sein d'une configuration hydro-territoriale qui conditionne en partie leurs actions.

Source : Construction de l'auteur, 2016

Éléments de connaissance préalables concernant l'organisation générale des services d'eau potable en France

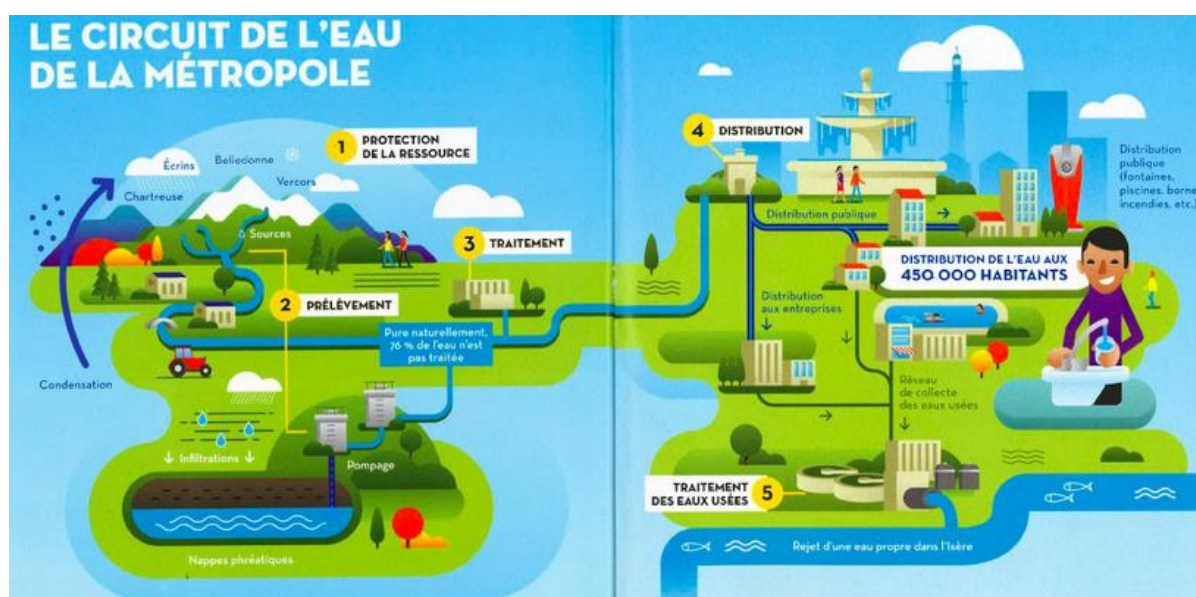
Ce paragraphe se veut être un préambule à destination du lecteur non averti et présentant succinctement les notions et éléments de base concernant l'organisation du secteur de l'eau nécessaires à une bonne compréhension des enjeux étudiés dans ce travail.

En ce qui concerne l'alimentation en eau potable, le service consiste à :

- capter l'eau par prélèvement dans une nappe souterraine, capter l'eau d'une source, capter l'eau d'un lac naturel ou artificiel ou encore d'un cours d'eau ;
- produire l'eau nécessaire et la rendre potable conformément aux prescriptions du code de la santé publique (ce qui implique la plupart du temps la nécessité de traiter l'eau par désinfection ou traitements lourds) ;
- la stocker au moyen de réservoirs et châteaux d'eau afin de la rendre disponible en continu ;
- la distribuer aux usagers au travers des canalisations. L'autre partie du « petit cycle de l'eau » concerne l'assainissement (épuration, évacuation des eaux usées) non traité dans cette thèse.

La **figure 5** présente la logique de fonctionnement général d'un service public d'eau potable du bassin grenoblois (ce que l'on appelle communément le « petit cycle de l'eau »).

Figure 5. Le petit cycle de l'eau dans l'agglomération grenobloise



Source : Journal de Grenoble-Alpes-Métropole, n° 1, Juin-Juillet-Août 2015

Le service d'eau potable dans sa forme actuelle (cf. **figure 3**) est très majoritairement organisé par les communes ou leurs groupements. En effet, depuis le XIX^e siècle et la mise en problème public des problématiques d'hygiène et de salubrité publique, les communes jouent un rôle prépondérant dans la distribution d'eau potable aux usagers. Historiquement et jusqu'au milieu du XIX^e siècle, les communautés d'habitants géraient souvent directement les services d'eau potable en bien commun. Cependant, ce n'est qu'avec la parution de la Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques de 2006 dite LEMA (art. L.2224-7 du CGCT) que la compétence distribution est devenue une compétence obligatoire des communes.

Dès le début du XX^e siècle, les communes se sont regroupées sous forme d'Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) en vue notamment d'assurer la compétence eau potable. En effet, les besoins d'investissement pour réaliser les réseaux et ouvrages ou le manque de ressource en eau à l'échelle communale ont poussé les communes à créer des syndicats d'eau (EPCI sans fiscalité propre). Plus récemment, l'apparition puis le développement de l'intercommunalité de projet sous forme d'EPCI à fiscalité propre a conduit le législateur à privilégier cette nouvelle échelle de gestion de l'eau au détriment du syndicat. Avec l'adoption des lois Modernisation de l'Action Publique Territoriale (MAPTAM) de 2014 et Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) de 2015, l'eau potable est devenue une compétence obligatoire des Métropoles dès le 1^{er} janvier 2015 et sera une compétence obligatoire des Communautés (Communautés de communes, Communautés d'agglomération et Communautés urbaines⁴¹) au 1^{er} janvier 2020. Ainsi, la gestion communale de l'eau est amenée à disparaître à court terme et les autres formes de gestion (gestion départementale, Associations Syndicales) risquent de devenir très marginales à moyen terme.

Le service public d'eau potable est juridiquement un Service Public Industriel et Commercial (SPIC) (art.2224-2 du CGCT). À ce titre, il est organisé sous la responsabilité du maire ou président du syndicat ou de l'EPCI et est à la fois soumis à des règles de droit public (respect des principes du service public, comptabilité publique, modalité d'organisation du service, respect des règles de la commande publique, contrôle et régulation publique, etc.) et de droit privé (relation de service à l'utilisateur, régime des agents employés du service d'eau). Le service public d'eau potable est financé principalement par l'utilisateur sur la base du tarif fixé par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI (principe de « l'eau paie l'eau ») et à titre annexe par des financements extérieurs (subventions du Département, des Agences de l'Eau,

⁴¹ L'eau potable était déjà une compétence obligatoire des Communautés Urbaines avant ces lois.

de l'Union européenne, etc.) et des transferts de charge entre le budget général de la collectivité et le budget de l'eau⁴². La tarification proposée par la collectivité doit respecter le principe d'égalité de traitement entre les usagers devant le service public. La facture de l'utilisateur comprend habituellement une partie fixe (qui tient compte des conditions d'exploitation du service et des investissements nécessaires) et une partie variable (proportionnelle au volume d'eau consommé par l'utilisateur) (FNCCR, 2016). Dans certains cas, le préfet peut autoriser la fixation d'un prix de l'eau au forfait⁴³. L'utilisateur paie également par sa facture des redevances à destination de l'Agence de l'Eau de son bassin hydrographique⁴⁴. Pour autant, malgré la classification du service d'eau potable par la puissance publique en termes de SPIC, « les services d'eau ne relèvent pas directement du marché, puisque l'offre et la demande ne sont pas mises directement en confrontation » (HELLIER, 2011 : 215).

Deux modes de gestion des services publics d'eau potable sont possibles : la gestion directe et la gestion déléguée⁴⁵ (cf. **Figure 6**).

La gestion directe ou en régie est une forme de gestion publique du service d'eau potable exercée directement par la collectivité autorité organisatrice du service. Il existe trois formes de gestion en régie possibles suivant le degré d'intégration du service à la collectivité (régie directe, régie dotée de l'autonomie financière, régie dotée de la personnalité morale). La gestion directe n'exclut pas le recours aux entreprises privées par marchés publics pour diverses opérations (relève des compteurs, travaux sur les canalisations, relation usager, etc.).

La gestion déléguée est un mode de gestion qui consiste pour l'autorité organisatrice à passer un contrat avec un opérateur privé⁴⁶ ou public⁴⁷ pour lui transférer la gestion et les risques liés à l'exploitation du service (FNCCR, 2016). La délégation de service public est encadrée par de nombreux textes (obligation de mise en concurrence, limitation de la durée

⁴² Les transferts de charge entre budget général et budget de l'eau sont possibles pour les communes et EPCI de moins de 3 000 habitants (art.L2224-2 du CGCT).

⁴³ Le forfait est un type de tarification défini à l'avance et indépendant des volumes consommés par l'utilisateur.

⁴⁴ La France est divisée en six bassins hydrographiques, chaque bassin hydrographique disposant d'une Agence de l'Eau. Un bassin hydrographique est une zone de déversement des eaux délimitée par une ligne de partage des eaux.

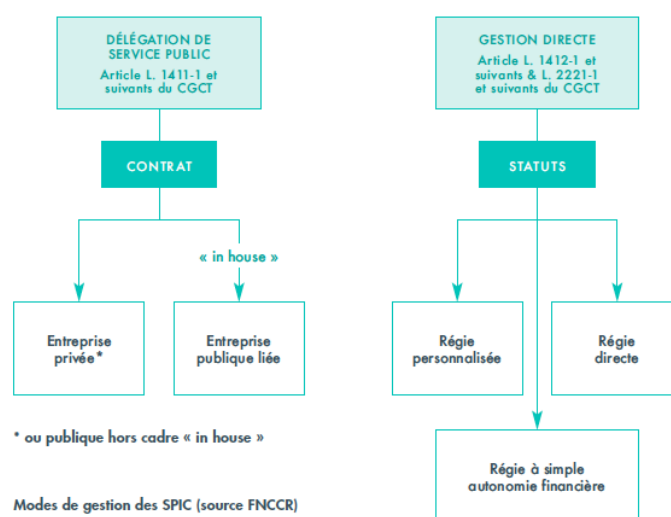
⁴⁵ Les communes et leurs groupements (et par exception les Associations syndicales et Départements exerçant encore la compétence eau) sont les autorités organisatrices des services d'eau potable même dans le cas où le service est délégué à un opérateur privé. En effet, la collectivité publique demeure toujours garante du bon respect des missions d'intérêt général et elle doit à ce titre contrôler les missions exercées par son délégataire.

⁴⁶ Trois des quatre opérateurs privés *leaders* mondiaux du secteur sont français : La Lyonnaise des Eaux, la SAUR et VEOLIA.

⁴⁷ Des opérateurs semi-publics ou 100 % publics sont présents dans certains territoires sous la forme de Sociétés d'Économie Mixte (SEM) ou de Sociétés Publiques Locales (SPL).

des contrats, obligations de transparence, etc.). Trois types de contrats de délégation de service public existent suivant le degré de délégation du service à l'opérateur (gérance, affermage, concession). L'affermage est aujourd'hui le mode de gestion délégué le plus pratiqué en France⁴⁸.

Figure 6. Les modes de gestion du service public d'eau potable



Source : FNCCR, 2016 : 95

Selon le rapport 2015 de l'Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement (données 2012), 61 % des usagers des services publics d'eau potable en France relèvent d'une gestion déléguée, mais la gestion directe demeure largement majoritaire en nombre de services (69 %) ⁴⁹ ce qui veut dire que la gestion déléguée concerne majoritairement les services de taille importante.

Les missions qui doivent être exercées exclusivement ⁵⁰ par les autorités organisatrices des services d'eau potable sont : – l'analyse des besoins et des attentes des usagers ⁵¹ ; – la réponse aux exigences réglementaires et au premier rang desquelles la nécessité de distribuer une

⁴⁸ L'affermage consiste pour la collectivité à transférer l'exploitation et l'entretien des équipements à un opérateur. Celui-ci se rémunère directement auprès des usagers. La collectivité demeure par contre responsable des investissements à réaliser.

⁴⁹ Source : http://www.services.eaufrance.fr/panorama/rapports#Rapport_2012_France_entiere

⁵⁰ Ces missions d'autorité organisatrice relèvent du pouvoir exécutif de la collectivité locale et ne peuvent pas faire l'objet de délégation à un intervenant extérieur (mais la collectivité locale peut faire appel à des conseils extérieurs).

⁵¹ L'autorité organisatrice du service d'eau doit obligatoirement créer un Comité Consultatif des Services Publics Locaux (CCSPL), que le service soit en régie ou en délégation de service public si la commune exerçant la compétence eau potable a plus de 10 000 habitants ou si l'Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) exerçant la compétence eau potable regroupe plus de 50 000 habitants.

eau conforme aux standards de qualité (art. R.1321-2 du Code de la santé publique); - la fixation des objectifs et la définition des priorités; - la planification des investissements et des actions à conduire; - le choix du mode de financement (politique tarifaire et recours à l'emprunt); - le choix du mode de gestion du service (régie, délégation de service public); - le contrôle des intervenants publics et privés mobilisés; - l'évaluation de la performance et de la politique du service; - la réalisation d'un Rapport annuel sur le Prix et la Qualité du Service de l'eau (RPQS); - l'élaboration d'un schéma de distribution d'eau potable qui délimite les zones desservies par le service d'eau potable de la commune et présente un descriptif détaillé du réseau (art. L2224-7-1 du CGCT)⁵²; - le calcul annuel des Indicateurs de Performance (IP); - l'adoption d'un règlement de service à l'utilisateur; - l'atteinte d'un certain niveau de rendement (art. D213-48-14-1 et L213-10-9-V du Code de l'Environnement) (FNCCR, 2016).

En dehors des communes et de leurs groupements, d'autres acteurs sont impliqués dans la gestion de l'eau potable tels que - l'Union européenne; - l'Agence Française pour la Biodiversité (AFB) ex-ONEMA; - les Agences de l'eau; - les services déconcentrés de l'État; - la société civile.

Ces acteurs assurent la régulation générale du secteur. D'après Stéphane GHIOTTI (2010), le niveau européen fixe les Normes et les objectifs; le niveau national garantit leur respect et leur application; les Agences de bassin, services de l'État, collectivités territoriales et syndicats mettent en œuvre les Normes; enfin, la société civile participe également à la régulation du secteur, mais de façon moins directe.

L'Union européenne est la principale institution qui élabore les Normes de gestion de l'eau. Ces Normes sont formalisées majoritairement dans le cadre de directives qui sont ensuite transcrites en droit interne.

À l'échelle nationale, l'AFB (ex-ONEMA)⁵³ assure la coordination nationale des politiques de l'eau, garantit le respect des Normes européennes, favorise des actions en termes de

⁵² Dans ces zones, la commune ne peut refuser le branchement au réseau que pour des motifs exceptionnels relatifs au droit de l'urbanisme (construction non autorisée par exemple) ou argumenter son refus sur des raisons objectives (coût ou impossibilité technique...). *A contrario*, chaque habitant peut disposer d'un système d'alimentation en eau personnel (forage, source privée, etc.) qui doit cependant être déclaré en mairie.

⁵³ L'ONEMA a été créé en 2006 et est financé par des prélèvements sur les budgets des Agences de l'Eau. Au 1^{er} janvier 2017, l'ONEMA a fusionné avec l'Agence des aires marines protégées, les Parcs Nationaux de France et l'Atelier technique des espaces naturels pour former l'Agence Française pour la Biodiversité.

recherche et développement et produit, collecte, analyse et coordonne les systèmes d'information nationaux sur l'eau.

Les Agences de l'Eau sont des Établissements Publics Administratifs (EPA) chargés de mettre en œuvre les politiques de l'eau à l'échelle des six bassins hydrographiques français. Leur but est de favoriser « une gestion équilibrée et économe de la ressource en eau et des milieux aquatiques, l'alimentation en eau potable, la régulation des crues et le développement durable des activités économiques » (art. L213-8-1 Code de l'environnement). Les Agences de l'Eau poursuivent leurs missions par l'adoption de programmes pluriannuels financés par des redevances prélevées sur les usagers de l'eau (domestiques⁵⁴, industriels, agriculteurs). Les Agences de l'Eau attribuent ensuite des subventions en fonction des objectifs qu'elles se sont fixées. Longtemps, le rôle principal des Agences de l'Eau a été d'aider les services d'eau potable ruraux à s'équiper en infrastructures. Aujourd'hui, le rôle des Agences tend à évoluer vers des missions de protection et de reconquête des milieux aquatiques (FNCCR, 2016).

Les services déconcentrés de l'État organisés à l'échelon départemental ou régional sont nombreux bien que leurs capacités d'action se soient réduites ces dernières années dans le cadre du désengagement de l'État des territoires. On peut noter au niveau régional l'existence de la Direction Régionale de l'Environnement et du Logement (DREAL) qui joue un rôle en termes de police de l'eau et celui de l'Agence Régionale de Santé (ARS) qui assure des missions en ce qui concerne les aspects sanitaires (notamment de contrôle de la qualité de l'eau potable distribuée à l'usager). Au niveau départemental, la Direction Départementale des Territoires (DDT) assure des missions d'information, d'appui et de conseil auprès des services d'eau potable. Elle porte également des actions relatives à la police de l'eau, aux captages prioritaires ou encore aux problématiques de pollution.

Enfin, les acteurs de la société civile participent également à la gouvernance du secteur que ce soit au niveau des Agences de l'Eau où ils siègent aux côtés des industriels et du monde agricole, au niveau des services d'eau avec la participation aux Comités Consultatifs des Services Publics Locaux (CCSPL) mis en place de façon obligatoire dans les services d'eau de plus de 10 000 habitants ou, de façon plus informelle, par des mécanismes d'interpellation citoyenne ou via le militantisme associatif.

⁵⁴ Les redevances des usagers domestiques sont prélevées directement sur la facture des usagers.

Présentation du terrain de recherche

Les données présentées dans ce paragraphe sont principalement issues d'un rapport technique que nous avons rédigé dans le cadre de notre activité professionnelle pour le compte de la Communauté de l'Eau (CEP, 2014b).

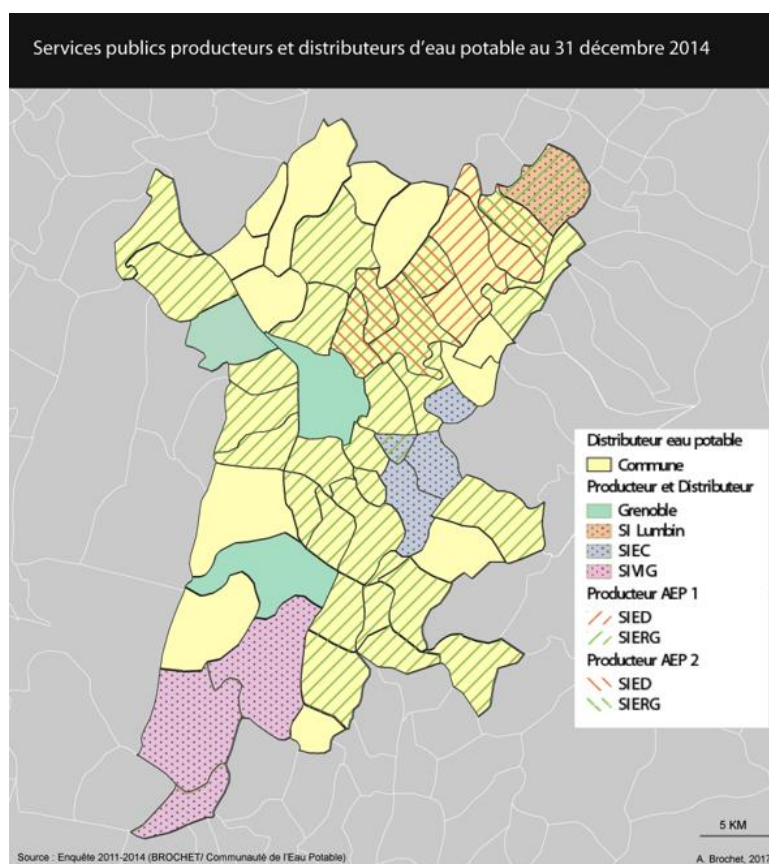
De façon générale, la situation présentée dans ce paragraphe est celle qui prévalait lors de notre enquête de terrain (2011-2014), c'est-à-dire, la situation préalable à la transformation de la Communauté d'agglomération de Grenoble-Alpes en Métropole en 2015 et qui a conduit à transférer la compétence eau potable au niveau intercommunal⁵⁵.

La délimitation du terrain de recherche retenu dans le cadre de ce travail doctoral a été fixée dès 2009 par les acteurs adhérents à la Communauté de l'Eau de la région urbaine de Grenoble. Il s'agit du périmètre de la Communauté d'Agglomération (CA) « Grenoble Alpes Métropole » telle qu'elle existait en 2009 (27 communes) et auquel s'ajoutent les aires de compétence des principaux syndicats producteurs d'eau potable de l'agglomération « à cheval » sur le périmètre de la CA (Syndicat Intercommunal des Eaux de la Région Grenobloise (SIERG), Syndicat Intercommunal des Eaux de la Dhuy (SIED), Syndicat Intercommunal des Eaux de Casserousse (SIEC)). Au total, 53 structures exerçant au moins une des six compétences eau potable définie par le CGCT (art. L.2224-7) ont été enquêtées (dont 49 communes).

La **carte 1** présente le périmètre retenu comme terrain de recherche.

⁵⁵ L'évolution du périmètre de la Communauté d'agglomération au cours des cinq dernières années et sa transformation en Métropole au 1^{er} janvier 2015 a conduit à un rapprochement progressif du terrain de recherche avec le périmètre de la Métropole. Il subsiste néanmoins quelques différences entre le périmètre de recherche et celui de la Métropole. Ainsi, certaines collectivités qui ne sont pas partie prenante à la Métropole (Biviers, Montbonnot-Saint-Martin, Le Versoud, Saint-Ismier, Saint-Nazaire-les-Eymes, Bernin, Villard-Bonnot et Crolles) sont incluses dans l'étude tandis que d'autres (Notre-Dame-de-Commiers, Saint-Georges-de-Commiers, Saint-Barthélémy-de-Séchilienne, Séchilienne, Vaulnaveys-Le-Haut et Vaulnaveys-Le-Bas) ne le sont pas.

Carte 1. Les services publics producteurs et distributeurs d'eau du périmètre étudié (situation existante jusqu'au 31 décembre 2014).



Explication : La carte présente les services producteurs et distributeurs d'eau potable sur le périmètre étudié. Les services distributeurs d'eau sont indiqués par un fond jaune. Les communes ayant transféré leur compétence distribution sont indiquées en fond coloré et avec pointillés. Les communes de Grenoble, de Sassenage et de Varcis qui ont transféré leur compétence production et distribution à la Régie des Eaux de Grenoble sont indiquées en vert. Les hachures orange ou vertes présentent les communes qui adhèrent par ailleurs à un syndicat producteur d'eau. Le sens des hachures indique le producteur principal d'eau et le producteur secondaire lorsque les communes adhèrent à deux syndicats. La carte n'indique pas la présence des ASA ou ASL.

Source : Construction de l'auteur, 2017

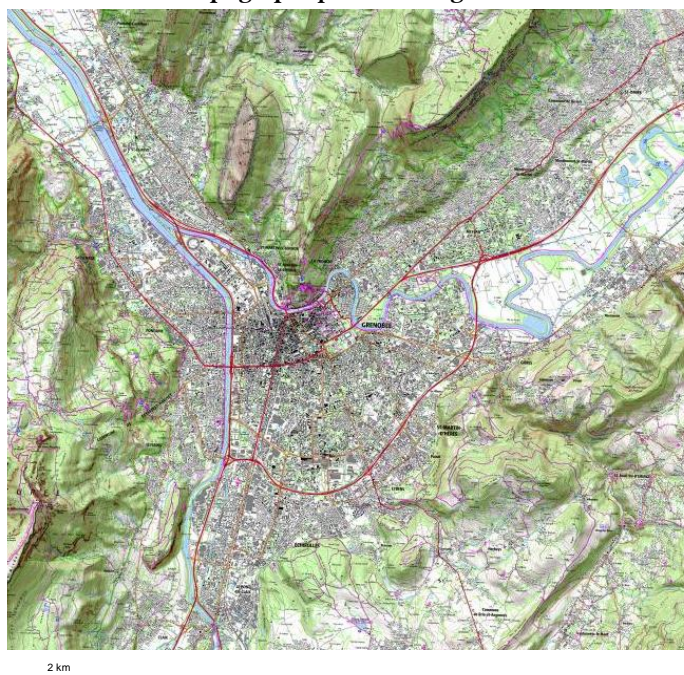
Contexte géographique

Le terrain de recherche retenu s'étend au nord-ouest de la commune de Veurey-Voroize jusqu'à la commune de Crolles au nord-est. Au sud, le Syndicat Intercommunal de Vif Le Gua et miribel lanchâtre (SIVIG) est le service le plus méridional du périmètre.

Le contexte physique de la zone d'étude est marqué par l'existence d'un environnement montagnard dont le signe le plus marquant est la présence de trois massifs au cœur de l'agglomération : – au nord, le massif de la Chartreuse ; – à l'est, celui de Belledonne et ; – à

l'ouest celui du Vercors. Cet environnement exceptionnel a un impact certain sur l'urbanisation, le relief venant circonscrire l'expansion de l'agglomération au sein de ce que l'on appelle communément « l'Y grenoblois ». Outre son environnement montagnard, la zone d'étude est caractérisée hydrologiquement par les confluences du Drac et de la Romanche (au sud) et du Drac et de l'Isère (au nord-ouest) (cf. **carte 2**).

Carte 2. Carte IGN topographique de la région urbaine de Grenoble



Source : IGN, 2016, <http://geoportail.gouv.fr>

Concernant plus spécifiquement la ressource hydrique, la zone étudiée est marquée par l'existence de ressources souterraines abondantes et de très bonne qualité, et situées à proximité du cœur de l'agglomération. Ainsi le SIERG et la ville de Grenoble, les deux principaux producteurs d'eau potable de l'agglomération grenobloise distribuent une eau potable, sans traitement et pour une composition chimique comparable à celle des grandes eaux de table françaises. Plus spécifiquement, on note du fait du relief spécifique de l'agglomération et de sa situation géographique au cœur des Alpes françaises, l'existence d'un très grand nombre de ressources communales utilisées pour desservir en eau potable les usagers de l'agglomération. Cette caractéristique contraste avec la majeure partie des métropoles françaises qui disposent d'un nombre plus limité de ressources. En effet, dans la zone étudiée, de nombreuses communes se situent à flanc de montagne (souvent, une partie de la commune est située dans la vallée et plusieurs hameaux sont disséminés sur les

versants des massifs⁵⁶). La topographie particulière de ces communes peut à la fois être un atout et une contrainte pour la gestion du service d'eau. L'existence de ressources locales est un atout lorsque le service est lui-même producteur d'eau et que le relief est jugé favorable pour une adduction gravitaire. En effet, dans ce cas, l'eau est souvent puisée dans des sources de montagne situées à proximité des lieux de desserte. Elle s'écoule alors de façon gravitaire et alimente *in fine* tout ou partie du territoire communal. Cette situation a un intérêt certain, celui de la proximité de la ressource qui évite la construction de coûteux réseaux d'adduction sur des distances importantes. L'écoulement gravitaire permet aussi de réaliser de substantielles économies (absence de dispositifs techniques sophistiqués : stations de pompes, de surpression, de reprise, etc.). Mais, cette topographie spécifique peut également être une contrainte pour l'économie du service. Parfois, l'eau des sources est de piètre qualité et oblige les collectivités à mettre en place des dispositifs de traitement de l'eau sophistiqués et onéreux. De plus, bien souvent aucune continuité géographique de l'urbanisation n'existe entre les habitations situées dans la vallée et celles situées sur les versants ou en zone de montagne. Cette situation peut avoir un impact direct sur le service d'eau dont l'économie est marquée par la prépondérance des coûts fixes (canalisations, réservoirs, dispositifs techniques) dans le cadre d'un service en situation de monopole naturel⁵⁷. En effet, dans le cas de hameaux isolés non pourvus en ressources locales, il est nécessaire de tirer des canalisations jusqu'à ces hameaux pour les desservir en eau, ce qui constitue un coût particulièrement important dans le cadre d'habitats dispersés et peu denses (ce coût peut être encore renchéri dans le cas où il faut installer des dispositifs de pompage pour faire « remonter » l'eau depuis le bas service). Plus communément, les hameaux isolés sont desservis par des ressources locales. Ces spécificités expliquent le maintien d'un nombre élevé de sources communales, mais également la séparation technique entre « hauts »⁵⁸ (partie des communes situées sur un versant ou en zone de montagne) et « bas services »⁵⁹ (partie des communes situées dans les vallées). Pour prendre un exemple, la commune de

⁵⁶ C'est par exemple le cas des communes de Seyssins, Seyssinet-Pariset, Sassenage, Eybens, Fontaine, Corenc, La Tronche, Saint-Martin-le-Vinoux, etc.

⁵⁷ Une branche d'activité est en situation de monopole naturel sur un territoire plus ou moins vaste, lorsque les économies d'échelle y sont très fortes. Cette situation se présente le plus souvent lorsque l'activité de la branche est fondée sur l'utilisation d'un réseau au coût très élevé, ce qui tend à donner un avantage déterminant à l'entreprise dominante puis, après disparition des concurrents, conduit à une situation de monopole. En effet, il est considéré dans ce cas qu'une duplication du réseau est trop onéreuse pour être profitable à une entreprise (BAUMOL, 1982).

⁵⁸ Un « haut service » se rapporte aux réseaux situés en altitude sur les versants de collines ou montagnes. Un haut service peut parfois être desservi de façon gravitaire par des sources situées en amont des habitations. S'il n'y a pas de ressource locale sur le haut service, il est alors nécessaire de mettre en place de coûteux dispositifs de relevage de l'eau.

⁵⁹ Le « bas service » concerne la partie d'un réseau d'eau potable situé dans une plaine ou une vallée et qui ne nécessite habituellement pas la mise en place de dispositifs de pompage ou de relevage.

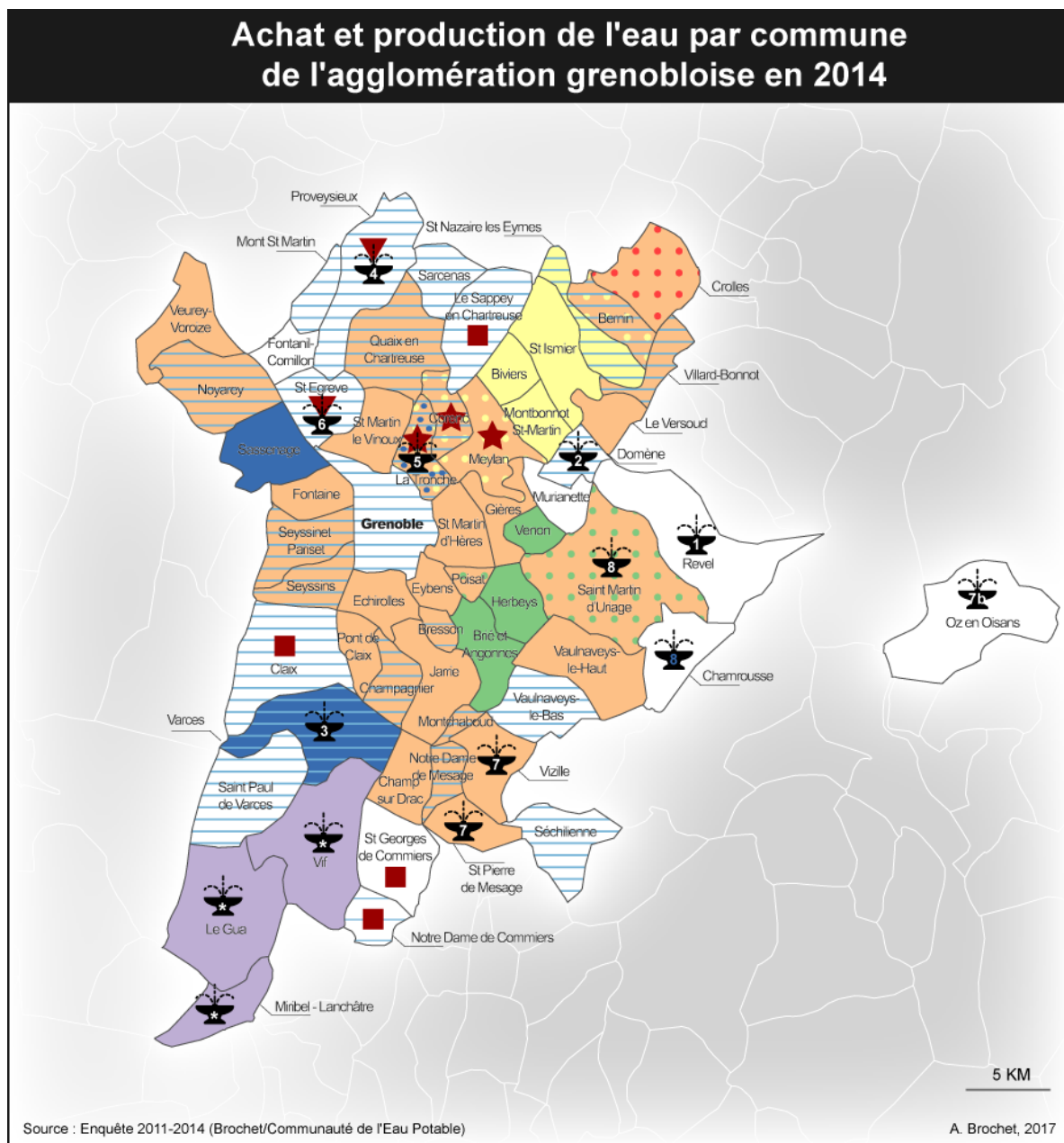
Seyssinet-Pariset dispose actuellement pour 5 000 abonnés d'un réseau de 33 kilomètres, dont 10 km en montagne.

Cette séparation technique du réseau d'eau potable a souvent conduit à scinder l'organisation politique de la gestion de l'eau entre plusieurs producteurs et distributeurs qui approvisionnent chacun une partie des territoires communaux (par exemple la commune de La Tronche est alimentée par quatre fournisseurs : Eau de Grenoble et le SIERG pour le « bas » service, le SIED et une Association Syndicale Autorisée (ASA) pour le « haut » service) rendant le paysage administratif de la gestion de l'eau très complexe.

Enfin, il est intéressant de rappeler que les caractéristiques géographiques et climatiques du territoire exposent les services à des événements naturels spécifiques qui renchérissent le coût global du service et conduisent certains services d'eau à couper régulièrement l'eau d'une partie de la population. La rupture des canalisations pour cause de gel est un phénomène fréquent en hiver et nécessite une organisation spécifique des services durant cette période. Dans le cas des services les plus petits, cela peut entraîner l'indisponibilité administrative des agents pendant plusieurs semaines. De même, les glissements de terrain et chutes de pierres sont relativement fréquents dans certaines zones.

La **carte 3** montre la complexité de l'origine de l'eau dans l'agglomération.

Carte 3. Achat et production d'eau par commune de l'agglomération grenobloise en 2014



Achat d'eau des communes

- Eau de Grenoble
- SIEC
- SIED
- Syndicat Lumbin-la-Terrasse
- SIERG
- SIVIG
- Commune productrice de son eau potable

Origine de l'eau

Avec respectivement :



1. Murianette SIED ; 2. Murianette ; 3. Grenoble Aquifère ; 4. ASA Bréduire Châtellard ; 5. Fontaine Galante ; 6. Fontanil ; 7. SIERG Aquifère ; 7b Ressource Secours SIERG Aquifère ; 8. SIEC ; 9. SIED ; * SIVIG

Relations avec les Associations Syndicales Autorisées (ASA) et Associations Syndicales Libres (ASL)

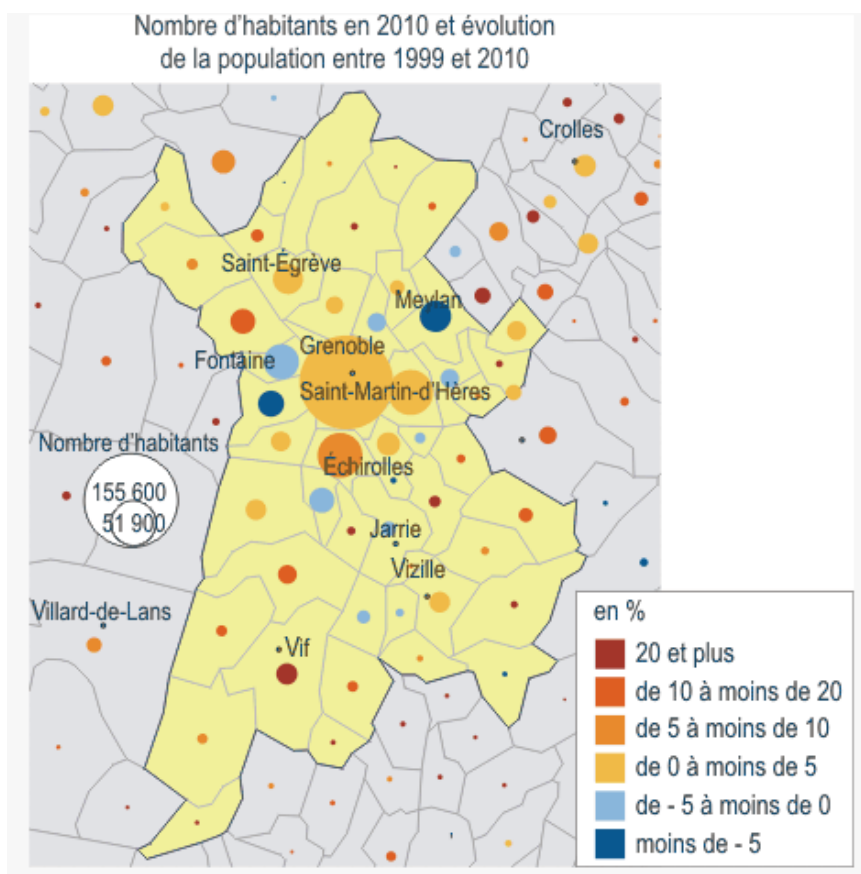
- Une partie de la commune est desservie par une ASA ou des ASL
- Une partie de la commune est desservie par l'ASA de Bréduire - Châtellard
- Une partie de la commune est desservie par l'ASA de Fontaine Galante

Source : Construction de l'auteur, 2017

Contexte démographique

L'unité urbaine de Grenoble est la 11^e de France et rassemble plus de 500 000 habitants. Elle est marquée par une très forte densité de l'habitat au cœur de l'agglomération⁶⁰ et *a contrario* par une densité qui est la plupart du temps inférieure à 500 hab./km² dans les trois branches de l'« Y grenoblois »⁶¹ (cf. **carte 4**).

Carte 4. Démographie de l'agglomération grenobloise



Source : INSEE, recensement de la population 1999 et 2010

Cette répartition hétérogène de la population sur le territoire a de nombreuses incidences sur la gestion de l'eau potable et plus précisément sur le prix payé par l'utilisateur. En effet, une faible densité d'utilisateurs couplée à une superficie communale importante (comportant de nombreux hameaux isolés) conduit à une augmentation significative des coûts fixes du service et donc du prix payé par l'utilisateur.

⁶⁰ À Grenoble, la densité était de 8 683 hab./km² en 2011, se plaçant parmi les villes les plus denses de France.

⁶¹ Biviers, Bresson, Champ-sur-Drac, Jarrie, Noyarey, Saint-Ismier, Varcès-Allières-et-Risset, Venon, etc.

Il faut également rappeler que si certaines communes bénéficient d'une population relativement stable depuis plusieurs décennies (Grenoble, Echirolles, Fontaine, Pont-de-Claix) d'autres sont toujours en forte expansion démographique (Fontanil-Cornillon, Gières, Seyssins), ce qui joue sur le coût du service d'eau et le prix payé par l'utilisateur. On peut noter que très peu de communes de l'agglomération grenobloise accueillent des résidences secondaires ou emplois saisonniers, ce qui ne conduit pas à renchérir le coût du service par surdimensionnement des réseaux d'eau (excepté le cas de quelques communes du Balcon de Chartreuse).

Enfin, un autre élément important concerne la faiblesse démographique relative de la ville-centre par rapport au reste de l'agglomération. En effet, la commune de Grenoble représente à peine plus du tiers de la population de l'ensemble de l'agglomération. Cette caractéristique d'une ville-centre peu peuplée a pu jouer historiquement sur l'équilibre des rapports de force politique dans l'agglomération et *in fine* sur l'organisation politique des syndicats d'eau. En effet, plusieurs chercheurs (PRIGENT, 2006; LE BRAS, 2003) ont montré que l'agglomération grenobloise est marquée par l'existence d'un pouvoir communal fort et d'une intercommunalité consensuelle privilégiant l'accord des communes sur l'imposition de solutions par les pouvoirs intercommunaux.

Le contexte politique

L'agglomération grenobloise est caractérisée par une polarisation géographique des sensibilités politiques communales. Alors que la ville-centre a connu à plusieurs reprises l'alternance politique, certaines villes de la première couronne de l'agglomération ont de longue date élu un maire communiste à leurs têtes (depuis la seconde guerre mondiale pour les communes d'Echirolles, Saint-Martin-d'Hères et Fontaine); constituant une ceinture rouge autour de la ville centre. De manière plus générale, un certain nombre de collectivités du sud de l'agglomération sont historiquement ancrées à gauche (Vizille, Pont-de-Claix, Eybens, Champ-sur-Drac). *A contrario*, certaines communes de la vallée du Grésivaudan (bien qu'elles aient pour la plupart d'entre elles connu l'alternance politique) sont traditionnellement classées à droite (Meylan, Saint-Ismier, La Tronche, Corenc).

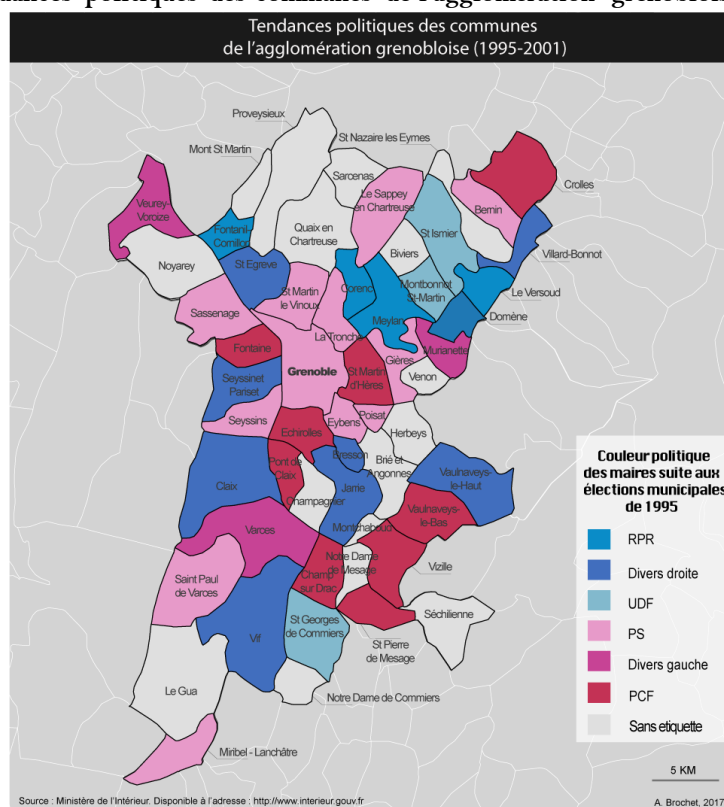
Cette structuration politique d'une agglomération aux sensibilités politiques différentes suivant les espaces de vie des habitants (centre, sud et est principalement) trouve un écho certain dans l'organisation intercommunale des services d'eau. Ainsi, le périmètre

d'intervention des différents producteurs d'eau potable est en partie lié historiquement à la coloration politique des communes étudiées.

Néanmoins, un deuxième élément vient tempérer cette analyse. Depuis les années 1990, le dialogue s'est constamment renforcé entre les principaux producteurs d'eau. Ceci a conduit à des évolutions notoires. Ainsi, des interconnexions permanentes et de secours ont été réalisées entre les principaux producteurs d'eau. La création de plateformes d'échanges telles que la Commission Locale de l'Eau (CLE) du SAGE Drac-Romanche ou la Communauté de l'Eau de la région urbaine de Grenoble est le signe d'un dialogue accru entre services. La mutualisation récente des services du SIERG et d'Eau de Grenoble au sein d'une Société Publique Locale (SPL) unique est également un signe que la polarisation politique de l'agglomération joue aujourd'hui un rôle moins déterminant et ceci dans le cadre général de renforcement de la décentralisation et de construction d'une intercommunalité renforcée plus intégrée.

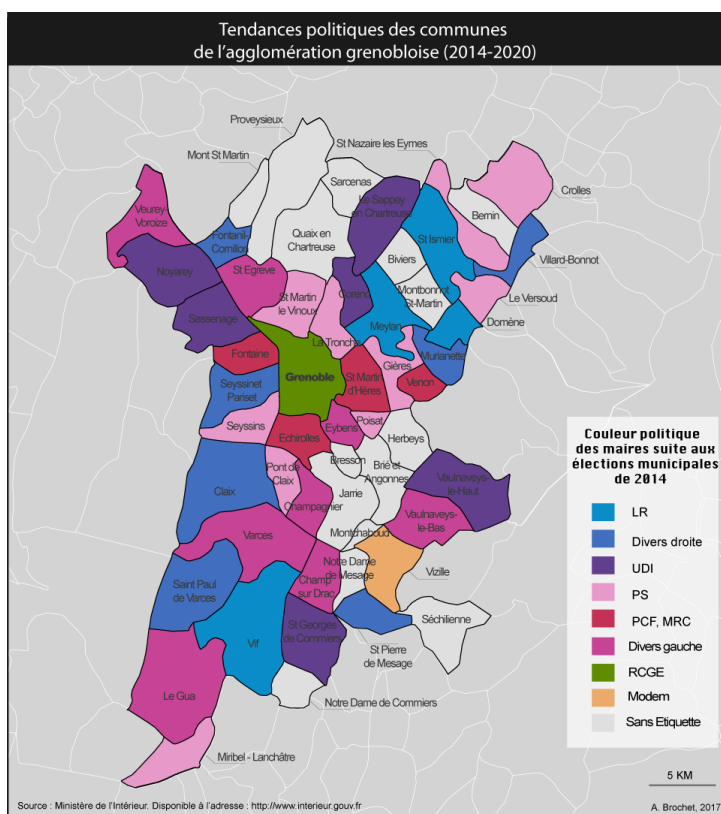
Enfin, les vingt dernières années ont connu des évolutions quant aux sensibilités politiques des habitants de certaines communes de l'agglomération. À titre d'illustration, les **cartes 5 et 6** présentent les couleurs politiques des communes suite aux élections de 1995 et 2014.

Carte 5. Tendances politiques des communes de l'agglomération grenobloise (1995-2001)



Source : Construction de l'auteur, 2017

Carte 6. Tendances politiques des communes de l'agglomération grenobloise (2014-2020)



Source : Construction de l'auteur, 2017

Le contexte économique

La région grenobloise (et plus largement la région Rhône-Alpes) est marquée par un dynamisme économique certain. Depuis, le début du XIX^e siècle, le modèle de développement de l'agglomération s'est appuyé sur un partenariat entre l'université, la recherche et l'industrie.

« Quelques dates jalonnent cette période. En 1895, la municipalité de Grenoble et l'Université scientifique proposent un cours municipal sur l'électricité scellant ainsi une relation forte et quasi permanente entre les milieux universitaires et les institutions politiques. En 1925, une exposition internationale sur l'électricité viendra conforter ce patrimoine de savoir et de savoir-faire sur la maîtrise de l'électricité. Dans les années 1950 se sont constituées les écoles d'ingénieur et un pôle de recherche publique impulsé par Louis Néel, prix Nobel de Physique » (PECQUEUR, 2005a : 261).

Ce lien entre université, entreprises et collectivités locales a encore récemment été reconnu par la sélection du projet « Université Grenoble-Alpes : université de l'innovation » comme initiative d'excellence (Iindex2).

Le dynamisme économique repose sur une particularité grenobloise, celle de l'utilisation de ressources spécifiques pour assurer le développement économique de l'agglomération (houille blanche⁶² au 20^e siècle, micro-nanotechnologies, biotechnologies et nouvelles technologies de l'énergie aujourd'hui) (PECQUEUR, 2005a). Cette particularité d'une agglomération marquée à la fois par la richesse de ses ressources naturelles et d'une haute qualification des actifs a fait de la région grenobloise un des territoires les plus innovants de France (second pôle de recherche public français).

« Dans le domaine de la mécanique fine (turbines Neyrpic) ou de la maîtrise de l'électricité (haute et basse tension avec Merlin-Gérin), l'agglomération grenobloise a acquis une spécificité dans ces technologies qui l'autorise à accumuler les compétences. Au début des années 70, la création d'une zone d'innovation et de recherche Scientifique et Technologie (ZIRST) qui fonctionne comme une pépinière d'entreprises de "haute technologie" dédiée aux prototypes plutôt qu'à la production de masse résulte d'une négociation réussie par les acteurs locaux vis-à-vis des finances publiques de l'État. Cet ensemble de réalisations crée une forme d'irréversibilité (certes fragile dans le contexte mondial) où des métiers se déclinent dans une culture locale dans laquelle les principaux acteurs se reconnaissent. On est proche de "l'atmosphère industrielle" dont parlait A. Marshall à propos des Districts Industriels. Cette culture constitue un avantage cumulé, une ressource non marchande active et forgée spécifiquement dans l'espace grenoblois » (PECQUEUR, 2005a : 261).

À côté de ces activités *leaders*, il faut également préciser l'importance des secteurs de la mécanique, de la chimie et du secteur tertiaire, ce dernier secteur étant aujourd'hui le principal employeur de l'agglomération (CCI, 2004).

Économiquement parlant, la vallée du Grésivaudan est le secteur le plus dynamique qui concentre une majeure partie des entreprises de micro et de nanotechnologies (Bernin, Crolles et Montbonnot-Saint-Martin). Le sud de l'agglomération est également caractérisé par une concentration industrielle importante (Pont-de-Claix et Jarrie notamment), mais dont l'activité (contrairement au Grésivaudan) chimique est en déclin (*Ibid*).

Les atouts économiques de l'agglomération ont attiré à Grenoble et dans sa périphérie de grands groupes industriels, implantés à l'international (Caterpillar, ST Microelectronics, Schneider Electric, Hewlett Packard, Becton Dickinson etc.). Depuis une décennie, on peut retenir de grandes tendances dans l'économie de l'agglomération : - un maintien du tissu industriel avec une évolution plus favorable qu'en Auvergne-Rhône-Alpes ; - une hausse

⁶² La houille blanche est une expression développée dans la région grenobloise à la fin du XIX^e siècle qui désigne l'utilisation de l'énergie produite par des chutes d'eau.

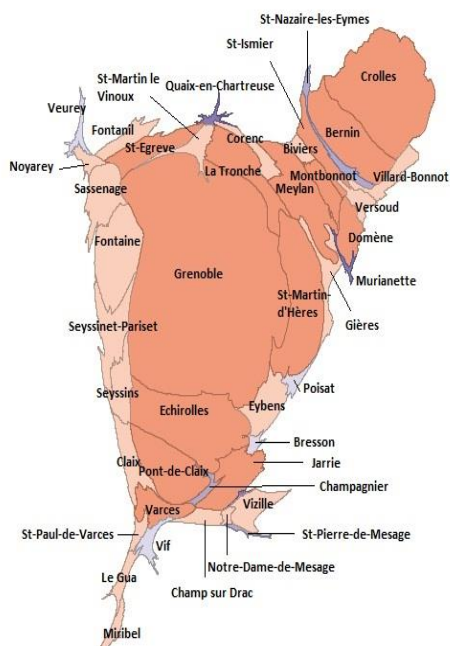
importante du nombre d'établissements dans le secteur du BTP ; - une augmentation du tissu des services (*Ibid*). À noter également que l'agglomération concentre un certain nombre d'établissements dont le siège est situé au sein même de l'agglomération, mettant en exergue le dynamisme des entrepreneurs locaux (*Ibid*).

Ces caractéristiques économiques spécifiques ont des conséquences certaines sur l'organisation des services d'eau. En effet, les entreprises industrielles se sont souvent implantées dans la région grenobloise du fait des caractéristiques spécifiques de la ressource en eau (quantité, qualité, proximité, faible coût). Ainsi, les industries chimiques du sud de l'agglomération (Pont-de-Claix et Jarrie), les industries de pointe en matière de nanotechnologies de la vallée du Grésivaudan (Bernin et Crolles notamment) ou encore les centres de recherche et plus largement le campus universitaire (Saint-Martin-d'Hères) sont de très gros consommateurs d'eau potable. Cette demande importante en eau a conduit à une organisation spécifique des réseaux d'adduction des deux principaux producteurs (Eau de Grenoble et le SIERG) qui se sont étendus en fonction des demandes de ces entreprises. Par exemple, l'extension du réseau d'adduction du SIERG jusqu'à la ville de Crolles (qui héberge notamment l'entreprise ST Microelectronics qui a consommé en 2010 2 749 751 m³) dans le courant des années 1990, fait écho à cette logique.

La **carte 7** réalisée suivant un procédé d'anamorphose⁶³ met en lumière la spécificité des communes moyennes qui hébergent de gros consommateurs industriels (Crolles, Bernin, Pont-de-Claix).

⁶³ L'anamorphose est la déformation d'une image à l'aide d'un système optique ou une transformation mathématique.

Carte 7. Carte en anamorphose : surface des communes proportionnelles aux consommations d'eau 2009



Source : Communauté de l'Eau Potable, 2010

Le contexte social

L'agglomération grenobloise est marquée par l'existence de zones très hétérogènes socialement au sein de l'agglomération. Pour prendre quelques exemples ; en 2005, le revenu imposable moyen par foyer fiscal était 4,6 fois plus élevé à Corenc qu'à Pont-de-Claix (source INSEE, 2014). La première commune citée était en 2007, la première ville de France pour le revenu par habitant⁶⁴ (hors région parisienne) tandis que Pont-de-Claix était sur la même période la commune aux plus faibles revenus de l'ensemble du département de l'Isère⁶⁵. Il faut préciser que ces disparités n'ont pas toujours été aussi importantes. En effet, vingt ans plus tôt, l'écart n'était que de 1 à 2,4 entre ces communes. D'après l'INSEE (2008), l'accroissement des inégalités est avant tout dû à une croissance importante des revenus dans les communes les plus aisées (INSEE, 2014).

Outre une répartition inégale des richesses, l'agglomération est marquée par une précarité importante d'une partie des habitants des zones urbaines les plus denses. Ainsi, c'est dans la

⁶⁴ http://lexpansion.lexpress.fr/actualite-economique/corenc-fortunes-perchees_476296.html. En 2015, la commune de Corenc demeure la première commune de Rhône-Alpes par le revenu fiscal moyen de ses ménages (INSEE, 2015).

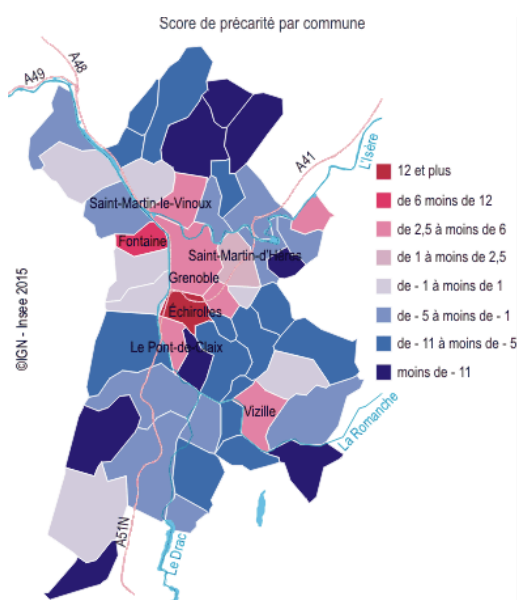
⁶⁵ En 2009, suivant les données de l'INSEE, le revenu net déclaré moyen par foyer fiscal était ainsi de 18 847 euros à Pont-de-Claix et de 57 118 euros à Corenc.

ville-centre que se concentrent les problèmes de précarité les plus aigus. Après Grenoble, c'est à Echirolles que les populations les plus précaires sont présentes. Les indicateurs liés aux revenus, à l'emploi et au logement y sont plus faibles qu'à Grenoble ou d'un niveau équivalent. « En revanche, les familles en situation précaire sont plus nombreuses, avec davantage d'allocataires Caf à bas revenus en familles monoparentales ou en couples avec au moins deux enfants. À Échirolles, l'habitat HLM est d'ailleurs nettement plus représenté que dans les autres communes » (INSEE, 2008). Ensuite ce sont quatre communes de la première couronne de l'agglomération qui concentrent les problématiques sociales les plus importantes (Fontaine, Le-Pont-de-Claix, Saint-Martin-le-Vinoux et Saint-Martin-d'Hères) ainsi que la commune de Vizille. Ces collectivités se caractérisent notamment par des indicateurs élevés en termes de faible qualification et de taux de chômage (notamment à Saint-Martin-le-Vinoux et à Fontaine). Les communes citées comptent de nombreux ouvriers non qualifiés.

Un dernier élément particulier réside dans le fait que c'est au sein des communes les plus peuplées que se concentre la majorité des problèmes de précarité (hors Saint-Égrève, Seyssinet-Pariset et Meylan).

La **carte 8** présente les espaces de précarité de l'agglomération grenobloise.

Carte 8. Espaces et scores de précarité de l'agglomération grenobloise



Source : INSEE, Recensement de la population 2009, Pôle Emploi 2011, Revenus fiscaux 2011

Ce contexte social particulier a eu jusqu'à aujourd'hui peu de conséquences sur l'organisation de l'eau potable. En effet, les prix de l'eau demeurent peu élevés par rapport à d'autres régions françaises : ils sont de ce fait restés majoritairement acceptables pour les usagers. Néanmoins, le rapprochement progressif des prix de l'eau du coût complet des services (sous l'impulsion des réformes de modernisation des services d'eau) pourrait conduire à l'émergence de problématiques sociales concernant le paiement des factures d'eau. À ce titre, un certain nombre de services sont d'ores et déjà confrontés à une augmentation importante de leurs impayés⁶⁶.

Caractéristiques organisationnelles des services d'eau potable

Nous nous limitons ici à la présentation de quelques données et indicateurs permettant de caractériser la situation générale des services d'eau potable du bassin grenoblois⁶⁷. La situation présentée est celle de l'année 2011.

Sur 53 services d'eau potable étudiés, on comptabilise 2 services exclusivement producteurs d'eau, 28 services à la fois producteurs et distributeurs d'eau et 23 services exclusivement distributeurs d'eau. On comptabilise par ailleurs 5 syndicats d'eau, 2 services organisés sous la forme d'Association Syndicale Autorisée (ASA) et 46 services publics d'eau potable communaux. Les collectivités ont prélevé 9,1 millions de m³ d'eau sur des sources et 32,3 millions de m³ sur des aquifères, soit un total de 41,3 millions de m³ de volumes prélevés en milieu naturel pour alimenter l'agglomération grenobloise. L'essentiel de la production (78 %) provient des ressources souterraines du SIERG⁶⁸ (42,1 %) et de la ville de Grenoble⁶⁹ (35,7 %). À côté de ces deux nappes, l'ensemble des services producteurs d'eau étudiés

⁶⁶ Par exemple à Vizille, le service d'eau comptabilise 500 factures impayées par an, soit 10 à 12 % du total, ce qui représente aujourd'hui 300 à 320 000 euros d'impayés sur les années accumulées.

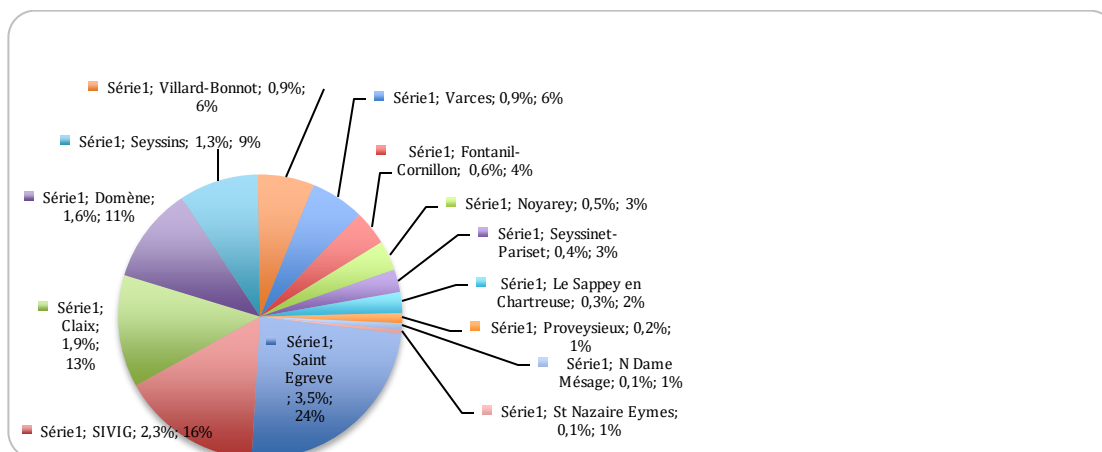
⁶⁷ Pour accéder à un état des lieux technique complet et détaillé de l'organisation des services d'eau potable, cf. le rapport professionnel que nous avons produit dans le cadre de notre contrat CIFRE : http://c-eau-region-grenoble.org/wp-content/uploads/FTP/rapport_photographie_des_services_bassereso_cep.pdf

⁶⁸ Le SIERG prélève l'eau dans la nappe de la Romanche. Le SIERG est le principal producteur d'eau potable de l'agglomération. Il a été créé en 1947 et regroupait initialement six communes. 33 communes étaient adhérentes au syndicat en janvier 2014. Néanmoins, 4 communes sont adhérentes au syndicat sans que leur réseau soit directement relié à celui du SIERG. En 2012, le volume total prélevé dans la nappe alluviale de la Romanche s'élevait à 16 722 154 m³ soit 45 689 m³/jour en moyenne (48 % du débit autorisé). Le SIERG représente environ 230 000 habitants. L'eau distribuée par le SIERG est de très bonne qualité et ne nécessite aucun traitement avant sa distribution.

⁶⁹ La ville de Grenoble prélève l'eau dans la nappe alluviale d'accompagnement du Drac en provenance du massif des Écrins, dans la zone de Rochefort-Fontagneux, les Mollots. Les ouvrages de captage sont implantés dans des terrains, propriété de la Ville de Grenoble et situés sur le territoire de la commune de Varcès-Allières-et-Risset, en bordure du Drac, à l'Est de la départementale 1075 (puits de Rochefort, Fontagnieux et Les Mollots). La Ville de Grenoble assure l'alimentation en eau potable de près de 160 000 habitants. La capacité de production maximale est de l'ordre de 160 000 m³/j. L'eau distribuée par Eau de Grenoble est de très bonne qualité et ne nécessite aucun traitement avant sa distribution. Eau de Grenoble fournissait en eau en 2011, les communes de Grenoble, Varcès-Allières-et-Risset et Sassenage ainsi qu'une partie de la commune de La Tronche.

assurent leur production par des captages sur des sources gravitaires (soit 4 syndicats et 23 communes) (cf. **figure 7** et **tableau 4**). La production communale représente 12,3 % de la production totale du périmètre. À noter également qu'en dehors des cas d'Eau de Grenoble et du SIERG, l'ensemble des services producteurs d'eau traitent l'eau avant distribution.

Figure 7. Proportions de la production communale en 2011



Source : Communauté de l'Eau, 2014

Tableau 4. Ressources hydriques locales provenant de sources en 2012

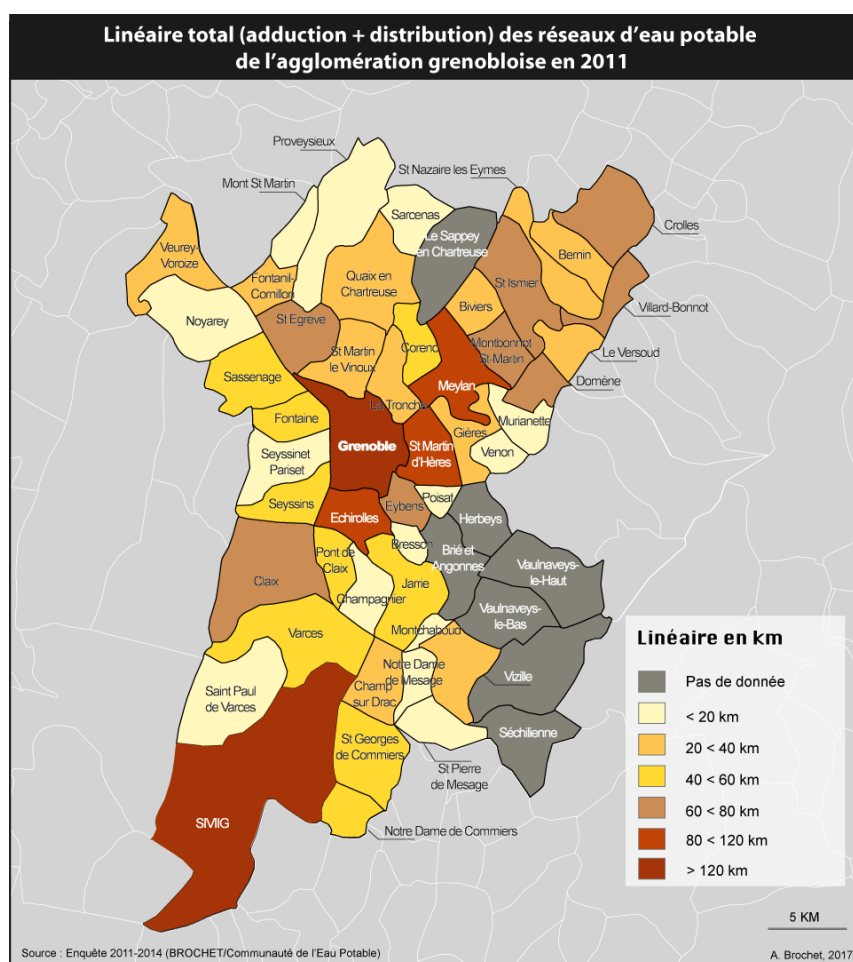
Collectivité	Nombre de sources / Capacité de production installée en 2012 (m ³ /h)	Collectivité	Nombre de sources
Claix	7 (372 m ³ /h)	Le-Sappey-en-Chartreuse	3 (14,03 m ³ /h)
Corenc	1	Sarcenas	2 (7,16 m ³ /h)
Domène	9 (262,8 m ³ /h)	Bresson	1
Quaix-en-Chartreuse	3	Champagnier	1
Noyarey	2 (54 m ³ /h)	Montchaboud	1
Saint-Egreve	2	Notre-Dame-Mésage	4
Saint-Paul-de-Varces	2	Bernin	1
Seyssinet-Pariset	1 (17 m ³ /h)	Villard-Bonnot	4 (120 m ³ /h)
Seyssins	1	SIE Lumbin La Terrasse	3
Saint-Nazaire-les-Eymes	1 (10 m ³ /h)	SIED	1 (1 066 m ³ /h)
Veurey-Voroize	1	SIEC	12
Varces-Allières-et-Risset	1	SIVIG	8
Mont-Saint-Martin	3	ASA Bréduire-Châtelard	2
Proveysieux	1	ASA Fontaine-Galante	1 (16 m ³ /h)

Source : Construction de l'auteur, 2016

Très peu de dispositifs de pompage et/ou de surelevage sont nécessaires sur le périmètre de l'étude, presque l'ensemble de l'eau potable s'écoulant de manière gravitaire⁷⁰. *A contrario*, du fait de la fragmentation des services d'eau potable et de la topographie de l'agglomération, un nombre très important de réservoirs (183) couvrent le périmètre d'étude, représentant une capacité totale de stockage de 265 000 m³ (dont environ 50 000 m³ sont des réservoirs affectés à la production d'eau).

Le linéaire global des réseaux d'eau potable est de 1 828 km en distribution et de 295 km en adduction, soit un total de 2 123 km de conduites publiques hors branchements. La longueur du linéaire total par service d'eau potable dépend de la superficie du service et du nombre d'abonnés (cf. **carte 9**).

Carte 9. Linéaire total (adduction + distribution) des réseaux d'eau potable de l'agglomération grenobloise en 2011

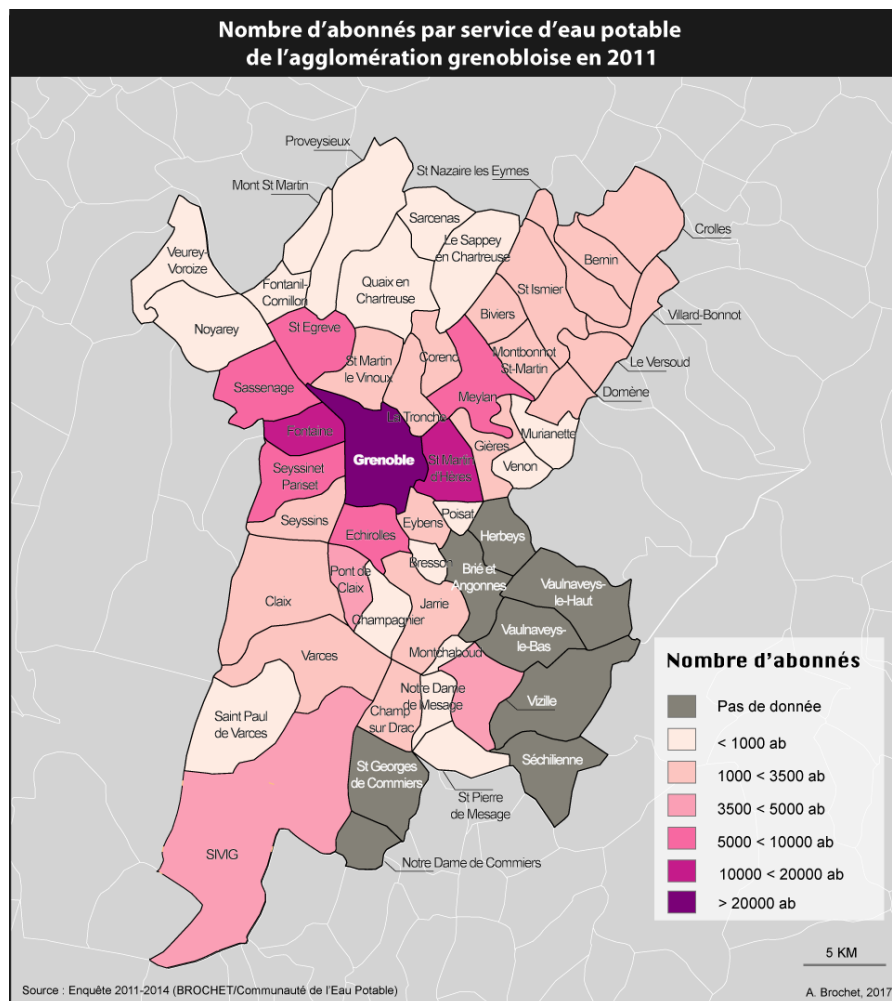


Source : Construction de l'auteur, 2017

⁷⁰ Seulement une dizaine de services disposent d'au moins une station de pompage.

Le périmètre d'étude représente en 2012, 473 151 habitants soit environ 173 000 abonnés. Les services regroupant le plus grand nombre d'abonnés sont : Grenoble (51 087), Saint-Martin-d'Hères (15 226), Fontaine (10 815), Meylan (8 291) et Saint-Egrève (6 955) (cf. **carte 10**).

Carte 10 : Nombre d'abonnés par service d'eau potable en 2011 dans l'agglomération grenobloise



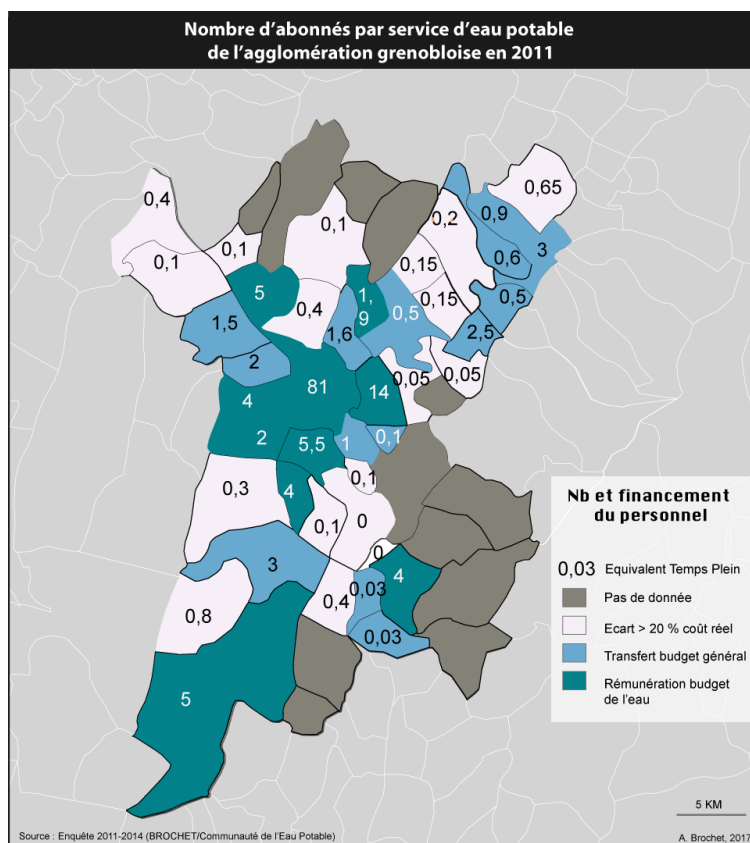
Source : Construction de l'auteur, 2017

Le nombre total d'Équivalents Temps Plein (ETP) employés des services d'eau potable du périmètre d'étude était en 2011 de 214⁷¹ hors employés des délégataires et prestataires présents sur le périmètre d'étude. Environ un tiers des employés travaillait pour les services de production d'eau potable et les deux tiers pour la distribution (cf. **carte 11** pour le détail des employés des services de distribution). Les services employant le plus de personnel sont pour la compétence production le SIERG (44 ETP) et Eau de Grenoble (20 ETP) tandis que

⁷¹ Dont 189 étaient effectivement budgétés sur l'eau (25 se trouvaient sur le budget général des collectivités bien que travaillant sur l'eau).

pour la partie distribution, il s'agit d'Eau de Grenoble (61 ETP), de Saint-Martin-d'Hères (14 ETP) et de Fontaine (7,5 ETP).

Carte 11 : Nombre d'Équivalents Temps Plein (ETP) au sein des services de distribution d'eau de l'agglomération grenobloise en 2011



Explication : Les chiffres inscrits sur chaque service représentent le nombre d'Équivalents Temps Plein (ETP) travaillant au sein du service d'eau potable. En blanc/beige, nous présentons les services d'eau pour lesquels les coûts des personnels ne recourent pas les coûts du réel du service (écart de plus de 20 %). Dans ce cas, c'est le budget général de la commune qui supporte au moins une partie des salaires des employés du service d'eau et/ou les coûts associés (véhicule, ordinateur, téléphone, formation, etc.). En bleu clair, nous présentons les services pour lesquels le principe de la facturation au coût réel est respecté (les coûts salariaux sont chargés sur le budget de l'eau), mais par virement du budget de la commune vers le budget de l'eau et non pas par rémunération directe du budget de l'eau. En bleu foncé, nous présentons les coûts salariaux entièrement affectés au budget de l'eau et qui ne nécessitent pas de transfert avec le budget général des communes.

Source : Construction de l'auteur, 2017

Sur la zone étudiée, on note une prédominance de la gestion publique de l'eau avec 33 services contre 16 services en affermage et un service sous contrat de gérance (le SIED). Les opérateurs présents sur le territoire sont : la SERGADI⁷² (5 contrats d'affermage, 6 contrats de prestation de service global), VEOLIA (5 contrats d'affermage et 2 contrats de prestation

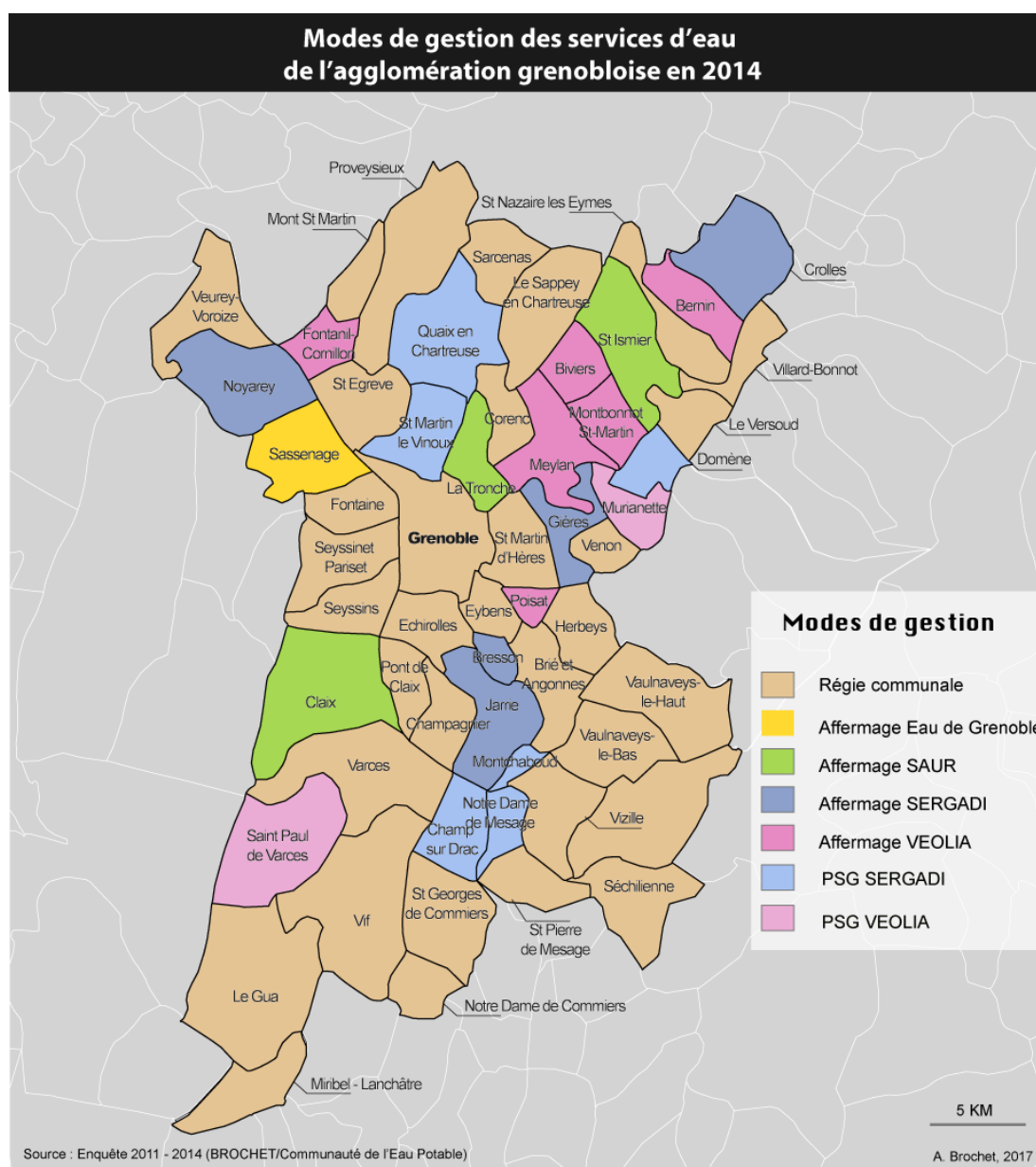
⁷² La SERGADI était une Société d'Économie Mixte (SEM) créée et détenue majoritairement par le SIERG. Cette société était principalement implantée sur l'agglomération grenobloise.

de service global) et la SAUR (1 contrat de gérance, 4 contrats d'affermage, 1 contrat de prestation de service global).

Il faut également préciser qu'il existe un grand nombre de contrats de Prestation de Service Globale (PSG), c'est-à-dire d'externalisation d'un grand nombre de tâches sous la forme de marchés à bon de commandes permettant une quasi-délégation tout en conservant la responsabilité des choix de fonctionnement et d'investissement à la commune.

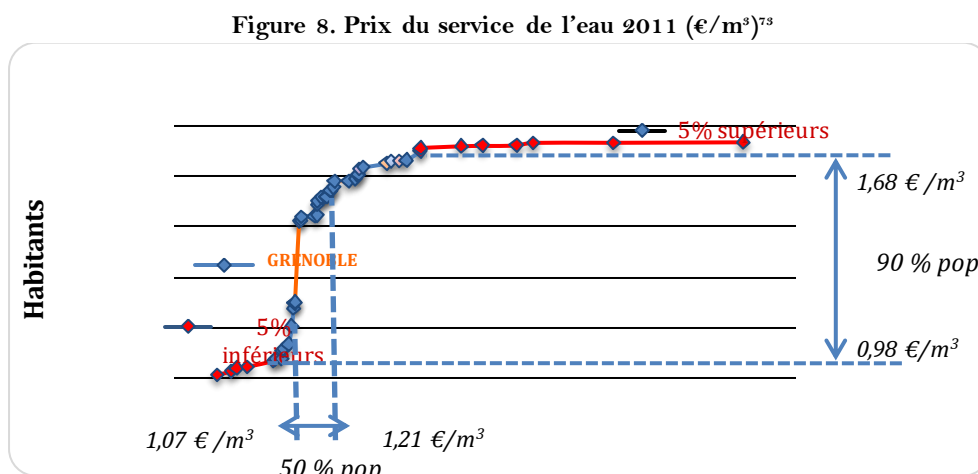
La **carte 12** présente les modes de gestion des services d'eau potable du bassin grenoblois.

Carte 12. Modes de gestion des services d'eau potable dans l'agglomération grenobloise.



Source : Construction de l'auteur, 2017

Les prix de l'eau pratiqués en 2011 étaient compris entre 0,70 €/ m³ (Seyssins) et 3,24 €/m³ (Quaix-en-Chartreuse). 90 % de la population paie entre 0,98 et 1,68 €/m³ et 50 % de celle-ci entre 1,07 et 1,21 €/m³ (cf. **Figure 8**).



En 2011, les factures d'eau et d'assainissement TTC pour une facture 120 m³ du périmètre d'étude étaient comprises entre 242 € à Mont-Saint-Martin et 576 € à Quaix-en-Chartreuse. Outre Mont-Saint-Martin, les usagers des services de Saint-Ismier (259 €), Seyssins (266 €), La Tronche (275 €), Champ-sur-Drac (282 €), Fontanil-Cornillon (285 €), Champagnier (297 €) et Proveysieux (299 €) bénéficiaient des factures les moins élevées. *A contrario* hors Quaix-en-Chartreuse, les abonnés de Vizille (403 €), Jarrie (413 €), Corenc (416 €), Murianette (428 €), Le Sappey-en-Chartreuse (433 €) et Saint-Martin-le-Vinoux (459 €), paient les factures les plus élevées.

⁷³ Prix sans assainissement ni redevance Agences de l'Eau, mais incluant la redevance prélèvement.

Première partie

**Des réformes de
modernisation productrices
de résistances
territorialisées**

« L'occidentalo-centrisme nous situe sur le trône de la rationalisation et nous donne l'illusion d'être dans l'universel. Ainsi, ce n'est pas seulement notre ignorance, c'est aussi notre connaissance qui nous aveugle » (MORIN, 2011)

« L'État stérilise et c'est le territoire qui fertilise » (Jean-Paul Delevoye).

« L'eau coule toujours vers les zones de moindre résistance » (Moses Isegawa / Chroniques Abyssiniennes)

À la fin du siècle passé, alors que le bloc de l'Est s'effondre et que certains prédisent la fin de l'Histoire (FUKUYAMA, 1992), l'économie de marché « s'affirme désormais comme l'unique mode de production de la richesse » (MULLER, 2015a : 90). Bruno JOBERT (1994) parle de tournant néolibéral pour caractériser ce nouveau contexte. Le marché est érigé en dogme et l'État met en œuvre des mesures pour responsabiliser les individus et les inciter à adopter des comportements efficaces. Les experts adoptent de nouveaux outils pour analyser l'État. Ces outils ont pour objectif d'évaluer l'État dans sa capacité à fonctionner comme une entreprise. Les solutions aux problèmes d'action publique identifiés sont désormais à trouver dans la suppression de la bureaucratie et des pratiques de planification qui sont perçues comme étant incompatibles avec le modèle de l'entreprise. Les politiques publiques doivent être réformées pour s'adapter à ce nouveau contexte. Les maîtres-mots sont efficacité⁷⁴, efficacité⁷⁵, compétition, concurrence et politiques de l'offre⁷⁶. L'action publique change d'échelle en se décentralisant et en s'internationalisant. L'État délègue et transfère certaines de ses missions à des agences publiques ou privées diverses. Il se concentre sur son rôle de régulateur des marchés. Quand ce n'est pas le cas, il calque l'organisation des administrations et services publics sur celle des entreprises privées au nom des sept principes du Nouveau Management Public (NMP) (HOOD, 1995) : - 1) introduction d'une compétition entre organisations publiques ainsi qu'entre organisations privées et publiques ; - 2) utilisation des ressources plus raisonnée et recherche de moyens alternatifs de production à moindre coût ; - 3) mise en place de mécanismes d'évaluation des résultats ; - 4) segmentation du secteur public en unités stratégiques organisées par produit ; - 5) utilisation dans le secteur public des techniques de management issues du secteur privé ; - 6) insertion dans le secteur public de standards et objectifs de performance mesurables et explicites ; - 7) remplacement des administrateurs par des managers doté d'un pouvoir discrétionnaire.

Dans ce contexte, les années 2000 voient apparaître en parallèle une double crise à la fois financière et écologique (MULLER, *op.cit* : 100) qui se traduit d'une part par une augmentation du taux d'endettement des États, une croissance ralentie et l'apparition d'un chômage de masse ; et d'autre part, par le changement climatique, la dégradation rapide des

⁷⁴ L'efficacité peut se définir comme l'optimisation des outils mis en œuvre pour parvenir à un résultat. On peut mesurer l'efficacité par le rapport entre ressources utilisées et résultats obtenus. Dans sa définition économique, l'efficacité induit un rapport coût efficacité contrairement à l'efficacé.

⁷⁵ L'efficacité peut s'identifier comme la capacité d'arriver à ses buts, de produire les résultats escomptés. Cette notion n'induit pas de rapport d'optimisation contrairement à celle d'efficacité.

⁷⁶ La politique de l'offre est une doctrine économique d'obédience libérale qui soutient les principes de diminution des impôts, de fixation des salaires par le marché et de régulation étatique minimale comme solutions pour assurer la prospérité économique d'un État.

milieux aquatiques et la diminution rapide de la biodiversité à l'échelle planétaire. Pour répondre à la crise, on multiplie les instruments de marché⁷⁷ qui doivent inciter aux comportements rationnels et vertueux par une meilleure transparence et par l'estimation de la valeur économique de la nature. Entre-temps, la nature est devenue rare et un patrimoine à préserver. Face à des problèmes désormais globaux, les États cherchent à déssectoriser l'action publique en croisant enjeux économiques, sociaux et environnementaux. Il faut agir à la bonne échelle (subsidiarité) et sur le long terme (durabilité). Néanmoins, les politiques publiques menées par les États sont de plus en plus incapables de formuler des solutions efficaces face à la complexité croissante des problèmes qui surviennent et qui sont désormais largement hors de leur portée⁷⁸.

Ce tournant global se traduit dans le secteur de l'eau par le passage d'un mode de régulation plutôt centralisé et planifié vers un système managérial voulant associer l'ensemble des acteurs de l'eau à sa gestion (GHIOTTI, 2007 : 68). Le nouveau cadre de gestion se fixe trois objectifs principaux : - le développement durable des services d'eau ; - la libéralisation du secteur ; et - la rationalisation de la gestion des services. Il s'appuie sur des Instruments d'Action Publique (IAP) renouvelés tels que les Partenariats Publics Privés (PPP), les dispositifs tarifaires ou encore le droit de la consommation. Il privilégie une gestion préventive et à la source des problèmes environnementaux. Il favorise de nouvelles échelles de gestion décentralisées telles que le bassin versant⁷⁹ ainsi qu'un gouvernement à distance et déterritorialisé des services d'eau (RENOU, 2013). Il impose un discours globalisé porteur de solutions universelles aux problèmes d'eau en diffusant des *buzz words* (FOUILLEUX, 2015 : 298) tels que participation/transparence, usage raisonné des ressources en eau, droit à l'eau. Enfin, le *design* d'action publique est profondément modifié. Des agences de régulation autonomes se développent, l'aménagement du territoire cède du terrain au profit des bonnes pratiques de gouvernance. Le NMP fait son entrée dans le service d'eau. On observe le développement des objectifs de performance, des mécanismes de mise en concurrence ou encore des logiques de corporatisation⁸⁰ (MCDONALD, 2014).

⁷⁷ Signe des temps, on parle désormais de gestion de l'environnement comme réponse aux défis climatiques.

⁷⁸ L'échelle des problèmes est devenue globale et transsectorielle, mais la compétence des États demeure limitée à l'échelon national.

⁷⁹ Un bassin versant est l'espace drainé par un cours d'eau et ses différents affluents et délimité par une ligne de partage des eaux. L'ensemble des eaux qui tombent dans cet espace coulent vers un même exutoire. Le nouveau cadre de gestion des politiques de l'eau privilégie la gestion par bassin versant par rapport à la gestion par région administrative. La gestion par bassin versant est vue comme un moyen d'éviter des inégalités environnementales (en faisant supporter les coûts et pollutions générés par certains utilisateurs par d'autres) et plus largement comme un moyen de mieux faire coïncider politiques de l'eau et d'aménagement du territoire.

⁸⁰ Processus de transformation des services publics en sociétés publiques.

En réaction, on assiste à une repolitisation de la question de l'eau (LINTON, 2014 ; TSANGA-TABI *et al.*, 2013) qui conduit à l'émergence de contre-discours, mais également de pratiques concrètes. Une critique du dogme néolibéral et de la délégation de service public émerge. Cette critique est portée majoritairement par la société civile (notamment LAIME, 2014), mais également par certains chercheurs critiques (UHEL, 2013 ; POUPEAU, 2003). Dans ce contexte, la question des valeurs publiques (MOORE, 1995) devient centrale pour les gestionnaires de services d'eau. Il s'agit de développer des processus démocratiques face au constat de l'incapacité du NMP à prendre en compte les préférences des usagers. Au nom des valeurs publiques, les gestionnaires cherchent à donner au service d'eau un sens cohérent avec les attentes de la société (COLON et GUERIN-SCHNEIDER, 2015). On peut citer les objectifs d'équité et de solidarité, de préservation de l'environnement, de stabilité de l'emploi, d'exemplarité ou encore de proximité du service à l'usager. Les valeurs publiques mises en exergue sont multiples. À ce titre, le cas grenoblois est un exemple concret et mondialement connu de repolitisation de la gestion de l'eau avec le retour en gestion publique de l'eau en 2001 et la mise en place d'un comité des usagers.

Enfin, des études pour caractériser et évaluer l'application du néolibéralisme au secteur de l'eau sont menées (BOLOGNESI, 2013 ; BAKKER, 2010 ; 2009 ; BARON et PEYROUX, 2011). Elles mettent en lumière l'échec relatif des réformes du secteur de l'eau à atteindre les objectifs fixés en analysant leur cohérence interne. Ces recherches ne permettent cependant pas d'analyser les effets concrets des réformes au sein des services publics d'eau potable lors de leur mise en œuvre.

C'est à ce dernier champ de recherche que nous souhaitons contribuer dans la partie 1 de cette thèse. Dans un premier chapitre (**chapitre 1**), nous caractérisons le tournant des politiques de l'eau engagé à partir des années 1980 et mettons en exergue ses potentialités et limites apparentes. Dans un second chapitre (**chapitre 2**), nous rendons compte des résistances territorialisées à ce programme néolibéral en analysant les dynamiques d'appropriation territoriale de deux Instruments d'Action Publique (IAP) issus des réformes du secteur de l'eau.

La première partie de cette thèse s'intéresse donc à la fois au contenu et aux objectifs des réformes ainsi qu'à leurs modalités d'appropriation par les gestionnaires des services d'eau potable du bassin grenoblois. Il s'agit de montrer les limites et impensés des réformes et de mesurer l'efficacité de leur mise en œuvre.

Chapitre I

Caractérisation du Programme d'Action Publique Hydrique de modernisation

« L'idée de vérité est la plus grande source d'erreur que l'on puisse envisager ; l'erreur fondamentale consiste à s'approprier le monopole de la vérité » (MORIN, 2003 : 30)

« La science économique est de plus incapable d'envisager ce qui n'est pas quantifiable, c'est-à-dire les passions et les besoins humains. Ainsi l'économie est à la fois la science la plus avancée mathématiquement et la plus arriérée humainement. Hayek l'avait dit : "Personne ne peut être un grand économiste qui soit seulement un économiste". Il ajoutait même qu'"un économiste qui n'est qu'économiste devient nuisible et peut constituer un véritable danger" » (MORIN, 1999b : 16)

« On dit toujours, au nom du credo libéral, que le monopole uniformise et que la concurrence diversifie. Je n'ai rien, évidemment contre la concurrence, mais j'observe seulement que, lorsqu'elle s'exerce entre des journalistes ou des journaux qui sont soumis aux mêmes contraintes, aux mêmes sondages, aux mêmes annonceurs (il suffit de voir avec quelle facilité les journalistes passent d'un journal à l'autre), elle homogénéise » (BOURDIEU, 1996 : 23).

Dans ce premier chapitre, nous exposons le changement profond du cadre de référence des politiques de l'eau apparu à partir des années 1980 et cherchons à en comprendre les dynamiques sous-jacentes afin d'en mettre en évidence les limites. Nous caractérisons ce changement de paradigme des politiques de l'eau par le terme de modernisation utilisé par Thomas BOLOGNESI (2014b ; 2013)⁸¹ pour analyser les réformes du secteur de l'eau d'un point de vue économique et environnemental. Notre acception de la modernisation est plus large puisque nous considérons que les réformes de modernisation comportent trois volets distincts, mais entremêlés : économique, environnemental et organisationnel.

Le volet économique des réformes s'inspire de l'expérience anglaise menée précédemment ayant conduit à une redéfinition du rôle de l'État dans la régulation du secteur via une régionalisation⁸² et une privatisation⁸³ de la gestion de l'eau. Partant du constat d'une diminution des ressources financières affectées au secteur de l'eau et d'un vieillissement des infrastructures (réseaux d'eau), l'État établit un diagnostic qui met en lumière la difficulté de maintenir et contrôler la qualité du service public de l'eau (faible efficience, piètre performance, manque de concurrence). Dans ce cadre, les réformes économiques cherchent à adapter les solutions néolibérales à la spécificité du secteur de l'eau qui est organisé sous forme de monopole public local. L'adoption des réformes de modernisation visant une libéralisation accrue du secteur constitue la solution proposée face au diagnostic de défaillance de l'action de l'État dans le secteur de l'eau⁸⁴.

⁸¹ La pertinence d'utiliser ce terme est justifiée, car celui-ci permet de couvrir les trois volets des réformes et est d'ores et déjà utilisé aux échelons européen et national. Tout d'abord ce terme est utilisé par la Commission européenne et ses fonctionnaires (GEE, 2004) pour caractériser les volets économique et environnemental des réformes (promotion dans le secteur de l'eau des principes d'efficacité, de concurrence, de transparence et de protection de l'environnement en vu d'assurer un bon fonctionnement du marché intérieur). BOLOGNESI (2013) explique que ce terme est employé pour la première fois par la Commission européenne dans un « Livre vert sur les services d'intérêt général » (2003) pour décrire l'objectif général de libéralisation du secteur de l'eau. Le terme de modernisation plutôt que celui de libéralisation est employé, car le secteur de l'eau, du fait de ses caractéristiques intrinsèques (monopole naturel), ne peut pas faire l'objet d'un processus de libéralisation traditionnel. Ensuite, le terme de modernisation est employé à l'échelon national pour définir le volet organisationnel des réformes. Ainsi, l'expression « modernisation de l'État » est employée par le président Sarkozy dès 2007 pour présenter la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), une politique publique qui a conduit à la remise en cause de l'État local, au regroupement de nombreux services, ou encore au renforcement du pouvoir des préfets (LAIME, 2014 : 151). L'expression est aussi employée par le gouvernement Ayrault en 2012 lorsqu'il remplace la RGPP par une nouvelle politique aux objectifs quasi similaires, la Modernisation de l'Action Publique (MAP). Une des lois de réforme territoriale, la loi de Modernisation de l'Action Publique et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 use également de ce terme en même temps qu'elle fixe des objectifs de compétition territoriale. Enfin, d'autres chercheurs tels que Sylvie JAGLIN et Marie-Hélène ZERAH (2010) utilisent également cette notion pour caractériser les réformes néolibérales inspirées des thèses du *New Public Management* qui touchent les services d'eau.

⁸² *Water Act* de 1973.

⁸³ *Water Act* de 1989.

⁸⁴ Cependant, il n'est pas possible de procéder à une libéralisation au sens strict dans le cadre d'un monopole naturel (PFLIEGER et CSIKOS, 2012 : 430). Le volet économique des réformes propose de ce fait des solutions néolibérales adaptées au secteur de l'eau : - dé-intégration du secteur pour augmenter la concurrence ;

Le second volet des réformes est environnemental et s'inspire notamment de travaux menés auparavant au sein de l'OCDE (LOUPSANS, 2013). Il s'agit, à partir du constat d'une dégradation rapide des milieux aquatiques, de privilégier une gestion préventive, à la source des problèmes. L'approche traditionnelle de type curative se trouve cependant délégitimée, car elle est génératrice de surcoûts pour l'usager (coût des technologies et dispositifs de traitement de l'eau notamment).

Le dernier volet des réformes, spécifique au cas français, est organisationnel. Il s'agit de répondre au problème de fragmentation communale qui conduit à l'existence d'un nombre très élevé de services d'eau, perçu par les législateurs comme source d'inefficience et comme obstacle à la mise en place des deux autres volets des réformes de modernisation⁸⁵. Le volet organisationnel consiste également en une réorientation de l'action de l'État avec un retrait des services déconcentrés de l'État des territoires et la mise en place d'un gouvernement à distance et déterritorialisé des services d'eau (RENOU, 2013)⁸⁶.

Dans ce chapitre, nous montrons que les réformes des politiques de l'eau sont porteuses d'une représentation spécifique, simpliste, causale et a-territoriale de ce qu'est un service d'eau. Les principaux postulats implicites des réformes sont : - l'État est toujours capable d'imposer sa vision et de faire respecter les Normes d'action publique qu'il adopte ; - il existe un modèle unique et standardisé⁸⁷ de gestion de l'eau sur le territoire national auquel les services d'eau peuvent se conformer ; - la gestion de l'eau est dénuée de toute friction sociale et le problème central est celui de la rationalisation de la gestion.

En partant de ces postulats, les réformes tentent alors d'homogénéiser spatialement (en augmentant la taille et en harmonisant les outils de pilotage utilisés)⁸⁸ l'organisation des services d'eau potable, en intensifiant la concurrence et en appliquant un grand nombre d'Instruments d'Action Publique (IAP) identiques à l'ensemble des services d'eau potable.

- recours aux outils contractuels et à l'utilisation du droit privé au sein du droit des services publics. Il est alors possible de stimuler la concurrence pour et dans le marché.

⁸⁵ D'après l'ONEMA, la France comptait près de 14 000 services d'eau en 2012.

⁸⁶ La réorientation de l'action de l'État va de pair avec le mouvement de décentralisation. En lieu et place de la déconcentration, l'État propose l'organisation suivante : 1) les collectivités locales sont les seules organisations responsables et compétentes sur l'eau ; 2) des agences nationales contrôlent à distance l'activité du secteur (indicateurs de performance par exemple). Dans ce modèle, l'État est à la fois moins (moins de fonctionnaires d'État présents sur le territoire, moindre encadrement de l'action des services d'eau par l'État) et davantage présent (du fait de l'inflation des Normes et outils d'action publique à mettre en place par les services d'eau).

⁸⁷ La standardisation se fait par les éléments suivants : types d'acteurs, recours à la tarification, infrastructures hydriques homogènes, respect des principes de service public, régulation homogène, etc.

⁸⁸ Nous défendons ainsi une vision proche de celle énoncée par Pierre BOURDIEU (1996 : 23) au sujet du journalisme en citation introductive de ce chapitre. En effet, nous défendons l'idée contre-intuitive que les réformes de modernisation uniformisent plus qu'elles ne diversifient en intensifiant la concurrence entre services d'eau potable et en augmentant le recours à des IAP de type *soft-law*.

Les réformes de modernisation délient en ce sens le service d'eau du monde social et de son environnement.

Dans un premier temps, nous montrons comment, à partir d'un certain nombre d'éléments, un nouveau Programme d'Action Publique Hydrique (PAPH) est formulé. Nous présentons alors la dimension théorique de la modernisation grâce à une caractérisation précise du mécanisme de modernisation (**section 1**). Dans un second temps, nous modélisons l'application de ce PAPH au sein des services d'eau de l'agglomération grenobloise. Nous développons ici la dimension empirique de la modernisation (**section 2**). Nous montrons que le PAPH risque de renforcer les inégalités d'accès à l'eau. En effet, le PAPH exclut de fait certaines catégories de services du processus de modernisation et participe ainsi à la segmentation des services entre d'une part ceux qui sont « modernisables » et d'autre part ceux ne pouvant pas y parvenir.

Section 1 : Approche théorique du PAPH de modernisation

1.1. Proposition d'une grille de lecture foucauldienne pour analyser les problèmes publics d'eau potable

Cette grille de lecture est inspirée des travaux récents de Paola RATTU (2015) en termes de gouvernementalité de l'eau urbaine et, plus largement, des travaux de Michel FOUCAULT (2004a; 2004b; 1994). Faire appel à une grille de lecture foucauldienne pour analyser l'évolution des politiques de l'eau revient à étudier les régimes de pouvoir s'exerçant sur les acteurs et les institutions de l'eau ainsi que les discours qui y sont attachés. Cela revient à s'intéresser à la façon dont les techniques de pouvoir apparaissent, disparaissent, s'exercent et se confrontent à partir de l'analyse de la société comme un ensemble de pouvoirs en tension⁸⁹. Le pouvoir est défini comme la manière de « conduire des conduites », c'est-à-dire de conditionner, de gouverner l'action des êtres humains (RATTU, 2015 : 28).

Comme Foucault l'indique, le premier objectif de ses recherches est de rendre visibles les mécanismes de pouvoir et les structures conditionnant les perceptions et les conduites des individus (*Ibid*). Il ne s'agit pas de juger dans une perspective critique, mais d'expliquer, à partir d'une question émergente, comment une problématisation va être formulée et quelles réponses technologiques lui seront apportées.

⁸⁹ À la suite de RATTU (2015 : 101), on peut rappeler qu'il existe d'autres pouvoirs, ceux des organisations marchandes ou des individus eux-mêmes. Ces micropouvoirs coexistent au sein d'une même période donnée avec la gouvernementalité (c'est-à-dire le pouvoir de l'État). Ces pouvoirs peuvent poursuivre des objectifs similaires ou différents.

D'autres cadres théoriques ont été mobilisés pour analyser la modernisation des politiques de l'eau. Thomas BOLOGNESI (2013) a abordé la modernisation par une approche en termes de Nouvelle Économie Institutionnelle. Ce cadre théorique, centré sur l'analyse des règles formelles, propose une lecture fonctionnaliste du fonctionnement des institutions permettant d'analyser les règles et modes de gouvernance issus des politiques de modernisation. Kévin CAILLAUD (2013) a proposé une lecture régulationniste des politiques de modernisation en s'appuyant sur le cadre théorique de l'analyse cognitive des politiques publiques. Ce cadre d'analyse s'avère efficace pour montrer comment les objectifs et modalités des politiques changent dans leurs principes, finalités et modes d'action, en fonction de l'évolution des représentations. Autre exemple, Delphine LOUPSANS (2013) a proposé une lecture de la modernisation des politiques de l'eau en usant d'une grille issue des *policy transfer studies* qui a souligné l'influence de certaines institutions dans l'élaboration des politiques de modernisation en montrant le rôle essentiel des dispositifs de formation, réseaux d'acteurs ou encore des parcours professionnels, dans l'évolution des politiques de l'eau.

Aussi fructueuses qu'elles soient, ces différentes grilles d'analyse ne permettent pas de rendre compte de la façon dont les politiques de modernisation vont concrètement tenter de conduire les conduites, c'est-à-dire exercer un nouveau type de pouvoir sur les acteurs des services d'eau. En effet, ces dernières cherchent plutôt à étudier la façon dont les politiques de modernisation émergent, face à quels types de problèmes identifiés, et par le biais de quelles catégories d'acteurs. Elles permettent d'identifier les concepteurs des politiques de modernisation et de montrer à partir de quels éléments ceux-ci esquissent les contours des réformes (problèmes politiques, agenda politique, cadre cognitif des acteurs, etc.). Elles permettent également de montrer comment les politiques de modernisation agissent comme des instruments de rationalisation visant à encourager des choix optimaux. Néanmoins, ces approches portent généralement peu d'attention au contexte social au sein duquel les politiques sont mises en œuvre. Tout se passe comme si les politiques publiques agissaient dans un monde dénué d'acteurs sociaux. Ces approches ont tendance à nier, ou à ne prendre en compte qu'à la marge, les dynamiques d'opposition, de conflit ou de friction sociale. Or, cette thèse se fixe pour objectif principal de rendre compte des résistances territorialisées aux politiques de modernisation, c'est-à-dire que nous considérons que les politiques s'inscrivent dans un univers concret, peuplé d'acteurs répondant à des logiques et comportements différenciés. Dans notre approche, les destinataires et publics cibles des politiques sont également détenteurs de pouvoirs territorialisés spécifiques, qui vont parfois entrer en conflit avec les politiques de modernisation et produire ainsi des résistances.

L'approche foucauldienne permet de centrer l'attention sur les dispositifs et instruments qui permettent à l'État d'exercer concrètement le pouvoir. On peut alors étudier en détail comment et envers quoi s'exerce une résistance. En ce qu'elle permet de comprendre les relations des sociétés à l'eau, grâce à un double regard sur les modalités concrètes d'exercice du pouvoir hydrique⁹⁰ et sur la façon dont les acteurs créent et développent des rapports spécifiques à l'eau en réaction à ce qui fait problème, cette approche nous semble particulièrement féconde.

Cette perspective de recherche, centrée sur les effets concrets de la régulation sur la conduite des individus, a été encouragée récemment par Jean-Pierre LE BOURHIS et Pierre LASCOUMES (2014) qui ont proposé d'ouvrir un agenda de recherche sur le phénomène de résistance aux instruments d'action publique en l'appréhendant dans une perspective proche de la nôtre, autrement dit en partant du postulat que les résistances sont des phénomènes inhérents à toute action publique.

À noter également que nous proposons d'adjoindre deux concepts à celui de gouvernementalité : - celui de bocal hydrique de pensées, adapté des travaux de Paul VEYNE (2010) pour caractériser la pensée de Michel Foucault en rendant compte du contexte de formulation des problèmes publics et solutions associées ; - celui de Programme d'Action Publique Hydrique (PAPH), adapté des travaux de William GENIEYS et Patrick HASSENTEUFEL (2009), permettant d'expliquer la construction générale de l'intervention de l'État sur la gestion de l'eau.

Nous précisons enfin que notre approche foucauldienne s'inspire du cadre global de la *political ecology* (GAUTIER et BENJAMINSEN, 2012 ; BLANCHON et GRAEFE, 2012 ; TROTTIER et FERNANDEZ, 2010 ; BRYANT et BAILEY, 1997 ; SWYNGEDOUW, 1997), champ de recherche en géographie qui s'appuie cependant sur la sociologie, la science politique et l'histoire. La *political ecology* s'intéresse aux relations de pouvoir, aux questions de justice environnementale et, plus largement, à la dimension politique du rapport des sociétés humaines à l'environnement.

⁹⁰ Le pouvoir hydrique est entendu ici comme le pouvoir lié à l'eau et non pas le pouvoir de l'eau. Pour une définition plus précise, cf. **Introduction**.

1.1.1. Le concept de Programme d'Action Publique Hydrique (PAPH) pour analyser le contenu des réformes de modernisation

Afin de qualifier les interventions et la stratégie de l'État sur un domaine spécifique de la société, les notions les plus souvent mobilisées relèvent du champ des politiques publiques (MULLER, 2015b) et de l'action publique (LACOUMES et LE GALES, 2004). La politique publique est appréhendée comme une action standardisée, sanctionnée et hiérarchique (*top-down*), quand l'action publique rend compte d'un fonctionnement horizontal et de logiques transversales entre une multiplicité d'acteurs (*bottom-up*). La notion de Programme d'Action Publique (PAP) intègre celles de politique publique et d'action publique afin de les analyser simultanément. On peut alors se focaliser sur les interactions et débordements entre ces deux notions impactant la gestion du secteur.

D'après HASSENTEUFEL et GENIEYS (2009 : 1), un PAP contient quatre dimensions principales :

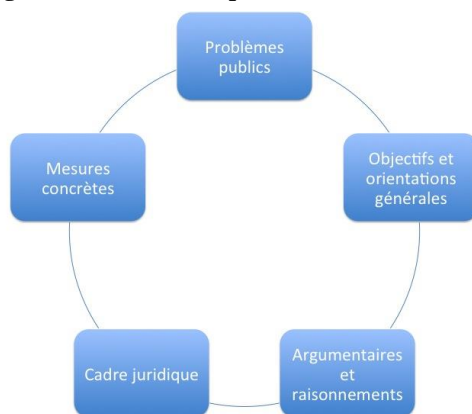
« [...] des objectifs ou des orientations générales faisant référence à des valeurs partagées et donnant une cohérence d'ensemble à une politique publique ; une analyse des enjeux et de la situation conduisant à une formulation de problèmes et à un diagnostic servant de support à l'action ; des argumentaires et des raisonnements légitimant l'action ; des préconisations de mesures concrètes et d'instruments permettant l'opérationnalisation du programme » (HASSENTEUFEL et GENIEYS, 2009 : 1).

Nous proposons d'ajouter une cinquième dimension permettant de caractériser un PAP : l'existence d'un cadre juridique formel délimitant le PAP.

Par le concept de Programme d'Action Publique Hydrique (PAPH), nous caractérisons de manière simplifiée le contenu de l'action de l'État sur les politiques locales de l'eau.

La **figure 1.1.1** présente les cinq dimensions d'un PAPH.

Figure 1.1.1 : Les cinq dimensions d'un PAPH



Source : Construction de l'auteur, 2016

1.1.2. Le concept de bocal de pensées pour rendre compte du contexte d'émergence du PAPH de modernisation

Le concept de bocal de pensées

« Nous formons nos pensées, énonçons des jugements et parlons, remarque Paul Veyne, de l'intérieur d'un bocal aux parois transparentes dont nous ignorons l'existence. Aussi éprouvons-nous une grande incrédulité face aux conditions différentes dans lesquelles d'autres, enfermés dans d'autres bocaux, forment leurs pensées, énoncent des jugements, parlent. Nous passons d'un bocal à l'autre, parfois, mais subrepticement, sans nous aviser que les conditions qui rendent possibles nos pratiques du vrai et du faux ont changé. Nous sommes de bien étourdis poissons rouges ou batraciens... » (BROSSAT, 2010).

Un bocal de pensées correspond à l'univers limité au sein duquel nous pensons et dont nous ne percevons pas les limites (VEYNE, 2010). Seul un travail de pensée et d'analyse profonde impliquant un recul philosophique et historique permet de s'extraire partiellement d'un bocal de pensées. Ce concept permet de décrire le rapport dialectique existant entre l'apparition de nouveaux faits, l'évolution des connaissances et des manières de penser le monde. En occident, les bocaux de pensées sont largement surdéterminés par les représentations scientifiques, mais ils sont également influencés par les valeurs et idéologies contemporaines. Les discours scientifiques et politiques sont coproduits, car comme le rappelle Julie Trottier, « we never face a political debate on the basis of scientific facts previously established by neutral and objective scientists » (TROTIER, 2008a). Dans ce cadre, ce qui fait alerte ici et aujourd'hui, n'aurait pas nécessairement fait alerte hier ou là-bas et ne le fera pas nécessairement demain. Cela ne signifie pas pour autant que les problèmes n'existent pas, mais qu'ils ne sont valables qu'au sein du bocal de pensées de la période étudiée et propre à un groupe social donné. De ce fait, plusieurs bocaux de pensées coexistent dans le monde en fonction des caractéristiques propres aux différents groupes d'acteurs et territoires.

Autrement dit, un bocal de pensées est ce qui fonde la compréhension du monde par des acteurs et ce qui permet la définition de problèmes publics à résoudre ainsi que les éventuelles solutions. Cependant, un bocal de pensées, s'il est influencé par des idéologies, ne détermine pas entièrement les politiques et par conséquent les formes de gouvernementalité qui sont associées à la résolution de problèmes publics. En effet, les idéologies et valeurs dominantes dans un bocal de pensées vont probablement influencer les technologies de

pouvoir⁹¹ associées aux problèmes publics, mais les acteurs conservent un degré de conscience et donc de liberté concernant les choix politiques à effectuer.

On peut rapprocher le concept de bocal de pensées de celui de croyance proposé par les économistes institutionnalistes (NORTH, 1990). La notion de croyance vise à appréhender le volet non calculatoire de la rationalité limitée des acteurs (SIMON, 1976) en rendant compte des règles informelles guidant l'action des individus comme autant d'éléments culturels intangibles qui fournissent aux acteurs une compréhension subjective des événements (BOLOGNESI, 2013 : 260). On peut également rapprocher ce concept de celui de référentiel global développé par Pierre MULLER (2015b) en science politique en tant que matrice cognitive qui s'impose aux acteurs et donne sens à une action. Néanmoins, le concept de bocal de pensées dispose d'une portée heuristique spécifique puisqu'il combine à la fois des éléments scientifiques et culturels (valeurs, idéologies, etc.). En effet, un bocal de pensées est appréhendé ici comme un univers mental qui regroupe à la fois les connaissances et les préférences spécifiques des acteurs pour une époque donnée.

Les bocaux hydriques de pensées contemporains : eau moderne et eau resocialisée

« Another characteristic of modern water can be described as its deterritorialization. The philosopher Bernard Kalaora has noted how the conquest of water by means of its conceptual abstraction and technical control has broken relations that otherwise bind specific groups of people to the waters of particular territories » (LINTON, 2010 : 18).

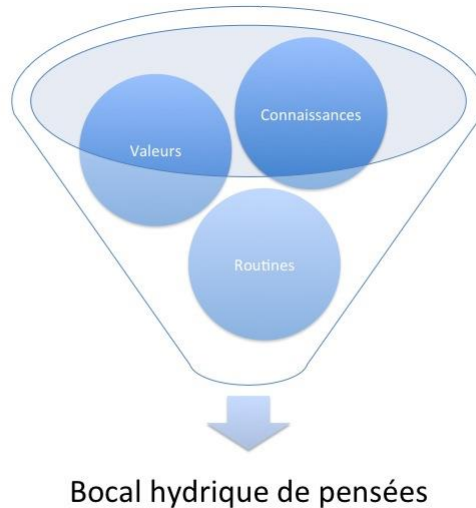
En caractérisant ce que nous appelons les bocaux hydriques de pensées contemporains, nous souhaitons mettre en évidence les éléments qui ont permis de penser la modernisation et de formuler les problèmes d'action collective qu'elle vise à résoudre. Les bocaux hydriques de pensées contemporains sont ceux des acteurs ayant imaginé les réformes de modernisation des services d'eau.

La **figure 1.1.2** propose une représentation simplifiée d'un bocal hydrique de pensées⁹².

Les bocaux hydriques de pensées contemporains sont composés des représentations des fonctionnaires d'État et européens, d'experts, de scientifiques porteurs de savoirs mondialisés, d'entrepreneurs et consultants de grandes firmes ainsi que d'acteurs des grandes organisations internationales.

⁹¹ La technologie de pouvoir, c'est la façon dont s'exerce concrètement le PAPH sur le corps social en tentant de modifier les comportements des acteurs des services d'eau potable par intériorisation de normes sociales. On retient l'existence de quatre technologies de pouvoir distinctes : - les Instruments d'Action Publique (IAP) ; - les mots d'ordre ; - le *design* institutionnel et - l'échelle de gestion.

⁹² Nous entendons par bocal hydrique de pensées, la partie du bocal de pensées spécifique et limitée aux pensées sur l'eau.

Figure 1.1.2. Le bocal hydrique de pensées

Source : Construction de l'auteur, 2016

Jamie LINTON (2010) a brossé l'histoire du premier bocal hydrique de pensées contemporain en proposant le concept d'eau moderne, puis en esquisant plus récemment la possibilité de son dépassement.

L'eau moderne est une entité objective, homogène, déterritorialisée, anhistorique et désencastrée de toute interaction sociale (TROTIER, 2011). C'est l'eau H₂O, c'est-à-dire une eau définie par des caractéristiques quantitatives dégagées par la science hydrologique (en termes de concentration d'éléments chimiques, de volumes, de débits, etc.) et coupée de toute réalité sociale. L'eau est réduite « à une identité abstraite universelle susceptible d'être mesurée et convertie en une ressource » (LINTON, 2015).

Cette représentation « de » l'eau (moderne) rompt avec une conception « des » eaux. Dans la représentation traditionnelle (qui continue d'ailleurs de prévaloir au sein de certains groupes sociaux), chaque source, chaque puits, chaque cours d'eau est doté de caractéristiques différenciées (d'un point de vue spirituel, médical, alimentaire, culturel, etc.), variant selon ce que les groupes sociaux décident d'en faire.

Linton a mis en évidence que cette représentation de l'eau dissociée de l'activité humaine est issue d'un bocal de pensées typiquement occidental suivant lequel on considère que les choses de la nature doivent être confiées aux scientifiques et être gérées par des experts et ingénieurs⁹³. Cette conception de l'eau favorise le recours à la modélisation mathématique et conduit à appréhender l'eau comme un bien économique dont il s'agit de maximiser l'usage. Elle encourage une prise en main des enjeux par l'échelon étatique et les grandes firmes qui

⁹³ Le chercheur a dressé une histoire détaillée de cette mise en abstraction de l'eau (LINTON, 2010).

seuls peuvent conduire les grands travaux nécessaires au désencastrement de l'eau de la vie sociale. Ce bocal hydrique de pensées a été dominant des années 1930 aux années 1990.

À partir des années 1990, le bocal hydrique de pensées est mis en concurrence par l'apparition d'un nouveau bocal hydrique de pensées dans lequel les problèmes de disparités et d'inégalités socio-spatiales d'accès à l'eau sont mis en lumière, tout comme le constat de l'impossibilité d'agir sur le cycle de l'eau sans produire des effets sur la société. « In the face of such contradictions, modern water is less and less tenable. While the present hydrological problematic is usually presented in terms of a 'water crisis', it is more accurate to say that what we are facing is a crisis of modern water » (LINTON, 2014 : 114). L'eau moderne et standardisée se fissure. On redécouvre progressivement les spécificités « des » eaux comme en témoigne par exemple l'apparition récente d'œnologues de l'eau⁹⁴. Dans ce cadre, le nouveau bocal de pensées fait émerger des enjeux socio-environnementaux en termes de risque, d'environnement, de gouvernance et de participation (BARBIER et LARRUE, 2011), qui sont autant de signes d'une « resocialisation de l'eau ». De nouvelles valeurs sociales attachées à l'eau, « supposées plus soucieuses de l'environnement et davantage orientées vers le long terme » (*Ibid* : 70) apparaissent. On privilégie alors des modalités de gestion de l'eau moins hiérarchiques et expertes, plus ouvertes et démocratiques. Cette conception de l'eau repose sur des outils de gestion complexes à manipuler et onéreux à mettre en œuvre qui favorisent *in fine*, l'accaparement des enjeux par les collectivités locales d'une taille conséquente et les firmes privées.

Néanmoins, jusqu'à ce jour, les deux bocaux hydrique de pensées⁹⁵ continuent de cohabiter, expliquant ainsi les contradictions parfois flagrantes des discours portés par les régulateurs.

Les caractéristiques de deux bocaux hydriques de pensée contemporains (« eau moderne » et « eau resocialisée⁹⁶ ») permettent de penser le contexte de naissance des réformes de

⁹⁴ Courrier international, n°1341 du 13 au 20 juillet 2016.

⁹⁵ Ainsi en est-il du problème de rareté de l'eau qui émerge au cours des années 1990 et est véhiculé par de nombreuses institutions internationales (Organisation Mondiale de la Santé (OMS), UNESCO, Banque Mondiale, Global Water Partnership, etc.). La rhétorique utilisée pour fonder la rareté de l'eau est la suivante : la demande en eau au niveau mondial tout comme les risques pesant sur la disponibilité et la qualité des ressources s'accroissent, ce qui fait craindre des crises de l'alimentation en eau par pénurie ou trop forte dégradation de la qualité de la ressource. La mise en relation d'évaluations quantitatives des ressources en eau au niveau des États et des besoins estimés en eau des individus à l'échelle mondiale fonde ce postulat de rareté. Plusieurs concepts tels que celui de stress hydrique permettent de formaliser et de diffuser ce problème. Cependant, le problème de rareté de l'eau est davantage un problème de non-durabilité de l'eau moderne que de rareté de l'eau en général. C'est un construit social qui légitime des stratégies industrielles et politiques. La représentation du problème repose en effet sur la projection d'un modèle implicite et occidental d'usage de l'eau (une alimentation en eau par des réseaux techniques, des usages intensifs, une quantification des ressources en eau à l'échelle de l'État, etc.). Aujourd'hui, pourtant, une grande partie des habitants de la planète ne disposent que de faibles ressources en eau sans qu'aucune crise ou pénurie ne soit à déplorer. Les usages de l'eau diffèrent tout comme les ressources. Le problème est donc social et non exclusivement naturel.

modernisation. Le volet économique des réformes est imaginé à partir d'une représentation de l'eau moderne. En effet, les objectifs de mise en concurrence accrue des services, d'évaluation des performances, d'efficience, d'efficacité ou encore d'amélioration de la qualité du service rendu à l'utilisateur exigent préalablement que l'eau soit considérée comme une ressource homogène et standardisée afin de pouvoir comparer les services entre eux.

Le volet environnemental des réformes repose quant à lui davantage sur une représentation de l'eau resocialisée. En effet, c'est à partir de la découverte des relations complexes et indissociables existantes entre activités humaines (agriculture intensive, imperméabilisation des sols, etc.) et ressources en eau (quantité, qualité, inondations, etc.) qu'il est possible de penser le besoin d'une gestion environnementale et participative de la ressource.

Cet univers mental hybride à l'origine des politiques de modernisation, permet de caractériser les conflits susceptibles d'exister dans la mise en œuvre des politiques de modernisation et les incohérences constatées.

En dehors de la représentation de la ressource en eau elle-même, les bocalisations de pensées contemporaines comprennent également les « impensés » des acteurs sur le plan des valeurs et des idéologies qu'ils véhiculent dans leurs discours parmi lesquels figure la place de l'État et des collectivités locales, c'est-à-dire des institutions formelles, dans la régulation de la gestion de l'eau. Cette place apparaît largement surévaluée, ce qui entraîne la délégitimation des institutions de l'eau informelles ou présentes à une autre échelle. « [...] The insistence on states as the main actors spelling out the rules concerning water prevents us from perceiving the myriad of other actors who participate and compete in determining these rules » (TROTIER, 2008a). Un autre « impensé », qui caractérise les bocalisations de pensées contemporaines, concerne l'importance donnée aux enjeux économiques dans la gestion de l'eau. Les acteurs prêtent une attention très importante à la question des coûts, de l'efficacité, de l'efficience avec pour conséquence la réduction de la complexité du social à des comportements prédictibles et optimisables. « The insistence on efficiency within the dominant discourse on water management prevents us from understanding how water uses and water technologies are embedded within social processes that keep evolving. Instead, it portrays water management as an exercise that can be best determined using rational choice theory through the use of models » (*Ibid*).

⁹⁶ Par l'expression « eau resocialisée », nous rendons compte de l'apparition d'un nouveau bocal de pensées au sein duquel l'eau n'est plus un élément naturel dissocié de l'activité humaine, mais un actant qui participe et ne peut pas être délié du social.

Au final, le concept de bocal hydrique de pensées nous sert à rendre compte des éléments culturels, ainsi que des rapports de pouvoir implicites ou explicites qui vont influencer les solutions mises en œuvre dans les PAPH.

1.1.3. Le concept de gouvernementalité néolibérale pour expliquer les modalités d'opérationnalisation du PAPH de modernisation

Le concept de gouvernementalité

Nous proposons ici une lecture personnelle et restrictive du concept de gouvernementalité emprunté à Michel FOUCAULT (2004a ; 1994). Notre utilisation du concept est centrée sur les technologies de pouvoir utilisées par l'État. La gouvernementalité est alors un « cadre d'analyse des rationalisations des pratiques de gouvernement » (AGGERI, 2005 : 431) exercées par l'État.

Une forme de gouvernementalité est caractérisée par des technologies de pouvoir adossées à des théories, stratégies, et programmes politiques. On en distingue différents types comme autant d'arts de gouverner qui, plutôt que de se succéder, coexistent et s'hybrident. En effet, un mode de gouvernementalité n'est pas une représentation historique des relations de pouvoir à un moment donné, car pour Foucault « il n'existe pas [...] de succession qui prendrait la forme d'une substitution entre les formes de gouvernementalité dégagées dans l'histoire occidentale moderne » (JEANPIERRE, 2006 : 9). Les différentes formes de gouvernementalité se superposent ; certaines apparaissent, disparaissent ou se maintiennent.

Le concept de gouvernementalité implique par ailleurs deux postulats :

« – le gouvernement reconnaît la liberté du gouverné. Il s'agit moins de contraindre que de structurer le champ d'action éventuel des autres ; - le gouvernement a une dimension réflexive : les pratiques de gouvernement sont intentionnelles, pensées et calculées ; elles sont le lieu de déploiement de stratégies » (AGGERI, 2005 : 432).

Bien que Foucault ait mis en lumière l'existence d'un grand nombre de formes de gouvernementalité, nous centrons notre analyse dans ce chapitre sur la gouvernementalité néolibérale⁹⁷ qui nous semble caractéristique du PAPH contemporain. Nous utiliserons également le terme de gouvernementalité critique pour présenter des technologies de pouvoir utilisées, pour combattre et discréditer le néolibéralisme, et comme alternative à celui-ci.

⁹⁷ Cependant, nous n'excluons pas d'en mentionner d'autres de façon ponctuelle dès que nécessaire.

Afin de renforcer la capacité heuristique de cette grille de lecture, nous proposons de préciser le concept de gouvernementalité en distinguant quatre technologies de pouvoir distinctes : – les Instruments d’Action Publique (IAP) ; - les mots d’ordre ; - le *design* institutionnel ; - l’échelle de gestion.

Par IAP, nous entendons « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (HALPERN et al., 2014 : 17). Les auteurs distinguent habituellement cinq types d’Instruments d’Action Publique (IAP) : - les instruments législatif et réglementaire ; - les instruments économique et fiscal ; - les instruments conventionnel et incitatif ; - les instruments informatif et communicationnel ; - les Normes et standards *Best practices* (*Ibid* : 18).

Par mot d’ordre, nous entendons les principes constitutifs et essentiels des idées politiques présidant à chaque type de gouvernementalité dans leurs dimensions politique et prescriptive. Ce sont des éléments de discours véhiculés comme des injonctions qui organisent « des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (*Ibid*).

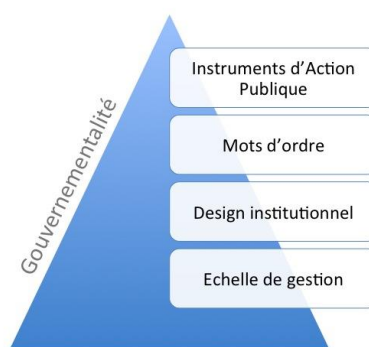
Par *design* institutionnel, nous entendons les régimes d’action publique présents dans un type de gouvernementalité. Le *design* institutionnel « organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (*Ibid*). En nous inspirant des travaux de Karen BAKKER (2007) nous distinguons six éléments qui forment un régime d’action publique hydrique : - les droits de propriété sur la ressource et sur le service (privé, public, commun, etc.) ; - le type de régulation effectué par l’État (régulation sectorielle centralisée, régulation sectorielle déconcentrée, régulation autonome décentralisée, etc.) ; - la forme de gestion du service (directe, contractuelle de droit privé, contractuelle de droit public, etc.) ; - la structure organisationnelle (marchande, non marchande, hybride, communautaire, etc.) ; - l’allocation des ressources (réglementation, marché, droits d’usage locaux) ; - le type de relation à l’usager (client, consommateur, coopérant, administré, citoyen, etc.).

Par échelle de gestion, nous entendons l’échelle, imposée ou encouragée par l’État (parmi une gamme des possibles) pour l’organisation d’un service d’eau. Cette échelle « organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont [elle] est [porteuse] » (HALPERN et al., *op.cit* : 17). Par exemple, une Association Syndicale Autorisée (ASA), une Association Syndicale

Libre (ASL), une commune, un bassin versant, un syndicat, une Communauté (de communes, d'agglomération, etc.) ou encore une Métropole sont dans notre grille de lecture des échelles de gestion d'un service.

La **figure 1.1.3** présente les quatre types de technologie de pouvoir associés à un mode de gouvernementalité.

Figure 1.1.3. : Les quatre types de technologies de pouvoir associées à un mode de gouvernementalité.



Source : Construction de l'auteur, 2016

La forme de gouvernementalité néolibérale

Michel FOUCAULT a décrit l'apparition historique de différents modes de gouvernementalité dont le néolibéralisme (FOUCAULT, 2004a ; 2004b). Nous adaptons ici la conception de la gouvernementalité néolibérale proposée par Michel FOUCAULT au secteur de l'eau en nous appuyant notamment sur les travaux de Karen BAKKER (2007)⁹⁸.

La gouvernementalité néolibérale n'est pas monolithique (RATTU, 2015 : 84). Il faudrait plutôt parler de néolibéralismes au pluriel (PECK *et al.*, 2010) puisque le discours néolibéral est influencé par les paysages, les contextes historiques, les institutions et les subjectivités (SPRINGER, 2012 : 136). La gouvernementalité néolibérale est un art de gouverner qui s'exerce sur l'État et les populations visant à faire fonctionner l'ensemble de la société comme une grande entreprise. Ce pouvoir cherche à maximiser la rationalisation globale de la société en appliquant les méthodes économiques à l'ensemble des secteurs (y compris l'administration et les individus). « Ce n'est pas une société soumise à l'effet-marchandise, c'est une société soumise à la dynamique concurrentielle. Non pas une société de supermarché – une société d'entreprise » (FOUCAULT, 2004b : 152). Le cœur du pouvoir,

⁹⁸ Ainsi, nous n'excluons pas la conception proposée FOUCAULT (*Ibid*) qui reste valide dans notre approche, mais nous la précisons pour l'adapter à notre objet d'étude.

ce sont les principes de rationalité, d'efficacité, de *sound science*⁹⁹, de compétition et de concurrence à toutes les échelles. Ces mots d'ordre sont présentés comme étant neutres et objectifs. Les individus, les administrations, l'État, doivent fonctionner comme des entreprises, rationaliser leurs choix, être soumis à la concurrence. Il ne s'agit pas de programmer leurs actions, mais d'évaluer leurs comportements au regard d'un idéal-type de l'acteur marché. On peut alors responsabiliser, individualiser les mesures de correction afin de rendre le comportement des acteurs rationnel. Par exemple, dans le domaine de l'administration publique, on remplace l'utilisation des règlements administratifs par des instruments issus du monde l'entreprise (*benchmarking*, contrats, *best practices*, incitations, primes etc.). On supprime les restrictions à la liberté d'entreprendre et on affirme l'efficacité supérieure du marché sur les services publics. On compare et on estime les coûts et les bénéfices associés à différents types de comportements en recourant aux mécanismes marchands. L'État investit tous les domaines et les soumet à la surveillance du marché (FOUCAULT, 2004b : 120). Il incite par ailleurs au transfert des droits de propriété vers le secteur privé. De la même façon, l'usager « administré » devient « consommateur ». C'est un consommateur libre et responsable. Les subventions étatiques sont supprimées.

Les secteurs de la culture et de l'environnement ne sont pas épargnés. L'État gouverne à distance (EPSTEIN, 2005 ; HIBOU, 1998). Il régule, mais délègue les tâches de gouvernement à des institutions autonomes, semi-publiques ou privées, à des associations et à des citoyens. Un « État sans bras » surgit (ROBERT, 2006). C'est d'ailleurs l'objectif phare du néolibéralisme, aboutir à un « gouvernement de soi » (FOUCAULT, 2008) permettant à chaque individu d'évaluer sa propre action par le calcul, de se responsabiliser, de se gérer et à terme de s'autoréguler. De nouvelles spatialités émergent comme les *soft spaces* (RATTU, 2015 ; HAUGHTON et al. 2013) qui encouragent le consensus et facilitent la mise en place de discours globaux, déterritorialisés. Cet art de gouverner repose sur l'utilisation d'instruments d'incitation micro-économiques polycentriques plutôt que sur des statistiques et probabilités centralisées. La régulation judiciaire croît du fait des contentieux relatifs à l'intensification des rapports de concurrence (JEANPIERRE, 2006 : 16). La *sound science* est mobilisée comme un outil pour légitimer et maximiser l'efficacité des solutions néolibérales (TROTIER, 2008a). Présentées comme objectives, les solutions mises en avant favorisent en fait les solutions mathématiques et outils technologiques supposés neutres, les

⁹⁹ L'expression tautologique de *sound science*, que l'on peut traduire par « science sensée », correspond à la croyance de certains acteurs en une science fiable, objective, déconnectée complètement du contexte social et du monde des valeurs. La *sound science* est sensée regrouper des certitudes construites à partir de lois universelles ; irréfutables. La *sound science* dénie la qualité de science à certaines recherches qui seraient chargées d'idéologies et de valeurs. En fait, la *sound science* repose elle-même sur des idéologies et des valeurs.

raisonnements simplistes et causaux. Ainsi, ces solutions s'appuient également sur des valeurs spécifiques (*Ibid*).

Appliqué aux politiques de l'eau, le concept de gouvernementalité néolibérale permet d'analyser comment de nouvelles techniques de pouvoir visant un usage rationnel de la ressource, une plus grande efficacité dans la gestion du service, mais également un rôle renforcé du secteur privé ont émergé au cours des années 1980. On comprend alors le développement récent d'instruments de marchandisation (tarification au coût complet, séparation du budget eau du budget général des communes) et de marchandisation (mise en concurrence, limitation de la durée des contrats); tout comme la mise en place de mécanismes de gouvernement à distance (indicateurs de performance, Normes de *soft law* et *best practices*, comités consultatifs) ou encore l'appel à la responsabilisation individuelle (incitation à diminuer sa consommation d'eau, incitation à protéger son compteur du gel durant l'hiver, etc.). La gouvernementalité néolibérale conduit à reformuler un certain nombre de questions hydriques (dégradation de la ressource, gestion des infrastructures hydriques, qualité des milieux aquatiques, etc.) dans un cadre managérial qui ne perçoit ces problèmes que sous un prisme d'efficacité économique. Les solutions néolibérales exigent par ailleurs de reconnaître l'État comme seul régulateur de services d'eau homogènes et guidés par le principe de compétition.

« L'État est [...] prié de respecter les règles d'efficacité économique que sont la transparence, la décentralisation des pouvoirs et une nouvelle gestion publique (Ventriss, 2000 ; Bolognesi, 2014). Il conserve une légitimité juridique dans la mesure où il lui est demandé de rédiger un code de l'eau et d'établir différents contrats (affermage, concession...) avec les opérateurs privés et la "société civile", présentés comme des acteurs incontournables afin de relever les divers défis de l'eau (notamment financiers et sociaux) » (RENOU, 2016 : 4).

La gouvernementalité néolibérale conduit également à la reconnaissance des collectivités territoriales comme autorités organisatrices légitimes des services d'eau. Il s'agit de faire émerger une échelle d'action élargie et suffisante pour permettre la mise en œuvre des solutions néolibérales, mais aussi pour nouer des partenariats efficaces avec le secteur privé. La reconnaissance de cet unique échelon de gestion est légitimée au détriment des autres ce qui conduit à rendre invisibles les acteurs hydriques organisés à d'autres échelles.

« It is highly disempowering, however, for the myriad of institutions across the planet that have been managing water on a small scale, sometimes for thousands of years. It denies such actors a role except

as that of backward users in need of education. It is especially disempowering for the large numbers of local institutions that have been deploying communal property regimes » (TROTIER, 2008a).

Reposant sur une représentation de la gestion de l'eau restrictive qui induit une modification des rapports de pouvoir (l'eau comme bien économique, l'État comme seul régulateur de la gestion de l'eau, les collectivités locales comme uniques autorités organisatrices des services d'eau), les solutions néolibérales ne sont pas neutres.

Le **tableau 1.1.1** présente les instruments d'action publique, les mots d'ordre, le *design* institutionnel et les échelles de gestion caractéristiques de notre conception de la gouvernamentalité néolibérale.

Tableau 1.1.1. Les caractéristiques de la gouvernamentalité néolibérale appliquée au secteur de l'eau

Instruments d'action publique	Mots d'ordre	Design institutionnel	Échelles de gestion
Les instruments d'action publique utilisés sont de type informatifs et communicationnels, conventionnels et incitatifs, Normes et standards <i>best practices</i> . On peut citer la mise en place d'indicateurs de performance, les chartes de bonne conduite, les redevances des Agences de l'Eau incitant à économiser ou préserver la qualité des ressources en eau. Ces instruments visent à responsabiliser les acteurs, à rechercher des engagements directs, à faire pression par des mécanismes de marché (HALPERN, LASCOUMES, LE GALES, op.cit: 18). Les IAP reposent sur des technologies complexes et sont présentés comme des outils scientifiques c'est-à-dire neutres et objectifs.	Les mots d'ordre ont trait à la nécessité de renforcer l'efficacité du secteur, de faire un usage raisonné des ressources en eau, de renforcer la performance des services d'eau, de protéger les ressources en eau, de davantage recourir à la technologie et d'investir dans les infrastructures, de faire participer les usagers et le secteur privé à la gestion du service, de renforcer la compétition entre services, etc.	Le <i>design</i> concernant le type de régulation est de type autonome décentralisé. L'État privilégie le gouvernement à distance. Il centralise le contrôle, mais délègue les actions de gouvernement à des institutions autonomes voire aux individus eux-mêmes. L'État intervient fortement pour inciter aux comportements rationnels, mais se désengage parallèlement des territoires (EPSTEIN, 2005 ; HIBOU, 1998). La structure organisationnelle encouragée est marchande. La forme de gestion du service privilégiée est contractuelle. L'allocation des ressources encouragée est le marché. La relation à l'utilisateur est de type consumériste.	La décentralisation est au cœur de la gouvernamentalité néolibérale dans l'objectif de déléguer les actions de gouvernement aux individus et de sublimer leur rationalité. Officiellement, aucune échelle de gestion n'est imposée par l'État aux acteurs locaux puisque ce sont eux qui sont censés être les plus efficaces pour décider de l'échelle la plus adaptée en vertu du principe de subsidiarité. En réalité, la complexité des IAP, des mots d'ordre et du <i>design</i> favorisés encourage le développement d'infrastructures à grande échelle et le recours aux experts, ce qui légitime l'action des collectivités locales et bénéficie <i>in fine</i> aux grands groupes privés (TROTIER, 2008a). Les petits services d'eau gérés sous des formes de gestion communautaires ou semi-informelles sont délégués.

Source : Construction de l'auteur, 2016

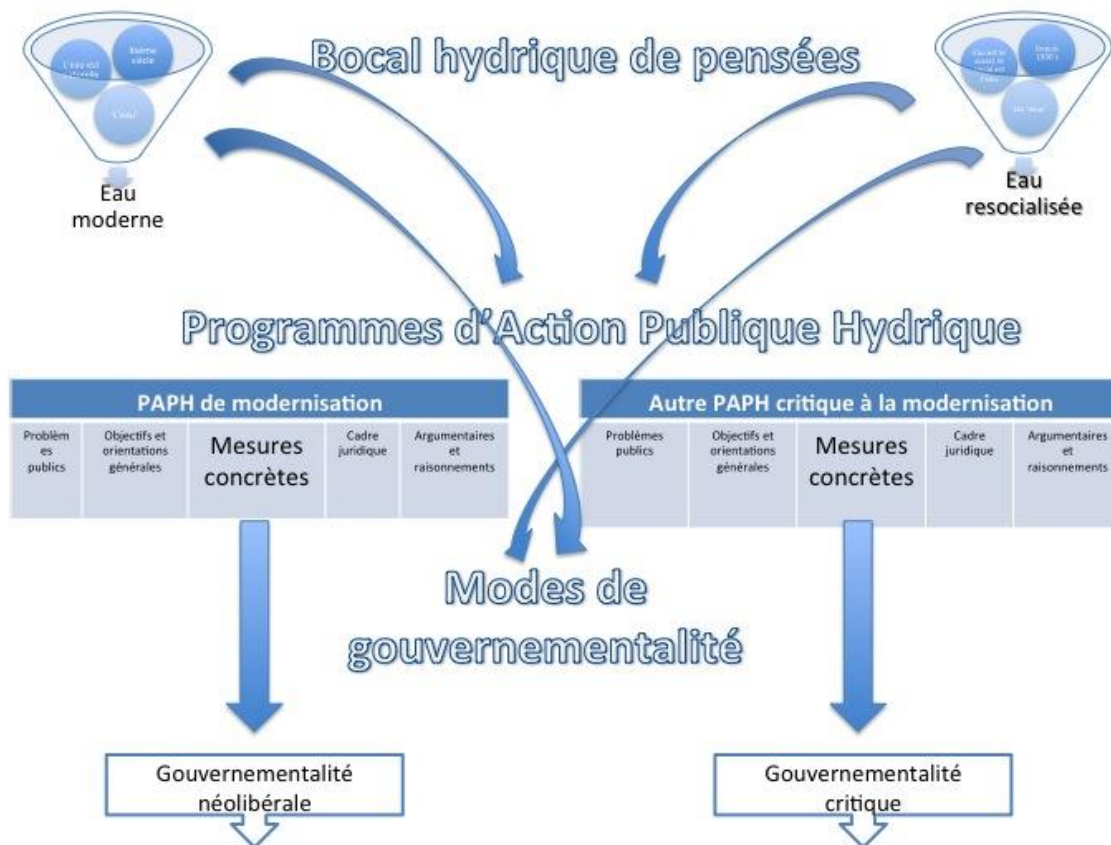
En fin de compte, notre grille de lecture s'articule autour de plusieurs notions pour nous permettre de décrire et à la fois d'analyser les ressorts des politiques de modernisation.

Le concept de PAPH, le plus large, vise avant tout un objectif descriptif. Il s'agit de rendre compte des différentes dimensions des politiques de modernisation et de caractériser la stratégie globale d'intervention de l'État dans le domaine de l'eau. Les notions de bocal hydrique de pensées et de gouvernementalité poursuivent un objectif analytique en cherchant à rendre de compte de la formulation du PAPH de modernisation (bocal hydrique de pensées), de son opérationnalisation (gouvernementalité) ainsi que des rapports de pouvoir qu'il engendre. Situé en amont de celui de PAPH, le concept de bocal hydrique de pensées permet d'objectiver le processus de formulation des problèmes en eau en révélant ses impensés ainsi que de caractériser l'origine des objectifs et orientations générales donnant une cohérence d'ensemble à une politique publique.

Le concept de gouvernementalité est une grille d'analyse du PAPH qui en décrit les technologies de pouvoir associées, autrement dit, les préconisations de mesures concrètes et instruments permettant l'opérationnalisation du programme. Il permet de caractériser les idéologies sous-jacentes à un PAPH. Dans notre acception, les modes de gouvernementalité correspondent aux technologies de pouvoir qui viennent se greffer au PAPH.

La **figure 1.1.4** propose un résumé de notre grille de lecture.

Figure 1.1.4 : Résumé de la grille de lecture du chapitre 1



Explications : Les deux bocaux de pensées influent sur le contenu des Programmes d'Action Publique Hydrique (PAPH) et encouragent certains modes de gouvernamentalité. Les modes de gouvernamentalité sont une grille d'analyse des mesures concrètes issues des PAPH. Le mode de gouvernamentalité néolibéral est dominant dans le PAPH de modernisation tandis que d'autres modes de gouvernamentalité critiques peuvent être dominants dans des PAPH concurrents. Le mode de gouvernamentalité étant exercé par les acteurs qui mettent en œuvre un PAPH ; il est également possible dans certains cas que des acteurs usent de modes de gouvernamentalité critiques pour mettre en œuvre le PAPH de modernisation, ce qui conduit alors nécessairement à des défaillances dans la gouvernance du secteur de l'eau.

Source : Construction de l'auteur, 2016

1.2. Les cinq dimensions explicatives du mécanisme de modernisation

La formalisation d'un PAPH repose sur différentes phases concomitantes qui ne se succèdent pas strictement, mais se renforcent mutuellement. Aussi, la présentation proposée ne doit pas être appréhendée comme une présentation chronologique de phases bien séparées, mais plutôt comme une présentation de différents éléments interdépendants agissant en dynamique et qui pris ensemble forment le PAPH de modernisation.

1.2.1. Une succession d'alertes pour expliquer la formulation de problèmes hydriques

Une des origines du PAPH de modernisation est l'apparition d'un nouveau contexte qui a conduit à redéfinir les enjeux hydriques et les problèmes à traiter. Nous caractérisons ici ce nouveau contexte en termes d'alertes sur la ressource en eau et sur le service d'eau.

Les alertes concernant la ressource en eau

À partir du milieu des années 1970, « commence à être perçue, tant au plan international que communautaire, la dégradation significative de l'environnement, le rapport *Meadows* contribuant à une prise de conscience globale » (DROBENKO, 2011 : 126). En 1972, la conférence de Stockholm va être le premier événement planétaire consacré aux questions écologiques (*Ibid*). Dans ce contexte d'attention accrue aux enjeux environnementaux, on observe en Europe des problèmes à la fois qualitatifs et quantitatifs sur la ressource.

D'un point de vue qualitatif, les alertes ont trait à la dégradation de la qualité de l'eau brute. Alors que jusqu'aux années 1960 les principaux problèmes étaient les pollutions fécales, organiques et métalliques, de nombreux pays européens voient à partir de cette époque apparaître de nouvelles pollutions : pluies acides, nitrates, contaminations radioactives, pesticides et phénomènes d'eutrophisation. L'apparition de ces problèmes est à relier à l'évolution des techniques et connaissances scientifiques. Avant 1960, on ne recherchait guère ces types de pollution ce qui souligne le rôle essentiel de l'évolution du bocal hydrique de pensées (évolution des connaissances scientifiques, mais aussi des valeurs et idéologies) dans la formulation des problèmes d'eau.

Ces problèmes touchent tout particulièrement les pays ayant développé une activité agricole ou industrielle intensive. En France, les alertes concernent les pollutions agricoles diffuses¹⁰⁰ (BARBIER et ROUSSARY, 2016 : 22). L'augmentation de la présence de pesticides dans les cours d'eau et dans les eaux souterraines doit être interprétée suivant cette même logique¹⁰¹. Enfin, la mauvaise qualité bactériologique de l'eau est aussi pointée à compter des années 1980. Si ce problème n'est pas nouveau, l'augmentation de l'ampleur des pollutions crée l'alerte.

¹⁰⁰ On peut citer par exemple le développement massif des algues vertes en Bretagne-Nord à compter de la fin des années 1970. Ces algues prolifèrent du fait des fortes concentrations de l'eau en nitrates, conséquences de pratiques agricoles intensives.

¹⁰¹ D'après Aurélie Roussary citant l'IFEN, « en 2006, [...] la présence de pesticides a été détectée sur 90 % des points de mesure des cours d'eau et 53 % des points de mesure des eaux souterraines, traduisant une dispersion importante des pesticides et une présence généralisée dans les milieux aquatiques et dans une part significative des eaux souterraines » (ROUSSARY, 2010 : 44).

D'un point de vue quantitatif ensuite, on observe une tension globale sur la ressource disponible face aux besoins anticipés. L'alerte est accentuée par les épisodes de sécheresse qui s'accroissent à partir des années 1970 et durant lesquels l'eau vient parfois à manquer. À l'échelle européenne, l'épisode le plus marquant est la grande sécheresse de 1976 dont les conséquences sont importantes. En France, la moitié de la ville de Saint-Brieuc manque d'eau potable et le problème est critique dans toute la Bretagne. La Corse, les Cévennes et les Corbières font également face à des problèmes d'alimentation en eau. D'autres épisodes semblables suivent en 1985 et 1986, entraînant augmentation des feux de forêt, baisse de la production hydroélectrique et agricole, diminution de la vie piscicole...mais surtout des impacts sur le milieu naturel (MERILLON et CHAPERON, 1990). La mise en lumière de ces signaux forts s'explique également par l'évolution du bocal hydrique de pensées. En effet, la médiatisation de ces alertes quantitatives ne s'explique pas exclusivement par des phénomènes naturels. Celle-ci est rendue possible par le développement des connaissances scientifiques, des dispositifs technologiques de contrôle et de mesure harmonisés et centralisés au niveau national, ainsi que du fait de l'émergence d'organismes de veille et de bases de données nationales sur les quantités d'eau disponibles.

D'autres signaux faibles renforcent ces alertes parallèlement. Il s'agit de problèmes locaux moins spectaculaires, mais structurels comme dans la région de Barcelone (BARRAQUE, 2000b). En France, le manque d'eau (en quantité ou en qualité) conduit à des alertes très localisées avec l'augmentation de la dépendance de certains territoires envers d'autres pour l'accès à la ressource (BARBIER et ROUSSARY, 2016 : 21). Souvent, des petits captages trop pollués doivent être abandonnés.

Ces alertes environnementales sont formulées à partir d'un nouveau bocal hydrique de pensées qui va être à l'origine des orientations générales du PAPH de modernisation vers deux piliers : le pilier environnemental, mais également le pilier de rationalisation de l'organisation des services d'eau.

En effet, un des enjeux identifiés est celui de la taille trop faible des services d'eau en France pour agir sur la ressource hydrique et pour mettre en place des politiques intégrées. L'augmentation de la taille des services doit permettre de répondre plus efficacement aux enjeux environnementaux de sécurisation quantitative et qualitative de la ressource.

Ce nouveau bocal hydrique de pensées repose sur un usage accru de la quantification dans la gestion de l'eau (recueil systématique, stockage, agrégation et analyse de données permettant la construction des connaissances scientifiques globalisées à l'échelle étatique).

À côté des alertes concernant les ressources en eau, des alertes spécifiques au service d'eau potable sont également formulées.

Les alertes concernant le service d'eau

Trois types d'alertes peuvent être distingués à l'échelon européen¹⁰² : la qualité des infrastructures des services d'eau, la corruption dans la gestion des services et l'augmentation des prix. Les premières alertes concernant les infrastructures surviennent en Angleterre à propos des réseaux d'assainissement. En 1976, une canalisation s'effondre à Bolton et entraîne l'évacuation d'habitations et la démolition de 21 édifices (TRANTAFILLOU, 1987 : 232). Entre 1978 et 1979, la ville de Londres fait face à des effondrements de canalisations successifs. Les coûts de réparation sont très élevés. Ils incluent, outre le remplacement des tronçons endommagés et le rétablissement des chaussées, les indemnités de pertes commerciales, les coûts concernant le détournement des transports publics, les coûts concernant les pertes pour les services postaux, ambulances, défense incendie, police, etc. (*Ibid*). Ces événements sont largement médiatisés par la presse. On observe également à cette époque en Angleterre de nombreux phénomènes d'inondations de caves et de sous-sols par rupture des canalisations d'eaux pluviales et d'assainissement. Une enquête nationale relative à l'état des réseaux est menée en 1979 dont les résultats montrent que les cas d'effondrement de canalisations sont de l'ordre de 5 000 par an pour le pays (*Ibid* : 227). Les coûts de réparation des réseaux sont chiffrés pour l'ensemble du pays à plus de 100 millions de livres (prix 1982), mettant en lumière l'ampleur du problème (*Ibid* : 231). La vétusté de réseaux installés depuis parfois plus d'un siècle est mise en cause tout comme l'insuffisance d'entretien des équipements. En France, les problèmes semblent moins importants même si les symptômes de détérioration sont identiques. On remarque également de plus en plus d'anomalies de mauvais raccordements et de branchements mal exécutés, de défauts d'étanchéité (*Ibid* : 210). Enfin, il faut préciser que l'apparition de ces problèmes s'inscrit plus largement dans un contexte mondial de renchérissement du coût de l'énergie à compter de 1978 qui encourage à la mise en place de solutions plus efficaces et efficientes. Ces éléments conduisent les réformateurs à formuler un problème public à partir de ces alertes du fait d'une capacité d'investissement des services d'eau perçue comme n'étant

¹⁰² Pour les spécificités des cas allemand, français et anglais, on peut se référer à BOLOGNESI (2014a). Pour une analyse spécifique au cas du Royaume-Uni, on peut se référer à BYATT (2013).

pas ou plus à la hauteur des enjeux (DACHARRY, 1984 : 177)¹⁰³. Il s'agit également ici de favoriser la participation du secteur privé en lieu et place du secteur public.

Une seconde série d'alertes survient une décennie plus tard et concerne les problèmes de corruption dans le cas des collectivités ayant délégué la gestion de l'eau à un opérateur privé. En Suède on observe des ententes entre opérateurs pour l'obtention des marchés. À Milan, Saint-Denis-de-la-Réunion ou Grenoble,

« des responsables [sont] invités dans de grands restaurants [se font] offrir des voyages somptueux, voire des appartements, ou encore d'importantes sommes d'argent avec le dessein de les influencer pour l'élaboration ou l'attribution de contrats d'approvisionnement en eau » (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2008 : 67).

L'ancien maire de Grenoble et ex-ministre Alain Carignon, tout comme le président du conseil de la ville de Milan sont condamnés à des peines de prison ferme suite à la découverte de ces scandales. « Les pots-de-vin servent également parfois à consolider le pouvoir politique en soutenant des campagnes ou des partis politiques, en orientant les contrats vers les amis politiques ou en s'assurant que les politiques de l'eau favorisent une circonscription particulière » (*Ibid* : 68). En France, la mise en lumière de ces pratiques de corruption conduit à de nouvelles alertes concernant la pratique des droits d'entrée¹⁰⁴. Responsables politiques et société civile exigent une réforme des règles encadrant les passations de marchés publics¹⁰⁵.

Ici encore, il faut observer ces alertes comme étant intrinsèquement liées au bocal hydrique de pensées contemporain. Il est probable que ces problèmes existaient déjà auparavant, mais ils n'étaient pas médiatisés et ne pouvaient émerger, faute de connaissance précise des pratiques corruptives par la justice et d'attention particulière aux principes de transparence et d'information des usagers.

La dernière catégorie d'alerte concerne la forte augmentation des prix de l'eau constatée à partir de 1975.

¹⁰³ Au Royaume-Uni, les dépenses d'investissement dans les infrastructures hydriques ont baissé de 66 % entre 1978 et 1985 (TRIANTAFILLOU, 1987 : 90).

¹⁰⁴ La pratique des droits d'entrée consiste dans le versement d'une somme très importante au budget général de la collectivité par l'opérateur privé sans aucun lien avec le contrat après obtention d'un contrat de délégation de service public. Le coût de ce droit d'entrée est ensuite répercuté sur le prix payé par l'utilisateur.

¹⁰⁵ Jusqu'alors, la passation de contrats n'était pas régie par le droit des marchés publics ; il n'y avait pas obligation de mise en concurrence ni encadrement de la durée des contrats.

« Entre 1975 et 1985, le prix moyen a progressé de 170 % en francs courants. Entre 1985 et 1990, le prix de l'eau a augmenté, certes plus vite que l'inflation, mais à un rythme raisonnable d'environ 5 % par an (inflation de 3,2 %) ; entre 1991 et 1994, la hausse atteint en revanche 11 % par an, avant d'être ramenée à 6 % par an en 1995 et 1996. Entre 1997 et 1999, elle s'est à nouveau réduite, passant de 3 % à moins de 2 % par an » (TAVERNIER, 2001 : 8).

« En France, l'écart entre le taux d'accroissement cumulé du prix de l'eau comparativement à celui du coût de la vie est de 30 % entre 1994 et 2007 et l'on est resté dans une dynamique de hausse du prix de l'eau. Au Royaume-Uni, en termes réels, le prix de l'eau a augmenté de 42 % depuis le début de la privatisation de l'eau de 1989 avec d'importantes disparités régionales » (TSANGA-TABI et GREMMEL, 2013 : 58).

Usagers et société civile dénoncent des augmentations leur semblant non justifiées et s'inquiètent pour la situation des habitants les plus pauvres. On pointe alors la responsabilité des délégataires privés¹⁰⁶ qui facturent dans le prix de l'eau des charges non effectives non liées au coût réel (garanties de renouvellement surestimées ou non utilisées, indexation des tarifs en cours des contrats non liée à l'évolution réelle des coûts, etc.), puis plus tardivement celle des régies (on critique la gratuité de l'eau pour les services publics, les transferts de charges entre usagers et contribuables) et enfin celle des Agences de l'Eau (le financement des redevances pollution des agriculteurs par les particuliers est mis en cause). Pourtant, il semble que les augmentations de prix s'expliquent tout autant par ces irrégularités que par l'application de Normes de qualité plus contraignantes (notamment concernant l'assainissement¹⁰⁷), par la baisse des consommations d'eau¹⁰⁸ et par l'augmentation des coûts de gestion de l'eau du fait de la diminution des possibilités de financements¹⁰⁹.

On observe ici aussi que les alertes sont formulées à partir du nouveau bocal hydrique de pensées. Celui-ci intègre de nouvelles valeurs publiques comme la transparence de la gestion et de nouvelles connaissances scientifiques (concernant notamment les coûts de gestion de l'eau) permettant l'émergence de la formulation d'un problème public. La place des valeurs et des idées y apparaît prépondérante. C'est avant tout l'attention accrue aux enjeux

¹⁰⁶ MENARD et SAUSSIÉ (2004) ont montré qu'à caractéristiques équivalentes, il est difficile d'affirmer que le privé est plus cher que le public. Cependant, le rapport 2012 de l'Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement montre qu'en moyenne les prix pratiqués par le privé sont environ 15 % plus élevés que les prix des services en gestion publique.

(http://www.services.eaufrance.fr/panorama/rapports#Rapport_2012_France_entiere).

¹⁰⁷ On pense notamment au coût considérable d'application de la Directive sur les Eaux Résiduaires Urbaines dite DÉRÉ du 21 mai 1991.

¹⁰⁸ À partir du début des années 1990, la consommation d'eau baisse dans les villes européennes, entraînant mécaniquement une augmentation du prix de l'eau (MONTGINOUL, 2013 ; BARRAQUE *et al.*, 2011). En conséquence émerge la question de la capacité des ménages les plus défavorisés à payer leurs factures d'eau (BARRAQUE, 2016 ; SMETS, 2008 ; TSANGA et GREMMEL, 2013).

¹⁰⁹ En effet, la législation réduit progressivement les possibilités de financements croisés entre budget général des collectivités et budget de l'eau.

économiques des services qui conduit à la formulation de l'alerte. En effet, il apparaît que le niveau du prix de l'eau en France n'était à la fin des années 1990 que quatrième au niveau européen (BARRAQUE, 2000a) et que le poids de la facture d'eau dans le budget des ménages demeurait (et demeure encore) sans commune mesure avec celui d'autres services de base (électricité, gaz, téléphonie, etc.).

Au final, les alertes concernant le service vont nourrir les orientations générales du PAPH de modernisation autour de deux piliers, à savoir le pilier institutionnel et le pilier économique. Concernant le premier pilier, l'enjeu va consister à augmenter la taille des services afin de pouvoir réaliser des économies d'échelles, de bénéficier de capacités de pilotage et de contrôle accrues, ou encore de lisser les besoins de renouvellement. Concernant le second pilier, il s'agit de stimuler la concurrence pour s'assurer que le service soit rendu au meilleur coût pour limiter les positions d'abus dominantes susceptibles de conduire à des pratiques de corruption.

Il est intéressant de noter, dès ce stade de l'analyse que ces orientations générales ne se fondent pas sur un état des lieux scientifiquement neutre et objectif comme l'affirment les tenants de la modernisation. Au contraire, les orientations proposées reposent sur des valeurs et idéologies spécifiques qui conduisent à discréditer les services d'eau les plus petits, ayant peu recours à l'usage de la technologie et qui sont moins familiers de l'utilisation d'IAP.

En outre, il apparaît au terme de cette analyse que les alertes ont été formulées par des acteurs globaux (experts situés aux échelons européens et nationaux) et non à partir des problèmes identifiés par les acteurs territoriaux, gestionnaires de services d'eau. On peut ainsi observer le rôle joué par la technologie et par la présence d'experts dans la formulation du discours dominant.

1.2.2. La formalisation d'argumentaires et raisonnements homogènes pour dresser un diagnostic des problèmes hydriques aux échelles internationale et nationale

À partir des alertes définies comme problèmes et des stratégies politiques et économiques propres à certains acteurs internationaux, des problèmes-concepts¹¹⁰ vont être formulés et vont fixer un agenda mondial de l'eau. Ces problèmes-concepts mondiaux vont eux-mêmes alimenter la définition de problèmes-concepts nationaux.

¹¹⁰ Nous entendons par problèmes-concepts des concepts supposés proposer des réponses standardisées et universelles aux problèmes des services d'eau.

Concepts internationaux

Le pouvoir de certaines organisations internationales à l'origine de la définition de problèmes-concepts va permettre une diffusion large de ces derniers. Nous proposons de présenter de façon simplifiée les problèmes-concepts hydriques ayant acquis une dimension hégémonique et les organisations qui y sont attachées. Puis, nous détaillerons les problèmes-concepts qui nous semblent avoir joué un rôle particulièrement déterminant dans l'apparition du PAPH de modernisation.

Bref panorama mondial des problèmes-concepts ayant acquis un statut hégémonique

Afin de rendre compte de ce qui fait mondialement et nationalement problème en matière de gestion de l'eau dans le cadre du PAPH de modernisation, nous avons réalisé un exercice de collecte systématique des documents mis à disposition du public (tracts, flyers, rapports, plaquettes de présentation, journaux spécialisés) lors du Forum Mondial de l'Eau (FME) et du Forum Alternatif Mondial de l'Eau (FAME) qui se sont tenus à Marseille en 2012.

L'étude des problèmes hydriques mondiaux et nationaux lors des Forums de Marseille en 2012 se justifie pour plusieurs raisons. La première raison tient à l'absence d'autres événements mondiaux de cette envergure ouverts au public concernant les problèmes hydriques. La seconde raison est notre présence à ces Forums et l'opportunité qui s'est présentée pour nous de réaliser cette étude. Nous n'étions tout simplement pas en mesure de procéder à un tel exercice dans le cadre des Forums précédents (ou d'autres événements) du fait de l'impossibilité de recueillir *a posteriori* les documents mis à disposition du public. La troisième raison est d'ordre géographique. Ces Forums sont à la fois des lieux de circulation des idées mondiales sur l'eau du fait de la présence très importante d'acteurs internationaux ainsi que des lieux où les acteurs nationaux du pays hôte peuvent exposer la spécificité des problèmes hydriques auxquels ils sont confrontés. Le fait que ces Forums aient été organisés en France était de fait cohérent avec notre objet d'étude. La dernière raison est d'ordre temporel. Les Forums ont été organisés près de quinze ans après l'adoption des premières politiques de modernisation. Ce délai permet d'identifier éventuellement certains signes d'un renouvellement des problèmes hydriques.

Cet exercice part du postulat que les deux Forums sont des lieux majeurs d'élaboration et de diffusion des discours mondiaux sur l'eau à partir desquels les problèmes hydriques sont formulés et des réponses esquissées. En analysant de façon systématique les supports de communication mis à disposition des spécialistes et du grand public, nous souhaitons mettre en exergue certains problèmes hydriques ayant acquis un statut hégémonique les dernières années, au moins dans les sphères militantes et gestionnaires.

Nous avons collecté un total de 48 documents et en avons retenu finalement 45, car un document était inexploitable et deux documents étaient hors sujet. À partir de ces derniers, nous avons réalisé une analyse de contenu manuelle assistée par un logiciel tableur¹¹¹.

Nous avons classé ces documents en fonction de l'auteur du document et de son échelle de production, ce qui a permis de dissocier les documents représentatifs d'un discours mondial de l'eau (catégories a à d) de ceux relatifs à sa transcription dans le cadre national (catégories e à n). Le **tableau 1.1.2.** présente les différentes catégories d'acteurs producteurs des documents analysés. L'**annexe 3** présente l'origine des documents analysés.

Tableau 1.1.2. Origine des documents étudiés dans le cadre de l'analyse de la documentation récoltée aux FME et FAME en 2012

Catégories d'acteurs producteurs des documents étudiés				
a) Organisations et agences intergouvernementales (dominante publique)	d) Grands Cabinets d'audit et de conseil	g) Associations et fédérations nationales	j) Partis politiques et organisations syndicales	m) Fédérations, plateformes territoriales, réseaux d'acteurs, observatoires (dominante publique)
b) Organisations et agences internationales (dominante privée)	e) Ministères, Établissements publics (national ou régional) et Agences autonomes (fonds publics)	h) Presse technique spécialisée	k) Services d'eau et collectivités territoriales	n) Associations militantes
c) Organisations Non Gouvernementales, associations, réseaux d'activistes, organisations religieuses	f) Fédérations, plateformes territoriales, réseaux d'acteurs, observatoires (dominante privée)	i) Presse militante	l) Partis politiques et organisations syndicales	

Source : Construction de l'auteur, 2017

En raison d'une certaine surreprésentation des documents issus d'organismes français, ainsi que de la société civile et d'ONG, des précautions sont à prendre quant à la portée de nos résultats qui ne peuvent être en aucun cas considérés comme exhaustifs¹¹². Cette limite étant

¹¹¹ Il aurait été trop fastidieux de retranscrire l'ensemble du corpus dans un logiciel de traitement de texte et il n'était pas possible de procéder à une numérisation des documents du fait des formats variés des documents collectés.

¹¹² En parallèle à cette étude et pour nous assurer de la cohérence générale de nos résultats, nous avons réalisé une revue de la littérature scientifique concernant les problèmes-concepts hydriques mondiaux. Il ressort de la comparaison la cohérence globale des thématiques mises en exergue dans notre corpus et au sein de la littérature scientifique mondiale. Pour autant, certains problèmes-concepts semblent importants dans la littérature mondiale alors qu'ils sont (quasi) absents dans notre corpus. Nous détaillons dans les **annexes 4 à 6**, trois de ces problèmes-concepts qui nous semblent avoir influencé l'émergence du PAPH de modernisation.

posée, il ne nous semble pas que la faiblesse quantitative du corpus international remette fondamentalement en cause nos résultats étant donné que les principales organisations mondiales de l'eau sont représentées dans notre panel.

Les résultats généraux de l'analyse montrent que certains problèmes sont largement partagés dans les documents analysés.

Les problèmes les plus consensuels sont ceux d'accès à l'eau et de droit à l'eau (55 %), de rareté de l'eau (45 %), de manque de participation des usagers à la gouvernance des services d'eau (45 %), de maîtrise publique des services (45 %) et de préservation des ressources en eau (40 %). Les problèmes de production d'information (30 %), de transparence dans la gestion des services (30 %) ou encore de la place du marché dans la gestion de l'eau (25 %) sont également mentionnés dans un grand nombre de documents.

On retrouve donc ici un certain nombre d'items présentés dans les alertes concernant la ressource et le service et relayés dans le PAPH de modernisation. Les problèmes de participation, de production d'information, de transparence et de place du marché sont centraux dans le volet économique du PAPH de modernisation (on peut se référer notamment à la Directive 2014/25/UE ainsi qu'aux lois Sapin (1993), Barnier (1995) et Mazeaud (1995)). Les problèmes de rareté de l'eau et de préservation des ressources en eau sont au cœur du volet environnemental des réformes (on pense notamment à la Directive Cadre sur l'Eau 2000/60/CE et aux Directives 2006/118/CE et 2008/105/CE).

Cependant, au sein des documents étudiés, la définition de ces problèmes varie fortement d'un acteur à l'autre. On perçoit ici alors l'intérêt de distinguer le bocal hydrique de pensées qui fait émerger de nouveaux problèmes contemporains à partir de la représentation scientifique qui devient dominante du type de gouvernementalité qui peut être associée aux problèmes. A titre d'exemple, la notion de maîtrise publique n'a pas le même sens pour l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), pour qui elle peut aller de pair avec délégation de service public, et pour certaines Organisations Non Gouvernementales (ONG) ou associations pour qui maîtrise publique signifie strictement gestion en régie¹¹³.

Pour progresser dans l'analyse, nous avons discriminé notre corpus en fonction des organisations productrices des documents.

¹¹³ Autres exemples : - la promotion de la décentralisation peut être vue comme un moyen de discréditer l'État ou comme un moyen de relégitimation démocratique ; - la production d'information peut être perçue comme un moyen de renforcement des droits de l'utilisateur ou comme un moyen d'intensifier la concurrence entre services ; - la participation peut concerner exclusivement la participation des usagers ou plus largement celle de parties prenantes variées incluant le secteur privé.

Les résultats sont les suivants :

- la catégorie a) (institutions intergouvernementales) met en avant les problèmes de rareté de l'eau, le besoin de production d'information, le besoin de participation, ainsi que le rôle de la technologie pour résoudre les problèmes.
- la catégorie b) (organisations internationales privées) insiste également sur les problèmes de rareté de l'eau, sur le besoin d'information et sur le besoin de participation. Elle met aussi en avant le concept de GIRE (cf. **annexe 4**), les enjeux de préservation des ressources en eau, de renforcement du rôle du marché dans la gouvernance ou encore les besoins d'investissement dans les infrastructures.
- Les catégories c), i), g), j), l) et n) (ONG, associations militantes, partis politiques, etc.) appuient avant tout le besoin de maîtrise publique, l'accès de tous à l'eau et la participation.
- Les catégories d), f) et h) (entreprises, bureaux-conseils, lobbyistes privés) mettent en exergue les problèmes de transparence, de protection des consommateurs, de préservation des ressources en eau et l'intérêt de recourir aux technologies.
- Enfin, les catégories e) k) m) (acteurs publics nationaux et territoriaux) insistent sur les problèmes d'accès à l'eau, de préservation des ressources en eau et sur le besoin d'information.

Trois résultats principaux sortent de cette analyse détaillée. Le premier est relatif au caractère stratégique des problèmes hydriques mondiaux. Les problèmes hydriques sont véhiculés en fonction des intérêts propres à chaque catégorie d'acteurs. L'attention particulière des acteurs privés aux problèmes d'infrastructures et aux technologies est éclairante à ce sujet. Le second résultat concerne la faible spécificité nationale des problèmes hydriques. Les problèmes hydriques mis en lumière par les acteurs nationaux, faiblement territorialisés, sont issus directement d'un bocal hydrique de pensées contemporain global. Le troisième résultat concerne la place donnée à l'État et aux collectivités locales dans la mise en œuvre des solutions, acteurs considérés comme étant les seuls en capacité d'agir sur la gestion de l'eau. Nous rejoignons ici un résultat de recherche de Julie Trottier qui a déconstruit les discours scientifiques globalisés sur l'eau.

« The dominant discourse on sound water management has led experts to overestimate the capacity of most states to enforce social control. It is based on the assumption that a state is capable of implementing any policy it chooses regarding water, provided enough education, enough awareness raising and enough 'participation' are achieved. This is certainly not the case for most of the states that emerged from decolonization (Migdal 2001). It is not the case, either, in such a highly centralized state as France » (TROTTIER, 2008a).

Au final, cette analyse des discours permet de dresser les contours des problèmes hydriques faisant consensus à l'échelle mondiale. Trois types de problèmes apparaissent essentiels : - des problèmes environnementaux (rareté de l'eau, protection des ressources); - des problèmes économiques (transparence, concurrence, performance) ; - des problèmes sociaux (accès et droit à l'eau). On retrouve ici deux volets du PAPH de modernisation (économique et environnemental). Tous les problèmes identifiés ici sont des problèmes ayant été définis à partir d'un bocal hydrique de pensées contemporain spécifique, celui propre aux acteurs globaux et experts de l'eau. Ces acteurs ont défini les problèmes-concepts en utilisant des données agrégées aux échelons nationaux (catégories juridiques officielles, statistiques, etc.). Ainsi, il apparaît que la définition des problèmes-concepts mondiaux ne s'est pas appuyée sur les problématiques des acteurs territoriaux de l'eau que sont pourtant les gestionnaires des ressources au niveau local. Il semble d'ailleurs que les acteurs territoriaux organisant les services d'eau n'aient pas été questionnés dans la définition de ces problèmes globaux. En ce sens, la définition des problèmes conduit à surdéterminer certains enjeux qui ne trouvent sens qu'à l'échelon national et qu'à condition de considérer l'existence d'un modèle unique, formel et homogène de régulation de l'eau à l'échelle nationale. Par exemple, le problème de manque de transparence dans la gestion de l'eau ne peut se comprendre que si le service d'eau est organisé sous forme de Service Public Industriel et Commercial (SPIC), qu'il est régulé par l'État et que les communautés d'usagers ne sont pas impliquées directement dans la gestion de l'eau. Pourtant, de nombreux services d'eau potable français continuent aujourd'hui de fonctionner de façon semi-artisanale et communautaire derrière une « façade juridique officielle » de gestion formelle du service sous forme de SPIC.

Outre le fait que les problèmes-concepts mondiaux se fondent sur une représentation homogène et spécifique des services d'eau français (en termes de mode de régulation, d'échelle de gestion, de modalités de gouvernance, etc.), on peut remarquer que ces derniers reposent également sur des choix politiques et idéologies explicites que nous caractérisons en termes de modes de gouvernementalité. En effet, même si ces problèmes-concepts se présentent tous comme étant neutres et objectifs, on observe des luttes de pouvoir entre acteurs concernant le sens politique à donner aux concepts. Dans ces luttes de pouvoir, le mode de gouvernementalité néolibéral apparaît le plus souvent gagnant. Par exemple, le problème-concept de participation fait l'objet de luttes entre d'un côté, des acteurs porteurs du mode de gouvernementalité néolibéral qui l'entendent dans le sens d'une consultation des parties prenantes, et d'un autre côté des acteurs militants porteurs d'un mode de

gouvernementalité critique, qui l'entendent comme la mise en œuvre de dispositifs de gouvernance démocratique mettant l'individu au cœur de la politique de l'eau.

Par ailleurs, il est intéressant de noter l'absence de mention dans le corpus étudié du problème organisationnel (fragmentation de la gestion de l'eau due à l'émiettement communal). On peut expliquer cette absence par le fait que ce problème « franco-français » est peu compréhensible pour des acteurs étrangers, raison pour laquelle il n'a pas été discuté.

Afin d'approfondir cette caractérisation des argumentaires et raisonnements à l'origine des réformes de modernisation, il nous a semblé nécessaire de dépasser la seule logique *top-down* en montrant comment le PAPH de modernisation s'est également nourri des problèmes-concepts dominants en France dans « un processus progressif à la fois "*bottom-up*" et "*top-down*" multi-acteurs et contradictoire » d'eupéanisation des enjeux (BAUBY et SIMILIE, 2013 : 98). Nous proposons ainsi de retracer de façon dynamique la trajectoire nationale de trois problèmes hydriques en rendant compte du processus allant de la mise en problème public jusqu'à l'adoption de dispositions juridiques dans le cadre du PAPH de modernisation.

La formulation de problèmes d'action publique hydrique en France

Dans ce paragraphe, nous proposons de nous concentrer sur trois problèmes hydriques majeurs ayant été beaucoup débattus en France et qui ont selon nous contribué à l'émergence du PAPH de modernisation : – le problème du manque de régulation du secteur ; - le problème de l'émiettement communal ; - le problème de la non-durabilité des services d'eau.

Nous précisons ici que l'échelle de production de ces problèmes-concepts est floue. Il n'est pas possible d'attribuer strictement et exclusivement les problèmes hydriques présentés au cas français. En effet, ces problèmes-concepts ont souvent émergé à l'échelon international, mais ont été formulés à partir de problèmes nationaux avant d'intégrer le cadre européen. Par exemple, il est évident que le problème de la durabilité des services d'eau n'est pas un problème typiquement français. Néanmoins, ce qui nous intéresse ici, c'est de comprendre comment les argumentaires et les raisonnements ayant émergé en France face aux problèmes hydriques rencontrés ont pu nourrir le PAPH de modernisation.

Le problème du manque de régulation du secteur

Historiquement, ce sont les services déconcentrés de l'État qui assuraient la régulation du secteur de l'eau grâce à un encadrement assez strict de l'action des services (contrôle *a priori*, encadrement des tarifs, contrats types, etc.).

À partir des années 1980, l'influence du mode de gouvernamentalité néolibéral aboutit aux lois de décentralisation qui conduisent à restreindre de façon importante la tutelle de l'État sur les services d'eau¹¹⁴. La fin du blocage des prix à partir de 1986 et l'obligation d'équilibre du budget conduisent à des augmentations importantes du prix de l'eau. Dans un contexte de crise des finances locales, les communes monnaient la vente de leurs services d'eau aux opérateurs privés.

« La dernière poussée de la gestion en affermage se déroule du milieu des années 1980 à 1993. En 1980, 79 % des villes de plus de 50 000 habitants gèrent leurs services d'eau en régie (Covo-Dahan, 1980). En moins de dix ans, la [Délégation de Service Public] DSP gagne 8 millions d'habitants (Paris, Lyon, Toulouse, Toulon, Avignon, Saint-Étienne, Grenoble, Arles, Sète, etc.) » (PEZON, 2009 : 147).

Rapidement, les prix augmentent et des scandales de corruption éclatent (Grenoble, Saint-Denis-de-la-Réunion, Saint-Etienne etc.). Les français doutent de la qualité de leurs services publics d'eau potable et la vente d'eaux embouteillées s'envole à compter des années 1990.

Un problème d'action publique émerge autour de la régulation du secteur. On pointe les problèmes de corruption, mais également le manque d'information des usagers. Certains regrettent la tutelle de l'État, d'autres vantent les nouveaux moyens de régulation néolibéraux issus des théories du Nouveau Management Public (*benchmarking*, *yardstick competition*¹¹⁵, *sunshine regulation*¹¹⁶, *regulation incitatives etc.*).

En 1993, la loi Sapin instaure une procédure de publicité et de mise en concurrence préalable à la signature des contrats de délégation de service public. En 1995, les lois Barnier et Mazeaud rendent obligatoire la publication d'un Rapport Annuel sur le Prix et la Qualité des services publics (RPQS) d'eau potable et d'un Rapport Annuel du Déléguataire (RAD). Les droits d'entrée versés par l'entreprise à la municipalité lors d'un contrat de délégation de service public sont interdits. En 1996, un observatoire national de l'eau est créé. En 1998, la présentation des factures d'eau est clarifiée. En 2001, l'arrêt du Conseil d'État « Société des

¹¹⁴ On peut rappeler à l'appui de cet argument : - le passage d'un contrôle de l'État *a priori* à un contrôle uniquement *a posteriori* ; - la possibilité ouverte aux collectivités de créer des Sociétés d'Économie Mixte ; - la libération des prix ; - la soumission du personnel des régies au droit privé ; - l'individualisation des règlements de service d'eau, etc.

¹¹⁵ La *yardstick competition* est « un mécanisme [qui] consiste à évaluer les performances ou caractéristiques d'un agent, relativement à celles d'autres agents ayant des caractéristiques suffisamment proches pour permettre des comparaisons significatives. Ces comparaisons peuvent éventuellement donner lieu à un mécanisme de rémunération (de tarification) en conséquence. Cela revient en quelque sorte à introduire une concurrence "virtuelle" entre des firmes qui ne peuvent par nature être mises en concurrence directe sur le marché » (SAGE, 1999 : 27-28).

¹¹⁶ La *sunshine regulation* ou « régulation par coup de projecteur est basée sur l'exercice d'un pouvoir d'investigation et d'expertise débouchant sur des avis rendus publics. Le seul fait d'exprimer une critique vis-à-vis de la gestion d'un opérateur suffit à créer sur lui une pression efficace, liée à la crainte de perte de réputation » (GUERIN-SCHNEIDER, 2001 : 379).

Eaux du Nord» applique le droit de la consommation au droit des services publics et transforme l'utilisateur du service d'eau en consommateur. Ces Normes nourrissent et sont à la fois influencées par le cadre européen. S'agissant de la mise en concurrence et de la publicité des marchés publics, la législation européenne a plutôt suivi le cadre français. On pense principalement aux Directives 93/38/CEE, 2004/17/CE et 2014/25/UE. À l'inverse, concernant les obligations d'information de l'utilisateur et la transformation de celui-ci en consommateur, les réformes de modernisation ont d'abord émergé à l'échelon européen. On pense aux Directives 79/581/CEE, 85/577/CEE et 93/13/CEE.

Néanmoins,

« les premières réponses ne suffisent pas à éteindre le débat sur le contrôle et la régulation comme en atteste la profusion de rapports officiels portant sur le sujet (Cour des Comptes, 1997 ; 2003 ; Haut Conseil du secteur public, 1999 ; Institut de la gestion déléguée et al., 2002 ; Martinand, 1996 ; Tavernier, 2001) » (GUERIN-SCHNEIDER, 2011 : 39).

Le débat se concentre sur la question précise de la pertinence de la création d'une autorité nationale de régulation du secteur de l'eau aux prérogatives fortes. L'idée est de créer un OFWAT¹¹⁷ à la française, c'est-à-dire un organisme chargé d'établir des standards techniques et les règles d'indexation des prix, mais aussi de surveiller la concurrence, d'évaluer la performance et de conseiller et sanctionner les services. Dominique Voynet alors ministre de l'Environnement défend cette idée et projette de créer un haut conseil des services publics d'eau et d'assainissement. Entre 1998 et 2002, plusieurs projets sont préparés dans cette direction. Un travail important est réalisé sur la construction d'indicateurs de performance des services d'eau à compter de 2004. Ces derniers doivent servir d'outils de régulation du secteur pour la future haute autorité. Néanmoins, le changement de majorité met un terme à cette réforme qui devait alimenter le PAPH de modernisation (*Ibid*). La Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques dite LEMA de 2006 propose bien la création d'une instance nationale de l'eau (l'ONEMA), mais ses prérogatives sont limitées à la seule collecte d'information. De même, l'arrêté paru le 2 mai 2007 qui impose aux services d'eau le remplissage d'indicateurs de performance (cf. **annexe 10**) ne vise plus directement la régulation publique du secteur¹¹⁸.

¹¹⁷ L'OFWAT est l'autorité de régulation britannique du secteur de l'eau.

¹¹⁸ Les indicateurs doivent seulement être mentionnés dans les Rapports sur le Prix et la Qualité du Service (RPQS), c'est-à-dire dans des rapports qui sont destinés aux usagers et non analysés par les autorités publiques.

« *Le poids de l'administration, les pressions d'autres ministères, en particulier de l'Agriculture, la crainte des Agences de l'Eau de voir mis sous contrôle une grande partie de leurs moyens budgétaires par Bercy, ont eu raison de ses ardeurs réformatrices* » (LAIIME, 2014 : 40).

Officiellement, l'abandon est justifié par l'existence d'un Conseil de la concurrence qui risque de faire doublon¹¹⁹. « La "grande loi" s'est transformée en une simple refonte administrative et réglementaire » (*Ibid*). Le rapport de la sénatrice Fabienne Keller du 27 juin 2007 est particulièrement critique à ce sujet¹²⁰.

Néanmoins, malgré l'abandon du projet de création d'une institution de régulation du secteur de l'eau, l'apparition de ce problème public conduit à une réforme profonde de la régulation du secteur dans le cadre du PAPH de modernisation. En effet, d'une régulation hiérarchique directe et centralisée par l'État, on passe à une régulation semi-autonome¹²¹ de type néolibérale où les mécanismes d'incitation, d'information et de concurrence deviennent centraux. Ainsi à compter de 2009, un observatoire piloté par l'ONEMA, le Système d'Information des Services Publics d'Eau et d'Assainissement (SISPEA) est mis en place. Il propose pour la première fois un système de comparaison national des services d'eau de type *benchmarking*¹²². Autre évolution, l'usager du service d'eau est désormais un consommateur protégé contre les clauses abusives et détenteur de nouveaux droits (PFLIEGER, 2003).

Dès 2012, le gouvernement veut revoir en profondeur le problème de régulation du secteur. Puis, c'est l'apparition d'un scandale à l'ONEMA dévoilé par la Cour des Comptes en 2013 qui va raviver ce débat¹²³.

Dans ce contexte, plusieurs rapports sont de nouveau produits (rapport Martin, rapport Lesage, rapport Levraut, rapport Pointereau, etc.). Une tribune de 67 parlementaires intitulée « une réforme indispensable de la politique de l'eau » est publiée sur le site du

¹¹⁹ Pourtant, l'eau potable est le seul service en réseaux qui ne dispose pas aujourd'hui d'une autorité de régulation de ce type.

¹²⁰ Rapport n°352 intitulé « Politique de l'eau : la France au milieu du gué ». Le rapport est téléchargeable sur le site du Sénat : <https://www.senat.fr/rap/r06-352/r06-352.html>

¹²¹ On parle de régulation semi-autonome, car les modalités de fonctionnement et de décision au sein de l'AFB (ex-ONEMA) demeurent largement influencées par le politique via une régulation directe de l'institution par les ministères.

¹²² Le *benchmarking* ou parangonnage est une technique de gestion reposant sur l'analyse comparative qui analyse les modes d'organisation des autres entreprises ou services publics dans l'objectif de l'amélioration de la performance. Dans ce cadre, les entreprises et services publics sont incités à adopter les pratiques les plus performantes.

¹²³ En effet, de lourds dysfonctionnements de l'institution sont mis en lumière : « "une absence de fiabilité des comptes", "un budget mal maîtrisé sans procédure formalisée d'engagement de la dépense", "une gestion des systèmes d'information défaillante", "des sous-traitances non déclarées", "des fraudes dans la passation et l'exécution des marchés publics, notamment de fausses facturations", "des conflits d'intérêts", "des délits de favoritisme", "des sous-traitances non déclarées", "des faux et usages de faux" ». Article du Monde du 02 février 2013 intitulé : « la politique de l'eau dans la tempête ». Disponible en ligne : http://www.lemonde.fr/planete/article/2013/02/02/la-politique-de-l-eau-dans-la-tempete_1826214_3244.html

journal *Le Monde* en septembre 2013. Cependant, les réponses au problème de régulation vont être une nouvelle fois principalement puisées dans le mode de gouvernementalité néolibéral (outils de transparence, d'information, réforme territoriale). Ceci va avoir pour conséquence l'apparition d'un nouveau problème d'action publique qui est présenté comme étant irrémédiablement lié à celui de la régulation, celui de l'émiettement communal.

En fin de compte, on observe donc que ce problème de régulation est formulé à partir d'alertes françaises (scandales de corruption en lien avec les opérateurs privés) et européennes (faible protection du « consommateur d'eau ») qui vont venir coconstruire le volet économique des réformes de modernisation. Comme on a pu le voir, l'élaboration du programme ne suit pas un processus rationnel. Au contraire, le processus semble en proie à des blocages successifs et continuels en fonction des rapports de pouvoir en présence et des modes de gouvernementalité associés aux différentes catégories d'acteurs. Par ailleurs, on observe l'influence du bocal hydrique de pensées contemporain dans les modalités de formulation de ce problème. En effet, les Normes de régulation sont construites à partir des problèmes spécifiques aux grands services urbains modernisés. C'est pourquoi ces Normes de régulation qui vont s'appliquer de façon homogène à l'ensemble des services d'eau du territoire vont s'avérer peu adaptées à certains profils de services d'eau.

Le problème de l'émiettement communal et de la fragmentation des compétences

Si la fragmentation de l'exercice de la compétence eau à l'échelle nationale est discutée de longue date (cf. **annexe 8**), c'est à partir des années 1980 avec la décentralisation, qu'une reformulation du problème va nourrir le PAPH de modernisation. À cette époque, les décideurs sont à la recherche d'un « optimum économique spatial » (OLSON, 1969), c'est-à-dire qu'ils cherchent à faire coïncider sur un même périmètre l'espace des problèmes et le territoire des politiques publiques¹²⁴. L'optimum économique spatial doit permettre de limiter les coûts de gestion en « allouant les compétences et les ressources au bon niveau territorial au regard des conditions spatiales de production de l'offre et de l'exercice de la demande » (OFFNER, 2006 : 108). En ce sens, l'État met en place une réforme qui vient alimenter le PAPH de modernisation. Cette dernière consiste à instaurer une intercommunalité dite « de projet », c'est-à-dire une intercommunalité à vocation politique et non plus seulement technico-économique, qui vise à stimuler la compétition économique

¹²⁴ Cette quête apparaît quelque peu contradictoire, puisque dans la réforme engagée, c'est l'État qui délimite précisément le contenu des compétences et les périmètres de coopération possibles, rendant de fait impossible la réunion du territoire de problème avec celui de sa gestion.

entre territoires¹²⁵. La loi du 6 février 1992 dite loi Administration Territoriale de la République (ATR) crée les Communautés de Villes (CV) et les Communautés de Communes (CC), ces structures étant dotées d'une fiscalité propre. La loi Chevènement du 12 juillet 1999 consacre les Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) en proposant trois niveaux d'intercommunalité à fiscalité propre : - la Communauté de Communes (CC) ; - la Communauté d'Agglomération (CA) ; - la Communauté Urbaine (CU). On parle d'acte 2 de la décentralisation. Les EPCI à fiscalité propre créés par ces lois sont encouragés à exercer la compétence eau potable en lieu et place des communes et syndicats. Au cours des années 2000, l'intercommunalité de projet connaît un véritable essor dans un contexte européen de concurrence entre territoires. Pourtant, l'intercommunalité de l'eau évolue peu sauf dans les grandes agglomérations¹²⁶. En 2013, seulement 10 % des services d'eau potable sont gérés à l'échelle des communautés même si les 300 services d'eau gérés par ces structures représentent 20 millions d'habitants (HELLIER, 2013 : 392)¹²⁷. De plus, la forme syndicale reste largement dominante y compris pour les communautés ayant pris la compétence eau potable. Des arguments sont avancés pour expliquer la difficulté du changement d'échelle des services d'eau. D'une part, les élus locaux s'attacheraient à une compétence stratégique et symbolique ; d'autre part, l'existence de ressources communales serait un facteur important de blocage, les élus locaux ne souhaitant pas partager ce qu'ils considèrent comme étant « leurs eaux ». C'est dans ce contexte que la question de la fragmentation de l'exercice de la compétence eau potable revient sur le devant de la scène au début des années 2000.

« Les petits services dépourvus de capacités financière et technique, voire stratégique, sont considérés comme incapables de concevoir et de mettre en œuvre une politique de sécurisation tout en maintenant un prix de l'eau raisonnable » (BARBIER et ROUSSARY, 2016 : 30).

Un débat s'ouvre dans les milieux académiques, mais aussi au sein des partis politiques et des institutions. Il oppose deux grandes approches¹²⁸. La première approche est normative et propose d'imposer une échelle de gestion plus large aux services d'eau (supposée optimale)

¹²⁵ « Désormais, il s'agit donc moins de rechercher une organisation et une gestion rationnelles des services et équipements collectifs que de promouvoir l'adaptation du maillage territorial aux impératifs d'une compétition des territoires » (PEZON et PETITET, 2004 : 5). Le projet initial visait également à supprimer l'échelon départemental, mais le *lobbying* des élus locaux a conduit à l'abandon de cette mesure (GONDREAU, 2014).

¹²⁶ Emmanuelle HELLIER (2013 : 392) note que le nombre de Communautés d'Agglomérations (CA) compétentes en eau potable est passé de 60 en 2008 à 89 en 2011.

¹²⁷ « Cela s'explique par le fait que la compétence est obligatoire pour les 16 communautés urbaines et qu'un peu plus de la moitié des 185 communautés d'agglomération exercent la compétence, ainsi que 222 communautés de communes » (*Ibid.*).

¹²⁸ Pour une vision assez large de ces débats, on peut se référer au blog « Big Bang Territorial » : <http://bigbangterritorial.unblog.fr/>

pour poursuivre un objectif de performance économique. La seconde approche est plus pragmatique et prend en compte les dynamiques géographiques et sociohistoriques en encourageant l'exercice de la compétence eau à une échelle *ad hoc* définie en fonction des problèmes hydriques à traiter.

La première approche va avoir l'avantage des décideurs qui vont mettre au cœur de la réforme le principe d'efficacité économique. Deux rapports sont publiés en 2003, l'un est déposé par le sénateur Gérard Miquel et le second par la Cour des Comptes¹²⁹. Ces rapports constatent la dispersion et la complexité de l'organisation des services d'eau en France. Ils préconisent de mettre fin à la gestion communale¹³⁰ et surtout de réduire de façon radicale le nombre de structures compétentes dans le domaine de l'eau.

Se fondant sur ce constat, le président Sarkozy met en œuvre une réforme des collectivités territoriales en 2008. Il commande plusieurs rapports (rapport Attali en 2008 et rapport Balladur en 2009) qui préconisent le renforcement de l'intercommunalité de projet au détriment de l'intercommunalité syndicale¹³¹ et la fusion des Conseils généraux et régionaux en conseils territoriaux¹³². Cela conduit à l'adoption de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Cette loi renforce le pouvoir des Commissions Départementales de Coopération Intercommunale (CDCI), instituées par la loi Chevènement, à qui est confiée la tâche d'établir avec le préfet un Schéma Départemental de Coopération Intercommunal (SDCI) dans chaque département en 2011. Ces Schémas établissent des prescriptions et préconisations de regroupements et des suppressions de syndicats considérés comme obsolètes (activité limitée, doublons, etc.). Ces SDCI sont ensuite révisés tous les six ans afin de poursuivre l'effort de toilettage territorial sur le long terme¹³³.

Dans le domaine de l'eau, la rationalisation de l'intercommunalité est fixée comme objectif de politique publique nationale au nom de deux buts principaux qu'elle doit permettre d'atteindre : – la durabilité (renouvellement du patrimoine, atteinte des Normes environnementales et sanitaires, accès social à l'eau) (LEJARS et CANNEVA, 2012 ;

¹²⁹ D'autres rapports suivront durant toute la décennie : rapport Tavernier de 2000, rapport de la Cour des Comptes de 2011, rapport du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable de 2016, etc.

¹³⁰ Le rapport Launay indique que : « la gestion de l'eau dépassant les limites communales, la poursuite de la décentralisation passe par le recours croissant aux structures intercommunales » (LAUNAY, 2015 : 153).

¹³¹ Comme le rappelle Kévin CAILLAUD (2013 : 211) : « le premier préalable à satisfaire pour engager une modernisation de l'administration communale est, en toute hypothèse, l'achèvement de la carte de l'intercommunalité ».

¹³² Néanmoins, cette dernière mesure est fortement critiquée par les associations d'élus territoriaux et François Hollande abroge cette mesure dès son élection.

¹³³ À noter que la première révision a eu lieu par anticipation en 2015-2016.

PEZON, 2006); - la sécurisation des services d'eau (sécurisation technique des réseaux, mais également sécurisation de la ressource) (BARBIER et *al.* et HELLIER, 2013).

Cet objectif de rationalisation des services d'eau est construit à partir des constats étayés de deux rapports, celui du Conseil d'État daté de 2010 et celui de la Cour des Comptes publié en 2011.

L'élection de François Hollande en 2012 ne remet pas en cause cet objectif. Le nouveau président met en place l'acte III de la décentralisation au nom de trois principes essentiels : - faire des économies et mutualiser les forces territoriales ; - inscrire au mieux les territoires dans la mondialisation et la concurrence auxquels ils se livrent ; - rendre plus lisible l'organisation territoriale de la France (GONDREAU, 2014). De nouveaux rapports sont commandés (par exemple le rapport du député Jean Launay remis en 2015) qui justifient l'accélération de la carte intercommunale au nom des principes d'efficacité et de transparence. Une attention particulière est portée au domaine de l'eau.

L'objectif affiché est d'aboutir à une recomposition spatiale (autour des intercommunalités) et fonctionnelle (regroupement des compétences eau potable et grand cycle de l'eau) des services capable d'engendrer des économies d'échelle, d'améliorer les capacités de pilotage et de pallier le désengagement de l'État des missions d'ingénierie publique (*Ibid*).

Le débat public aboutit à de nouvelles lois qui vont alimenter le PAPH de modernisation. La Loi de Modernisation de l'Action Publique et d'Affirmation des Métropoles du 27 Janvier 2014 dite loi MAPTAM rend obligatoire pour les Métropoles l'exercice de la compétence eau potable à compter du 1er janvier 2015 et impose aux Métropoles l'exercice d'une nouvelle compétence, anciennement dévolue à l'État, la compétence Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations (GEMAPI). La loi du 07 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République dite loi NOTRe applique les mêmes dispositions pour les autres types de Communautés (communes, agglomérations, urbaines) à compter de 2020.

Les réformes Sarkozy et Hollande vont être parfois saluées par les experts (ROTILLON, 2011), souvent critiquées par la recherche académique. Certains penseurs critiques des réformes y voient la poursuite d'une logique d'aménagement du territoire à la française, appuyée de technologies de pouvoir néolibérales et non la rupture territoriale annoncée. L'État tenterait par cette réforme de créer des unités décentralisées assez homogènes par la taille et la population, par l'étendue géographique et la distribution spatiale en vue d'augmenter la compétition tout en réduisant les disparités régionales (PECQUEUR, 2014 ; DIMOU, 2014). En ce sens, l'État chercherait à déléguer ses anciennes missions à des

« territoires donnés »¹³⁴, les EPCI, dans un objectif de rationalisation et d'économie budgétaire (logique *top-down*). Par ailleurs, l'ambition « d'une démocratisation de l'économie où les territoires de vie voient les acteurs reprendre prise sur leur propre destin économique » serait niée (PECQUEUR, *op.cit.*). Cet argument de l'oubli de la démocratie locale dans la réforme est également appuyé par Pierre-Antoine LANDEL (2015).

En outre, Lise BOURDEAU-LEPAGE (2015) met en avant le fait que la réforme s'appuie sur un certain nombre d'idées reçues comme le « *big is beautiful* » ou comme la possibilité de décréter *de facto* la transformation d'une ville en Métropole, alors que ces postulats ne sont pas démontrés.

Enfin, Nicolas SAUTEREAU (2016), propose une critique des réformes territoriales spécifique au secteur de l'eau quant à leurs objectifs affichés de simplification et de clarification de l'action publique hydrique. Il met en lumière la contradiction apparente des réformes (entre la logique incitative de constitution de grands syndicats¹³⁵ et la logique prescriptive de suppression des syndicats) ainsi que l'imprécision des réformes (imprécision sur le statut des biens transférés, imprécision sur l'application des réformes aux services d'eau départementaux et à ceux gérés sous forme d'Associations Syndicales Autorisées (ASA) ou d'Associations Syndicales Libres (ASL)¹³⁶). Pour lui ces réformes ne font que renforcer la technocratisation et la concentration du pouvoir local tout en ne se donnant pas les moyens d'atteindre les objectifs fixés.

Au final, on observe ici comment une spécificité culturelle française (l'émiettement communal), en étant confrontée aux problèmes-concepts mondiaux concernant les problèmes de concurrence et d'efficacité de la gestion des services et au bocal hydrique de pensées contemporain, a pu conduire à produire un volet organisationnel des réformes de modernisation qui s'est ancré à l'échelon national. Ici aussi le PAPH de modernisation s'est construit en suivant un processus chaotique en fonction des rapports de pouvoir en présence, du bocal hydrique de pensées contemporain et de la prégnance du mode de

¹³⁴ « Le territoire donné préexiste à l'action des acteurs, il correspond le plus souvent à un découpage politico-administratif qui sert de périmètre institutionnel à la contractualisation et aux projets dans leurs financements et leur management professionnel » (CAMPAGNE et PECQUEUR, 2014 : 45).

¹³⁵ La réforme incite avant tout à la prise de compétence eau potable par les ECPI à fiscalité propre, mais la réforme permet aussi la constitution de grands syndicats d'eau s'ils sont cheval ou dépassent le périmètre de l'EPCI exerçant la compétence.

¹³⁶ Les ASA et ASL sont des associations de propriétaires privés pouvant gérer des services d'eau potable. Il s'agit d'une forme de gestion proche de la gestion en bien commun par des communautés d'habitants (OSTROM, 2010). Cette forme de gestion était dominante avant la création des services « publics » d'eau potable. Aujourd'hui, cette forme de gestion est devenue marginale à l'échelle nationale, mais est encore présente dans certains territoires de montagne (néanmoins, il n'est plus possible de créer aujourd'hui un nouveau service d'eau potable sous une forme d'ASA ou d'ASL). La réforme territoriale n'a pas traité le cas des ASA et ASL compétentes en eau potable, ce qui rend incertain l'avenir de ces services d'eau potable très spécifiques.

gouvernementalité néolibéral. Au terme de l'analyse, le problème de rationalisation du nombre de services d'eau et d'atteinte d'une taille critique de gestion, bien qu'il soit officiellement présenté comme étant neutre et objectif, apparaît en réalité fortement influencé par certains savoirs scientifiques porteurs de valeurs et d'idéologies spécifiques. Ces savoirs scientifiques ont tendance à proposer une représentation homogène des services d'eau surdéterminant les enjeux économiques, niant les déterminants géographiques de la ressource en eau (sa distribution spatiale en termes de qualité et de quantité d'eau disponible) et faisant table rase de l'histoire socialement construite des services d'eau. De plus, ces savoirs ont tendance à surestimer la capacité de l'État et des collectivités locales à réformer la gestion de l'eau.

Ainsi, le changement d'échelle des services d'eau court le risque de ne pas produire les effets escomptés et *in fine* d'engendrer de nouveaux problèmes.

Le problème de non-durabilité de la gestion de l'eau

À partir du milieu des années 2000, la durabilité des services d'eau va progressivement s'imposer en France comme un concept majeur approprié par les chercheurs, acteurs institutionnels et gestionnaires pour rendre compte des défis posés aux services d'eau. Cette popularisation du concept dans le secteur de l'eau est attribuable au travail de vulgarisation des enjeux opéré par de nombreux chercheurs au travers de la publication de rapports techniques (CANNEVA et LEJARS, 2012 ; PEZON *et al.*, 2006) ou dans le cadre de programmes de recherche¹³⁷. La mise en problème public va permettre de « mettre en lumière les tensions potentielles entre les enjeux environnementaux, économiques et sociaux, qui [étaient jusqu'alors] souvent considérés isolément » (BARRAQUE, 2009).

D'un point de vue économique, le problème public est formulé en termes d'enjeu de renouvellement du patrimoine des infrastructures hydriques. Il s'agit de mettre en évidence le besoin d'investissement des collectivités locales pour renouveler les infrastructures qui arrivent en fin de vie, en premier lieu les canalisations (BOLOGNESI, 2014a ; CADOR, 2002). La question du financement de ce besoin de renouvellement est présentée comme étant cruciale pour de multiples raisons : - le besoin n'a été que très faiblement anticipé¹³⁸ par les collectivités (BARRAQUE, 2012) ; - la France dispose d'un patrimoine enterré

¹³⁷ On peut citer notamment les programmes de recherche Aquadep (2008-2013), EAU&3E (2009-2013), Eaux et territoires (2007-2013).

¹³⁸ « À titre d'illustration, une étude de la direction départementale de l'agriculture et de la forêt (DDAF, actuelle direction départementale des territoires) des Deux-Sèvres conduite en 2006 aboutit au constat que 70 % des collectivités n'avaient pas de programme de renouvellement et que 50 % d'entre elles n'avaient jamais réalisé d'expertise de leur patrimoine » (BARBIER et ROUSSARY, 2016 : 24).

immense comparée à ses voisins européens (BOLOGNESI, 2013)¹³⁹; - le coût de renouvellement du patrimoine est aujourd'hui facturé à l'utilisateur par le biais du prix de l'eau contrairement au coût initial des installations qui a été supporté majoritairement par l'impôt local et par l'État par le biais de subventions¹⁴⁰; - d'autres investissements infrastructurels restent à faire en eau potable notamment au regard de l'enjeu de sécurisation.

Ce problème de durabilité économique va être transcrit au sein du PAPH de modernisation avec par exemple la parution de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement qui prescrit l'obligation pour les services d'eau de réaliser un descriptif détaillé de leurs réseaux ainsi que des objectifs à atteindre pour les collectivités en termes de rendement.

Pour autant, le problème de durabilité économique des services apparaît également comme un construit social. En effet, le besoin d'investissement en infrastructure ne prend sens qu'à partir du moment où l'on considère que l'État ne peut plus subventionner les infrastructures de réseaux, ce qu'il avait pourtant fait lors de la pose initiale des conduites. Ainsi, c'est l'utilisation d'une technologie de pouvoir néolibérale, le *full cost pricing*¹⁴¹, qui conduit à faire émerger cet enjeu (BOULEAU *et al.*, 2011). Il faut ici rappeler l'influence essentielle de l'Union européenne qui a institué ce principe dans l'article 9.1 de la Directive Cadre sur l'Eau 2000/60/CE en proposant le principe de récupération des coûts de l'eau par la facture de l'utilisateur et en faisant ainsi explicitement le lien entre tarification et durabilité.

De plus, la formulation du problème de renouvellement

« ignore l'historique de la pose des réseaux et néglige la grande variabilité de la durée de maintien en service des conduites, qui est fonction autant de leur durée de vie théorique que de leur nature, de leur environnement et de leurs conditions d'exploitations » (BARBIER et ROUSSARY, 2016 : 26).

¹³⁹ Près d'un million de km, soit un besoin de renouvellement estimé à près de 1 300 euros par habitant.

¹⁴⁰ Historiquement, les communes pouvaient réaliser des transferts de charge entre budgets et donc financer le budget de l'eau par le budget général de la commune. Si les coûts sont les mêmes qu'ils soient supportés par la facture d'eau (usager) ou par l'impôt local (contribuable); cet élément est présenté comme étant crucial, car l'acceptabilité sociale d'une augmentation limitée de l'impôt local est considérée comme étant bien supérieure à une augmentation forte du prix de l'eau. Surtout, l'État a massivement subventionné la construction des réseaux d'eau après-guerre, mais ne finance plus aujourd'hui la création et le renouvellement des réseaux dans un contexte de crise des finances publiques. Enfin, les réformes de modernisation ont mis en place le principe du *full cost pricing* au niveau européen (interdiction des transferts du budget général vers le service d'eau).

¹⁴¹ Le principe du *full cost pricing* ou recouvrement des coûts complets est abordé dans l'article 9 de la Directive Cadre sur l'Eau 2000/60/CE. Si le principe n'est accompagné d'aucune prescription, il n'en demeure pas moins un objectif de politique publique à moyen terme, souvent rappelé. Ce principe « correspond à l'addition des coûts de production du service (dépenses de capital et coûts d'exploitation) et des coûts d'opportunité, auxquels doivent être ajoutées les externalités économiques et environnementales » (ROGERS *et al.*, 1998 cité par BARRAQUE et ISNARD, 2013 : 270).

Pour ces différentes raisons, la gravité de l'enjeu doit être relativisée, celle-ci dépendant *in fine* de choix techniques et politiques, mais aussi d'enjeux stratégiques¹⁴².

Le problème de durabilité environnementale est formulé par les gestionnaires de services en termes d'atteinte des Normes environnementales et sanitaires européennes (PEZON, 2006). Ceci s'explique par les difficultés méthodologiques de rendre compte d'enjeux environnementaux de long terme qui sont soumis à un fort degré d'incertitude. Il s'agit ainsi plus précisément de respecter tous les standards ayant trait à la qualité de l'eau, de réduire les prélèvements à la source, mais également de reconquérir le lien service-ressource et la qualité des milieux aquatiques au nom de l'intérêt (d'un point de vue environnemental et financier) d'une gestion préventive plutôt que curative des pollutions (BARRAQUE et ISNARD, 2013). La réponse aux enjeux de durabilité environnementale demande des investissements financiers importants de la part des services qui entrent en conflit avec ceux exigés pour le respect de la durabilité économique. Au final, l'enjeu de réduction des prélèvements d'eau et des consommations (qui conduit par ailleurs à la mise en place de tarifications volumétriques) aboutit à un renforcement du coût global du service, puisqu'au nom du *full cost pricing*, les recettes doivent provenir exclusivement des ventes d'eau sans possibilité de transferts d'argent ou d'apports de subventions.

Le problème de durabilité environnementale est traduit au sein du PAPH de modernisation par différentes Normes nationales comme la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992, le décret n° 2001-1220 du 20 décembre 2001, et la Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques (LEMA) de 2006 ou encore le décret n° 2007-49 du 11 janvier 2007. Cependant, il apparaît que la plupart de ces Normes sont la transcription de textes communautaires. On peut citer la Directive Cadre sur l'Eau 2000/60/CE, l'European Water Charter de 2001, la Directive 98/38/CE, la Directive 2006/11/CE, la Directive 2006/118/CE ou encore la Directive 2008/105/CE.

Ces Normes imposent une préservation des milieux aquatiques, instituent des seuils concernant la qualité de l'eau Destinée à la Consommation Humaine (DCH), incitent à l'interconnexion des réseaux et à la diversification des ressources ou encore imposent la protection des captages et des ressources en eau.

Enfin, le problème social est présenté comme découlant des deux précédents. L'augmentation des coûts du service, du fait des enjeux économiques et environnementaux,

¹⁴² Concernant la dimension stratégique, BARBIER et ROUSSARY (2016 : 24) ont pu rappeler le rôle du *lobbying* industriel et politique dans la promotion de cet enjeu. Ils notent d'une part que plusieurs études sur cette question ont été menées par les entreprises spécialisées dans la construction de canalisation et d'autre part que la mise en lumière de ce problème « n'est probablement pas indépendante de la poursuite d'un objectif de remodelage de l'organisation territoriale de l'eau potable » (*Ibid*: 26). Concernant la dimension technique, RENAUD et al. (2012) ont montré que les hypothèses retenues pour mettre en évidence l'urgence de cet enjeu sont contestables.

conjuguée au contexte de crise économique structurelle, font émerger un problème de « pauvreté en eau » (TSANGA-TABI et GREMMEL, 2013 ; SMETS, 2008). Il s'agit alors d'évaluer l'impact des enjeux économiques et environnementaux sur la facture de l'utilisateur et la capacité à payer des plus démunis (BARRAQUE et ISNARD, 2013 : 269-270). Un indicateur s'impose rapidement à ce sujet, celui proposé initialement par FICHT et PRICE (2002) et repris ensuite par l'OCDE (2003) qui énonce que la durabilité sociale d'un service d'eau est atteinte si le poids de la facture de chaque ménage abonné au service ne dépasse pas 3 % de ses revenus. Dans le cas contraire, des solutions doivent être trouvées (versement d'aides spécifiques, chèques eau, tarification sociale, etc.) par la collectivité, l'opérateur privé ou l'État, pour la prise en charge du montant dépassant le seuil.

Le problème de durabilité sociale n'est transcrit que partiellement au sein du PAPH de modernisation et même s'il a fait l'objet de nombreuses décisions¹⁴³. Certains mécanismes comme les dispositifs de tarification sociale de l'eau s'apparentent à des technologies de pouvoir néolibérales dans le sens où ces dispositifs permettent d'augmenter la récupération des coûts du service en rendant solvable les ménages les plus démunis et en reportant la partie auparavant insolvable de la facture sur les professionnels ou usagers domestiques gros consommateurs d'eau. Sur ce thème précis, ce sont les institutions internationales qui semblent avoir joué un rôle essentiel dans la diffusion de ce problème. D'ailleurs sur ce volet spécifique, l'Union européenne apparaît relativement en retard puisqu'elle n'a adopté à ce jour aucune réglementation en ce sens et qu'une simple déclaration¹⁴⁴.

Finalement, on observe que le problème de durabilité n'est pas plus que les deux précédents un problème scientifique objectif. Ce problème est influencé par des idéologies, valeurs et rapports de pouvoir. La question de la durabilité telle qu'elle a été formulée par de nombreux acteurs en France repose sur une hypothèse implicite d'après laquelle seul un grand service d'eau peut mettre en place des politiques ambitieuses pour protéger l'environnement et peut lisser le besoin d'investissement (création et renouvellement des infrastructures) sur le long terme.

¹⁴³ On peut citer l'adoption de : - la Charte solidarité eau du 6 novembre 1996 ; - la Convention nationale solidarité eau du 28 avril 2000 ; - la loi du 13 août 2004 ; - le décret n°2008-780 du 13 août 2008 ; - la loi n°2011-156 du 7 février 2011 ; - la loi Brottes n° 2013-312 du 15 avril 2013 ou encore le décret n°2014-274 du 27 février 2014.

¹⁴⁴ Lors de la déclaration du 22 mars 2010, l'Union européenne a reconnu le droit à l'eau en rappelant que « tous les États ont des obligations en matière de droits de l'homme relatives à l'accès à l'eau potable ». L'UE a constaté l'existence « d'obligations en matière de droits de l'homme relatives à l'accès à l'eau potable et à l'assainissement » et a considéré que ces obligations sont « étroitement liées aux droits de l'homme tels que le droit au logement, à l'alimentation et à la santé ».

En synthèse, il nous semble important de rappeler la nature du processus ayant conduit à la formalisation du PAPH de modernisation. Au regard de notre analyse, celui-ci apparaît comme étant un processus multiniveaux et polycentrique qui s'est diffusé à partir de lieux multiples en fonction d'alertes, de valeurs, de stratégies ou encore de rapports de pouvoir. Les argumentaires et discours légitimant l'action occupent une place centrale dans ce processus en légitimant le besoin de réformes.

Avant de préciser de façon systématique le contenu juridique du programme ainsi que ses outils d'opérationnalisation, il nous faut encore rendre compte de la troisième dimension constitutive d'un PAPH, à savoir la fixation d'orientations générales et d'objectifs visant à délimiter les solutions à privilégier.

1.2.3. La fixation d'objectifs et d'orientations générales permettant d'orienter le type de solutions à privilégier

À partir de la fin des années 1980, l'État puis l'Union européenne vont fixer de nouveaux objectifs et orientations générales concernant les politiques de l'eau.

Par modernisation, nous entendons une réorientation des politiques publiques hydriques qui vise à atteindre un certain nombre d'objectifs par les services d'eau dans le but d'une plus grande efficacité et efficience de la gouvernance et d'une durabilité de la gestion. Il s'agit d'une réforme des orientations des institutions formelles de l'eau dans leurs dimensions légales, politiques et organisationnelles (BOLOGNESI, 2013). Cette dynamique réformatrice s'appuie sur trois piliers fondateurs : - un recours croissant aux mécanismes de marché ; - une prise en compte des contraintes environnementales et - une rationalisation de l'organisation des services d'eau.

Concernant le volet économique, le processus de modernisation repose sur deux objectifs principaux : d'une part, la limitation du périmètre et de la durée des monopoles publics ; d'autre part, la mise en place de mécanismes concurrentiels¹⁴⁵ (BOLOGNESI, 2013 : 31). Le premier objectif est traduit par la Directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux. Le second objectif

¹⁴⁵ Le recours croissant aux mécanismes de marché se traduit par la mise en place de mécanismes concurrentiels et d'incitations à investir, réduire les coûts et protéger les usagers consommateurs d'abus de position dominante et d'opportunisme politique. Certains de ces mécanismes concurrentiels agissent « dans » et d'autres « hors » le marché : *benchmarking*, concurrence pour le marché, etc. Pour une description exhaustive, on peut se référer au rapport de la Commission européenne sur la libéralisation des industries en réseau (COMMISSION EUROPEENNE, 1999 : 37).

relève plus globalement des procédures de mise en place d'un environnement concurrentiel et des règles de marché commun (*Ibid*). Dans ce cadre, les États membres doivent modifier leurs outils de régulation en mettant fin à l'encadrement des services par la contrainte hiérarchique directe et en organisant les conditions de compétition générale entre services par la fixation des règles du jeu (MENARD et PEEROO, 2011).

Le volet environnemental des réformes s'appuie sur une stratégie de croissance verte qui est définie dans la stratégie de l'Union européenne intitulée « Europe 2020 : Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive » (2010). La prise en compte des contraintes environnementales se traduit d'une part par la mise en place de Normes de procédés et obligations de résultat concernant la qualité de l'eau et d'autre part, par l'incitation à économiser l'eau. L'idée principale qui guide ce volet des réformes est qu'une gestion environnementale préventive et intégrée de l'eau est préférable aux solutions technologiques et curatives. Outre qu'une gestion environnementale trouve un intérêt en soi pour la préservation des milieux aquatiques ; celle-ci est également vue comme étant plus efficace pour garantir la sécurité sanitaire de l'eau Destinée à Consommation Humaine (DCH). De plus cette gestion intégrée est également défendue au nom du principe d'efficience des politiques publiques¹⁴⁶. La principale traduction du volet environnemental des réformes est la Directive Cadre sur l'Eau 2000/60/CE, transposée par la Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques dite LEMA du 30 décembre 2006. Plus récemment, la loi de Modernisation de l'Action Publique et d’Affirmation des Métropoles du 28 janvier 2014, dite loi MAPTAM a renforcé ce volet en fixant de nouveaux objectifs en termes de protection des milieux aquatiques et de gestion du risque inondation (compétence GEMAPI). Ce volet de réforme est en proie à de grandes difficultés d'application comme en témoigne le fait que l'environnement est le domaine le plus concerné par des infractions au droit européen (GHIOTTI, 2011) et que l'eau est aujourd'hui le secteur le plus en infraction avec le droit de l'environnement (BOLOGNESI, 2013).

Le troisième volet des réformes est organisationnel. L'État français poursuit un objectif de rationalisation de l'organisation des services d'eau en incitant à un exercice de la compétence eau potable à l'échelle des Communautés en lieu et place des communes (HELLIER, 2015a : 41-42). L'idée principale qui guide ce volet des réformes consiste à augmenter la taille des services d'eau afin de permettre à ceux-ci d'atteindre une taille critique permettant de mettre

¹⁴⁶ Par exemple dans le domaine de la qualité de l'eau potable, les solutions privilégiées consistent désormais à négocier des accords avec les agriculteurs présents à proximité des champs captant (passage en agriculture biologique, renoncement à l'utilisation de pesticides contre contrepartie financière, etc.) plutôt que d'installer des dispositifs de traitement de l'eau particulièrement coûteux (BARRAQUE et ISNARD, 2013).

en œuvre les autres dimensions du programme de modernisation¹⁴⁷. D'autres objectifs promus par l'Union européenne viennent renforcer la dimension organisationnelle des réformes. Par exemple, de nouvelles formes d'organisation des services d'eau calquées sur le modèle de l'entreprise sont proposées à l'image des Sociétés Publiques Locales (SPL). Les nombreuses lois de réforme territoriale adoptées depuis 2010¹⁴⁸ sont la principale traduction juridique de ce volet organisationnel des réformes du secteur de l'eau.

Les objectifs et orientations générales du PAPH de modernisation ont été formulés à partir des bocal hydriques de pensées contemporains qui valorisent une vision globalisée de la gestion de l'eau reposant sur des connaissances génériques. On perçoit également le poids des valeurs et des idéologies liées à l'économie de marché dans ce bocal de pensées par le biais de la promotion des principes d'efficacité, d'économies d'échelle, de transparence, de concurrence, etc. L'économisme règne en maître et tend à masquer les représentations politiques des enjeux.

« The dominant global water crisis discourse has reformulated a series of environmental issues as diverse as resource degradation, water supply, biodiversity within rivers, and irrigation into an issue of efficient management, where the definition of efficiency remains very narrow and economic » (TROTIER, 2008a).

Surtout, ces objectifs et orientations générales mettent en exergue l'influence des technologies de pouvoir néolibérales. Cette influence est prégnante dans les trois volets des réformes. Concernant le volet environnemental, le mot d'ordre relatif aux économies d'eau dans les réformes est typiquement néolibéral. Il se fonde sur un discours concernant la rareté de l'eau. En ce sens, les réformes de modernisation cherchent à modifier les conduites individuelles grâce à la promotion des « technologies du soi » (FOUCAULT, 1998) en augmentant la rationalité, la moralité et la gestion de soi des individus. Il s'agit d'inciter les individus à adopter des comportements efficaces. Ainsi, on peut alors transférer la charge de la protection de la nature de l'État vers les individus (BRAND, 2007).

« Les politiques de conservation de la nature atteignent leurs objectifs à travers la motivation morale des individus (stimulée par le discours sur la rareté) et leur rationalité économique (activée à travers des mécanismes d'incitation liés aux prix et aux marchés) » (RATTU, 2013 : 144).

¹⁴⁷ Il s'agit de diminuer la dépendance des petits services d'eau de l'intervention de l'État en leur permettant d'intégrer le modèle dominant promu par les réformes de modernisation. Ainsi tous les services d'eau doivent pouvoir intégrer les mécanismes de marché et mettre en place des politiques environnementales ambitieuses.

¹⁴⁸ Loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, loi de MAPTAM du 27 janvier 2014, loi NOTRe du 7 août 2015.

Concernant le volet économique des réformes, l'influence des technologies néolibérales est également prégnante. En effet, les réformes de modernisation promeuvent les principes de concurrence, d'efficacité, d'information, de transparence et cherchent à facturer à l'utilisateur le coût complet du service d'eau (*full cost pricing*). Les mots d'ordre centraux sont la promotion de la compétition des services et l'autodiscipline budgétaire, la concurrence par comparaison (*yardstick competition*) et par coup de projecteur (*sunshine regulation*) ou encore la dé-intégration¹⁴⁹. Dans ce cadre, l'État peut réduire ses interventions directes sur le territoire et se concentrer sur son rôle de régulateur des marchés.

Enfin le volet organisationnel des réformes est également influencé par les technologies de pouvoir néolibérales. En effet, si l'augmentation de la taille des services sur injonction réglementaire dans le cadre du PAPH de modernisation est contradictoire avec les principes du libéralisme classique (suivant lesquels l'État doit toujours s'abstenir d'intervenir sur le marché); ce principe est par contre cohérent avec le mode de gouvernemental néolibéral. En promouvant le mot d'ordre du changement d'échelle, il s'agit ici pour l'État d'intervenir afin de stimuler la concurrence entre services (dans le cadre du néolibéralisme, le marché ne s'équilibre pas naturellement et demande une attention constante de l'État pour l'organiser). En obligeant les services d'eau à atteindre une taille critique, l'État permet donc à tous les services d'accéder au modèle dominant permettant la mise en compétition généralisée entre services. Il peut ainsi retirer son intervention hiérarchique directe auprès des petits services qui jusqu'ici étaient dépendants de son action (subventions, appui direct, etc.) et se trouvaient « hors marché ».

L'influence du néolibéralisme sur la gestion de l'eau conduit les réformateurs à adopter des solutions simplistes, causales et fragmentées en cherchant à résoudre des problèmes précis grâce à l'utilisation de savoirs scientifiques quantitatifs et spécifiques à un domaine donné. Dans ce cadre, les réformateurs ont tendance à surestimer la capacité de l'État à imposer des Normes de gestion de l'eau aux services.

Enfin, il faut rappeler qu'à côté du PAPH de modernisation d'autres orientations générales et objectifs sont fixés parallèlement par certaines institutions et peuvent entrer en conflit avec celui-ci. En effet, si les directions centrales des Ministères et l'AFB (ex-ONEMA) partagent et portent les orientations du PAPH de modernisation, d'autres acteurs

¹⁴⁹ La dé-intégration est un principe économique qui consiste à introduire le plus de concurrence possible en séparant les différentes activités d'un service d'eau entre production, transport, stockage, distribution, infrastructures, etc.

institutionnels tels que les Départements poursuivent des objectifs quelque peu différents. Rémi BARBIER et Aurélie ROUSSARY (2016) ont par exemple mis en lumière que nombre de Départements poursuivent un objectif général de sécurisation de l'eau Destinée à Consommation Humaine (DCH). Cet objectif consiste à répondre aux problèmes de dégradation de la qualité et de raréfaction de la ressource, en étendant et interconnectant les réseaux d'eau d'une part, et en assurant le renouvellement des canalisations d'autre part, afin de sécuriser l'approvisionnement en eau potable de la population. On observe également dans le cadre de ce programme un regroupement de la production d'eau autour de prises d'eau plus importantes et mieux protégées (HELLIER, 2011 : 134). Dans le cadre de ce programme, une réponse d'ordre technique et visant exclusivement des objectifs sanitaires est apportée au problème de la dégradation chronique des ressources. « La sécurisation est [...] celle de la ressource en tant que bien alimentaire et non pas en tant que milieu en bon état écologique, chimique, morphologique » (*Ibid* : 139).

Ce programme est typique d'un bocal hydrique de pensées en matière d'eau moderne. En effet, il vise à garantir l'accès à une eau homogène et en quantité suffisante à tous les habitants en poursuivant un objectif sanitaire et non environnemental. De plus, ce programme développe « une sécurisation de l'approvisionnement sur la base d'une gestion par l'offre » (HELLIER, 2011 : 109) et non par la demande.

En incitant à la sécurisation des réseaux d'eau, les Départements proposent des solutions curatives et technologiques aux problèmes d'eau, qui se différencient des solutions mises en avant dans le PAPH de modernisation. Le programme de sécurisation se différencie également des technologies de pouvoir utilisées dans le cadre du PAPH de modernisation. Le mot d'ordre est ici celui de la solidarité interservices puisque le Département subventionne et intervient directement pour sécuriser les réseaux entre eux. On perçoit ainsi peu d'accointances entre ce programme et les technologies de pouvoir néolibérales. Ce programme est porté en parallèle au PAPH de modernisation même si depuis quelques années, le programme de sécurisation semble périliter. Par exemple, les Agences de l'eau se sont désengagées dans leur dernier programme du financement de la sécurisation alors qu'elles le faisaient jusqu'alors. Cependant, sur le terrain, plusieurs observateurs ont montré que les solutions en termes de sécurisation (interconnexions des réseaux et regroupements des sources) dominant encore souvent aujourd'hui les actions préventives (HELLIER, 2011 ; BECERRA et ROUSSARY, 2008).

De la même façon, on peut observer l'existence d'objectifs et d'orientations non concordants avec le PAPH de modernisation au sein même des institutions françaises et européennes qui ont porté le PAPH. Ainsi, l'État français a poursuivi durant toute la décennie 1990 (et en parallèle de l'adoption des premières mesures de modernisation) un programme aménagiste et non marchand en ce qui concerne les petits services d'eau. Ceux-ci ont été exclus de l'application des principes de « l'eau paie l'eau » et du *full cost pricing*. Ce programme a consisté en : - l'autorisation de la facturation forfaitaire pour les communes de moins de 1 000 habitants (Décret n° 93-1347 du 28 décembre 1993); - la possibilité pour les services d'eau desservant moins de 3 500 habitants de s'exonérer de la transmission du Rapport sur le Prix et la Qualité de Service (RPQS) au préfet (loi Barnier du 2 février 1995); - la possibilité pour les services d'eau de moins de 3 000 habitants de subventionner le budget de l'eau par le budget municipal (loi n° 96-314 du 12 avril 1996) ou encore; - la possibilité pour les services d'eau desservant moins de 500 habitants de ne pas réaliser de budget annexe de l'eau (loi n° 98-546 du 2 juillet 1998).

L'Union européenne a également adopté des objectifs et orientations s'inscrivant en contradiction avec le PAPH de modernisation. Tout d'abord, la Directive Cadre sur l'Eau 2000/60/CE énonce que « l'eau n'est pas un bien marchand comme les autres » et instaure un système de prix en vertu duquel les subventions d'un niveau approprié sont permises pour des raisons sociales (SMETS, 2011). Surtout, le Parlement européen a adopté le 11 mars 2004 une « stratégie pour le marché intérieur (priorités 2003/2006) » dans laquelle il a estimé, au paragraphe 5, que « l'eau étant un bien commun de l'humanité, la gestion des ressources hydriques ne doit pas être soumise aux règles du marché intérieur ». Autre exemple, la Commission européenne a adopté une décision le 19 mars 2014 donnant une suite positive à une initiative citoyenne européenne¹⁵⁰ à la suite de laquelle l'Union européenne doit faire en sorte que ses concitoyens jouissent du droit à l'eau et à l'assainissement, mais aussi que l'approvisionnement en eau et la gestion des ressources hydriques ne soient pas soumis aux règles du marché intérieur en étant exclus de toute libéralisation.

¹⁵⁰ L'initiative citoyenne européenne permet à un million de citoyens provenant d'au moins un quart des États membres de l'UE d'inviter la Commission européenne à prendre des mesures dans des domaines relevant de sa compétence. La présente initiative a recueilli le soutien de 1,68 million de citoyens et a été consacrée par la décision de la Commission Européenne IP/14/277 du 19/03/2014. Cependant, les porteurs de la pétition ont critiqué dans un communiqué de presse le « manque d'ambition de la Commission » qui n'a pas à ce jour traduit cette initiative dans le cadre d'une réglementation et qui ne s'est pas engagée explicitement à ne pas libéraliser les services d'eau et d'assainissement dans le cadre de négociations commerciales futures.

En synthèse, on peut donc rappeler que les objectifs et orientations du PAPH de modernisation s'articulent autour de trois volets distincts, mais interdépendants qui ont été construits à partir de connaissances scientifiques de type *sound science* puisant dans le mode de gouvernementalité néolibéral. Ceci conduit à cloisonner les problèmes et les solutions qui y sont attachées. Concernant les volets économique et organisationnel de la modernisation, les solutions proposées sont de types économico-mathématiques (elles font appel aux données chiffrées, aux statistiques et reposent sur les notions d'efficacité, de performance ou encore d'efficacité), simplistes, causales (on considère qu'une action produit toujours un même effet), et fragmentées (on isole le problème et on le traite séparément). Concernant le volet environnemental du programme, des solutions plus complexes et moins coercitives sont proposées (gestion intégrée). Néanmoins et plus largement, tous les volets des réformes éludent la question des rapports de pouvoir et considèrent l'État et les collectivités comme des acteurs hégémoniques de la gestion de l'eau.

« Within water management sciences, the concepts of 'scarcity', 'efficiency', 'optimization' and many others constitute interpretative schemes that support a specific structure of signification where the state is the most important actor in the elaboration of rules and where the economy is monetarized. It therefore supports a very specific structure of domination » (TROTIER, 2008a).

À noter également que notre étude a montré que les orientations générales du programme ne sont pas partagées par l'ensemble des institutions publiques. Ainsi les Départements semblent mener parallèlement au PAPH de modernisation, un programme de sécurisation de l'eau DCH reposant sur des objectifs et orientations distincts. De la même façon, de nombreux députés et citoyens européens poussent à l'adoption de solutions issues d'un mode de gouvernementalité critique, mais sans que ces mobilisations conduisent à remettre en cause l'orientation générale néolibérale de modernisation.

Nous avons désormais caractérisé à la fois les alertes, les discours et argumentaires ainsi que les idéologies ayant légitimé la création du PAPH de modernisation. Il s'agit désormais de détailler le contenu juridique du programme et d'identifier les modalités concrètes d'exercice du pouvoir qu'il induit.

1.2.4. L'adoption d'un cadre juridique délimitant les contours du PAPH

Le contenu du PAPH de modernisation a déjà été abordé sous l'angle des problèmes à résoudre. Il s'agit ici au contraire de nous limiter à une description formelle des Normes Générales et Impersonnelles (NGI)¹⁵¹ qui fondent le PAPH de modernisation.

Avant ceci, il est tout de même nécessaire de rappeler que ce PAPH crée une rupture par rapport aux PAPH précédents en recourant massivement aux technologies de pouvoir de type *soft-law*¹⁵². Il s'agit pour l'Union européenne et pour l'État français de faire appel à des IAP non contraignants, reposant sur des mécanismes d'apprentissage et incitatifs entre acteurs (SAURUGGER et TERPAN, 2013). Les IAP de type *soft-law* cherchent l'adhésion volontaire des participants. L'objectif poursuivi par les régulateurs est de renforcer la cohérence globale des politiques poursuivies et de limiter les résistances à l'application du programme. Ces technologies de type *soft-law* ne sont pas directement applicables au sein du droit interne, contrairement aux technologies de pouvoir de type *hard-law*. Elles sont négociées à différents niveaux du processus de prise de décision autant par les acteurs publics que privés. L'application de la *soft-law* est renforcée par la menace agitée par l'Union européenne et par l'État de faire recours à des technologies de pouvoir de type *hard-law* en cas d'échec d'application de la *soft-law* (*Ibid*).

Au PAPH de modernisation correspond une régulation de type contractuelle, caractérisée par l'importance de l'information et des règles de marché. Les services d'eau se trouvent dans l'obligation de mettre en concurrence les entreprises et d'informer administration et usagers. L'État multiplie les instruments de contrôle et d'évaluation afin de vérifier l'atteinte des objectifs et mesurer l'adéquation des moyens publics associés. La régulation mise en place est davantage incitative et négociée.

Le **tableau 1.1.3.** propose une description (non exhaustive) des principales NGI constituant le PAPH de modernisation.

¹⁵¹ Nous retenons la définition d'Etienne LEROY (1999, 1993) suivant laquelle les NGI regroupent la notion classique de Droit écrit (lois, règlements, circulaires, décisions de justice, etc.) à laquelle nous ajoutons les Normes officielles de type *soft-law*.

¹⁵² « Le droit mou ou souple (*soft-law* en anglais) est un ensemble de règles dont la "juridicité" est discutée. Ce sont des règles de droit non obligatoires, ce qui est a priori contraire à l'essence du droit » (<http://www.portail-ie.fr/lexiques/read/90>)

Tableau 1.1.3. Description des principales normes juridiques fondant le PAPH de modernisation

Principales Normes Générales et Impersonnelles (NGI)	Objectifs	Problème identifié et diagnostic	Argumentaires et raisonnements	Préconisations de mesures concrètes et instruments
Lois du 2 Mars et du 22 juillet 1982 dites « loi Defferre » Loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux SEM Locales Loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 Loi du 6 février 1992 dite loi Administration Territoriale de la République (ATR) Loi du 12 juillet 1999 dite « loi Chevènement » Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 dite « loi MAPTAM » Loi n° 2015-991 du 07 août 2015 dite « loi NOTRe »	Rationaliser l'organisation des services d'eau	Fragmentation des compétences et impossibilité de mise en concurrence du fait de services d'une taille trop réduite	En mettant en place une intercommunalité de projet et en fixant des seuils de population, il est possible de renforcer la performance et l'efficacité des services publics par le biais des mécanismes de concurrence	Création des Communautés de Communes, Communautés d'Agglomération, Communautés Urbaines, Métropoles Réduction du nombre de syndicats d'eau Transfert obligatoire des compétences eau, et assainissement aux intercommunalités Promotion de l' <i>in house</i> et de modes d'organisation des services publics d'eau souples et flexibles dont le fonctionnement est calqué sur le secteur privé
Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 dite « loi Sapin » Directive 93/38/CEE du 14 juin 1993 Loi n° 95-101 du 2 février 1995 dite « loi Barnier » Loi n° 95-127 du 8 février 1995 dite « loi Mazeaud » Résolution du parlement européen du 11 mars 2004 Directive 2004/17/CE du 31 mars 2004 Directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 Loi sur l'eau du 30 décembre 2006 Décret n° 2007-675 du 2 mai 2007 Décret n° 2008-652 du 2 juillet 2008 Arrêté du 21 août 2008 Arrêté du 17 décembre 2008 Loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 Décret n° 2012-97 du 27 janvier 2012 Directive 2014/25/UE du 26 février 2014 Décision de la Commission européenne du 19 mars 2014	Mettre en concurrence et libéraliser le secteur de l'eau	Les services d'eau sont aujourd'hui des monopoles publics peu soumis aux mécanismes de marché et il faut encourager la libéralisation. Cependant, il n'est pas possible de procéder à une libéralisation au sens strict dans le cadre d'un monopole naturel. L'eau n'est pas un bien marchand comme les autres	En promouvant la dé-intégration du secteur on peut augmenter la concurrence. En promouvant les outils contractuels et l'application du droit privé au sein du droit des services publics on peut augmenter la concurrence et l'efficacité du secteur. Il est possible de stimuler la concurrence pour et dans le marché	Mise en place d'indicateurs de performance. Recours au <i>benchmarking</i> et à la pseudo-concurrence. Promotion de l' <i>in house</i> . Procédures de marchés publics impliquant publicité et mise en concurrence. Limitation de la durée des contrats de délégation. Rapport sur le Prix et sur la Qualité du Service (RPQS). Rapport Annuel du Délégué (RAD).

<p>C.E, 06/10/1999, « Commune de Coin les Cuvry », n° 170998 C.Cass, 11/01/2000, « Syndicat des copropriétaires de la résidence Le Pierly c. SAUR » CJCE, 07/12/2000, « Teleaustria » C.E, 12/12/2003, n° 236442 CJUE, 13/10/2005, « Parking Brixen », aff. C-458-03 Directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 (DCE)</p>				
<p>Directive 79/581/CEE du 19 juin 1979 Directive 85/577/CEE du 20 décembre 1985 Directive 93/13/CEE du 5 avril 1993 Loi Voynet du 25 juin 1999 Directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 (DCE) Loi Solidarité et Renouveau Urbain (SRU) n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 Circulaire UHC/QC/4/3 n° 2004-3 du 12 janvier 2004 Décret n° 2007-796 du 10 mai 2007 Décret n° 2012-1078 du 24 septembre 2012 C.E, 11/12/1987, « Compagnie Générale des Eaux c. Pochtier » C.E, 21/11/1990, « Société Lyonnaise des Eaux et de l'éclairage c. SIVOM de la région d'Issoire et des communes de la banlieue sud-clermontoise » C.E, 24/05/1991, « Carrère », n° 89675 et N° 89676 C.E, 26/07/1996, « Association Narbonne Liberté » C.Cass, 11/01/2000, « Syndicat des copropriétaires de la résidence Le Pierly c. SAUR » CJCE, 07/12/2000, « Teleaustria » C.E, 11/07/2001, n°221 458, « Société des Eaux du Nord » C.E, 12/12/2003, n° 236442 C.Cass, 15/12/2004 C.E, 06/10/1999, « Commune de Coin les Cuvry », n° 170998 CJUE, 13/10/2005, « Parking Brixen », aff. C-458-03</p>	<p>Renforcer l'individualisation et la participation</p>	<p>Absence de responsabilisation et d'information des usagers</p>	<p>Dans un marché devenu concurrentiel, il est nécessaire de protéger l'utilisateur des abus de position dominante en développant les mécanismes d'information et les droits de l'utilisateur. La participation de l'utilisateur à la gestion du service permet de réduire les coûts de transaction en évitant les conflits et en mettant en œuvre une relation de service adaptée.</p>	<p>Dispositifs de participation du public. Individualisation des contrats de fourniture d'eau. Résiliation du contrat d'abonnement sous 15 jours. Pose obligatoire de compteurs dans les logements neufs. Déclaration obligatoire des puits et forages domestiques. Autorisation de la récupération des eaux de pluie. Limitation de la facturation des fuites après compteur. Possibilité d'instaurer une partie fixe en fonction du nombre de logements desservis. Application des clauses abusives et du droit de la consommation au droit du service public.</p>
<p>Ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 Décret n° 88-621 du 6 mai 1988 Instruction n° 91125-M49 du 30 octobre 1991 Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 Directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 (DCE) Loi sur l'eau du 30 décembre 2006</p>	<p>Améliorer la récupération des coûts par des dispositifs tarifaires.</p>	<p>L'outil tarifaire est sous-exploité et l'État et les collectivités locales subventionnent trop les services d'eau.</p>	<p>L'outil tarifaire peut permettre d'encourager des comportements économiques rationnels et durables.</p>	<p><i>Full cost pricing.</i> Tarif progressif et dégressif. Définition des modalités de calcul de la part fixe. Possibilité d'instaurer des</p>

Arrêté du 20 avril 2009 Loi du 12 juillet 2010 – objectifs de rendement des réseaux Avis du C.E, 03/06/1986 C.E, 23/11/1992, n° 78049 C.E, 19/04/2000, « Commune de la Brosse » C.E, 25/06/2003, « Communes de Contamines-Montjoie »				tarifs par tranches de consommation.
Loi du 13 août 2004 Charte solidarité eau du 6 novembre 1996 Convention nationale solidarité eau du 28 avril 2000 Loi sur l'eau du 30 décembre 2006 Décret n° 2008-780 du 13 août 2008 Loi n° 2011-156 du 07 février 2011 Loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 dite « loi Brottes » Décret n° 2014-274 du 27 février 2014	Renforcer la prise en charge des plus précaires	La marchandisation du service (application du <i>full cost pricing</i>) conduit à une augmentation du prix de l'eau difficilement soutenable pour les plus précaires	Afin de garantir la cohésion sociale, il est nécessaire de proposer des dispositifs d'aide aux plus démunis. C'est également un moyen de rendre solvable des usagers qui étaient jusqu'ici considérés comme étant en incapacité de payer leurs factures d'eau	Création du Fonds de Solidarité pour le Logement. Droit d'accéder à l'eau dans des conditions économiques acceptables par tous. Expérimentation de dispositifs de tarification sociale de l'eau. Promotion du droit à l'eau.
Décret n° 89-3 du 03 janvier 1989 Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 Directive 96/61/CE du 24 septembre 1996 Directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 (DCE) European Water Charter de 2001 Décret n° 2001-1220 du 20 décembre 2001 Charte de l'Environnement du 1er mars 2005 Directive 2006/11/CE du 15 février 2006 Directive 2006/118/CE du 12 décembre 2006 Loi sur l'eau du 30 décembre 2006 Décret n° 2007-49 du 11 janvier 2007 Décret n° 2008-652 du 2 juillet 2008 Arrêté du 21 août 2008 Directive 2008/105/CE du 16 décembre 2008 Arrêté du 17 décembre 2008 Directive 2010/75/UE du 24 novembre 2010 Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 dite « loi MAPTAM »	Protéger et gérer l'environnement de façon intégrée	L'approche curative et technologique des problèmes d'environnement ne permet pas d'assurer la protection des milieux aquatiques et est génératrice de surcoûts	Intérêt de mettre en place une gestion intégrée de la ressource en eau à l'échelle de bassins versants afin de concilier les usages et de mieux répondre aux enjeux	Dispositifs de reconquête des milieux aquatiques. Promotion des accords territoriaux et contrats d'objectifs avec le monde agricole. Principes de prévention, précaution, pollueur-payeur. Dispositifs de participation du public.
Directive 98/38/CE du 3 juin 1998 Directive 2006/7/CE du 15 février 2006 Décret n° 2007-49 du 11 janvier 2007 C.Cass, 28/11/2012, « Mme Mataillet », n° 11-26814	Améliorer la qualité de l'eau à Destination de Consommation Humaine.	Résoudre les problèmes sanitaires liés à la qualité de l'eau et assurer la distribution d'un produit	En obligeant les services d'eau à une obligation de résultats concernant la qualité de l'eau distribuée aux	Renforcement des Normes de qualité de l'eau Destinée à la Consommation Humaine.

		répondant à des standards de qualité.	usagers on oblige les services à renforcer les contrôles sur la qualité des eaux et à prêter une attention accrue à la ressource.	
--	--	---------------------------------------	---	--

Source : Construction de l'auteur, 2016

1.2.5. La préconisation de mesures concrètes et d'instruments permettant l'opérationnalisation du programme

Karen BAKKER (2003a) parle de « *market-environmentalist approach* » pour caractériser le passage d'une régulation hiérarchique et centralisée par l'État à une gestion de l'eau au sein de laquelle le service doit intégrer toutes les demandes : financières, environnementales, santé et commerciales. En effet, une conséquence directe des réformes de modernisation est l'utilisation de mesures concrètes et instruments issus du mode de gouvernementalité néolibéral. Une caractéristique centrale et commune à ces outils néolibéraux renvoie à la tendance à s'appuyer sur les Normes de *soft-law* plutôt que celles traditionnelles de *hard-law*¹⁵³. En promouvant des Normes de *soft-law*, l'idée est de renforcer l'appropriation des Normes d'action publique par les services d'eau via l'utilisation d'outils négociés à l'échelle locale, plutôt que de recourir à des dispositifs hiérarchiques et contraignants souvent inadaptés à la spécificité des territoires.

En dehors de cette caractéristique générale, les technologies de pouvoir néolibérales sont variées. Nous proposons de les détailler pour chacun des volets du PAPH de modernisation.

Les technologies de pouvoir du volet économique de la modernisation

Thomas BOLOGNESI (2013) explique que les technologies de pouvoir encouragées dans le cadre du volet économique du PAPH de modernisation s'appuient sur deux théories principales, les marchés contestables (BAUMOL, 1982)¹⁵⁴ et la dé-intégration (DEMSETZ,

¹⁵³ Le droit dur (*hard-law* en anglais) correspond à l'ensemble des règles contraignantes juridiquement admises (décrets, lois, règlements, directives, etc.).

¹⁵⁴ La théorie des marchés contestables renvoie à l'idée d'une concurrence potentielle dans le cadre d'un monopole naturel, permise par la menace d'entrée sur le marché d'une entreprise concurrente. Dans la théorie économique contemporaine, la théorie des marchés contestables désigne des marchés sur lesquels il est possible à de nouveaux producteurs d'entrer et à des producteurs actuels de sortir sans subir de coûts irrécupérables. Le terme signifie « pouvant être contesté ». Il a été introduit par William Baumol pour désigner des marchés sur lesquels se trouvent peu de producteurs (monopole ou quasi-monopole), mais où ces derniers craignent que de nouveaux concurrents ne soient attirés par la rente de monopole si celle-ci est élevée, ce qui les amène à modérer leurs prix. Dès lors qu'un marché est contestable, c'est-à-dire qu'il n'existe pas de barrières (à l'entrée ou à la sortie), les rentes de monopole sont limitées. Il faut noter l'intérêt de la définition de Baumol, en particulier pour la politique de la concurrence. En effet, sur un marché en concurrence parfaite, le prix de vente

1991)¹⁵⁵. L'État cherche à restreindre et à encadrer le monopole public en imposant des règles de concurrence à l'opérateur (réduction de la durée des contrats, application du droit privé au droit des services publics, respect des indicateurs de performance, etc.) et en ouvrant de nouveaux espaces de concurrence pour des contrats de sous-traitance (concurrence pour l'accès aux différentes activités du service).

« D'une part, l'État édicte des règles de concurrence monopolistique menaçant la position du prestataire de service (réduction de la durée des contrats, procédures Sapin, etc.). D'autre part, grâce à la séparabilité technologique des transactions, les phases du processus de déviation sont déliées les unes des autres et la fourniture du service ne procède plus d'un seul monopole, mais de plusieurs coordonnés entre eux ainsi que de tâches précises sous-traitées » (BOLOGNESI, 2013 : 235).

Par ailleurs, l'État se réorganise et transforme son action par la diminution de son intervention directe (suppression des missions d'ingénierie publique d'État, suppression de la tutelle de l'État, renforcement de la décentralisation, etc.), par la délégation de ses anciennes missions à des agences semi-autonomes via des contractualisations (AFB (ex-ONEMA), Commission des Clauses Abusives, Agences de l'Eau, etc.), par un déploiement de technologies de contrôle à distance des services (indicateurs de performance, télé-services, télérelevés, etc.) et par un renforcement de la décentralisation. Il ne se substitue plus aux services d'eau, mais corrige les défaillances du marché. L'État renforce ainsi la concurrence pour et dans le marché¹⁵⁶.

La transparence de la gestion du service et l'information de l'utilisateur sont également érigées en principes centraux du volet économique du PAPH de modernisation.

Enfin, un dernier volet de la réforme consiste à transformer l'utilisateur-administré en un consommateur doté d'obligations, mais également de droits à l'encontre du service (interdiction des clauses abusives, garanties de service, etc.). Dans ce cadre, on fait appel au

tend nécessairement vers le coût moyen de production du bien en question. Mais ce phénomène peut se produire sans qu'il y ait concurrence parfaite : il suffit de rendre le marché contestable, auquel cas le monopole agit sur ses prix comme en situation de concurrence (la « menace » de voir un concurrent arriver suffit) » (source : http://www.alternatives-economiques.fr/Dictionnaire_fr_52__def938.html).

¹⁵⁵ La dé-intégration renvoie à la séparation des activités et de l'infrastructure (production, protection des captages, traitement, transport, stockage, distribution) de gestion de l'eau. On casse l'intégration verticale initiale au profit d'une concurrence dans le marché. La collectivité demeure l'autorité organisatrice, mais peut sous-traiter différentes activités en les rendant indépendantes les unes des autres.

¹⁵⁶ « Cette concurrence est réelle pour l'accès au contrat, car chaque opération est singulière et une offre bien préparée par un acteur "moyen" peut éclipser celle d'un leader. [...] Existe aussi une compétition de second rang, car la voie de la réforme ne passe pas forcément aux yeux des décideurs par un cycle unique de l'eau, confié à une firme privée, loin s'en faut. L'opérateur peut rester public, des cycles industriels peuvent être automatisés, dans ce cas, l'intervention des firmes se fait sur différents maillons du cycle » (LORRAIN, 2003 : 81).

principe de participation afin de réduire les coûts de transaction et diminuer les risques de conflit¹⁵⁷.

Les instruments de marchandisation (*full cost pricing*, tarification) et de marchandisation (contrats, appels d'offre, publicité) sont centraux dans ce volet des réformes tout comme les instruments de communication et d'information (rapports d'information, mécanisme de *sunshine regulation*, Normes et standards *Best practices*, etc.)

Les technologies de pouvoir du volet environnemental de la modernisation

Le volet environnemental des réformes de modernisation consiste à gérer l'eau de façon «durable et intégrée» en passant d'un référentiel anthropocentriste à un référentiel anthropo et écocentriste (ROUSSARY, 2010), c'est-à-dire un référentiel qui ne cherche plus uniquement la satisfaction des besoins humains, mais vise également à gérer l'eau pour son propre bénéfice. Ce projet suppose la recomposition des cadres traditionnels de l'action publique (territoriaux, institutionnels, instrumentaux) et il conduit

« au développement de mécanismes visant à faire coopérer dans une même action collective, des logiques gestionnaires, des intérêts d'acteurs disparates (publics, privés, individuels, collectifs), des enjeux de territoires, des cadres normatifs qui orientent plus qu'ils n'imposent, des systèmes de représentation contradictoires, et des choix d'instruments d'action très diversifiés » (ROUSSARY, 2010 : 99).

Le mot d'ordre environnemental global est «économisez l'eau». Cela passe par des injonctions directes à la responsabilisation des usagers, mais également par des dispositifs incitatifs (tarification progressive¹⁵⁸, généralisation des compteurs d'eau, redevances prélèvement et pollution sur la ressource en eau, etc.) dans le but d'encourager les comportements efficaces. Il s'agit d'utiliser les ressources avec parcimonie comme l'appelle l'article 9.1 de la Directive Cadre sur l'Eau. Le pendant qualitatif de cette politique concerne l'application théorique du principe «pollueur-payeur» par le biais des redevances Agences de l'eau qui doit permettre de lutter contre la pollution de la ressource¹⁵⁹.

¹⁵⁷ En effet, en faisant participer les usagers aux prises de décision, on diminue les coûts des prises de décision qui n'ont plus à être effectuées par les salariés des services d'eau potable. On diminue également les conflits puisque les usagers peuvent moins facilement s'opposer à une décision qu'ils ont acceptée préalablement lors du processus participatif.

¹⁵⁸ « [...] Les prix doivent être directement liés aux quantités d'eau utilisées ou à la pollution produite pour inciter les usagers à mieux utiliser l'eau et à réduire leur pollution » (Communication de la Commission au conseil, au Parlement européen et au comité économique et social européen, le 26 juillet 2000).

¹⁵⁹ Les redevances Agences de l'Eau sont payées par les utilisateurs de la ressource en eau (usagers domestiques, industriels et agricoles), théoriquement à hauteur de la pollution engendrée par chacun. Le montant des redevances permet ensuite aux Agences de l'eau de financer des actions de lutte contre les pollutions de l'eau. En réalité, les usagers domestiques paient davantage de redevances et financent donc les pollutions des agriculteurs et des industriels ; ce qui est vu par beaucoup comme un dévoiement du système « pollueur-payeur ».

Le volet environnemental du PAPH de modernisation facilite le transfert aux services d'eau et aux usagers de la charge de la gestion de l'eau qui était auparavant à l'État. Sous prétexte de sa rareté, l'eau devient un patrimoine à protéger, une ressource rare à conserver. L'État passe d'une régulation de moyens à mettre en œuvre à une régulation par objectifs à atteindre (baisse des consommations d'eau, préservation de la qualité de l'eau). Le programme est marqué par une préoccupation nouvelle, celle de la qualité environnementale en sortant des anciennes logiques sectorielles. Rémi BARBIER et Aurélie ROUSSARY (2016) parlent du passage d'un paradigme technico-sanitaire à un paradigme sanitaro-environnemental. « Cela passe alors par des actions de protection de la ressource, de rationalisation des captages et d'amélioration des réseaux d'eau et la multiplication des interconnexions entre ces derniers » (CAILLAUD, 2013 : 96).

Les logiques préventives/territoriales montent en puissance. Les mesures concrètes concernent la concentration de l'approvisionnement sur certaines ressources stratégiques, la mise en place de mesures agroenvironnementales et de règles de prélèvement d'eau territorialisées. Des politiques d'acquisition foncière, de protection des zones de captages sont encouragées. Les Normes imposent la diminution du traitement de l'eau et l'atteinte du bon état des masses d'eau.

Enfin, les Normes de qualité de l'eau potable deviennent de plus en plus exigeantes (BARRAQUE, 2004) avec la recherche de nouveaux indicateurs (radioactivité par exemple) ou le renforcement des critères existants (turbidité par exemple).

Les instruments privilégiés ici sont d'ordres conventionnels et incitatifs (responsabilisation des acteurs, tarification progressive) contractuels (mesures agroenvironnementales et accords territoriaux), mais aussi économiques et fiscaux (redevances et taxes pollution) ou encore réglementaires (Normes et standards de qualité à atteindre).

Les technologies de pouvoir du volet organisationnel de la modernisation

Concernant ce volet organisationnel des réformes, les instruments mis en place ne sont pas incitatifs, mais prescriptifs. Les compétences eau potable et assainissement sont transférées de façon obligatoire aux intercommunalités par des lois, règlements et arrêtés préfectoraux.

Ces mesures concrètes découlent de fait des orientations générales du PAPH de modernisation. Il s'agit pour l'État de corriger les défaillances du marché et d'encourager une voie spécifique concernant la libéralisation du secteur de l'eau. Les instruments néolibéraux (indicateurs de performance, tarification au coût complet, dispositifs participatifs, etc.) exigent une capacité d'expertise et une assiette élargie de facturation, ce

qui conduit l'État à rendre obligatoire le changement d'échelle des services d'eau. De plus, l'atteinte d'une taille critique des services d'eau doit permettre la mise en concurrence des territoires.

Des instruments incitatifs viennent renforcer et appuyer les prescriptions. Ainsi, les intercommunalités de projet les plus intégrées bénéficient de Dotations Générales de Fonctionnement (DGF) bonifiées de la part de l'État. C'est par exemple le cas des Métropoles.

Néanmoins, le changement d'échelle des services d'eau et l'octroi de l'ensemble des compétences hydriques aux Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) n'aboutissent pas nécessairement à une gestion uniformisée à l'échelle communautaire. Au contraire, il semble que ce regroupement de compétences soit réalisé afin de permettre aux Communautés de disposer d'un éventail de choix élargi sur les solutions à mettre en œuvre. Ainsi, certaines compétences (production d'eau, stockage, etc.) ou parties de compétences peuvent être déléguées à des entreprises publiques ou privées suivant les enjeux.

À noter par ailleurs, qu'un autre volet de la réforme consiste en la mise en place de nouvelles formes d'organisation des services d'eau, telles que les Sociétés Publiques Locales (SPL) par le biais d'un processus de corporatisation (BARON, 2014). « On passe alors d'une gestion par l'administration vers une gestion par des entreprises publiques » (BOLOGNESI, 2013 : 54). Ces sociétés d'actionariat 100 % public sont clairement séparées de la collectivité territoriale. Un morcellement des droits de propriété apparaît puisque le service n'entre plus directement dans le patrimoine de la collectivité. La SPL bénéficie d'un budget propre et d'une organisation autonome par rapport à la collectivité. De plus, les droits de propriété de la société sont partagés par l'ensemble des collectivités actionnaires. Le fonctionnement de ces sociétés est proche de celui d'une entreprise privée (salariés de droit privé, comptabilité privée, etc.), mais il permet aux collectivités de se soustraire aux procédures de mise en concurrence lors de la passation des contrats de délégation de service public au nom du principe de *l'in house*¹⁶⁰. L'apparition de cette forme de gestion peut à ce titre être perçue comme un moyen de renforcer la marchandisation et l'efficacité du secteur.

¹⁶⁰ Ceci veut dire qu'une collectivité actionnaire (même très minoritaire) à une SPL peut lui déléguer toute mission/prestation à exécuter sans être obligée de suivre les procédures très strictes encadrant les appels d'offres des marchés publics.

Conclusion de la première section du chapitre 1

« Un volet important de la modernisation des opérateurs publics se traduit par des réformes comptables (adoption de nouvelles procédures, informatisation et utilisation de progiciels de gestion intégrée ERP) et financières (ring-fencing), des transformations dans la gestion des ressources humaines et des compétences (y compris dans ses aspects salariaux), des réformes tarifaires et une redéfinition des modes de subvention, une requalification des normes de service aux usagers et des relations “clientèle” (Caseley, 2003 ; Davis, 2004). Inspirées par le New Public Management, les nouvelles représentations de la “performance” urbaine censée conditionner, dans la durée, la place des villes dans l’économie mondialisée sont largement partagées, notamment dans les métropoles émergentes, par les gouvernements (urbains ou étatiques) en charge des réseaux et les nouvelles élites économiques locales (Dubresson, Jaglin, 2010 ; Lorrain, 2010 ; Zérah, 2010). Elles conditionnent l’expansion des logiques marchandes dans les services publics et modifient les conditions de la décision publique sans toutefois que les résultats sur le plan de l’efficacité dans la production des services soient clairement établis. Elles ont même parfois un effet délétère lorsqu’elles accompagnent un désinvestissement public (Dagdeviren, 2008). Une autre dimension de cette modernisation, également inspirée du New Public Management, est celle que l’on peut rapidement classer sous le chapitre “participation et transparence” : la montée en puissance des droits du consommateur, la volonté de faire participer ce dernier à la régulation, voire même à la production, du service ont conduit à la création de nouveaux outils (charte du consommateur, hotline, normes de services, bureau de réclamation, etc.) et à une obligation de publicisation qui ont sensiblement modifié les relations entre opérateurs, autorité organisatrice et usagers (Jaglin, 2005b), mais qui peuvent renforcer certains groupes, dont les classes moyennes, mieux à même de s’approprier ces nouveaux outils (Zérah, 2009). De manière générale, la portée et la pérennité de ces changements doivent autant à l’usage politique qu’en font les pouvoirs publics qu’à la seule efficacité des dispositifs institutionnels créés » (JAGLIN et ZERAH, 2010 : 14-15).

Au terme de cette première section (**section 1**) du **chapitre 1**, nous avons caractérisé le PAPH de modernisation dans ses dimensions européenne et française. Nous avons souligné que ce PAPH repose sur des orientations générales et des instruments d’action publique qui puisent majoritairement dans le mode de gouvernamentalité néolibéral. Surtout, nous avons montré que la modernisation en tant que processus de rerégulation d’obédience néolibérale sous-tend une représentation implicite et standardisée de ce qu’est un service d’eau et use d’outils majoritairement simplistes et causaux pour réguler les services.

Si une lecture rapide peut laisser penser de prime abord que le développement de Normes non contraignantes de type *soft-law* et le recul de la régulation hiérarchique verticale laissent plus de place à la différenciation des services qu’à la standardisation, notre analyse a montré qu’il n’en est rien.

En effet, le développement de Normes de type *soft-law*, d'un droit souple et flexible, s'accompagne en même temps d'une standardisation plus forte du cadre général dans lequel agissent les services, mais aussi des instruments d'action publique, mots d'ordre et échelles associés au processus de modernisation.

L'État impose aux services d'eau de jouer le jeu de la concurrence en respectant de nouvelles règles qui s'avèrent être des solutions universelles et standardisées. Par exemple, l'État fixe des objectifs à atteindre pour chaque service d'eau qu'il évalue par des indicateurs. On peut y voir une liberté plus grande donnée aux services pour atteindre ces objectifs. Mais, il faut également observer que la définition des indicateurs proposée par l'État n'est ni souple ni flexible et repose sur une représentation implicite de ce qu'est un service d'eau (BROCHET et al., 2016 ; CANNEVA et GUERIN-SCHNEIDER, 2011a). En demandant par exemple aux services de calculer le taux de réclamations des usagers concernant les factures d'eau, l'État suppose que l'organisation du service d'eau permet d'évaluer la qualité de la relation à l'utilisateur et oblige ainsi le cas échéant les services d'eau à se doter de logiciels et/ou d'équipements dédiés. Il en est de même concernant les règles de mise en concurrence lors du renouvellement des contrats de délégation de service public qui supposent un certain type d'organisation préalable du service d'eau. On pourrait ainsi multiplier les exemples. Le risque est alors que les IAP issus du PAPH de modernisation s'avèrent inadaptés à la réalité des modes de fonctionnement des services et produisent des défaillances dans la gouvernance du secteur. En outre, les réformes de modernisation apparaissent également standardisées en ce qui concerne les échelles de gestion à privilégier. Ici encore, si les services d'eau disposent désormais de plus de choix et donc de libertés en ce qui concerne la déconcentration des compétences (un service d'eau va pouvoir confier des missions diversifiées à différents opérateurs), l'État impose parallèlement une règle du jeu unique suivant laquelle la compétence eau doit s'exercer obligatoirement à l'échelle communautaire. Le projet de l'État consiste à mettre en place un cadre efficace permettant d'assurer le développement des dynamiques de concurrence entre services. Or, ce projet repose sur une représentation fortement standardisée de ce qu'est un service d'eau, à savoir un service doté d'une taille suffisante, porteur d'un modèle marchand, équipé de dispositifs technologiques et doté de valeurs compatibles avec le néolibéralisme. Le risque est alors que les réformes organisationnelles s'avèrent incompatibles avec le fonctionnement territorialisé du service d'eau et soient génératrices de coûts de transaction élevés.

Par ailleurs, les mots d'ordre diffusés par l'État et l'UE dans le cadre du PAPH de modernisation agissent également comme des solutions universelles et standardisées aux problèmes d'eau.

Par exemple, l'injonction à économiser la ressource en eau induit l'idée d'une rareté généralisée de l'eau sans distinction de lieu ni d'usage. Pourtant, on sait que ce discours s'adapte mal à la réalité des territoires puisque dans un contexte de raréfaction globale de l'eau, il peut y avoir abondance hydrique locale. Le risque est alors que le PAPH de modernisation encourage des comportements inefficaces voir inadaptés aux enjeux.

Enfin, on peut également rappeler que la mise en œuvre d'IAP et de technologies toujours plus complexes favorise implicitement les services d'eau d'une certaine taille, ceux qui peuvent les mettre œuvre.

Au final, le PAPH de modernisation est un programme qui contrairement à la façon dont il est habituellement présenté ne repose pas sur un discours neutre et scientifiquement objectif. Nous avons montré que ce programme induit des savoirs spécifiques, idéologies et rapports de pouvoir qui conduisent à limiter les choix possibles et imposent une certaine représentation de ce que doit être un service d'eau efficace.

Il s'agit dans la **section 2** de ce chapitre d'approfondir la compréhension du PAPH de modernisation en déconstruisant le modèle implicite sur lequel il repose. Pour ce faire, nous proposons de simuler l'application du PAPH de modernisation à l'échelle de l'agglomération grenobloise. Nous devrions ainsi pouvoir mieux appréhender les idées sous-jacentes et identifier les impensés qui sous-tendent ce programme.

Section 2 : La méthode ABAFAM pour évaluer la dimension empirique de la modernisation

Cette section (**section 2**) présente une méthode permettant d'évaluer l'impact des réformes de modernisation sur la pérennité économique et sociale des services d'eau. L'objectif est de mesurer l'efficacité du PAPH de modernisation. Nous proposons une méthode prospective inspirée de travaux réalisés en économie, sciences de l'ingénieur et en science de gestion. La méthode proposée intègre une dimension économique (renouvellement des infrastructures, *full cost pricing*, économies d'échelles, coûts liés à l'application du PAPH de modernisation) et une dimension sociale (acceptabilité du prix pour l'utilisateur en fonction du degré d'application du PAPH de modernisation, d'éléments contextuels et des choix politiques locaux). Elle vise

à évaluer économiquement à la fois : - la modernisation de la gestion actuelle des services au moyen d'indicateurs de performance ; - mais aussi future en estimant le coût de prise en charge de différents scénarios prospectifs. Ces scénarios d'évolution de moyen terme ont été créés à partir de faits stylisés intégrant à la fois les enjeux décrits par la littérature scientifique concernant la gestion de l'eau des villes européennes, mais aussi les enjeux spécifiques au territoire étudié.

Cette méthode est le résultat d'une commande de notre structure employeuse, la Communauté de l'Eau de la région urbaine de Grenoble, dans le cadre de notre financement doctoral sous contrat CIFRE. Cette étude a été menée sur une période de quatre ans (2011-2014) dans le cadre d'une recherche-intervention, réalisée avec les gestionnaires des services d'eau enquêtés. Ceci explique la forte dimension gestionnaire et appliquée de cette étude qui a été conçue pour être utilisée par des techniciens de services d'eau. Nous avons bénéficié de l'appui technique et de l'expertise de l'UMR GESTE de Strasbourg par l'intermédiaire de Christophe Wittner dans le cadre de cet exercice.

2.1. Méthodologie

Nous proposons un outil d'aide à la décision permettant aux gestionnaires de services d'eau de prendre conscience des enjeux économiques et sociaux associés à l'application du PAPH de modernisation. L'intérêt de proposer une méthode d'estimation des coûts utilisable par chaque service est d'engager un débat sur les choix politiques à mettre en œuvre pour répondre aux enjeux associés au PAPH de modernisation.

La diffusion du PAPH de modernisation est souvent accompagnée d'un discours porté par les services de l'État et les cabinets de conseil qui vantent la réduction du ratio coût/performance, l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience des services de l'eau. Le recours accru aux mécanismes concurrentiels, le changement d'échelle de gestion des services et la dé-intégration du secteur sont vantés comme étant des sources possibles d'économies (d'échelle, d'envergure, rentes de monopole ou encore densité de production) (BURTIN et *al.*, 2011 : 71). Pourtant, l'analyse des effets potentiels des mesures concrètes et instruments associés aux réformes (*full cost pricing*, renouvellement du patrimoine, Normes environnementales) ainsi que des mots d'ordre en matière d'économies d'eau, laisse supposer un effet possiblement inverse et de fortes augmentations des prix de l'eau. En ce sens, la méthode vise à éclairer ce débat à l'échelle de chaque service en modélisant l'incidence de l'application du PAPH de modernisation.

La revue de la littérature étaye le constat que les coûts de gestion de l'eau demeurent aujourd'hui mal connus et difficiles à mesurer (SALVETTI, 2013a; FAUQUERT et MONTGINOUL, 2011). Les méthodologies existantes s'avèrent, soient trop complexes à manipuler par les gestionnaires, soit trop faiblement territorialisées pour rendre compte des enjeux spécifiques à chaque service. Pourtant,

« Pour la collectivité locale, autorité organisatrice du service public d'eau, le coût a une portée stratégique indéniable dans la mesure où sa connaissance est indispensable pour éclairer et fonder la prise de décision politique en matière de choix d'investissement et en matière de tarification. Cela est d'autant plus nécessaire que la gestion du patrimoine s'inscrit dans un horizon de long-terme, la collectivité doit ainsi prévoir ses coûts futurs d'investissements (renouvellement, modernisation...) qu'elle répercutera ensuite sur l'utilisateur actuel » (BURTIN et al., 2011 : 70).

Pour répondre à ce défi, notre ambition est de proposer une méthode simplifiée permettant d'analyser et de comparer les coûts actuels et futurs de gestion de l'eau service par service dans le cas de l'application stricte du PAPH de modernisation. Cette méthode dynamique, qui s'appuie sur différents scénarios, permet également de tester l'application future du PAPH de modernisation dans le cadre de variations contextuelles crédibles.

2.1.1. Méthodologie

Les méthodes existantes

Méthodes pour évaluer les coûts actuels

Il existe un grand nombre de méthodes pour calculer les coûts actuels associés à la gestion de l'eau que BURTIN *et al.* (2011) ont classé en deux catégories distinctes : - des méthodes « gestionnaire » (méthode des coûts complets, méthode des coûts directs, méthode des coûts par activités); - des méthodes « ingénieur » (méthodes d'estimation des coûts d'investissement, méthodes d'estimation des coûts d'exploitation, méthodes économétriques).

Les méthodes « gestionnaire », qui reposent sur des monographies, sont plus détaillées, mais permettent peu la comparaison entre services. Ces méthodes se placent comme le nom l'indique du point de vue du gestionnaire du service. Les méthodes « ingénieur », de types économétriques, permettent une comparaison entre un grand nombre de services, mais ne donnent des informations qu'en termes de variation des coûts sans permettre une évaluation

de ceux-ci poste par poste¹⁶¹. Ces méthodes se placent du point de vue du régulateur. Certaines méthodes « ingénieur » d'estimation des coûts d'investissement et d'exploitation permettent d'allier étude de cas et comparaison, coûts réels et coûts estimés. Ces méthodes, qui se sont concrétisées par la production de logiciels (logiciels GSP ou Tec Eco), demandent une expertise technique et économique poussée des services étudiés (*Ibid* : 77). L'UFC-Que Choisir a proposé un modèle simplifié d'estimation des coûts à partir d'une méthode de ce type, mais celui-ci a fait l'objet de nombreuses critiques du fait de l'utilisation de ratios trop généraux (*Ibid*).

Méthodes pour évaluer les coûts futurs

Il existe également des méthodes pour estimer les coûts futurs de gestion de l'eau potable dans une démarche prospective. Elles ont été constituées majoritairement dans le cadre de l'application de la Directive Cadre sur l'Eau 2000/60/CE afin de mesurer les effets de l'application du principe de *full cost pricing*. Ce principe, pris comme un indicateur, permet d'apprécier si un secteur contribue de manière appropriée à la prise en charge des coûts qu'il a générés (LOUBIER et GLEYESSES, 2011 : 96). Dans ce cadre, trois méthodes ont été utilisées en France pour évaluer les coûts financiers des services : - une méthode élaborée par le bureau d'étude ERNST & YOUNG (2012, 2007, 2004); - une méthode développée par le CEMAGREF (aujourd'hui IRSTEA) (LOUBIER et GLEYESSES, 2011 : 89); une méthode élaborée par l'ONEMA (SALVETTI, 2013a). Ces méthodes mobilisent des données comptables réelles et une reconstitution théorique de la Consommation de Capital Fixe (CCF)¹⁶² à partir d'informations et d'estimations concernant les coûts des infrastructures en France. Elles cherchent à mesurer l'effort de renouvellement du patrimoine des installations et permettent ainsi de calculer les coûts de la détérioration du capital non pris en compte actuellement et transférés aux générations futures. Les deux premières méthodes ne prennent pas en compte les coûts non marchands tels que le coût d'opportunité du capital¹⁶³

¹⁶¹ Les méthodes économétriques partent de l'hypothèse que toute chose égale par ailleurs on peut déduire les coûts d'un service par comparaison avec des services similaires c'est-à-dire par ce que SHLEIFER (1985) nomme *yardstick regulation*. Les méthodes économétriques ne permettent pas l'accès aux coûts réels des services du fait des problèmes d'asymétries d'information. Elles proposent dans ce cadre d'estimer ces coûts.

¹⁶² D'après l'INSSE, la CCF correspond à la « dépréciation subie par le capital fixe au cours de la période considérée par suite d'usure normale et d'obsolescence prévisible » (<http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/consommation-capital-fixe.htm>).

¹⁶³ Le coût d'opportunité du capital correspond aux bénéfices qui auraient pu être retirés d'un emploi alternatif du capital investi (LOUBIER et GLEYESSES, 2011 : 87). « Ne pas comptabiliser le coût d'opportunité équivaut à considérer que les taux d'intérêt sont nuls et que les banques sont disposées à prêter des fonds aux gestionnaires des services sans aucune contrepartie si ce n'est le remboursement échelonné du capital, ce qui correspond à de l'amortissement technique linéaire » (*Ibid* : 90). Le coût pour l'environnement correspond aux dommages marchands et non marchands liés à la dégradation des milieux (*Ibid* : 87).

ou les coûts pour l'environnement. Pour répondre à cette critique, l'ONEMA a proposé une troisième méthode incluant ces coûts (SALVETTI, *op.cit.*).

À côté de ces méthodes d'évaluation économique, de nombreuses recherches ont été menées pour mieux cerner les coûts associés à une gestion durable des services d'eau. Il s'agit moins de méthodes à proprement parler que d'outils d'évaluation ou de recherche sur un ou plusieurs piliers du développement durable. Concernant la durabilité économique, on peut citer les travaux de KLEINER *et al.* (2001), de FAUQUERT (2005) ou encore de BOULEAU *et al.* (2011). Pour le volet environnemental, on peut rappeler les recherches de ROUSSARY (2010) ou de LUNDI et MORRISON (2002). Enfin, concernant le pilier social, on peut noter les travaux de FICHT et PRICE (2002), de SMETS (2008) ou encore de TSANGA-TABI *et al.* (2013), TSANGA-TABI (2009). Une partie des travaux propose une approche plus globale en termes de durabilité permettant d'analyser de façon concomitante les trois piliers du développement durable (BOLOGNESI, 2014b ; BIPE, 2006 ; PEZON, 2006 ; FOXON *et al.*, 2002).

Enfin, une dernière catégorie de recherches appliquées et réalisées dans une optique gestionnaire fournit des méthodes croisant évaluation des coûts financiers des services et enjeux de durabilité. Ces méthodes ne prennent cependant pas en compte le coût d'opportunité du capital et les coûts pour l'environnement. La méthode des 3^E (Environnement, Économie, Éthique) proposée par BARRAQUE *et al.* (2001, 1997) et dont la méthodologie a été progressivement affinée (BLEUZE, 2010 ; AESN, 2002) propose un cadre formalisé pour l'analyse de la prise en compte des dimensions environnementale, économique et sociale dans la gestion des services d'eau¹⁶⁴. Du point de vue économique, elle cherche à évaluer si les modes de financement actuels des services permettent de maintenir le patrimoine en bon état sur le long terme et de réaliser les investissements nécessaires à l'amélioration de la performance. Du point de vue environnemental, elle évalue le respect des obligations réglementaires et des Normes sanitaires par les services. Du point de vue éthique, la méthode s'interroge sur l'impact de ces investissements et coûts de mise aux Normes sur les factures d'eau et la capacité de payer des usagers. Les limites de la méthodologie sont consubstantielles à l'objectif que s'était fixé initialement la méthode des 3^E : évaluer le coût d'application de la Directive Cadre sur l'Eau (2000/60/CE). En résulte une méthode normative dont les éléments pris en compte se limitent aux seuls enjeux de

¹⁶⁴ Ce questionnaire initial a donné lieu de 2009 à 2014 au projet de recherche Eau&3^E : <http://eau3e.hypotheses.org/>

durabilité identifiés par la réglementation européenne. D'autres études ont tenté de s'affranchir de cette limite en faisant de la méthode des 3^E un outil plus large d'évaluation de la durabilité des services d'eau (BROCHET et BENECH, 2014) ou en proposant de renforcer sa scientificité en la couplant avec l'outil indicateurs de performance (LEJARS et CANNEVA, 2012). Dans un de ses prolongements les plus récents, Guillem CANNEVA (2013) a proposé une méthodologie simplifiée dénommée (DS)², comme outil de Diagnostic Sommaire de la durabilité des services d'eau. La méthode (DS)² permet d'améliorer la démarche proposée par la méthode des 3^E sans dépasser pour autant la définition normative du développement durable de la méthode des 3^E. Elle mesure donc davantage la capacité théorique des services à atteindre certains objectifs de durabilité plutôt que la capacité d'adaptation des services à des situations de crise pouvant remettre en cause leur durabilité. L'**encadré 1.2.1.** présente la méthode (DS)².

Encadré 1.2.1. La méthode (DS)²

La méthode (DS)² se présente comme « un outil capable d'analyser la durabilité de façon standardisée, rapide et contextualisée, à l'échelle du service » (CANNEVA, 2013). À l'image de la méthode des 3E, elle repose sur une évaluation de la durabilité distinguant trois volets (économique, environnemental et éthique) et propose une synthèse permettant de faire le lien avec les trois. Le volet économique est évalué à partir de l'état du réseau et plus précisément de l'Indice Linéaire de Perte (ILP) et des caractéristiques de densité. Un niveau de renouvellement est fixé en fonction de l'état du réseau. Par ailleurs, les capacités financières du service sont évaluées à partir de la durée d'extinction de la dette et de la capacité d'autofinancement. À partir de ces éléments, la méthode permet de mesurer, si le service est en capacité de financer le renouvellement ou si ce n'est pas le cas, quel montant est nécessaire pour y arriver. Le volet sanitaire et environnemental permet d'évaluer si le service respecte les Normes sanitaires et environnementales d'un point de vue qualitatif et quantitatif. « On considère d'une part la conformité de l'eau distribuée et la mise en place d'une protection de la ressource en eau. D'autre part, on évalue l'adéquation du rendement de réseau à la disponibilité de la ressource » (*Ibid*). Le service est considéré comme étant durable si l'eau qu'il distribue est conforme, si la ressource est protégée et s'il ne gaspille pas cette dernière. La dimension éthique évalue la qualité du service rendu à l'utilisateur et l'acceptabilité de la facture. L'évaluation de la qualité du service est réalisée au travers des taux de réclamations et d'impayés et le poids de la facture dans le budget des ménages est calculé. Pour évaluer la durabilité éthique, la méthode compare le poids de la facture avec le taux d'impayés et le soutien social accordé aux ménages.

« La dernière étape consiste à vérifier l'acceptabilité du niveau de prix prenant en compte le renouvellement de réseau nécessaire et les investissements indispensables à la mise en conformité environnementale. Le tarif est considéré comme acceptable si la facture acquittée par un ménage modeste reste en deçà de 1,5 % du montant de son budget. En effet, on considère que le montant consacré à l'assainissement est sensiblement identique, ce qui correspond globalement à un seuil de 3 % du revenu pour une facture d'eau, niveau généralement retenu

pour la définition de la pauvreté en eau (FITCH et PRICE, 2002). Une évaluation de la durabilité globale est alors déduite des 3 volets précédemment analysés et de l'acceptabilité du tarif théorique » (*Ibid*).

Concrètement, l'outil (DS)² se présente sous deux formes suivant que l'on cherche une évaluation de la durabilité à l'échelle d'un service ou d'un ensemble de services. À l'échelle individuelle, l'outil « permet de dépasser une approche centrée sur un tableau de bord des indicateurs de performance, qui a tendance à cloisonner les dimensions. Ce diagnostic permet de focaliser l'analyse sur les aspects problématiques de la durabilité » (*Ibid*). À l'échelle d'un ensemble de services d'eau, l'outil permet « de simuler la durabilité d'un service global par rapport à un ensemble de services, une fois écartées les économies d'échelles qu'il est possible d'attendre de tels regroupements. Cette application peut se révéler utile dans les phases de réorganisation des services d'eau afin d'identifier les synergies possibles et les impacts des regroupements ». La méthode est, dans les deux cas, une simple feuille de calcul tableur, qui suit la méthodologie présentée ci-dessus. L'utilisateur saisit les informations du service (indicateurs de performance, informations de contexte, valeurs diverses, etc.) et l'outil évalue automatiquement la durabilité des trois volets et en fait la synthèse.

L'outil est téléchargeable via le lien suivant : <http://www.agroparistech.fr/Durabilite-des-services-d-eau,1942.html>

Source : Construction de l'auteur, 2016

La méthode ABAFAM

En partant des limites des méthodes existantes, nous cherchons à construire une méthode à même d'évaluer, d'une part, le coût de la modernisation des services d'eau, et d'autre part, le coût de variations contextuelles futures afin de mesurer en conséquence l'acceptabilité du prix de l'eau pour les usagers. La méthode proposée est nommée ABAFAM pour Analyse des Besoins Annuels actuels et futurs de Financement pour Assurer la Modernisation du Service.

Objectifs

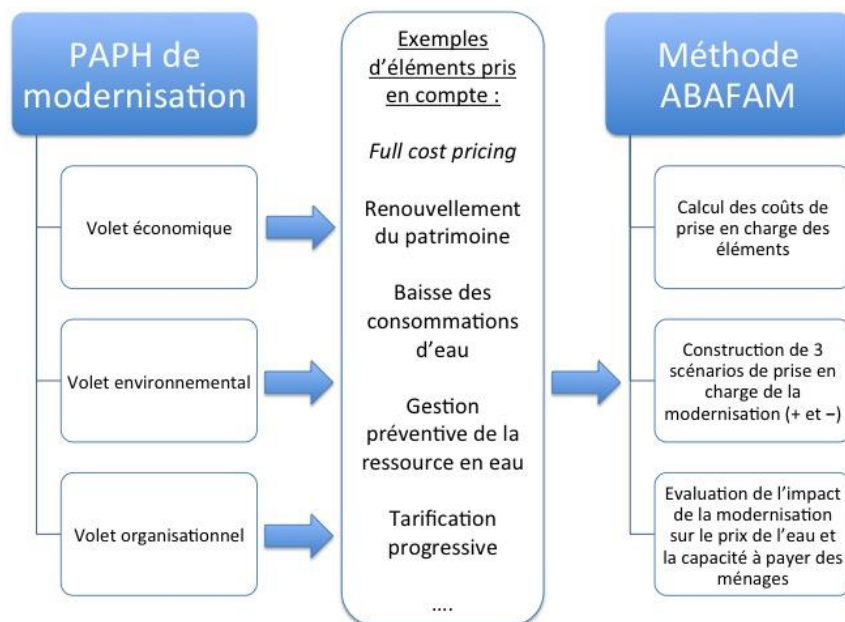
Notre premier objectif est de proposer une méthode simple d'utilisation et facilement appropriable par les gestionnaires de services. Nous prenons comme base les méthodes les plus opérationnelles, à savoir, les méthodes 3^E et (DS)². Prenant acte de la dimension trop normative et fonctionnelle de la durabilité qu'elles sous-tendent¹⁶⁵, nous proposons une

¹⁶⁵ Le durabilité est définie de la façon suivante par PEZON (2006 : 31) : « un service d'eau potable et d'assainissement est durable s'il distribue (rejette) une eau conforme aux Normes et assure le renouvellement de son capital sur la base d'un tarif acceptable par les abonnés ». Cette définition ne permet pas de dépasser une vision normative et fonctionnelle de la durabilité : en se limitant à certains défis (respect des Normes, renouvellement du patrimoine, etc.), elle en évince d'autres (notamment les enjeux externes aux décisions des gestionnaires des services). La durabilité est réduite aux seuls aspects prévisibles et la définition est centrée sur l'action des gestionnaires alors que d'autres acteurs peuvent avoir un impact sur la durabilité du service (les

méthode d'analyse centrée sur la notion de modernisation des services d'eau (et non plus sur celle de durabilité). La modernisation, contrairement à la durabilité, est normative par essence. Il s'agit d'un programme aux contours bien définis à l'avance, et non d'une notion fluctuant au gré de sa polysémie. Moderniser un service d'eau, c'est appliquer un certain nombre de mots d'ordre, échelles et d'instruments d'action publique aux services d'eau (*full cost pricing*, renouvellement des infrastructures, Normes environnementales, tarification progressive, etc.).

La **figure 1.2.1.** présente les liens entre PAPH de modernisation et méthode ABAFAM.

Figure 1.2.1. Liens entre PAPH de modernisation et méthode ABAFAM



Explication : Le côté gauche de la figure présente les 3 volets du PAPH de modernisation. Le centre de la figure prend des exemples d'éléments pris en compte dans la méthode ABAFAM. Le côté droit de la figure présente les principales étapes de la méthode ABAFAM.

Source : Construction de l'auteur, 2016

Parallèlement, pour répondre aux critiques d'une méthode « hors sol » agissant hors de tout contexte socio-environnemental, nous cherchons à intégrer dans l'outil, des scénarios prospectifs prenant en compte des éléments contextuels (démographie, données macro-

habitants par l'évolution des usages de l'eau, les acteurs financiers en fixant les taux d'intérêt des emprunts, etc.). Le risque est alors de se limiter à une définition de la durabilité qui ne permette pas aux gestionnaires d'anticiper ce qui est incertain ; or l'incertitude est au cœur des défis posés par la notion de développement durable. En outre, les dimensions temporelles et territoriales sont peu prises en compte dans cette définition.

économiques, innovations technologiques, etc.) et une dimension de choix politique. Ainsi, nous proposons une méthode dynamique permettant de caractériser une pluralité d'enjeux et d'événements actuels et futurs attachés à la gestion de l'eau. *In fine*, l'objectif est de proposer une méthode capable de réduire l'incertitude forte qui entoure aujourd'hui l'action publique (CALLON et *al.*, 2001). Pour ce faire, nous proposons d'utiliser la méthode des scénarios qui permet d'esquisser différents scénarios plus ou moins probables pour les services d'eau. Ainsi et en fonction des scénarios, nous pouvons évaluer l'application stricte ou partielle du PAPH de modernisation et prendre en compte (ou non) des variations contextuelles (nouvelles Normes à appliquer, évolution démographique, survenue d'événements divers, etc.) et ceci à différentes temporalités (dix ans, vingt ans et trente ans).

La principale difficulté repose sur la construction et la fiabilité des scénarios retenus. Nous avons fait le choix de croiser des données issues d'études scientifiques globales renseignant les grandes tendances et enjeux du secteur de l'eau pour les décennies à venir et des données très territorialisées reflétant les représentations des enjeux futurs portés par les acteurs gestionnaires des services enquêtés. Ce protocole de recherche permet d'éliminer certaines problématiques peu porteuses de sens à l'échelle du territoire et, d'autre part, de favoriser la construction d'un sens commun sur ce que pourrait être l'avenir du territoire et les réponses qui doivent y être apportées. Intégrer l'incertitude consiste alors à faire des choix et à discuter de leur probabilité. On ne cherche plus à évaluer la durabilité des services par rapport à un modèle normatif donné, mais la capacité des services à se moderniser face à des changements contextuels différenciés.

Une seconde difficulté repose dans la tension existante entre la multiplicité des enjeux et des représentations des problèmes à gérer au niveau territorial et la volonté d'aboutir à une méthode simplifiée. Dans notre modèle, nous avons fait le choix de distinguer des éléments tendanciels génériques et des éléments très contextualisés. Nous retenons ainsi trois types de scénarios prospectifs qui s'imbriquent. Tout d'abord, nous définissons un « scénario tendanciel » qui présente pour les trois décennies à venir des évolutions contextuelles externes au PAPH de modernisation (événements naturels, niveau de revenus des ménages, etc.) et considérées comme possibles ou probables. Ensuite, nous retenons trois « scénarios territorialisés » qui, contrairement au « scénario tendanciel », présentent des hypothèses reposant sur des choix politiques des acteurs des services d'eau et non sur des éléments extérieurs à la capacité d'action des services. Chacun des trois « scénarios territorialisés » est hiérarchisé en fonction du degré d'action ou d'inaction des services concernant l'application

du PAPH de modernisation. Enfin, nous retenons, un « scénario changement d'échelle » dans lequel nous simulons une mutualisation des services d'eau potable à l'échelle de l'agglomération grenobloise.

Méthodologie quantitative

Nous proposons une méthode d'analyse originale, bâtie sur une base de données coconstruite en partenariat avec les acteurs gestionnaires de 47 services d'eau potable dans le cadre d'un processus de recherche-intervention mené à l'échelle du bassin grenoblois. La méthode permet d'évaluer l'impact de l'application du PAPH de modernisation sur le prix du service d'eau et dans le cadre de différents scénarios prospectifs contextualisés. Ces scénarios d'évolution de moyen terme sont créés à partir des faits stylisés caractérisant le PAPH de modernisation, mais aussi des enjeux spécifiques au territoire étudié. Ces scénarios sont coconstruits dans le cadre de *focus groups* avec les acteurs parties prenantes à la démarche. À noter que le pilier environnemental des réformes de modernisation est peu pris en compte (hors respect des réglementations en vigueur), car les évolutions pour les trente prochaines années ont été considérées comme étant trop incertaines.

Le résumé de la logique générale du modèle ABAFAM est présenté dans la **figure 1.2.2**.

Figure 1.2.2. Cadre général de la méthode ABAFAM



Explication : le graphique présente la logique générale de la méthode ABAFAM. Du côté gauche du graphique, on a les éléments pris en compte dans l'analyse (sécurisation des réseaux, financement du renouvellement des canalisations, baisse des consommations d'eau). Ces différents éléments sont quantifiés financièrement (au centre) et additionnés ensemble, ce qui représente les nouvelles dépenses à effectuer pour le service d'eau potable (à droite). Ces nouvelles dépenses impactent le prix du service d'eau à la hausse (en bas à droite) ce qui permet au gestionnaire du service d'eau de s'interroger sur les actions à mettre en œuvre pour moderniser le service d'eau potable (augmenter le prix de l'eau dès à présent ; assouplir certains critères retenus dans la méthode, etc.).

Concrètement, la méthode ABAFAM reprend le cadre théorique des approches 3^E et (DS)², mais en l'élargissant. La première étape consiste à récolter des données descriptives concernant les services d'eau étudiés (données techniques et financières, indicateurs de performance, etc.) et les données contextuelles en lien avec l'économie des services (inflation, évolution démographique, projets de moyen terme portés par les services, etc.). Le **tableau 1.2.1.** présente les modalités de collecte des données qui ont été utilisées pour l'analyse à l'échelle du bassin grenoblois.

Tableau 1.2.1. Modalités de collecte des données utilisées

	Date de la collecte	Données collectées	Mode de collecte	Source des données
Données techniques et financières	2011, 2012, 2013	2008, 2009, 2010, 2011	Entretien auprès des services + enquête Excel par courriel	Enquête + documentation technique (schéma directeur, RPQS, RAD) + échanges courriel et téléphone + <i>focus groups</i>
Indicateurs de performance	2011, 2012, 2013	2008, 2009, 2010, 2011	Entretien auprès des services + enquête Excel par courriel	1) Données SISPEA si disponible 2) Si pas disponible, données RPQS ou RAD 3) Si pas disponible, données recalculées à partir de données brutes

Source : Construction de l'auteur, 2016

Ensuite, les retraitements nécessaires concernant les données financières (GUERIN-SCHNEIDER *et al.*, 2001) sont effectués afin de s'assurer de la comparabilité des données¹⁶⁶. Dans un troisième temps, les coûts associés aux différents défis actuels et futurs sont identifiés et mis en récits au travers de faits stylisés prospectifs (ou scénarios)¹⁶⁷. Dans un quatrième temps, on évalue dans quelle mesure la capacité d'autofinancement des services d'eau¹⁶⁸ permet de faire face financièrement aux scénarios et dans le cas contraire, quelle augmentation du prix de l'eau en résulterait. Enfin, dans un dernier temps, on mesure

¹⁶⁶ Nous ne pouvons pas détailler ici l'ensemble des retraitements effectués qui ont trait pour le volet financier au travail de toilette et d'harmonisation comptable nécessaire pour pouvoir comparer des données budgétaires issues de plans comptables diversifiés (M49, comptabilité privée, retraitement des virements entre budget général et budget de l'eau, etc.).

¹⁶⁷ Les hypothèses concernant les coûts ont été discutées au sein de *focus groups* et validées par les services de l'État (Direction Des Territoires de l'Isère).

¹⁶⁸ Suivant les hypothèses étudiées, les coûts supplémentaires ne sont pas nécessairement déduits de la capacité d'autofinancement des services. Par exemple, dans le cas de la prise en compte des coûts de fonctionnement non affectés aujourd'hui au budget de l'eau (personnel affecté sur le budget général de la collectivité par exemple), on estime une augmentation brute du prix. En effet, ce n'est pas l'autofinancement qui doit permettre la prise en compte de ces coûts salariaux annuels, mais les dépenses de fonctionnement qui doivent évoluer structurellement.

l'acceptabilité sociale du nouveau tarif en comparant le coût d'une facture mensuelle reconstituée par rapport aux revenus des ménages par collectivité. Pour ce faire, on utilise la base de données INSEE sur le revenu des ménages par commune. Conformément aux conventions utilisées dans la littérature scientifique et par l'OCDE, on reprend le ratio proposé par FITCH et PRICE (2002) et suivant lequel une facture d'eau est acceptable si elle ne représente pas plus de 3 % des revenus des ménages.

Méthodologie qualitative

Le travail est conduit grâce au cadre général de la recherche-intervention qui permet une collaboration entre chercheurs et acteurs. Des données sont récoltées par participation-observante (SOULE, 2007), *focus groups*, entretiens semi-directifs, et échanges informels dans le cadre de notre activité salariée. L'ajout d'une dimension qualitative à la méthode se justifie par notre volonté d'améliorer la dimension opérationnelle de la méthode en intégrant les besoins des gestionnaires des services et en territorialisant les enjeux. Le dispositif de recherche a été calqué sur le mode de fonctionnement de notre structure d'accueil, la Communauté de l'Eau. Le **tableau 1.2.2** définit les différents types de réunions organisées dans le cadre de cette recherche. À noter néanmoins que ce dispositif demeure souple et adaptable en fonction des objectifs des acteurs participants et de leurs méthodes de travail spécifiques.

Tableau 1.2.2. Définitions des types de réunions organisées

Type de réunion	Définition
Groupe de travail	Une réunion d'un groupe de travail est une réunion technique animée par la Communauté de l'Eau sur une thématique particulière (RS, Performance, Droits d'eau, Servitudes, etc.) en réponse à une demande de plusieurs acteurs adhérents. Il s'agit de réunions restreintes (quatre à quinze acteurs) programmées annuellement en Conférence Permanente et qui sont l'occasion de débattre de problématiques techniques entre acteurs gestionnaires de services d'eau. Lorsqu'aucun responsable technique n'existe à l'échelle du service (cas des petits services), c'est directement l'adjoint à l'eau ou le maire de la commune qui participe à la réunion.
Focus group	Le <i>Focus group</i> n'est pas une forme de réunion particulière de la Communauté de l'Eau à l'image d'une réunion de groupe de travail, un atelier technique ou une Conférence Permanente. Il s'agit d'une forme de recherche qualitative que nous avons retenue pour la construction de la méthode ABAFAM et que nous avons intégrée au sein des réunions du groupe de travail. Le <i>focus group</i> sert d'activité de traduction au sens de CALLON et LATOUR (1991).
Atelier technique	Les ateliers techniques regroupent les techniciens gestionnaires des services d'eau dans un format plus large (de même que pour les réunions du groupe de travail ; les élus des petits services remplacent exceptionnellement les techniciens). L'ensemble des services enquêtés sont conviés officiellement aux ateliers techniques. Les ateliers techniques sont avant tout des lieux de restitution technique et de discussion des résultats.
Conférence Permanente	La Conférence Permanente est l'instance de décision propre à la C-Eau. Les élus adhérents de la plateforme y prennent les orientations pour un semestre d'activité et actent officiellement les décisions. Des restitutions simplifiées du travail effectué durant le semestre sont réalisées en Conférence Permanente.

Source : construction de l'auteur, 2016

Nous nous sommes donné comme objectif concernant la dimension qualitative de la recherche, de coconstruire avec les acteurs des services enquêtés les scénarios et les hypothèses de coûts retenus pour l'analyse. Nous avons organisé un groupe de travail dont l'objectif officiel était de définir les scénarios prospectifs d'évolution du prix de l'eau. Ce groupe de travail a été simultanément conçu comme un *focus group* permettant de faire participer activement les services au processus de recherche. La majorité des services participants étaient également adhérents ou partenaires de la Communauté de l'Eau et donc volontaires pour participer à cette démarche, car parties prenantes à la gouvernance de la plateforme. Cette recherche a été initiée en 2011, les différents types de réunions ont eu lieu entre 2011 et 2014.

Nous avons endossé le rôle d'animateur/modérateur de ce groupe de travail. Au cours de chaque séance les techniciens et élus des services ont pu s'exprimer librement sur les questions générales posées par l'animateur et sur les données collectées et retenues pour l'analyse.

Les *focus groups* ont été organisés par thème et orientés sur des questions précises. Deux grands thèmes centraux ont été étudiés au sein des *focus groups* (les hypothèses de coût du patrimoine, les scénarios d'évolution tendancielle). Les *focus groups* se sont arrêtés lorsque nous avons atteint la saturation des données, c'est-à-dire qu'aucune nouvelle information importante n'a été produite.

Le travail réalisé a abouti à la réalisation de deux rapports, un rapport photographique sur l'organisation actuelle des services d'eau et un rapport prospectif présentant les résultats de l'exercice¹⁶⁹. Des ateliers techniques ont permis de valider les résultats de la recherche. En usant de la méthode du *member checking*, il a été possible d'analyser en quelle mesure les agents des services étaient d'accord avec nos résultats.

Des présentations ont également été effectuées devant les élus de la Communauté de l'Eau en Conférence Permanente.

¹⁶⁹ Ces rapports sont téléchargeables en ligne sur le site de la Communauté de l'Eau : http://c-eau-region-grenoble.org/wp-content/uploads/FTP/rapport_photographiedesservices_bassereso_cep.pdf et <http://c-eau-region-grenoble.org/wp-content/uploads/2015/04/Exercice-the%CC%81orique-prospectif-durabilite.pdf>

Enfin, des entretiens semi-directifs ont été menés auprès des élus et des techniciens des services d'eau afin de mieux appréhender le contexte de gestion de l'eau du bassin grenoblois.

Le **tableau 1.2.3** présente l'ensemble des *focus groups*, ateliers techniques, Conférences Permanentes et entretiens organisés dans le cadre de cette recherche.

Tableau 1.2.3. Détail des réunions et entretiens menés dans le cadre de la méthode ABAFAM

	Objectif	Date	Nb de services participants/entretiens
Groupe de travail Focus group n° 1	Validation des coûts du patrimoine	15/09/2011	10 services
Groupe de travail Focus group n° 2	Validation des coûts du patrimoine	12/01/2012	12 services
Groupe de travail Focus group n° 3	Élaboration de scénarios crédibles par rapport au périmètre étudié	10/01/2013	8 services
Groupe de travail Focus group n° 4	Élaboration de scénarios crédibles par rapport au périmètre étudié	19/03/2013	7 services
Groupe de travail Focus group n° 5	Élaboration de scénarios crédibles par rapport au périmètre étudié	18/06/2013	11 services
Groupe de travail	Élaboration de scénarios crédibles par rapport au périmètre étudié	16/09/2013	7 services
Focus group n° 6	Élaboration de scénarios crédibles par rapport au périmètre étudié	17/10/2013	9 services
Focus group n° 7	Élaboration de scénarios crédibles par rapport au périmètre étudié	21/11/2013	7 services
Atelier technique n° 1	Validation de la démarche	22/03/2011	18 services
Atelier technique n° 2	Discussion des résultats	20/10/2011	26 services
Atelier technique n° 3	Discussion des résultats	15/05/2012	28 services
Atelier technique n° 4	Discussion des résultats	09/10/2012	30 services
Atelier technique n° 5	Discussion des résultats	29/05/2013	14 services
Atelier technique n° 6	Discussion des résultats	15/11/2013	22 services
Atelier technique n° 7	Validation des résultats	17/06/2014	38 services
Conférence Permanente	Validation de la démarche	30/06/2011	27 services
Conférence Permanente	Validation des résultats	25/01/2012	32 services
Conférence Permanente	Validation des résultats	04/07/2012	24 services
Conférence Permanente	Validation des résultats	30/01/2013	23 services
Conférence Permanente	Validation des résultats	09/07/2013	26 services
Conférence Permanente	Validation des résultats	16/01/2014	20 services
Conférence Permanente	Validation des résultats	26/06/2014	31 services
Conférence Permanente	Validation des résultats	15/01/2015	28 services
Entretiens semi-directifs	Contexte général	2012 et 2013 principalement	57 entretiens

Source : Construction de l'auteur, 2016

En parallèle des *focus groups*, des enquêtes annuelles ont permis de récolter les données techniques et financières concernant les services. De nombreuses informations ont également pu être récoltées grâce à notre activité professionnelle et à notre statut de praticien qui nous a permis d'accéder à des informations habituellement peu accessibles au chercheur (discussions informelles avec les agents des services d'eau, échanges téléphoniques, etc.). Le recoupement des résultats obtenus par les différentes méthodes d'acquisition d'information a permis la triangulation des données et, de fait, le renforcement de la scientificité des résultats.

Innovations par rapport aux autres méthodes

Dans notre méthode, un service d'eau potable est considéré comme étant modernisé si tout en appliquant le PAPH de modernisation, il est capable de s'adapter à de possibles variations contextuelles, sur la base d'un tarif acceptable par les abonnés.

Cette définition de la modernisation intégrée à la méthode ABAFAM permet la production d'information nouvelle à deux niveaux.

À l'échelle des services étudiés, la méthode ABAFAM permet la création de données sur les coûts des services et ceci suivant trois dimensions (actuelle, future, territorialisée). Elle permet ainsi de répondre au problème de manque d'information publique sur les coûts attachés à la gestion locale de l'eau. Par rapport aux méthodes existantes, la définition normative et *top-down* des enjeux analysés (renouvellement, respect des Normes environnementales) est enrichie d'une démarche *bottom-up* permettant d'inclure des éléments de prospective territoriale¹⁷⁰.

À l'échelle de la production des données scientifiques, l'approche permet d'identifier en matière d'idéaux types les catégories de services qui pourraient éprouver des difficultés à appliquer le PAPH de modernisation.

La méthode ABAFAM est également plus robuste que les méthodes 3^E et (DS)² en ce qui concerne la qualité des données utilisées et du fait de certaines innovations comme le montre **l'annexe 9**.

¹⁷⁰ Nous proposons deux filtres afin d'identifier les éléments de prospective territoriale à prendre en compte dans l'analyse de la modernisation : - un filtre réflexif, déjà évoqué, suivant lequel le chercheur va utiliser les catégories proposées par les acteurs enquêtés plutôt que celles du chercheur ; - un filtre scientifique, au titre duquel le chercheur va réaliser une revue de la littérature permettant de cerner les enjeux globaux qui se posent à l'économie des services d'eau.

Limites de la méthode ABAFAM

L'ensemble des corrections proposées permet de limiter les marges d'erreur des méthodes précédentes et d'améliorer l'appropriation des résultats par les gestionnaires des services. Malgré cela, la méthode ABAFAM demeure globalement soumise aux mêmes limites concernant le choix des valeurs de référence retenues, puisqu'elle repose sur les mêmes fondements théoriques que les méthodes 3^E et (DS)². Ces limites sont rappelées dans le **tableau 1.2.4.**

Tableau 1.2.4. Principales limites concernant la méthodologie utilisée

Principales limites concernant la méthodologie utilisée
<p>Les éléments en termes d'évolution du contexte sont par nature imprévisibles.</p> <p>Les projets techniques (sécurisation des réseaux, mise en place de procédés de filtration, etc.) sont aussi des projets politiques. De ce fait, des marges d'incertitude importantes leur sont nécessairement attachées concernant le choix des technologies employées.</p> <p>Les hypothèses et coûts associés n'ont pas tous pu être territorialisés et certains ratios nationaux ont été retenus. Concernant l'acceptabilité sociale, les données proviennent d'une base de données INSEE et ne permettent pas de caractériser la situation économique des ménages à un niveau infradécile.</p> <p>L'exercice consiste à comparer des coûts théoriques reconstitués avec des valeurs comptables.</p> <p>Les choix retenus en ce qui concerne la durée de vie des équipements font l'objet d'hypothèses fortes.</p> <p>Les plans pluriannuels d'investissement ont été étudiés sur la période 2013-2017. Nous avons considéré qu'ils seraient stables en termes de montant financier sur le long terme.</p> <p>La comptabilité des délégataires n'a pas été prise en charge dans l'analyse (néanmoins, l'impact est limité dans le cadre de services en affermage puisque les investissements sont du ressort de la collectivité publique).</p> <p>Le choix des valeurs de référence et des méthodes d'agrégation constituent des étapes déterminantes. Le fait que ces éléments aient été discutés collectivement diminue l'incertitude, mais ne permet pas de répondre à cette objection.</p> <p>Les données utilisées restent incomplètes pour certains services et des hypothèses ont dû être effectuées.</p> <p>Les coûts d'opportunité du capital et les coûts pour l'environnement ne sont pris en compte que partiellement.</p> <p>Les indicateurs de performance n'ont pas tous été calculés suivant la même méthodologie.</p>

Source : Construction de l'auteur, 2014

2.2. Nature des données utilisées

Nous présentons d'abord les données de contexte (périmètre d'étude, situation actuelle des services), puis les données d'entrée de la méthode et enfin les hypothèses et scénarios retenus.

2.2.1. Données de contexte

Périmètre d'étude

Le périmètre étudié regroupe 47 services de distribution (dont certains disposent également de la compétence production) et 3 services exclusivement producteurs d'eau potable du bassin grenoblois (cf. **carte 1**).

À noter que les 3 services exclusivement producteurs d'eau ne font pas l'objet d'une simulation aussi précise dans notre travail, puisque peu d'hypothèses les concernent directement et qu'ils sont déjà largement modernisés.

Situation actuelle des services

Dans ce paragraphe, nous présentons les données contextuelles concernant les services d'eau du périmètre étudié, à partir de l'analyse des Indicateurs de Performance (IP) des services d'eau que nous comparons avec les moyennes nationales recueillies via le Système d'Information des Services Publics d'Eau Potable et d'Assainissement (SISPEA)¹⁷¹ (données 2011). À noter que les IP n'ont pas été récoltés suivant une méthodologie homogène¹⁷².

Données concernant la gestion de la ressource en eau

L'agglomération dispose de ressources de très bonne qualité, en quantité suffisante, et relativement bien protégées (en tout cas les plus importantes). Ainsi, les deux principaux producteurs, Eau de Grenoble et le SIERG, ne procèdent à aucun traitement de la ressource avant sa distribution à l'usager. Aucun des 47 services de distribution étudiés ne se situe en zone de répartition des eaux (ZRE), c'est-à-dire dans une « zone présentant une insuffisance, autre qu'exceptionnelle, des ressources par rapport aux besoins »¹⁷³. Seuls trois services ont des taux de conformité microbiologique inférieurs aux moyennes nationales de 2011 du SISPEA et c'est le cas d'un seul service en matière de conformité physico-chimique. Les quelques problématiques résiduelles concernent des communes montagnardes qui disposent

¹⁷¹ Le Système d'Information des Services Publics d'Eau potable et d'Assainissement (SISPEA) est une base de données nationale élaborée et contrôlée par l'AFB (ex-ONEMA). Elle compile l'ensemble des indicateurs de performance complétés par les services. Elle est accessible en ligne : <http://www.services.eaufrance.fr/>

¹⁷² Lorsque la donnée était disponible dans la base de données SISPEA, c'est cette valeur que nous avons retenue. Lorsque la collectivité ne renseignait pas le SISPEA nous avons retenu les IP renseignés dans le Rapport sur le Prix et la Qualité du Service (RPQS) ou le Rapport Annuel du Délégué (RAD). Lorsque les IP n'étaient pas calculés par les services nous les avons recalculés grâce aux données brutes renseignées par les services dans le cadre d'une enquête pluriannuelle qui a été menée entre 2011 et 2013 et portait sur des données 2008-2011. Ce mode de collecte hétérogène des IP joue sur la performance réelle des services comme nous le montrons dans le **chapitre 2** de la thèse. Il aurait été préférable de partir d'une donnée harmonisée en recalculant systématiquement les IP par nos soins. Cependant, le choix d'un mode de collecte hétérogène se justifie pour une raison stratégique liée à notre double posture de chercheur et de praticien. En effet, ce travail a fait l'objet d'une publication remise à chacun des services d'eau étudiés ainsi qu'aux différents partenaires de la Communauté de l'Eau (Directions des Territoires de l'Isère, Agence Régionale de Santé, etc.). Dans ce cadre, les commanditaires de l'étude ont imposé de retenir cette méthode de collecte hétérogène afin que les résultats de l'étude ne laissent pas croire que les IP calculés par les services puissent s'éloigner de la performance réelle des services. Il s'agissait ainsi de ne pas décourager les services faisant l'effort de calculer les IP en délégitimant leur travail (cf. **tableau 1.2.1**).

¹⁷³ Source : site Internet de l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, <http://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/gestion/gestion-reglementaire/zonage-quantite.php>

de leurs propres ressources en eau¹⁷⁴. Les difficultés s'expliquent par la topographie spécifique de la cuvette grenobloise qui oblige certaines communes à flanc de montagne, à scinder fonctionnellement le réseau en plusieurs parties distinctes non connectées entre elles. Il peut en résulter des difficultés d'approvisionnement en eau d'une qualité suffisante, mais également des risques plus grands du fait de l'impossibilité de sécuriser la ressource de certains « hauts services » et hameaux isolés rattachés à ces collectivités.

Si la qualité et la quantité de ressources sont satisfaisantes, les politiques menées sont néanmoins moins performantes que sur le reste du territoire national¹⁷⁵. Le niveau peu satisfaisant des indicateurs, notamment pour les petits services producteurs d'eau, peut s'analyser par une priorité moindre donnée à l'*optimum* environnemental du fait de l'absence de problèmes conséquents. L'absence d'agriculture intensive dans les communes montagnardes n'incite pas à la mise en place de périmètres de protection des captages. De la même façon, on peut faire un lien direct entre l'origine de l'eau et les densités de pertes observées : il n'y a pas pour les gestionnaires des services autant de nécessité d'économiser l'eau lorsqu'il n'y a pas de coût attaché au traitement de la ressource et que le coût de production marginal est très faible¹⁷⁶. Cette situation s'explique également par des facteurs techniques tels que les densités d'abonnés et l'importance des consommations¹⁷⁷ comme c'est le cas de la ville de Grenoble qui, bien qu'elle ait mis en place depuis plus de vingt ans une politique de renouvellement du patrimoine ambitieuse, a finalement peu amélioré sa performance en matière de fuites. Au final, les meilleurs indices sont constatés pour des petites communes semi-urbaines considérées comme étant les plus aisées de l'agglomération, qui ne sont pas productrices d'eau et qui ne se situent pas dans un environnement géographique particulièrement défavorable.

Les données concernant la ressource en eau sont synthétisées dans l'**annexe 11**.

¹⁷⁴ Seul le service d'eau de Saint-Paul-de-Varces dispose de ressources propres de qualité moyenne, sans être dans une situation géographique particulièrement défavorable.

¹⁷⁵ Ainsi, la densité de pertes est plus importante dans le bassin grenoblois que sur le reste du territoire national. Concernant l'analyse du rendement (rapport entre le volume d'eau consommé par les usagers et le service public et le volume d'eau potable introduit dans le réseau de distribution), on remarque que la plupart des collectivités productrices d'eau ont un rendement inférieur à 70 %, contrairement à celles qui achètent leur eau à un producteur extérieur qui ont un rendement plus élevé.

¹⁷⁶ *A contrario*, les services qui achètent leur eau à un service extérieur ont en général un taux de rendement plus élevé et des densités de pertes moins importantes (car le prix d'achat d'eau est toujours supérieur au coût de production d'une ressource locale).

¹⁷⁷ En effet, nous avons pu observer au cours de notre enquête que les collectivités rurales dont l'habitat est dispersé comptabilisent généralement moins de pertes par km que les collectivités urbaines.

Données concernant les aspects sociaux

Les aspects sociaux sont « traités de manière plus fruste par les indicateurs de performance », ceux-ci faisant « l'objet de moins d'attention que les indicateurs techniques ou économiques » (CANNEVA et LEJARS, 2012). D'après les auteurs précités, trois principaux indicateurs peuvent être mobilisés : le prix TTC du service au m³ pour 120 m³ tout d'abord, mais aussi le taux d'impayés sur les factures d'eau de l'année précédente et le montant des abandons de créances. Nous avons cependant éliminé l'indicateur en termes d'abandon de créances dans notre analyse. En effet, s'il est utile pour évaluer le versement à un fonds de solidarité, celui-ci traduit également la politique de la trésorerie publique en charge du recouvrement des factures impayées¹⁷⁸ et qui ne dépend pas des services d'eau. De plus, nous avons constaté que le taux d'abandon de créances est rarement calculé annuellement par les services, mais est cumulé sur plusieurs années, ce qui rend impossible la comparaison des services entre eux.

Le prix du service est un indicateur descriptif. On remarque de manière générale une situation globalement satisfaisante avec des prix de l'eau très bas, puisque seuls 5 services en 2011 avaient un prix de l'eau supérieur à la moyenne nationale de 1,96 € TTC par m³. Les prix de l'eau les moins élevés concernent les services urbains tandis que les prix les plus élevés sont globalement pratiqués dans les petits services à caractère rural disposant de caractéristiques topographiques défavorables.

Pour les impayés, la situation est légèrement défavorable à l'échelle du périmètre d'étude¹⁷⁹. En effet, 12 services étaient confrontés à des montants d'impayés dépassant les 1,5 % en 2011. On peut noter que les services les plus touchés (taux d'impayés supérieurs à 3 %), sont les plus urbains. Néanmoins, les impayés ne sont pas nécessairement le signe de problématiques de précarité. Ils concernent également des mauvais payeurs et/ou des problèmes techniques de recouvrement des factures d'eau.

L'**annexe 11** résume les indicateurs sociaux utilisés et comparés aux moyennes nationales.

¹⁷⁸ Les pratiques de recouvrement des trésoreries publiques varient en fonction du personnel et de la taille des trésoreries. Ainsi sur le périmètre étudié, certaines trésoreries procèdent à de multiples relances alors que d'autres inscrivent directement les montants impayés en abandons de créance, faute de personnel pour y travailler.

¹⁷⁹ La situation est proche de la moyenne nationale, mais laisse présager des problématiques sociales relativement importantes au vu des prix peu élevés au sein du périmètre d'étude.

Données concernant les aspects économiques

La dimension la mieux renseignée par les indicateurs de performance est la dimension économique. En effet, plusieurs indicateurs permettent de connaître l'état du patrimoine et l'activité économique des services. Trois principaux ont été utilisés : - le taux moyen de renouvellement des réseaux, la durée d'extinction de la dette et l'Indice de Connaissance et de Gestion du Patrimoine. L'état général des réseaux (rendement, ILP, ILNVC) a déjà été caractérisé dans la partie sur la ressource en eau, et ne sera pas étudié dans cette section.

Concernant le renouvellement des réseaux, il est globalement faible, puisque près d'un service sur deux a un taux de renouvellement des canalisations inférieur à 1 % par an¹⁸⁰. Le taux de renouvellement du périmètre étudié est cependant supérieur à la moyenne nationale. Les taux de renouvellement les plus faibles concernent avant tout des petits services à caractère rural ou des services en délégation de service public avec un opérateur privé¹⁸¹. *A contrario*, les taux les plus importants (supérieurs à 2 %) sont constatés pour des services aux profils très différents. En effet, il s'agit aussi bien de petits services ruraux que de services urbains de plus grande taille. De façon générale, on ne retrouve pas de lien entre état général du réseau et taux de renouvellement. Il faut néanmoins nuancer la pertinence de l'indicateur du taux de renouvellement qui se base sur des données agrégées sur les cinq dernières années, et ne représente donc pas l'état général du réseau qui a pu (ou non) être renouvelé intensément dans le passé.

L'Indice de Connaissance et de Gestion Patrimoniale (ICGP) est également légèrement supérieur à la moyenne nationale. Cependant, environ un tiers des collectivités du périmètre d'étude ne remplissent pas cet indicateur. Parmi celles qui l'ont renseigné, l'indicateur était inférieur à 60/100 pour 13 services. Les services dont les taux sont les plus bas sont principalement les petits services à caractère semi-urbain ou rural et producteurs d'eau et disposant de moins de 50 km de réseaux. Ces collectivités n'ont peut-être pas tous les moyens techniques et humains nécessaires pour tenir à jour un inventaire de leur patrimoine. On observe par ailleurs que les critères les moins remplis par les services sont : l'existence et la mise en œuvre d'un Plan Pluriannuel de Renouvellement des branchements ainsi que la connaissance et l'âge des canalisations. Cet indice corrobore l'information donnée par le taux de renouvellement, et montre l'insuffisance de la gestion patrimoniale.

¹⁸⁰ La durée de vie des canalisations étant comprise entre 30 et 80 ans en moyenne, un taux de renouvellement de 1 % par an apparaît clairement insuffisant, puisqu'à ce rythme il faudrait 100 années pour renouveler le réseau.

¹⁸¹ Trois exceptions notables à ce constat : Grenoble, Saint-Martin-d'Hères et Saint-Egrève.

Enfin, la durée d'extinction de la dette permet d'apprécier la gestion financière des services. 30 services sur 47 avaient en 2011, une durée d'extinction de la dette inférieure à 5 ans, soit un niveau faible d'emprunt au regard de l'autofinancement brut budgétaire et une gestion saine de leur dette. *A contrario*, 3 services de distribution d'eau avaient une durée d'extinction supérieure à 15 ans traduisant une situation d'endettement marqué, éventuellement préoccupante si des investissements massifs sont nécessaires à moyen terme et suivant l'état du patrimoine de la collectivité. Il s'agit de services de taille moyenne¹⁸² et producteurs d'eau.

L'**annexe 11** résume l'analyse des aspects économiques à travers les indicateurs de performance.

Synthèse

D'une manière générale, l'analyse montre qu'il n'y a pas de problèmes de performance saillants à l'échelle du bassin grenoblois. La gestion actuelle permet globalement d'obtenir des niveaux satisfaisants d'indicateurs de performance. Pour autant, sur les 47 services de distribution enquêtés, seuls 4 services n'ont aucun problème identifié au regard de l'analyse de l'ensemble des indicateurs de performance. Parmi ces services, deux d'entre eux hébergent des gros consommateurs industriels dont la consommation représente plus de 40 % (Pont-de-Claix) ou plus de 85 % (Crolles) de la consommation totale. Cette situation peut s'expliquer par le fait que ces services peuvent dégager un volume de trésorerie suffisant pour assurer une gestion économique et environnementale du service ambitieuse grâce à la réalisation de gains d'échelle favorables à l'acceptabilité sociale du prix payé par l'utilisateur. Plus largement, les services les plus performants au regard de l'analyse par les indicateurs sont des services non producteurs d'eau (hors cas spécifique de Grenoble). *A contrario*, 5 services cumulent des difficultés sur les trois dimensions de la performance étudiées¹⁸³. Il s'agit principalement de petits services disposant de leur propre système de production d'eau potable.

¹⁸² Les trois services concernés desservent une population comprise entre 2 000 et 7 500 habitants.

¹⁸³ Quatre d'entre eux ont moins de 3 500 abonnés. Par exemple, Sarcenas cumule des problèmes de qualité bactériologique et physico-chimique, un indice de protection de la ressource insuffisant, un prix de l'eau élevé (supérieur à 3 €/m³) et une absence totale de renouvellement du patrimoine des installations. À Quaix-en-Chartreuse, le prix de l'eau est d'ores et déjà très élevé, le rendement est insuffisant et il existe des problèmes de qualité de la ressource. Le service de Veurey-Voroize ne procède à aucun renouvellement et a un taux d'emprunt élevé, etc.

En fin de compte, l'analyse de la performance actuelle des services du bassin grenoblois permet de dégager trois idéaux types de services éprouvant des difficultés. Le premier type est un petit service aux caractéristiques rurales, disposant de peu d'abonnés et d'une ressource propre (pas d'achat d'eau extérieur). Ce résultat est compréhensible puisque les petits services cumulent un manque de moyens à la fois humains et financiers pour gérer le service de façon optimale (rendement faible, densités de perte importantes, faible protection de la ressource, prix plus élevés, etc.). Le second type renvoie aux grands services urbains desservant plus de 3 000 habitants qui pratiquent des investissements importants, du fait d'un patrimoine conséquent et d'une gestion technique plus performante. Les investissements à réaliser conduisent ces services, soit à l'endettement dans une vision volontariste de la prise en charge des enjeux, soit au *statu quo*, dans le cas où les services ne réalisent que les investissements les plus urgents et repoussent la problématique du renouvellement des installations à plus tard. De plus, il faut rappeler que ces grands services rencontrent pour certains des problèmes de précarité d'une partie de leurs habitants. Cette situation peut conduire à des problèmes d'acceptabilité sociale du prix de l'eau, si celui-ci est élevé (exemple de Saint-Martin-le-Vinoux)¹⁸⁴. Enfin, le dernier type concerne des services qui ont priorisé une politique (par exemple de renouvellement du réseau ou de développement des ressources locales, etc.) et qui ont déjà un prix de l'eau élevé ou une capacité d'emprunt réduite.

Ces conclusions amènent à s'interroger en premier lieu sur l'atout que représentent les caractéristiques socio-naturelles de la ressource. En effet, on a vu que les services qui disposent de leur propre ressource locale et gratuite s'imposent souvent un niveau de performance plus faible. On peut alors s'interroger si l'on doit interpréter ces résultats comme une moindre nécessité d'affirmer une politique forte du fait de problèmes peu importants, ou si une inertie de gestion naît du fait de disposer d'une ressource locale et bloque l'innovation. Une explication raisonnable laisse penser qu'il est difficile pour de petits services producteurs d'eau d'égaliser les performances environnementales des deux principaux producteurs d'eau et alors même que les Normes concernant la ressource sont de plus en plus exigeantes.

¹⁸⁴ Cela tient à une concentration géographique des populations les plus paupérisées et non à la qualité intrinsèque de la gestion du service.

2.2.2. Données d'entrée du modèle et construction de la base de données

La construction d'une base de données regroupant les caractéristiques techniques et financières du service ainsi que les données socio-économiques des ménages est un prérequis pour l'utilisation de la méthode ABAFAM.

3 familles de données distinctes sont nécessaires à l'analyse :

- 1) Des données méso et sectorielles : taux d'inflation, taux de subvention des différentes institutions, consommation d'eau, etc. Ces données ont été récoltées sur internet en comparant différentes études disponibles en ligne (documentation INSEE, Agences de l'Eau, bureaux d'études, etc.) ou directement auprès des institutions. Les coûts de fonctionnement et d'investissement des services d'eau ont été calculés en comparant et croisant des données scientifiques (FAUST et BARANZINI, 2014 ; PORCHER, 2013 ; ERNST&YOUNG, 2012 ; 2007 ; 2004 ; MAZIOTIS et al., 2012 ; BLEUZE, 2010), des données technico-économiques locales issues des services enquêtés¹⁸⁵ ainsi que les coûts issus du logiciel GSP.
- 2) Les coûts ont ensuite été validés par les services de l'État et par les gestionnaires des services participants aux *focus groups* dédiés. Ces données ont servi de base aux projections conjoncturelles retenues pour les *scénarios* de modernisation future.
- 3) Les caractéristiques socio-économiques des ménages : la base de données INSEE directement accessible en ligne¹⁸⁶ a été utilisée pour les services communaux. Concernant les services sous forme syndicale, une moyenne des revenus pondérés par le nombre d'habitants par commune a été calculée. Trois indicateurs sont mobilisés pour l'analyse : les revenus moyens, médians et les revenus par décile des ménages.
- 4) Les données techniques des services : un ensemble de données techniques ont été récoltées (nombre et taille des réservoirs, des compteurs ; longueur et matériaux des canalisations de production, distribution, des branchements ; volumes produits, mis en distribution, volumes de services, etc.). Les données ont été validées au sein de *focus groups*.
- 5) Les données financières des services : les comptes administratifs et les comptes de gestion des services ont été collectés auprès des services d'eau et de la trésorerie générale. Les Plans Pluriannuels d'Investissements (PPI) ont été récoltés auprès de chaque service. Les données ont été discutées et validées au sein de *focus groups*.

Trois vagues d'enquête ont été menées (2011-2012-2013) et ont permis la constitution d'une base de données exhaustive par service sur 4 ans (2008-2011)¹⁸⁷. Les indicateurs (capacité d'autofinancement nette, longueur et diamètre des canalisations, etc.) ont été systématiquement recalculés à partir des données brutes afin de garantir la comparabilité des données. Une validation des données par l'envoi de fiches synthèses auprès des services a été effectuée en février-mars 2013.

¹⁸⁵ Nous avons ainsi pu adapter les coûts du patrimoine aux caractéristiques du territoire en distinguant environnement hyper-urbain, urbain, semi-urbain, rural et montagnard.

¹⁸⁶ http://www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?reg_id=99&ref_id=base-cc-rev-fisc-loc-menage

¹⁸⁷ Plus d'une centaine d'indicateurs ont été construits pour chaque service.

Au final, ce protocole a permis la constitution d'une base de données synthétique exploitable *via* un simple logiciel tableur. C'est cette base de données qui a servi à tester les scénarios retenus dans le cadre de notre étude.

2.2.3. Des scénarios et hypothèses pour tester l'impact du PAPH de modernisation

Hypothèses et variables retenues

En l'espèce, notre exercice s'est limité au seul secteur de l'eau potable et n'a pas inclus l'assainissement. Nous avons tout de même récolté les données financières indispensables à la réalisation des simulations (prix du service assainissement, des redevances, etc.), mais sans formuler d'hypothèse d'augmentation des coûts pour ce service¹⁸⁸.

La liste complète des éléments retenus est rappelée dans le **tableau 1.2.5**, présenté ci-dessous.

Tableau 1.2.5. Variables prises en compte dans l'analyse de la modernisation future

Éléments contextuels (les hypothèses d'évolution contextuelle valent pour les 3 scénarios)	Éléments pris en compte	Définition retenue	Source des données utilisées
	Inflation / Augmentation du prix	Augmentation stable 2011-2040 de 1,03 % /an pour tous les services étudiés ¹⁸⁹ . Il s'agit d'une augmentation structurelle non liée à des projets particuliers, mais à l'inflation, à l'évolution des coûts salariaux et des coûts d'achat de matériaux, etc.	Enquête CEP État de l'art
	Baisse des consommations d'eau domestiques	Baisse d'1,5 % par an jusqu'en 2030. Baisse de 0,5 % par an jusqu'en 2040 (il faut noter que ces hypothèses sont assez pessimistes. Il semblerait que l'on aille plutôt vers un affaiblissement de la baisse et une stabilisation).	Enquête CEP Littérature scientifique Littérature grise
	Autonomisation d'une partie des usagers domestiques	Diminution de 10 à 20 % des consommations d'eau à l'horizon 2040 pour 28 services étudiés.	Enquête CEP Littérature scientifique
	Baisse des consommations d'eau industrielle	Baisse de 30 % en 2030 puis de 15 % à l'horizon 2040	Littérature scientifique Littérature grise
	Évolution démographique	Proposition de perspectives d'évolution démographique par commune et pour chaque service étudié. Ces hypothèses varient d'une commune à l'autre et sont fondées sur les prévisions du SCoT de la région urbaine de Grenoble.	Projections de l'Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise
	Évolution des conditions économiques	Augmentation des revenus des ménages stable de 0,5 %/an jusqu'en 2040.	Littérature grise
			Enquête CEP

¹⁸⁸ Le modèle théorico empirique pourrait être étendu au secteur des eaux usées.

¹⁸⁹ Nous avons privilégié ce taux qui correspond au taux d'inflation concernant l'eau potable constaté de 2005 à 2010 plutôt que le taux moyen habituellement retenu de 2 % (qui est le taux d'inflation annuel moyen observé sur ces 25 dernières années).

Éléments en termes de choix politiques (scénarios)	Individualisation des compteurs d'eau	Individualisation des compteurs d'eau non individualisés à l'horizon 2030.	
	Renforcement des Normes de qualité de la ressource distribuée	À partir de 2030, un décret obligerait au renforcement des Normes de qualité sanitaire de l'eau distribuée en imposant la mise en place de dispositifs de traitement de l'eau par ultrafiltration pour les ressources de qualité moyenne.	Propositions de l'auteur <i>Focus group</i>
	Risques naturels et technologiques	Cet aspect n'est pas traité de manière économique dans l'analyse et permet simplement d'enrichir le récit des scénarios.	Propositions de l'auteur
	Subventions	Pour le financement des Plans Pluriannuels d'Investissement, il est considéré jusqu'en 2020, la répartition suivante : renouvellement du patrimoine des installations (15 % de subventions, 50 % d'emprunt, 25 % d'autofinancement) création de réseau (50 % d'emprunts, 50 % d'autofinancement) sécurisation interne (20 % de subventions, 40 % d'emprunt, 40 % d'autofinancement) innovation technologique (100 % d'autofinancement) renforcement de conduites (10 % de subventions, 20 % d'emprunt, 70 % d'autofinancement) De 2020 à 2040 : renouvellement du patrimoine des installations (10 % de subventions, 50 % d'emprunt, 40 % d'autofinancement) création de réseau (50 % d'emprunts, 50 % d'autofinancement) sécurisation interne (10 % de subventions, 50 % d'emprunt, 40 % d'autofinancement) innovation technologique (100 % d'autofinancement) renforcement de conduites (20 % d'emprunt, 80 % d'autofinancement)	Littérature grise <i>Focus group</i>
	Taux d'intérêt attachés aux emprunts	Les emprunts sont réalisés sur 15 ans avec un taux d'intérêt de 5 % par an ¹⁹⁰ .	<i>Focus group</i>
	Abandon et regroupement des ressources	Cet aspect n'est pas traité de manière économique dans l'analyse. Cette hypothèse permet simplement d'enrichir le récit des scénarios.	Littérature scientifique Littérature grise <i>Focus group</i>
	Coûts de fonctionnement imputés au budget de l'eau	Les salaires chargés ont été recueillis en croisant des données nationales et établis par filières (administrative ou technique) et catégorie d'employés (A, B ou C). Nous avons utilisé les ratios proposés par le logiciel GSP pour comptabiliser le coût total consolidé employeur (incluant les différents frais attachés aux postes : téléphone, impression, etc.) Grâce aux ratios du logiciel GSP, nous avons pu établir un coût théorique annuel d'utilisation des véhicules Au moyen de bases de données immobilières locales, nous avons reconstitué un coût de location des bâtiments du service d'eau à la commune.	Enquête CEP Logiciel Gestion des Services Publics (GSP) Littérature grise
	Fin de la pratique de l'emprunt	L'hypothèse d'arrêt des emprunts a été réalisée dès 2011 et en considérant que le coût attribué au remboursement des emprunts (remboursement du capital et des intérêts) permettrait de dégager autant d'autofinancement pour le service.	Propositions de l'auteur <i>Focus group</i>
	Hydroélectricité	Les revenus potentiels afférant à la mise en place de microcentrales hydroélectriques ont été estimés par rapport aux revenus moyens des services d'eau du périmètre d'étude ayant d'ores et déjà mis en place de tels dispositifs	<i>Focus group</i>

¹⁹⁰ Ce taux a été discuté et fixé collectivement en *focus group*.

Plans Pluriannuels d'Investissement	Le coût financier des Plans Pluriannuels d'Investissement (PPI) est considéré constant jusqu'en 2040. Les PPI ont été recueillis sur la période 2013-2017.	Enquête CEP
Périmètres de protection des captages	Le coût de la mise aux Normes de périmètres de captage a été estimé en croisant différentes études réalisées à l'échelle nationale et avec des données retenues proches de celles proposées par l'Agence de l'Eau Adour-Garonne. Il est imputé à l'horizon 2040.	Littérature scientifique Littérature grise <i>Focus group</i>
Renouvellement du patrimoine et coûts associés	Nous avons défini les coûts attachés au renouvellement du patrimoine en croisant de nombreuses études (notamment celles d' <i>Ernst&Young</i>) ainsi que les chiffres proposés par les services de l'État et par plusieurs services enquêtés. Ces données concernent : les installations de production, les réservoirs, les canalisations, les branchements, les compteurs. Des coûts associés ont été proposés en fonction de la typologie du service : « semi urbaine à urbaine » et « urbaine difficile » Des hypothèses de durée de vie ont également été proposées, à savoir, 70 ans pour les canalisations, 90 ans pour les réservoirs, 30 ans pour les branchements, 40 ans pour les installations de production, 12 ans pour les compteurs.	Littérature scientifique Littérature grise <i>Focus group</i>
Sécurisation	Concernant la sécurisation, nous avons considéré que seules des sécurisations internes au périmètre d'étude seraient effectuées (pas de sécurisation avec des territoires extérieurs). Le coût des politiques de sécurisation a été estimé avec les services concernés sur la base d'études réalisées et en proposant des projections en termes d'évolution des coûts sur le long terme. Suivant les scénarios ce coût a été pris en compte en 2030 ou 2040.	Littérature scientifique Littérature grise <i>Focus group</i> Plan de sécurisation de l'alimentation en eau potable sur le périmètre du SCoT de la région urbaine de Grenoble
Tarification progressive et sociale	Nous avons considéré la mise en place de la tarification suivante : - baisse de 50 % du prix pour les usages les plus pauvres (1 ^{er} décile de la population de chaque service); - tarif constant pour les consommateurs moyens; - +35 % d'augmentation du prix pour les consommations supérieures à 1000 m ³	Propositions de la CEP Littérature grise

Source : construction de l'auteur, 2014

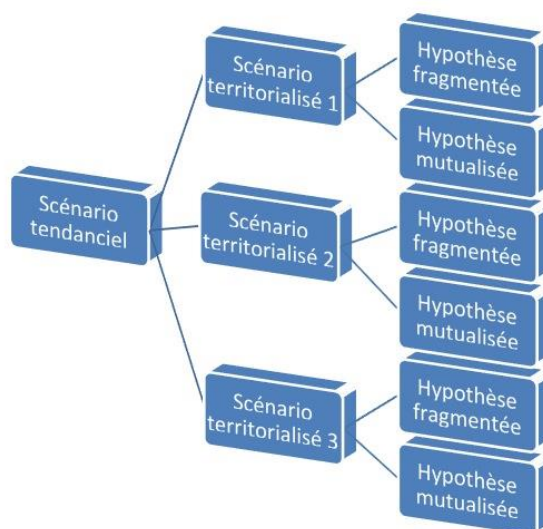
Présentation des scénarios retenus

Nous présentons dans un premier temps, le « scénario changement d'échelle ». Puis nous présentons le « scénario tendanciel », c'est-à-dire la mise en récit des hypothèses structurelles et exogènes au service retenues pour l'analyse (variations contextuelles externes). Ce « scénario tendanciel » est séparé en 3 périodes de temps distinctes. Nous présentons enfin les trois « scénarios territorialisés ». Ceux-ci viennent se greffer sur le « scénario tendanciel » et se basent sur des hypothèses divergentes en termes de

modernisation. Chacun de ces scénarios a été largement discuté et élaboré au sein de *focus groups*.

La **figure 1.2.3** résume l'articulation des trois scénarios dans la méthode ABAFAM.

Figure 1.2.3. Articulation des trois scénarios dans la méthode ABAFAM



Source : Construction de l'auteur, 2017

Le « scénario changement d'échelle »

En plus du « scénario tendanciel » et des trois « scénarios territorialisés », un troisième niveau de scénario a été retenu. Il concerne l'hypothèse d'un changement d'échelle des services d'eau et l'intégration des compétences au sein d'une seule entité mutualisée. L'hypothèse de changement d'échelle (ou hypothèse mutualisée) se fonde sur un certain nombre de postulats repris notamment des travaux de Serge GARCIA (2002 ; 2003) et adaptés aux caractéristiques territoriales du périmètre d'étude :

- Un gain en matière d'économies d'envergure¹⁹¹ de 5 % des coûts par rapport à l'hypothèse fragmentée ;
- Un gain de 5 % en ce qui concerne les économies de densité¹⁹² ;

¹⁹¹ Les économies d'envergure sont des économies provenant des productions jointes. Elles existent lorsqu'une seule firme produit de manière plus efficace des quantités données d'au moins deux biens que deux firmes séparées produisant chacune ces biens. Elles se distinguent en cela des économies d'échelle qui correspondent à la baisse du coût unitaire d'un seul bien lorsque celui-ci est produit en plus grandes quantités.

¹⁹² Un service en réseau qui voit ses coûts variables moyens diminuer lorsqu'il augmente sa production pour satisfaire la demande de nouveaux usagers (à taille de réseau inchangée et donc quantité produite par usager constante) exploite des économies de densité d'usagers.

– Un gain de 5 % en termes d'économies de densité de production¹⁹³, gain que nous avons appliqué aux deux principaux services producteurs d'eau sur le coût de la fourniture d'eau supplémentaire (en échange de l'abandon de certaines ressources locales).

À noter que les hypothèses retenues en termes de gains d'échelle sont particulièrement optimistes lorsqu'on les compare aux données statistiques sur le prix de l'eau des services intercommunaux. En effet, la majorité des études s'accordent à dire que les prix de l'eau sont en moyenne 10 % plus élevés en intercommunalité (COMITE NATIONAL DE L'EAU *et al.*, 2013 ; SALVETTI et WITTNER, 2012), mais avec des niveaux de service rendu et de performance souvent supérieurs à ceux observés à l'échelon communal. De plus, les chercheurs s'accordent sur l'existence d'économies d'échelle jusqu'à un certain niveau et de déséconomies d'échelle ensuite (CUNHA MARQUES et DE WITTE, 2011 ; FRAQUELI et MOISO, 2005 ; TYNAN et KINGOM, 2005). En fait, comme le rappellent LEJARS et CANNEVA (2012), « le changement d'échelle du service ne se traduira par une meilleure efficacité que s'il passe par une réorganisation porteuse d'amélioration en termes de gestion ». L'**annexe 7** propose une revue de la littérature mondiale concernant les gains d'échelles associés à l'élargissement des services d'eau.

Nous partons d'une hypothèse optimiste suivant laquelle le service mutualisé se dote immédiatement d'une organisation efficiente. En ce sens, nous ne cherchons pas à rendre compte des éventuels blocages et résistances possibles qui pourraient engendrer des surcoûts dans le cadre d'un changement d'échelle de gestion (blocages politiques, phénomène bureaucratique, etc.). C'est pour cette raison que nous avons retenu l'application des 3 hypothèses d'économies (envergure, densité, densité de production) présentées plus haut. Par ailleurs, dans le cas de l'hypothèse mutualisée, nous avons retenu une hypothèse de rationalisation des infrastructures. Au sein de *focus-groups*, nous avons réalisé un travail d'analyse visant à évaluer le patrimoine qui n'aurait pas besoin d'être renouvelé en cas de mutualisation des services (canalisations en doublon, rationalisation du nombre de réservoirs, etc.). Nous avons chiffré une économie de l'ordre de 30 % des coûts totaux de renouvellement. De même, nous avons retenu une hypothèse de mutualisation des coûts de structure des deux principaux producteurs d'eau, avec une diminution des dépenses de fonctionnement et d'investissement atteignant 50 % à l'horizon 2040.

¹⁹³ Les économies de densité de production correspondent aux économies générées par l'accroissement de la production pour répondre à une augmentation de la consommation des abonnés (diminution des coûts fixes moyens).

Notre scénario hypothèse de changement d'échelle permet ainsi d'évaluer les conséquences financières de la mutualisation d'équipements ou de la prise en compte de nouveaux coûts ; en comparant les coûts théoriques reconstitués à différentes échelles. On peut alors étudier dans quelle mesure l'élargissement du territoire de gestion permet d'améliorer la situation budgétaire et, *in fine*, la modernisation du service mutualisé.

Nous parlons « d'hypothèse fragmentée » pour parler de l'hypothèse d'un maintien de l'organisation des services d'eau au périmètre de l'année 2011 dans le futur. Nous parlons « d'hypothèse mutualisée » pour parler de l'hypothèse scénario de changement d'échelle présentée précédemment.

Le « scénario tendanciel »

De 2011 à 2020, le prix de l'eau augmente de 1,03 %/an pour l'ensemble des services du fait de l'inflation et de variations sectorielles des prix¹⁹⁴. Durant la même période, les consommations domestiques d'eau baissent de 1,5 %/an pour l'ensemble des services. Cette baisse s'inscrit dans une évolution tendancielle¹⁹⁵ et s'explique par des comportements des usagers plus économes, par l'amélioration de l'efficacité des appareils électroménagers ou encore par le développement de substituts au réseau (forages privés, récupération des eaux de pluie). La consommation d'eau industrielle reste stable sur cette période. L'évolution démographique est différenciée suivant les communes : inférieure à 3 % pour 16 services et supérieure à 10 % pour 13 services. Les variations importantes concernent certaines collectivités urbaines au poids démographique marqué et des petites communes périurbaines et rurales. L'augmentation des revenus des ménages est considérée comme modérée (augmentation moyenne de 0,5 %/an). Enfin, en raison de la crise des finances publiques, la modification des politiques départementales et régionales¹⁹⁶ entraîne une baisse des subventions des travaux qui priorisent la problématique du renouvellement du patrimoine (subvention de 15 %), la sécurisation des réseaux par interconnexions (subvention de 20 %)

¹⁹⁴ Évolution des prix proche de la médiane d'augmentation des prix sur la période 2008-2011 (TTC, assainissement, taxes et redevances incluses).

¹⁹⁵ Une baisse annuelle d'1,6 % des volumes consommés a été observée entre 2008 et 2011.

¹⁹⁶ « Les Agences de l'Eau doivent de leur côté rééquilibrer leurs interventions pour tenir compte des impératifs européens. Elles sont désormais engagées dans le financement d'un plan massif de restauration des milieux aquatiques tout en s'investissant dans l'adaptation au changement climatique [...] et en continuant à mobiliser des moyens importants pour l'assainissement. Elles allègent en contrepartie leur appui au financement des infrastructures d'eau potable [...] » (BARBIER *et al.* et HELLIER, 2013).

et le renforcement des conduites (subvention de 10 %). Enfin, les taux d'intérêt des emprunts sont considérés comme étant supérieurs à la décennie 2000 et à hauteur de 5 % par an¹⁹⁷.

De 2020 à 2030, de nombreuses caractéristiques contextuelles évoluent dans des proportions identiques à la décennie précédente (augmentation structurelle du prix de l'eau, baisse des consommations domestiques, évolution démographique, augmentation des revenus des ménages, taux d'intérêt des emprunts). Les changements contextuels concernent tout d'abord les mécanismes de subvention des travaux qui diminuent : les subventions ayant trait au renouvellement du patrimoine des installations et à la petite sécurisation plafonnent pour cette période à 10 % et les subventions pour le renforcement des conduites sont supprimées. Ensuite, un décret paraît peu avant 2030 obligeant au renforcement des Normes de qualité sanitaire de l'eau distribuée en imposant un traitement de l'eau par ultrafiltration pour les ressources de qualité moyenne ou faible¹⁹⁸. Cette évolution réglementaire renforce les exigences sanitaires en matière d'eau DCH. Dans notre périmètre sont concernés les services de Saint-Paul-de-Varces, Proveysieux et Sarcenas¹⁹⁹. Troisième et dernière évolution importante, la désindustrialisation continue et l'amélioration des *process* et des techniques de forage conduisent à une diminution des consommations industrielles²⁰⁰ de 30 % durant cette décennie. Cette diminution a un impact direct sur l'économie des services hébergeant des gros consommateurs tels que Jarrie (30 % de consommation industrielle), Pont-de-Claix (42 % de consommation industrielle), Bernin (82 % de consommation industrielle) ou encore Crolles (85 % de consommation industrielle).

De 2030 à 2040, de nombreuses caractéristiques contextuelles évoluent également dans des proportions identiques à la décennie précédente (augmentation structurelle du prix de l'eau, évolution démographique, augmentation des revenus des ménages, taux d'intérêt des emprunts, taux des subventions publiques). En revanche, la baisse des consommations domestiques se stabilise et n'est plus que de 0,5 % /an en raison du rapprochement de l'*optimum* de consommation (fuites réduites, comportements économes en eau, etc.). De même, la baisse des consommations industrielles n'est plus que de 15 % pour l'ensemble de

¹⁹⁷ Cette hypothèse a été retenue au sein d'un *focus group* en partant du constat que les taux d'intérêt étaient particulièrement faibles durant la décennie 2000.

¹⁹⁸ Cette hypothèse a été retenue au sein d'un *focus group* au nom du principe selon lequel les Normes de qualité sanitaire sont en renforcement constant depuis la création des services d'eau et qu'il est peu probable que cette tendance s'inverse.

¹⁹⁹ Nous avons appliqué cette hypothèse aux trois services du périmètre d'étude ayant des problèmes chroniques de qualité de l'eau distribuée.

²⁰⁰ La sélection des services a été réalisée selon deux critères : une consommation industrielle par service supérieure à 20 % du chiffre d'affaires ou une consommation supérieure à 10 000 m³/an par industriel, hors consommations des administrations, hôpitaux, établissements publics et associatifs.

cette décennie (les entreprises qui le pouvaient disposent toutes de forages d'appoint ou de circuits fermés permettant de satisfaire certains usages). Néanmoins, l'évolution des *process* technologiques conduit à un développement des forages domestiques, dont le mouvement initial avait commencé dès les années 2000 entraînant pour certaines communes des baisses de consommation de 10 à 20 %. Sur le périmètre étudié, 28 communes sont concernées par cette évolution à des degrés divers. Ce développement tardif des forages domestiques s'explique par l'adoption d'une stratégie ambitieuse de développement durable par le Commissariat général à l'égalité des territoires (ex-DATAR) et par le renforcement des Normes environnementales européennes à travers l'adoption d'une directive dédiée au sujet. Par ailleurs, à l'horizon 2040, les axes stratégiques de recherche publique sur la santé et plus spécifiquement sur les liens entre alimentation et cancers, incitent à un nouveau renforcement de la protection des ressources avec l'obligation d'abandon de toute activité humaine sur les périmètres de protection des captages. L'Agence Régionale de Santé et le Département se font le relais de la position des ministères en obligeant à la mise en place de travaux de sécurisation pour les services non encore sécurisés. Un autre élément pousse à ce renforcement de la sécurisation, c'est la modification du climat, avec la baisse des précipitations qui conduit à la multiplication des alertes sur l'état quantitatif des ressources.

Les trois « scénarios territorialisés » et les hypothèses conjoncturelles associées.

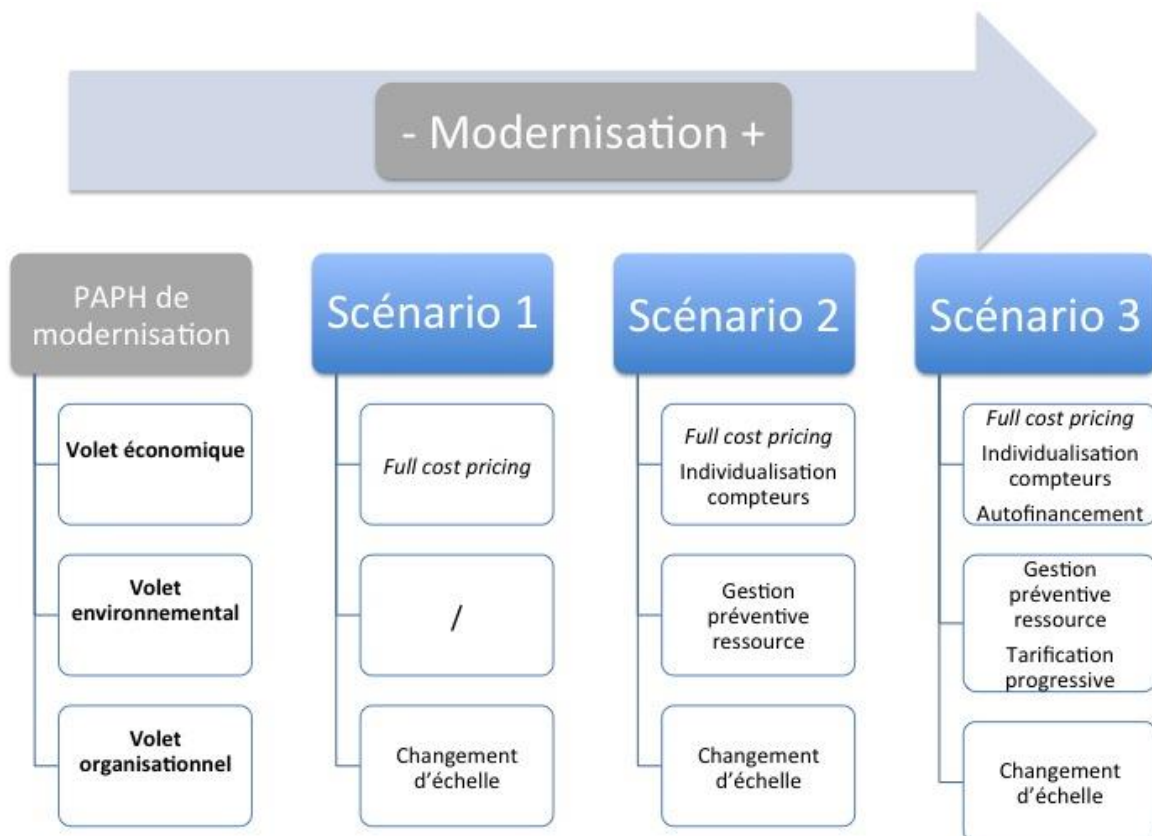
Trois « scénarios territorialisés » sont proposés et reposent sur le degré de volontarisme politique des services pour mettre en application le PAPH de modernisation et répondre aux variations contextuelles énoncées dans le « scénario tendanciel ». Le scénario 1 est celui qui prend le moins en compte le PAPH de modernisation tandis que le scénario 3 est celui qui le met en œuvre de façon la plus complète et la plus directe. L'originalité des scénarios réside dans leur dimension territorialisée qui a été permise par un dispositif de recherche-intervention basé sur des *focus groups*. Par exemple, l'hypothèse concernant la mise en place de centrales hydroélectriques trouve un sens particulier dans le bassin grenoblois puisque de nombreux services d'eau en sont équipés du fait de la topographie et de l'obligation de rachat de l'électricité produite par EDF. C'est l'intérêt des gestionnaires de générer de nouvelles recettes pour les services qui a conduit à la prise en charge de cette hypothèse. Autre exemple, l'hypothèse d'une grande sécurisation des réseaux d'eau entre collectivités a émergé dans un contexte de réflexion particulier des acteurs locaux à ce sujet²⁰¹. Enfin,

²⁰¹ Ainsi, la Communauté de l'Eau porte des études sur la sécurisation des services d'eau de la région urbaine de Grenoble depuis sa création en 2007.

l'hypothèse de l'arrêt de la pratique de l'emprunt et d'un autofinancement des investissements est également très originale. Cette hypothèse est apparue au cours de discussions au sein des *focus groups* et alors que plusieurs collectivités du bassin grenoblois faisaient état de difficultés liées à la contraction d'emprunts toxiques et cherchaient des solutions pour y remédier. Le travail du chercheur-intervenant dans l'élaboration des scénarios a consisté principalement à accompagner leur construction en les formalisant et en les hiérarchisant au regard du PAPH de modernisation.

La **figure 1.2.4.** propose une représentation schématique simplifiée des « scénarios territorialisés » au regard du PAPH de modernisation.

Figure 1.2.4. Correspondance entre les « scénarios territorialisés » et le PAPH de modernisation.



Explication : La flèche dans la partie supérieure de la figure présente le degré de prise en compte des principes associés au PAPH de modernisation dans les différents scénarios retenus pour l'analyse (le scénario 1 est donc le plus éloigné du PAPH de modernisation). En dessous de chaque scénario on a présenté pour chacun des trois volets du PAPH de modernisation (économique, environnemental, organisationnel) les éléments issus du PAPH de modernisation pris en compte dans le scénario.

Source : Construction de l'auteur, 2016

Une synthèse des scénarios et des hypothèses qui y sont attachées est présentée dans le **tableau 1.2.6.**

Tableau 1.2.6. Présentation des 3 « scénarios territorialisés » retenus

	2011-2020	2020-2030	2030-2040
Scénario territorialisé 1	Arrêt du transfert de charges entre budgets réalisation des PPI Faible renouvellement patrimonial	Faible renouvellement patrimonial	Interconnexions de sécurité Renouvellement patrimonial massif
Scénario territorialisé 2 = Scénario territorialisé 1 +	Arrêt transfert de charges entre budgets Réalisation des PPI Suppression des droits d'eau Renouvellement patrimonial volontariste	Revenus de l'hydroélectricité Travaux d'interconnexion Individualisation comptage habitat collectif	Politique préventive de lutte contre la pollution de la ressource en eau
Scénario territorialisé 3 = Scénario territorialisé 1 + scénario territorialisé 2 +	Financement exclusif des investissements par autofinancement Tarification progressive à visée sociale	Financement exclusif des investissements par autofinancement Tarification progressive à visée sociale	Financement exclusif des investissements par autofinancement Tarification progressive à visée sociale
Scénario tendanciel	Augmentation prix de l'eau = + 1,03 %/an Consommation domestique = - 1,5 %/an Consommation d'eau industrielle = stable Évolution démographique tendancielle Évolution revenus des ménages = + 0,5 %/an Taux de subvention renouvellement = 15 % Taux de subvention interconnexions = 20 % Taux de subvention renforcement = 10 % Taux d'intérêt des emprunts = 5 %	Augmentation prix de l'eau = + 1,03 %/an Consommation domestique = - 1,5 %/an Consommation d'eau industrielle = - 30 % Évolution démographique tendancielle Évolution revenus des ménages = + 0,5 %/an Taux de subvention renouvellement = 10 % Taux de subvention interconnexions = 10 % Taux de subvention renforcement = 0 % Taux d'intérêt des emprunts = 5 %	Augmentation prix de l'eau = + 1,03 %/an Consommation domestique = - 0,5 %/an Consommation d'eau industrielle = - 15 % Évolution démographique tendancielle Évolution revenus des ménages = + 0,5 %/an Taux de subvention renouvellement = 10 % Taux de subvention interconnexions = 10 % Taux de subvention renforcement = 0 % Taux d'intérêt des emprunts = 5 %

Source : Construction de l'auteur, 2014

Scénario 1 – Faible prise en compte du PAPH de modernisation

De 2011 à 2020, le service mutualisé ou les services concernés ne modifie(nt) pas substantiellement leurs pratiques. Seuls les transferts de charge entre budget général et budget de l'eau sont totalement supprimés. Outre cette décision, on note simplement la continuation du financement des projets prioritaires d'investissements prévus dans les Plans Pluriannuels d'Investissements.

De 2020 à 2030, le nouveau contexte n'entraîne pas de modification des pratiques ; le ou les service(s) ne font évoluer leurs modalités de gestion qu'à la marge. Le volet renouvellement du patrimoine demeure largement en chantier, car les élus sont réticents à augmenter de manière conséquente les prix de l'eau dans le contexte de crise économique. Ce faible investissement des service(s) dans les politiques de renouvellement du patrimoine conduit à une augmentation des contaminations bactériologiques imputables à la dégradation des réseaux (BARBIER et *al.*, HELLIER, 2013) et à des remarques croissantes de l'Agence Régionale de Santé et du préfet qui font peser, la menace de la suppression de la dérogation relative à l'absence de traitement obligatoire des eaux aquifères. Les Plans Pluriannuels d'Investissements (PPI) sont quant à eux constants par rapport à la période précédente. La réalisation de ceux-ci, couplée aux baisses de subventions et aux évolutions démographiques parfois défavorables, entraîne des augmentations des prix de l'eau.

De 2030 à 2040, le faible investissement préventif en termes de renouvellement du patrimoine sur les décennies précédentes, oblige à investir massivement sur le réseau du fait des nombreuses fuites et casses. Environ une commune sur deux est concernée par cette problématique. L'investissement nécessaire atteint alors deux fois²⁰² le Besoin Annuel de Financement du Renouvellement (BAFR) qui doit être provisionné pour une gestion durable.

Parallèlement, les remarques croissantes de l'Agence Régionale de Santé (ARS) conduisent à réfléchir à des interconnexions de sécurisation quantitative pour les villes de Saint-Egrève, de Vif, de Crolles et de Claix. Ces interconnexions sont financées par l'emprunt, mais aussi par le Département à hauteur de 50 %²⁰³. Cette généralisation des interconnexions apporte une sécurisation améliorée de l'approvisionnement et permet de faire face aux problématiques engendrées par le faible investissement des périodes précédentes.

Scénario 2 – Prise en compte médiane du PAPH de modernisation

Le scénario 2 intègre l'ensemble des hypothèses du scénario 1 (arrêt des transferts de charge entre le budget de l'eau et le budget général, intégration des Plans Pluriannuels d'Investissement (PPI)).

²⁰² Cette hypothèse a été retenue au sein du *focus group* par souci de simplicité. Cet élément est bien sûr discutable et d'autres hypothèses également valables auraient pu être retenues.

²⁰³ Nous avons inclus ce besoin de financement de la sécurisation dans les Plans Pluri annuels d'Investissement (PPI) des services, c'est-à-dire en proposant des ratios d'autofinancement et d'emprunt en plus des subventions.

Pour la période 2011-2020, ce scénario considère par ailleurs qu'une politique plus ambitieuse est menée par les services afin d'anticiper les défis futurs et de mieux respecter le cadre réglementaire. Ainsi, bien que depuis la loi sur l'eau de 2006 dite « LEMA », l'ensemble des usages de l'eau doit être facturé aux usagers, de nombreux droits d'eau continuent à exister au sein de l'agglomération grenobloise. Ils exonèrent certains usagers du paiement des factures d'eau en raison d'accords historiques²⁰⁴. Nous partons de l'hypothèse que ces droits d'eau sont supprimés.

Le scénario 2 intègre également une hypothèse beaucoup plus volontariste concernant le renouvellement du patrimoine des installations. Ce scénario considère en effet que les services prennent la décision du recouvrement des coûts du capital des installations présents et futurs. Un Besoin Annuel de Renouvellement (BAFR) est donc provisionné annuellement afin d'assurer le financement durable du renouvellement du patrimoine.

Pour la période 2020-2030, les Départements continuent leur programme de sécurisation. Ainsi, les services qui ne disposaient d'aucune sécurisation avec les réseaux voisins sont interconnectés tandis que les ressources locales les moins durables sont progressivement abandonnées et reclassées en qualité de patrimoine environnemental et commun à la nation.

Dans la même optique, l'attention portée à la ressource conduit certains services à réfléchir au potentiel de développement de l'hydroélectricité *via* l'installation de microcentrales sur les ressources locales. Cette mesure permet de dégager de nouveaux leviers de financements du fait de l'obligation de rachat de l'électricité produite par Électricité de France (EDF).

Dans ce scénario, les services font le choix d'une individualisation totale des contrats de fourniture d'eau en habitat collectif sous la pression des collectifs de consommateurs et des bailleurs sociaux. Ceci conduit à renchérir le prix total du service payé par l'utilisateur puisque la gestion s'en trouve complexifiée (relève des compteurs individuels, gestion du parc, etc.) même si le coût d'installation des compteurs est neutre pour les services puisqu'il est supporté par directement par le propriétaire²⁰⁵.

²⁰⁴ Cette hypothèse a été appliquée aux quatre communes qui sont confrontées à cette problématique (Saint-Egrève, Sassenage, le SIVIG et Fontanil-Cornillon). Pour éviter une trop grande complexité des calculs, nous avons fait l'hypothèse d'une suppression pure et simple des droits d'eau. En réalité, et en fonction du type de droits d'eau, les accords peuvent être plus complexes.

²⁰⁵ Le coût de gestion dû à l'augmentation du parc compteur pourrait être calculé, mais n'a pas été pris en compte dans cet exercice (suivant nos hypothèses, il pourrait atteindre + 10 cts à + 1,50/€/m³).

Enfin de 2030 à 2040, on considère que les services se sont davantage approprié les enjeux autour de la reconquête du lien service-ressource et qu'ils cherchent à mettre en place des politiques ambitieuses visant à diminuer les pollutions en amont (conventions avec les agriculteurs du fait de l'obligation de passage à l'agriculture biologique, interdiction des pesticides, etc.). Dans ce cadre, on a estimé le coût de la mise en place des périmètres de protection de captages qui n'avaient pas encore été réalisés.

Scénario 3 – Prise en compte maximale du PAPH de modernisation

Le scénario 3 intègre l'ensemble des hypothèses des scénarios 1 et 2. Il inclut en outre une hypothèse forte d'arrêt de la pratique de l'emprunt, remplacée par un provisionnement des investissements. Cette hypothèse se justifie dans le cadre d'une gestion de long terme pour laquelle les investissements initiaux ont déjà été effectués. L'idée est pour le service de se libérer des marges d'incertitudes concernant les taux d'intérêt. Dans notre hypothèse, il a été décidé de mettre fin à la pratique des emprunts dès 2011²⁰⁶. Une seconde hypothèse forte est également formulée : la mise en place d'une tarification sociale et progressive²⁰⁷. Pour ce faire, on a considéré un modèle simple avec trois tranches principales incluant : une baisse de 50 % du prix pour les ménages les plus pauvres (le 1^{er} décile de la population la plus pauvre), un tarif constant pour les consommateurs moyens, et enfin une augmentation du prix pour les consommations supérieures à 1000m³.

De 2020 à 2040, nous avons considéré que la/les politique(s) menée(s) par le(s) service(s) est/sont identique(s) à celle du scénario 2.

²⁰⁶ Néanmoins ceux contractés précédemment ne font pas l'objet de rétractation et ils s'éteignent progressivement.

²⁰⁷ Nous retenons l'hypothèse d'une tarification sociale pour les ménages les plus pauvres (basée sur le revenu des ménages) et progressive pour les usagers professionnels (en fonction de la consommation). Par souci de simplicité et du fait de l'absence de données quantifiées, nous n'avons pas inclus le coût de mise en œuvre de la tarification sociale.

2.3. Résultats

2.3.1. Principaux résultats de l'analyse de la modernisation future des services d'eau

Hypothèse de services fragmentés – scénario 1 – faible prise en compte du PAPH de modernisation

2010-2020

L'augmentation du prix résultant de la prise en compte de l'intégralité des coûts de fonctionnement ne modifie qu'à la marge les prix de l'eau pour une majorité de services. Pour une minorité d'entre eux, les augmentations sont par contre très importantes (5 €/m³ pour Mont-Saint-Martin, 3,5 €/m³ pour le Sappey-en-Chartreuse, 3 €/m³ pour Proveysieux, 2 €/m³ pour Quaix-en-Chartreuse et environ 60 centimes/m³ pour Sarcenas et Saint-Paul-de-Varces) en raison d'une non-affectation des charges de main d'œuvre sur le budget de l'eau²⁰⁸. La prise en compte des besoins de financement des investissements ne touche fortement qu'une minorité de services²⁰⁹. D'une manière générale, à l'horizon 2020, l'ensemble des évolutions a un impact limité sur l'acceptabilité de la facture payée par l'usager (sauf pour Mont-Saint-Martin, Proveysieux et Sarcenas sur la base de 120 m³). Pour une consommation de 60 m³ par ménage, les prix demeureraient acceptables pour l'ensemble des ménages des services étudiés²¹⁰. En revanche, pour le 1^{er} décile de la population la plus pauvre, des problèmes de précarité hydrique se poseraient dans la quasi-totalité des services. Les impacts les plus importants seraient observés pour les services qui n'affectaient pas l'ensemble des charges de fonctionnement au budget dédié de l'eau en raison des investissements réalisés. Les évolutions démographiques et les effets de la baisse de consommation auraient également un impact non négligeable.

²⁰⁸ Les ratios retenus pour l'estimation des charges de fonctionnement sont issus du logiciel Gestion des Services Publics.

²⁰⁹ Sarcenas (+ 9,87 €/m³), Mont-Saint-Martin (+ 3,41 €/m³), Proveysieux (+3,4 €/m³), Venon (+ 2,78 €/m³), Varces (+ 2,72 €/m³), Notre-Dame-de-Mésage (+ 1,9 €/m³) le SIVIG (+ 0,98 €/m³), Montchaboud (+ 0,77 €/m³), Seyssins (+0,75 €/m³) et Saint-Nazaire-les-Eymes (+ 0,70 €/m³).

²¹⁰ Indicateur du prix par rapport aux revenus moyens par commune.

2020-2030

L'augmentation des prix sur une décennie atteindrait plus de 30 % pour 40 services²¹¹. Ce pourcentage d'augmentation est significatif, car sur la zone étudiée le prix de départ est assez faible. Plus spécifiquement, la baisse des consommations d'eau industrielles engendrerait une baisse des recettes et une hausse des prix unitaires pouvant atteindre 0,20 (Jarrie) à 0,40 (Crolles) €/m³. L'impact du décret dit « ultrafiltration » ne ferait que renforcer les difficultés des services du Balcon-de-Chartreuse qui devraient de nouveau financer des investissements sur leurs fonds propres²¹². Environ un tiers des services devraient désormais faire face à des problèmes de précarité hydrique. Les services semi-urbains et ruraux producteurs d'eau sont principalement concernés, mais également certains services urbains.

2030-2040

En 2040, le prix aurait augmenté par rapport à 2011 de 100 % à 300 % pour 40 services. Pour six services, l'augmentation dépasserait 300 %. Par ailleurs, huit services se trouveraient dans des situations particulièrement préoccupantes avec des prix de l'eau dépassant 10 €/m³. En moyenne et par service²¹³ la facture 120 m³ payée par l'utilisateur avoisinerait 100 euros par mois. Le seuil de 3 % du revenu moyen des ménages pour 120 m³ serait dépassé pour 19 services étudiés. Concernant le premier décile de la population la plus pauvre, aucune collectivité ne présente un ratio en dessous du seuil de 3 % des revenus.

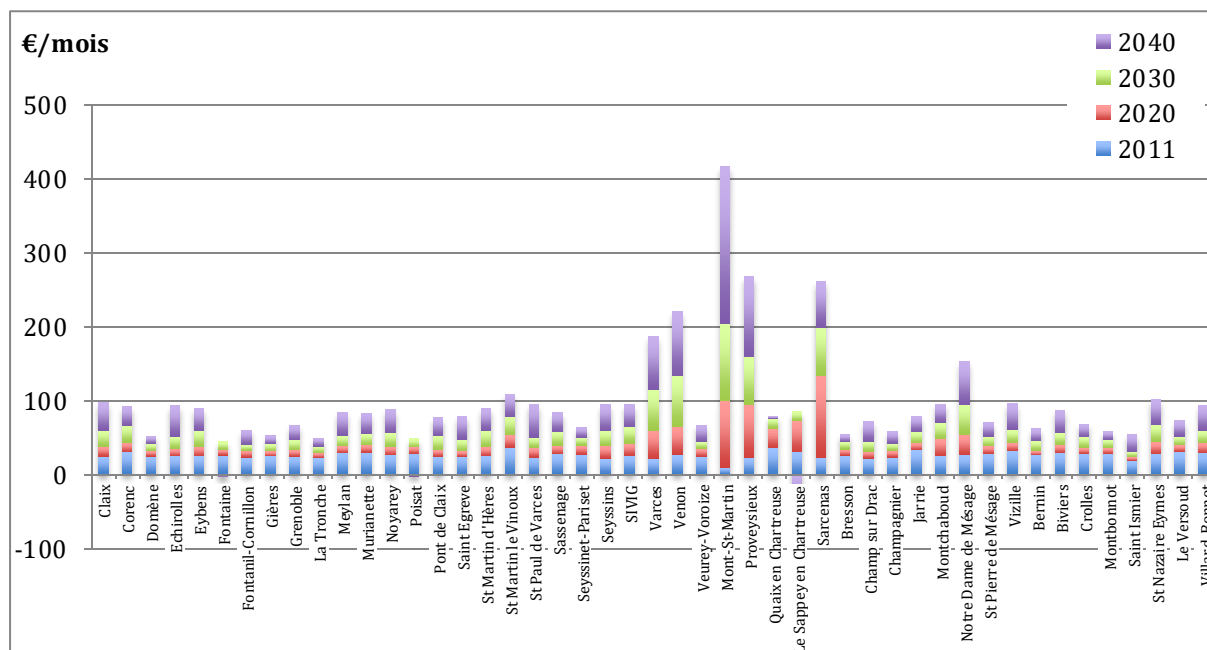
La **figure 1.2.5.** présente l'évolution de la facture mensuelle pour l'utilisateur dans le cadre du scénario 1 – services fragmentés.

²¹¹ Elle dépasse 100 % pour Mont-Saint-Martin et Venon.

²¹² Ces investissements seraient subventionnés à 30 % par l'Agence de l'Eau et autofinancés par ailleurs.

²¹³ Moyenne simple non pondérée au poids démographique.

Figure 1.2.5. Facture mensuelle pour 120 m³ - scénario 1 (eau + assainissement)



Source : Construction de l'auteur, 2014

Hypothèse d'un service mutualisé – scénario 1 - faible prise en compte du PAPH de modernisation

2010-2020

L'augmentation du prix résultant de la prise en compte des coûts de fonctionnement ne modifie qu'à la marge le prix du service d'eau métropolitain (augmentation de 0,06 €/m³). La prise en compte des besoins pluriannuels d'investissement est plus impactante et conduit à une augmentation du prix de 0,12 €/m³. En 2020, le prix de l'eau HT pourrait atteindre 1,7 €/m³ soit une augmentation du prix de près de 40 % par rapport à 2011. Le prix du service d'eau et d'assainissement toutes taxes comprises atteindrait 3,6 €/m³²¹⁴. À l'horizon 2020, on ne constate pas de problème particulier d'acceptabilité sociale si l'on s'intéresse aux revenus moyens des ménages. En revanche, pour la population la plus pauvre (premier décile), des problèmes pourraient se poser pour les ménages consommant 120m³/an²¹⁵.

2020-2030

Le prix de l'eau augmenterait de plus de 40 % pour dépasser 5 €/m³ en 2030. À noter que l'impact des baisses de consommation industrielle serait fortement amorti à l'échelle

²¹⁴ Cependant, dans l'hypothèse d'une rationalisation des coûts entre les deux principaux producteurs d'eau, le prix TTC du service à l'horizon 2020 ne devrait pas dépasser 3 €/m³.

²¹⁵ La facture d'eau et d'assainissement TTC représenterait alors près de 5 % des revenus des ménages.

mutualisée, puisque celles-ci ne représenteraient qu'une augmentation d'environ 0,10 €/m³ du prix de l'eau. C'est également le cas pour le décret qualité dont l'impact global serait négligeable sur le prix du service. L'acceptabilité sociale du prix dans le périmètre d'étude demeurerait assurée en 2030 sur la base des revenus moyens et médians des ménages. Par contre, l'acceptabilité de la facture pourrait être fortement menacée pour les ménages les plus précaires²¹⁶ (le seuil approcherait les 7 % des revenus des ménages dans le cas le plus défavorable).

2030-2040

En 2040, le prix aurait augmenté de plus de 40 %²¹⁷ sur une décennie et serait compris entre 6,55 €/m³ (hypothèse de rationalisation des ouvrages de production) et 7,25 €/m³ (hypothèse haute). La facture mensuelle payée par l'utilisateur pourrait alors varier de 35 à 75 €/mois suivant les hypothèses retenues et la consommation des ménages²¹⁸. Le seuil des 3 % du revenu médian des ménages serait légèrement dépassé pour des consommations d'environ 120 m³, mais pas par rapport aux revenus moyens. Le tarif demeurerait par contre acceptable pour des consommations de 60 m³ sauf pour les plus précaires. Pour le 1^{er} décile de la population la plus pauvre, le seuil des 3 % serait dépassé dans l'ensemble des cas et pourrait atteindre jusqu'à 9 % des revenus²¹⁹.

Hypothèse de services fragmentés – scénario 2 - Prise en compte médiane du PAPH de modernisation

2010-2020

En complément des hypothèses du scénario 1, le scénario 2 intègre la suppression des droits d'eau. L'impact sur le prix pour les quatre services concernés serait de 0,05 à 0,20 €/m³. La prise en compte du Besoin Annuel De Financement du Renouvellement (BAFR) a un impact déterminant sur le coût du service, occasionnant des augmentations parfois très fortes du prix de l'eau. Ainsi dès 2020, le prix total TTC eau et assainissement par m³ pourrait dépasser 4 €/m³ pour 32 services²²⁰. Plus globalement la facture d'eau et d'assainissement

²¹⁶ Sauf pour une consommation de 60 m³ où le niveau d'acceptabilité demeurerait autour de 3 % du revenu des ménages.

²¹⁷ + 170 % par rapport au prix pratiqué en 2011.

²¹⁸ En 2011, l'écart était compris entre 20 à 45 euros par mois.

²¹⁹ Même pour une consommation de 60 m³, situation dans laquelle le taux atteint 4,5 % des revenus des ménages.

²²⁰ En complément des services en difficulté dans le scénario 1, s'ajoutent : le SIVIG, Villard-Bonnot et Saint-Paul-de-Varces et Saint-Martin-le-Vinoux avec des prix proches ou supérieurs à 6 €/m³.

TTC pour 120 m³ pourrait dépasser 50 €/mois pour environ un tiers des services, mais demeurerait sous la barre de la moyenne nationale 2011 (36,6€/mois) pour plus de 20 % des services du périmètre d'étude. Les factures d'eau et d'assainissement devraient cependant demeurer globalement acceptables si l'on se réfère aux revenus médians par commune pour des consommations de 60 à 120 m³ par ménage²²¹.

2020-2030

L'augmentation du prix sur la décennie 2020-2030 dépasserait 30 % pour 21 services étudiés. La facture moyenne des usagers sur la base d'une consommation de 54,7 m³ par habitant²²² et rapportée à la moyenne des habitants par ménage et par commune²²³ pourrait dépasser 60 €/mois pour 29 services (plus de 60 % des services). En se focalisant sur le premier décile de la population la plus pauvre et pour une consommation de 60 m³, le seuil des 3 % serait dépassé pour 20 services étudiés²²⁴.

2030-2040

L'augmentation totale du prix serait globalement moins forte que dans le scénario 1 alors même que le nombre de politiques menées serait plus important : la facture payée par l'utilisateur serait proche de 90 euros par mois²²⁵. Il n'en demeure pas moins que certaines augmentations du prix seraient plus importantes dans le cadre de ce scénario que pour le scénario 1. Ceci s'explique par une politique d'investissement homogène et harmonisée dans le cadre de ce scénario alors qu'elle varie suivant les services et les besoins dans le cadre du scénario 1. Le doublement des besoins de financement du renouvellement est la variable la plus importante ; elle s'applique aux services ayant le moins fait l'objet d'efforts en la matière, sauf pour certains services d'ores et déjà en grande difficulté et pour qui cette augmentation n'était de toute façon pas supportable. Ainsi 16 services auraient une augmentation de prix plus forte dans le cadre du scénario 2 que du scénario 1. Au final, 22 services sur 47 pourraient faire face à des problèmes d'acceptabilité pour une facture 120 m³ par rapport aux revenus moyens des ménages. Concernant le premier décile de la population la plus pauvre de chaque service, aucune collectivité ne respecterait la barre des 3 %.

²²¹ Sauf pour trois communes du balcon de Chartreuse.

²²² Moyenne de consommation par habitant suivant les données SISPEA 2009.

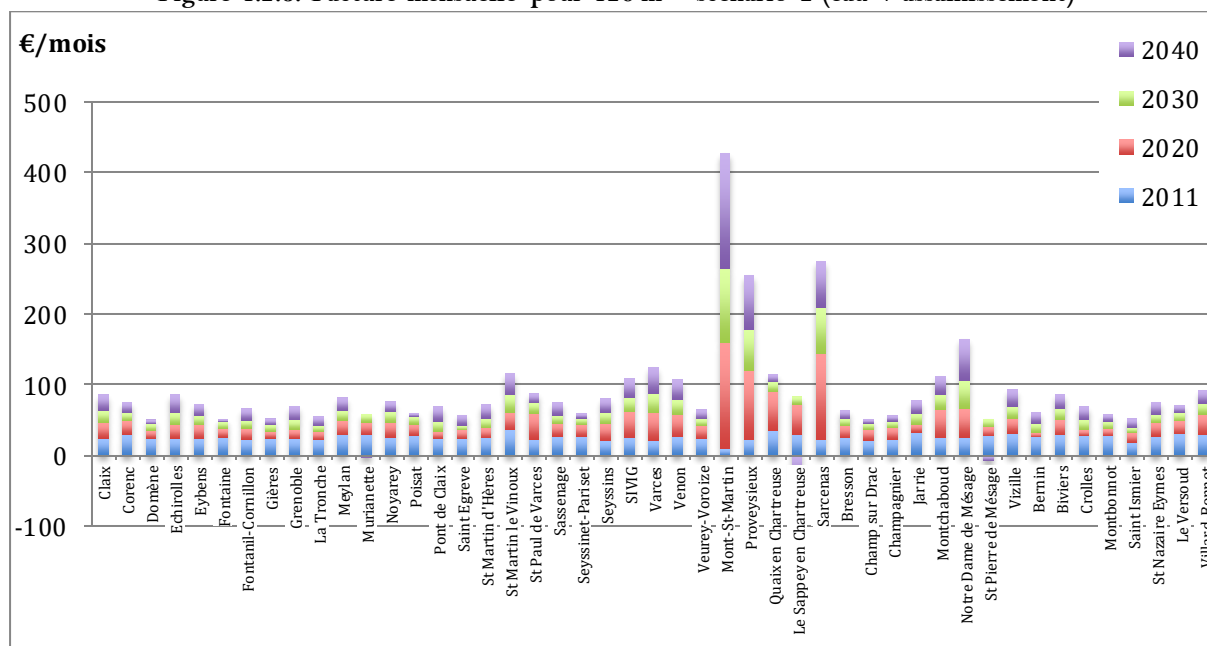
²²³ Données INSEE 2012.

²²⁴ En suivant ce scénario, dix services seraient dans une situation où l'augmentation des prix de l'eau serait moins élevée dans le cas du scénario 2 que du scénario 1.

²²⁵ Moyenne par service simple, non pondérée par les volumes facturés.

La **figure 1.2.6** présente l'évolution de la facture mensuelle pour l'utilisateur dans le cadre du scénario 2.

Figure 1.2.6. Facture mensuelle pour 120 m³ - scénario 2 (eau + assainissement)



Source : Construction de l'auteur, 2014

Hypothèse d'un service mutualisé – scénario 2 - Prise en compte médiane du PAPH de modernisation

2010-2020

La suppression des droits d'eau permettrait une baisse d'environ 0,12 €/m³ sur le prix du service mutualisé. La prise en compte du BAFR aurait un impact déterminant sur le coût du service, occasionnant une augmentation du prix de l'eau d'environ 0,60 €/m³. Ainsi dès 2020, le prix total TTC eau et assainissement par m³ du service mutualisé atteindrait environ 4 €/m³ ²²⁶. Le prix de la facture payée par l'utilisateur s'élèverait à 40 €/mois pour 120 m³. Dans l'hypothèse d'une rationalisation des coûts de structures des deux principaux producteurs, une économie de près de 6 €/mois sur la facture de l'utilisateur pourrait être dégagée. La facture d'eau et d'assainissement pour 120 m³ demeurerait sous le seuil des 3 % des revenus des ménages si l'on se réfère aux revenus médians ou moyens. En revanche, si l'on s'intéresse aux revenus des populations les plus pauvres pour une consommation 120 m³, le seuil de 5,5 % des revenus des ménages pourrait être légèrement dépassé.

²²⁶ Dans l'hypothèse d'une rationalisation des ouvrages lors de leur renouvellement, un gain supplémentaire d'environ 0,10 €/m³ pourrait être réalisé.

2020-2030

L'augmentation du prix sur la décennie 2020 - 2030 avoisinerait 30 %. Le prix 2030 serait compris entre 2,60 et 3 €/m³ (tarif eau HT). La facture moyenne des usagers sur la base d'une consommation de 54,7 m³ par habitant et rapportée à la moyenne des habitants par ménage et par commune devrait être comprise entre 50 et 55 €/mois²²⁷. La facture demeurerait acceptable par rapport aux revenus moyens des ménages. Par contre, en se focalisant sur le premier décile de la population la plus pauvre, le seuil serait légèrement supérieur à 3 % des revenus pour une consommation de 60 m³ et pourrait atteindre près de 7 % pour des consommations de 120 m³.

2030-2040

À l'horizon 2040, l'augmentation du prix de l'eau serait contenue, ce qui montre que la politique de gestion patrimoniale commencerait à porter ses fruits, contrairement au cas du scénario 1 où les augmentations de prix seraient plus soudaines et moins prévisibles. Ainsi l'augmentation du prix ne serait que de 30 % sur la décennie, contre 40 % dans le cas du scénario 1. La facture payée par l'utilisateur serait comprise entre 30 et 75 €/mois suivant les hypothèses et variations de consommation, soit des chiffres très proches du scénario 1. De ce fait, en matière d'acceptabilité sociale du prix de l'eau, le constat serait globalement le même que pour le scénario 1.

Hypothèse de services fragmentés – scénario 3 - Prise en compte maximale du PAPH de modernisation

2010-2020

La somme libérée par l'amortissement des emprunts pourrait dépasser 0,20 (pour six services étudiés) à 0,50 €/m³ (pour deux services : Quaix-en-Chartreuse et Mont-Saint-Martin). Le gain permis par la tarification progressive et sociale pour les ménages les plus pauvres serait déterminant. Dans ce scénario, 43 services (sur 47) continueraient d'avoir des factures mensuelles inférieures à 36,6 €/mois pour 120 m³.

L'acceptabilité sociale du prix serait mieux assurée dans ce scénario puisque le seuil des 3 % ne serait dépassé pour aucune collectivité par rapport à des consommations moyennes ou

²²⁷ À titre de comparaison, dans l'hypothèse fragmentée, 60 % des services auraient une facture mensuelle supérieure à 60 euros par mois.

médianes et des revenus moyens ou médians. Pour le premier décile de la population la plus pauvre, les problèmes d'acceptabilité toucheraient deux services sur cinq.

2020-2030

Dans ce scénario, le prix TTC par m³ de l'eau et de l'assainissement pour un abonné bénéficiant de l'abattement de 50 % (tarification progressive) pourrait dépasser 3,50 €/m³ pour 14 services. Néanmoins, la facture d'eau demeurerait globalement acceptable par rapport aux revenus moyens des ménages dans le périmètre étudié²²⁸. Dans certains cas cependant (6 communes), des problèmes importants d'acceptabilité du prix pourraient se poser avec des taux dépassant les 6 % pour une consommation de 54,7 m³/habitant.

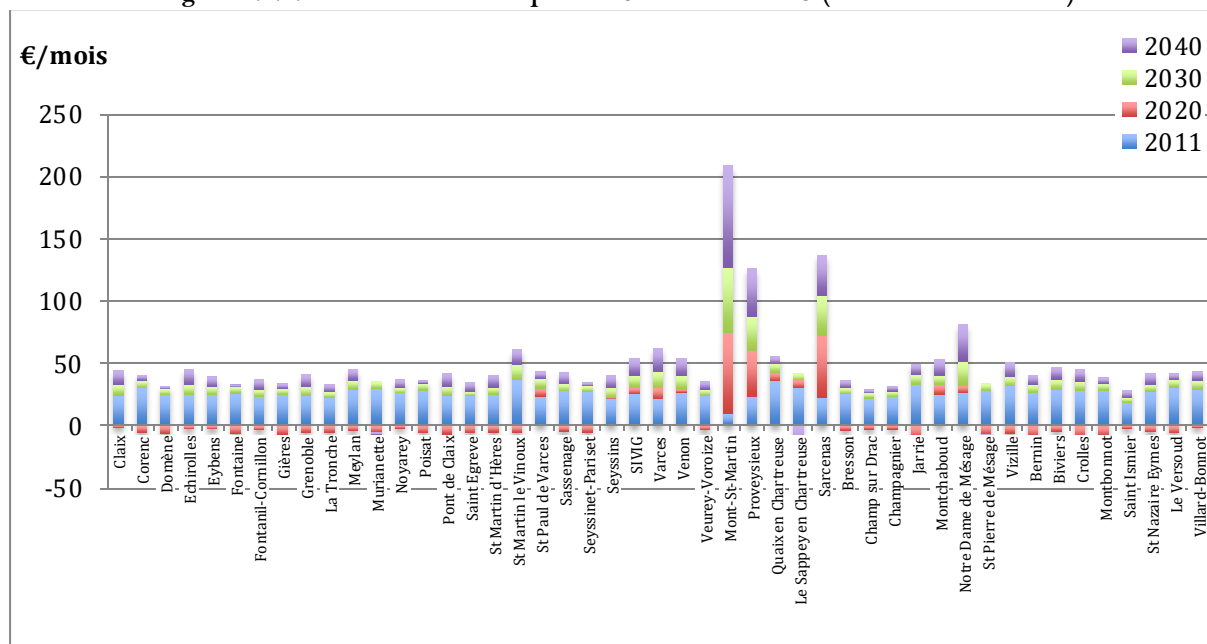
2030-2040

À l'horizon 2040, la facture d'eau et d'assainissement TTC pourrait être comprise entre 1,85 et 21 € par m³ suivant les services. L'ensemble des politiques menées depuis 2011 conduirait à une augmentation totale du prix beaucoup moins importante que pour les 2 premiers scénarios puisque cette augmentation serait comprise entre 100 et 300 % pour seulement six services et serait supérieure à 300 % pour seulement trois services. En moyenne et par service, la facture mensuelle payée par l'utilisateur serait proche de 45 euros. Si pour une consommation moyenne de 120 m³ et par rapport aux revenus moyens des ménages par collectivité, le seuil des 3 % ne serait dépassé que pour quatre services, la consommation moyenne des ménages du premier décile de la population engendrerait par contre un dépassement du seuil des 3 % dans 37 collectivités. Ce résultat montre que des problèmes d'acceptabilité se poseraient également dans le cadre du scénario 3 dans lequel les solutions proposées s'avèreraient insuffisantes pour garantir l'acceptabilité sociale des services d'eau du périmètre étudié.

La **figure 1.2.7** présente l'évolution de la facture mensuelle pour l'utilisateur dans le cadre du scénario 3.

²²⁸ Sauf pour trois services du balcon de Chartreuse.

Figure 1.2.7. Facture mensuelle pour 120 m³ - scénario 3 (eau + assainissement)



Source : construction de l'auteur, 2014

Hypothèse d'un service mutualisé – scénario 3 - Prise en compte maximale du PAPH de modernisation

2010-2020

L'amortissement des emprunts ne jouerait que de manière limitée sur le prix de l'eau en 2020 avec un gain de 0,05 €/m³. L'hypothèse d'une rationalisation des structures de gestion des principaux producteurs d'eau permettrait une nouvelle fois de limiter les augmentations de prix de l'eau. Pour les bénéficiaires de l'abattement de 50 %, le prix HT de l'eau demeurerait autour de 0,8 €/m³. La facture des ménages les plus pauvres devrait être comprise entre 15 et 20 €/mois et le seuil des 3 % des revenus des ménages ne serait pas dépassé.

2020-2030

Le prix TTC par m³ de l'eau et de l'assainissement pour un abonné bénéficiant de l'abattement de 50 % pourrait atteindre 2,65 €/m³, soit environ 25 €/mois pour une consommation de 120 m³. Ainsi, la facture d'eau des ménages demeurerait globalement acceptable à l'horizon 2030²²⁹.

²²⁹ Le seuil serait proche des 4 % des revenus des ménages pour les habitants les plus pauvres sauf dans le cas d'une rationalisation des services de production ou le seuil serait plutôt de 3,5 %.

2030-2040

L'ensemble des politiques menées depuis 2011 conduirait à une augmentation totale du prix beaucoup moins importante que pour les 2 premiers scénarios puisque cette augmentation serait de l'ordre de 30 %. Au terme de l'exercice, à l'horizon 2040, la facture d'eau et d'assainissement TTC atteindrait 3 à 3,50 €/m³, soit une facture mensuelle de 30 à 35 euros pour 120 m³. Pour une consommation moyenne de 120 m³ et par rapport aux revenus moyens des ménages par collectivité, le seuil des 3 % ne serait pas dépassé. Cependant, le ratio facture d'eau/revenu de la population la plus pauvre pourrait tout de même atteindre près de 5 %.

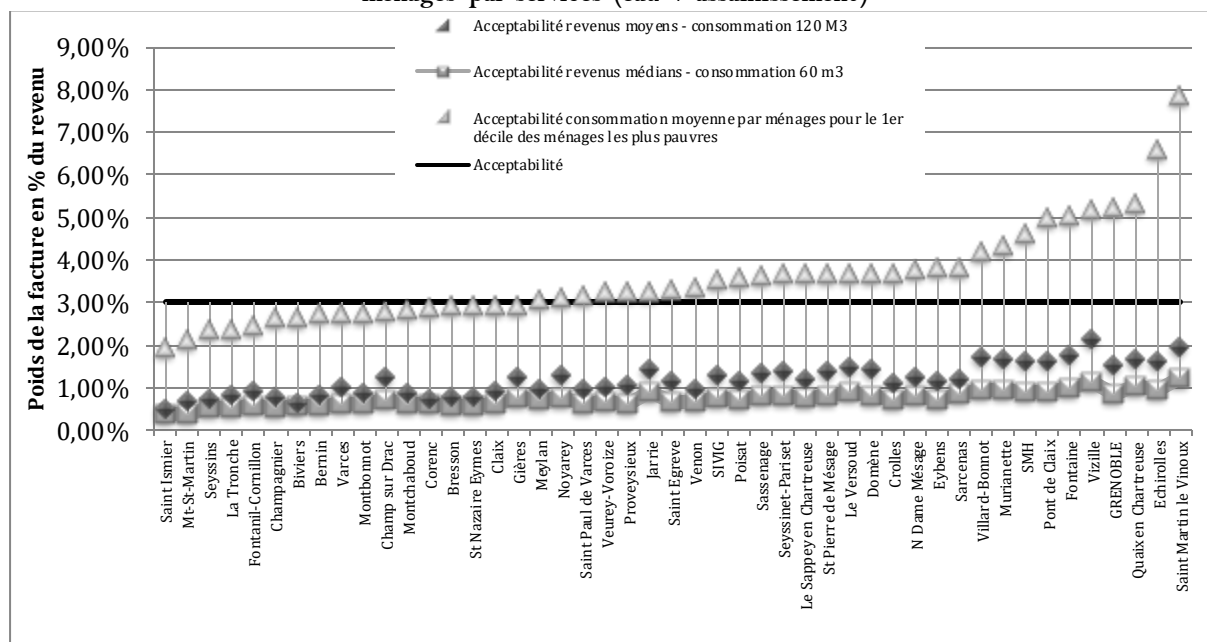
Synthèse des résultats

Les différents scénarios mettent bien en avant les enjeux qui se poseront aux services dans le cadre de l'application du PAPH de modernisation. En effet, si en 2011 la situation du bassin grenoblois est globalement acceptable avec des prix de l'eau peu élevés du fait notamment de la qualité, quantité et proximité de la ressource²³⁰ (**figure 1.2.8** pour l'hypothèse fragmentée); dès 2020, on observe un décrochage des populations les plus précaires (détail en **annexe 12**) avec la quasi-totalité des services qui font face à des problèmes d'acceptabilité du prix de l'eau. En 2030 et 2040 (détail en **annexe 12**) les problèmes de précarité hydrique s'étendent aux classes moyennes avec 40 à 50 % des services touchés dans le cadre des scénarios 1 et 2. Seul le scénario 3 permet de garantir l'acceptabilité du prix payé par les classes moyennes pour la quasi-totalité des services à l'horizon 2040, mais ne permet pas pour autant l'accès à l'eau des plus pauvres à un prix acceptable²³¹.

²³⁰ Les problèmes d'acceptabilité du prix demeurent marginaux et concentrés sur un nombre réduit de services.

²³¹ Les solutions proposées dans ce scénario demeurent néanmoins insuffisantes pour garantir la capacité de paiement des populations les plus précaires (seuls 20 % des services assureraient la modernisation pour tous).

Figure 1.2.8. Facture 2011 (TTC) par service en fonction de la consommation et des revenus des ménages par services (eau + assainissement)



Source : Construction de l'auteur, 2014

Les résultats de l'exercice permettent de catégoriser les services dans le cadre de l'hypothèse fragmentée en six classes principales (**tableau 1.2.7.**). Les services rencontrant le moins de difficultés à mettre en œuvre le PAPH de modernisation sont ceux de taille petite à moyenne hébergeant des catégories de population aisées (classes 1 et 2). Concernant les services potentiellement en difficulté, on a tout d'abord les petits services ruraux et montagnards producteurs d'eau (classe 6). Ensuite et dans une moindre mesure, les services semi-urbains de taille petite à moyenne hébergeant des populations précaires (classe 5) sont également potentiellement en difficulté. Enfin, de très gros services urbains²³² (classe 4) ainsi que de très petits services qui doivent faire face à des investissements importants appartiennent à cette catégorie. Cette typologie permet de mettre en lumière une première conclusion intéressante de l'exercice : les effets du PAPH de modernisation diffèrent selon les profils de service.

²³² Grenoble, Saint-Martin-d'Hères, Échirolles et Pont-de-Claix.

Tableau 1.2.7. Classification de la modernisation future des services

Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4	Classe 5	Classe 6
6 services – Services de taille moyenne et non-producteurs d'eau (800 à 3 000 abonnés) – Des revenus élevés (27 à 50 k€/an par ménage en moyenne)	7 services – Une majorité de petits services (moins de 1 500 abonnés) – Des revenus élevés (26 à 60 k€/an par ménage)	14 services – Services très hétérogènes	10 services – Des services hyper urbains aux revenus peu élevés (18 à 22 k€/an par ménage en moyenne pour 5 000 à 50 000 abonnés) – Des services de petite taille et majoritairement producteurs d'eau aux revenus élevés (25 à 50 k€/an par ménage en moyenne)	7 services – Des services semi-urbains de taille petite à moyenne (150 à 4 000 abonnés) – Des revenus peu élevés (18 à 35 k€/an par ménage en moyenne)	3 services – Des petits services ruraux et montagnards producteurs d'eau (40 à 230 abonnés) – Des revenus moyens (autour de 30 k€/an par ménage en moyenne)

Source : Construction de l'auteur, 2014

Second résultat important, les augmentations de prix de l'eau aux amplitudes les plus marquées sont observées dans le cadre du scénario 1, or, c'est le scénario le moins volontariste en termes de mise en place du PAPH de modernisation. Ce résultat tend à montrer que le PAPH de modernisation nécessite d'être anticipé par les services et mis en œuvre précocement pour éviter des surcoûts ultérieurs²³³. Or, l'on sait que ce sont les gros services urbains qui ont la plus grande capacité à mettre en œuvre le PAPH de modernisation précocement et qui l'anticipent le plus. De ce fait, ce résultat tend à accentuer le premier en exacerbant les difficultés auxquelles certains profils de services pourraient être confrontés dans l'application du PAPH de modernisation.

À titre d'illustration, les graphiques d'augmentation des factures d'eau payées par les ménages entre 2011 et 2040 sont présentés dans les figures 1.2.5, 1.2.6. et 1.2.7.²³⁴.

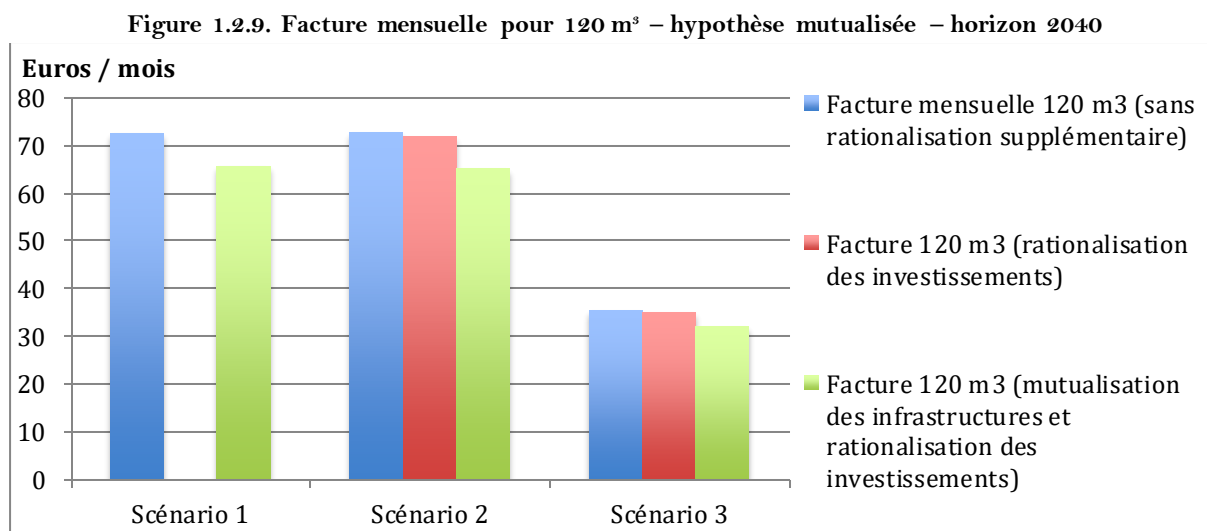
L'hypothèse fragmentée a permis de mettre en évidence que la modernisation des services varie suivant les caractéristiques socio-économiques des ménages et les politiques menées par les services.

²³³ Si ces politiques peuvent avoir un coût plus élevé à court terme, elles limitent à plus long terme le coût des investissements à réaliser.

²³⁴ Les augmentations « négatives » présentes sur les graphiques concernent les diminutions potentielles de prix pouvant être effectuées dans le cas où l'ensemble de la capacité d'autofinancement résiduelle des services est supprimé.

Face à ce constat, nous avons souhaité aller plus loin et tester l'hypothèse de mutualisation des services en nous demandant si cette hypothèse est une réponse suffisante pour garantir l'accès de tous au service d'eau à un prix acceptable.

Il semble que la mutualisation permette bien de contenir l'augmentation du prix de l'eau. Ainsi, en 2020, le prix du service eau et assainissement TTC ne devrait pas dépasser 4 € par m³ dans l'hypothèse la plus pessimiste. Pour les décennies suivantes, l'augmentation du prix serait limitée avec un prix final du service mutualisé en 2040 qui ne devrait pas dépasser 7,50 €/m³²³⁵. En ce sens, la mutualisation peut être vue comme un véritable levier pour améliorer l'acceptabilité du prix de l'eau. Le rapport est ainsi de 1 à 6 entre le prix total 2040 TTC mutualisé et celui de la collectivité la plus en difficulté au niveau individuel. En effet, si une facture de 70 euros par mois (**figure 1.2.9**) peut demeurer supportable pour certains ménages²³⁶, une facture de 400 euros par mois (cas le plus critique de l'hypothèse fragmentée) ne l'est plus en aucun cas (figures 1.2.5 et 1.2.6). À ce niveau, la facture est inacceptable pour l'ensemble des usagers.



Construction de l'auteur, 2015

Il faut rappeler de plus que ce sont les petites collectivités rurales et montagnardes qui sont les plus touchées par les augmentations de prix. Dans ce cas, il y a peu de chances que ces collectivités disposent des moyens financiers pour mettre en place des solutions afin d'éviter une prise en charge totale de la facture par les usagers les plus précaires. De ce fait, la

²³⁵ Ce prix paraît très raisonnable, surtout lorsqu'on le compare à des prix d'ores et déjà pratiqués dans certaines régions françaises en 2011 et dépassant les 10 euros/m³. D'après l'ONEMA, le prix global moyen de l'eau au 1er janvier 2013, pour une consommation annuelle de 120 m³, est de 3,85 €/m³ TTC.

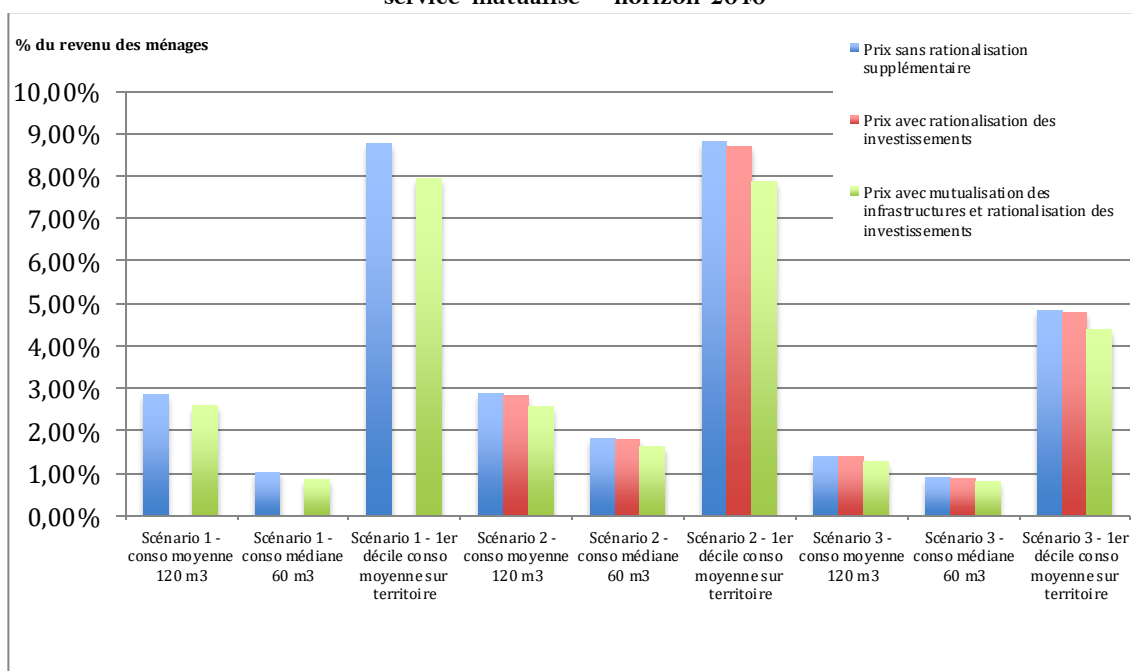
²³⁶ À condition que des mécanismes d'aide au paiement des factures soient mis en place à l'échelle du service pour les usagers les plus précaires.

mutualisation est bien une opportunité pour repenser à la fois la performance économique et la solidarité entre les usagers. Sans cette perspective, il y a peu d'issue pour les services les plus en difficulté si ce n'est de mettre en place un service « *low cost* » (TREYER et ISNARD, 2013).

D'autre part, si la mutualisation est un levier important pour assurer les investissements nécessaires à l'atteinte des objectifs de modernisation et améliorer l'acceptabilité de la facture payée par l'utilisateur, ça ne saurait être une solution miracle. En effet, on a pu observer au cours de l'analyse que le seuil des 3 % des revenus des ménages est dépassé dans la quasi-totalité des cas pour les habitants les plus pauvres, et ce, même dans le cas de l'hypothèse d'un service mutualisé (figure 1.2.10). Seule la tarification sociale permet de contenir l'acceptabilité des prix, mais une telle tarification repose nécessairement sur une solidarité plus forte des gros consommateurs ou des usagers les plus aisés vis-à-vis des usagers les plus précaires. Sa viabilité est donc fragile sur le long terme avec un risque d'augmentation de l'élasticité du prix de l'eau se traduisant par une diminution des consommations d'eau ou rendant le service inabordable pour ceux qui sont appelés à contribuer plus fortement.

De ce fait, la mutualisation doit être vue comme une solution possible, mais insuffisante à elle seule face au problème de la modernisation des services d'eau.

Figure 1.2.10. Acceptabilité des factures TTC (en fonction du revenu des ménages) – hypothèse d'un service mutualisé – horizon 2040



Source : construction de l'auteur, 2015

Plusieurs types de réponses peuvent être esquissés en réponse à ces résultats. On peut tout d'abord assouplir les règles retenues pour l'analyse, chaque hypothèse proposée pouvant être revue et discutée. On pourrait également imaginer l'adoption d'un nouveau PAPH, s'appuyant sur un mode de gouvernementalité critique et modifiant en profondeur les orientations du PAPH de modernisation. Par exemple, on pourrait imaginer à la suite de BARBIER *et al.* et HELLIER (2013), l'institution d'une taxe territoriale en termes de solidarité sur la facture d'eau permettant de financer certains travaux parmi les plus urgents (sécurisation, renouvellement du patrimoine, etc.). Des mécanismes de péréquation territoriale avec une harmonisation des prix pourraient également être mis en œuvre, ainsi qu'une politique sociale plus poussée permettant d'atténuer la pression de la facture d'eau pour les plus démunis.

Enfin, il est nécessaire de nuancer la portée des résultats par le fait que les scénarios d'anticipation sont des façons de prédire l'avenir qui comportent une large part d'incertitude, même dans le cadre de scénarios tendanciels.

Conclusion de la deuxième section du chapitre 1

À l'issue de la **section 2** du **chapitre 1**, nous avons mis en lumière les effets de l'application du PAPH de modernisation. L'exercice proposé a modélisé l'impact de la mise en œuvre du PAPH de modernisation dans l'agglomération grenobloise sur le long terme. Celui-ci aboutirait à renforcer les inégalités d'accès à l'eau entre les usagers des différents services. L'analyse a montré qu'à l'horizon 2040, la plupart des services seraient confrontés à une augmentation forte du prix de l'eau qui serait difficilement soutenable pour les usagers les plus précaires. Ce problème pourrait être particulièrement important pour les petits services montagnards producteurs d'eau. Cependant, même dans le cas d'un changement d'échelle des services d'eau, la modernisation du service métropolitain conduirait à une augmentation forte du prix et donc à une diminution de l'acceptabilité sociale de la facture d'eau d'un grand nombre d'habitants.

En ce sens, les résultats de la méthode ABAFAM confirment les constats déjà soulevés par plusieurs chercheurs concernant les effets cruciaux des enjeux de renouvellement du patrimoine et de baisse des consommations d'eau sur la durabilité de la gestion de l'eau (BARBIER et ROUSSARY, 2016 ; BARRAQUE et al., 2011 ; HELLIER, 2007).

Ils confirment le principal résultat de la **section 1** de façon empirique en mettant en lumière la dimension standardisée du PAPH de modernisation. Ce programme, en agissant de manière aveugle et en proposant une voie unique de modernisation à l'ensemble des services

d'eau, court le risque de ne pas produire les effets escomptés. En effet, les résultats de cette recherche révèlent que les instruments de modernisation s'avèrent difficilement adaptables aux caractéristiques de certains profils de services d'eau français (en l'espèce, les petits services montagnards producteurs d'eau ainsi que certains profils de grands services urbains en régie) sans hausses de prix vertigineuses et inacceptables pour l'utilisateur. Le risque est alors que les services d'eau peu en phase avec le PAPH de modernisation refusent de l'appliquer, le détournent, ou résistent d'une façon ou d'une autre aux injonctions de modernisation. Nous traiterons la question des résistances dans le **chapitre 2** de la thèse.

Conclusion du chapitre 1

Le tournant néolibéral des années 1980 a profondément impacté les politiques de l'eau en conduisant à une réforme de la gestion de l'eau dite de modernisation dans ses dimensions légale, politique et organisationnelle (BOLOGNESI 2014a ; 2014b ; 2013).

Nous avons mis en lumière la complexité des mécanismes qui ont produit la modernisation.

« The lack of attention paid to the construction of the dominant water management narrative stems partly from the extraordinary difficulty involved in untangling the various mechanisms that produced it » (TROTTIER et FERNANDEZ, 2010).

Le Programme d'Action Publique Hydrique (PAPH) de modernisation a été mis en place à partir d'un certain nombre d'alertes, d'orientations générales ainsi que d'objectifs, d'argumentaires et de raisonnements.

Celui-ci vise à renforcer l'efficacité du secteur de l'eau et l'atteinte d'objectifs environnementaux par les services. Ce PAPH conduit à un retrait de l'intervention publique directe de l'État au sein des territoires, à une inflation des Normes de gestion et des objectifs de performance pour les services ou encore à une dé-intégration du secteur. On assiste à une extension du pouvoir de l'État par le contrôle, au développement d'un *design* d'action publique polycentrique ainsi qu'à un renforcement du recours aux contrats pour pallier la diminution de la régulation étatique. Les problèmes de durabilité, d'optimum spatial, de concurrence deviennent centraux.

Outre la caractérisation du PAPH de modernisation, le **chapitre 1** a également permis de mettre en évidence certaines limites apparentes du programme qui interrogent ses modalités de mise en œuvre par les services d'eau.

Le premier résultat important de ce chapitre est que sous couvert d'une prétendue objectivité scientifique, le PAPH de modernisation dissimule des choix en matière de savoirs, de valeurs et d'idéologies.

En termes de savoirs, l'analyse a montré que les réformes reposent sur une connaissance scientifique spécifique, le savoir scientifique positiviste à prétention universelle. Les réformes de modernisation sont censées répondre à des problèmes hydriques universels et les solutions doivent pouvoir s'appliquer partout, quel que soit le contexte (les mêmes causes produisent toujours les mêmes effets). La méthode ABAFAM a questionné cette ambition des réformes en montrant les effets pervers associés à l'application des solutions du PAPH de modernisation à certaines catégories de services (notamment les petits services montagnards producteurs d'eau).

L'étude a également permis d'analyser la logique fonctionnelle et éconocratique sous-jacente aux réformes. En effet, nous avons pointé que l'objectif explicite des réformes en termes de rationalisation de la gestion des services d'eau induit une représentation des services d'eau abstraite, c'est-à-dire détachée du milieu urbain et naturel. Les instruments proposés par l'État sont supposés agir dans un environnement spatialement neutre dénué d'acteurs sociaux. Nous avons mis en doute cette logique sous-jacente des réformes en pointant les défaillances possibles des technologies de pouvoir associées à la modernisation du fait des comportements complexes des acteurs (émotions, culture, rapports de pouvoir, etc.).

L'analyse a également permis de pointer la vision simpliste et fragmentée des problèmes hydriques au sein du PAPH. Les problèmes sont dissociés, segmentés et ne sont jamais pris dans leur globalité (sauf en ce qui concerne le volet environnemental des réformes). Le risque est alors que le PAPH soit incapable de réguler les rétroactions qu'il engendre à d'autres échelles, produisant *in fine*, de nouveaux problèmes hydriques. La méthode ABAFAM a permis d'illustrer ce propos en montrant comment la superposition de la prise en compte de nombreux problèmes sans les penser ensemble dès l'origine questionne la capacité future des services à se moderniser.

Nous avons également montré que le PAPH de modernisation a été élaboré à une échelle globale en mobilisant des acteurs experts et des fonctionnaires européens. Ceux-ci ont eu tendance à surestimer le poids de l'État et des collectivités locales dans la gouvernance de l'eau et à sous-estimer celle des acteurs hydriques très territorialisés. Le risque est alors que

le PAPH de modernisation se trouve mis en concurrence avec d'autres stratégies portées par d'autres acteurs et qu'il ne soit pas appliqué par les acteurs gestionnaires de services d'eau.

En matière d'idéologie, l'analyse du PAPH de modernisation a mis en évidence que les réformes sont inspirées du mode de gouvernementalité néolibéral. Les mécanismes de marché et marchands sont au cœur des réformes. À ce titre, la méthode ABAFAM a montré que l'application des principes néolibéraux à la gestion de l'eau interroge la capacité de modernisation de certains profils de services (petits services montagnards producteurs d'eau, certains grands services urbains, etc.) et renforce les inégalités. Les effets des technologies de pouvoir néolibérales pourraient se traduire par des hausses très importantes du prix de l'eau difficilement acceptables pour les usagers (et pas uniquement les plus précaires). Même dans le cas de très grands services urbains marchands et mutualisés, il n'est pas certain que l'application du programme soit tenable à long terme pour l'utilisateur. Par ailleurs, l'étude a mis en lumière que les réformes de modernisation s'inscrivent dans un contexte social particulier où d'autres idéologies sont en concurrence avec le néolibéralisme. Le risque est que ces injonctions différentes en termes de gouvernementalité produisent des incohérences dans la gouvernance des services d'eau.

Ce résultat de recherche, montrant le rôle des connaissances, des valeurs et des idéologies dans le PAPH, est important, car il permet de rendre compte des relations de pouvoir qui sont intégrées au sein du PAPH. Ainsi, le PAPH de modernisation doit être appréhendé non pas comme un discours scientifique neutre sur les problèmes d'eau (comme il est habituellement présenté), mais comme la projection d'un discours scientifique spécifique propre à certains acteurs puissants détenteurs de savoirs caractéristiques et défenseurs de valeurs et idéologies particulières. Dans le cas du PAPH de modernisation, il semble que ce discours teinté de néolibéralisme conduise à renforcer les inégalités d'accès de l'utilisateur à un service d'eau de qualité et à un prix acceptable.

En fin de compte, l'analyse du PAPH repose sur une vision simpliste, causale et fragmentée de la gestion visant la rationalisation du secteur. On peut dès lors s'interroger à la fois : - sur la cohérence de ce discours spécifique avec la réalité organisationnelle de la gestion de l'eau sur le territoire et ; - sur l'appropriation de ce discours et de ces technologies de pouvoir par les acteurs territoriaux de la gestion de l'eau qui ne partagent pas nécessairement les mêmes savoirs, valeurs et idéologies que les réformateurs. On peut également questionner les conséquences potentielles de ces réformes sur les coûts de gestion de l'eau ainsi qu'en termes de justice sociale et environnementale.

Le deuxième résultat important de chapitre est lié au premier. Il concerne la standardisation des solutions proposées par le PAPH. L'analyse a mis en exergue que le programme s'appuie sur des règles du jeu, des IAP, des échelles et des mots d'ordre standardisés. Ce résultat est cohérent avec les conclusions de nombreux travaux de recherche qui ont montré que le néolibéralisme est porteur de discours globaux et a-territoriaux (BAKKER, 2009 ; 2008 ; EPSTEIN, 2005). Les solutions néolibérales visent tous les services d'eau de façon identique en cherchant à instaurer une compétition généralisée entre services²³⁷. Il s'agit pour les services de respecter le principe du *full cost pricing*, d'économiser l'eau, de compléter annuellement des indicateurs de performance ou encore de faire de l'utilisateur un consommateur. Ces technologies de pouvoir doivent être mises en place, quel que soit le profil du service, c'est-à-dire que le service soit en régie ou délégué, qu'il soit marchand ou non marchand, montagnard ou urbain. Or, ces technologies sont porteuses d'une représentation unique et universelle de ce qu'est un service d'eau, à savoir un grand service urbain et marchand porteur de valeurs compatibles avec le néolibéralisme. Ceci pose problème, car ces dispositifs s'avèrent peu adaptables à la variété des profils de services d'eau potable existants en France. Dans ce cadre, la modernisation de l'ensemble des services semble difficilement atteignable sur le long terme. Le PAPH de modernisation risque de buter sur d'innombrables résistances territorialisées.

Ce résultat est important, car il permet de montrer la faible adaptabilité du PAPH de modernisation et son aveuglement territorial. Le programme vise à insuffler une standardisation néolibérale de l'ensemble des services d'eau, mais il ne perçoit pas que les technologies de pouvoir qu'il propose sont difficilement appropriables par certains profils de services d'eau. On peut dès lors s'interroger sur les effets de la mise en œuvre du PAPH au sein des services d'eau les plus éloignés du modèle implicite de gestion de l'eau sur lequel se fondent les réformes (le grand service urbain marchand).

Un troisième résultat important de ce chapitre concerne la méthode d'analyse prospective et fonctionnelle visant à modéliser l'application du PAPH de modernisation. Cet exercice a abouti à la méthode ABAFAM, une méthode « gestionnaire » d'aide à la décision pour les services d'eau qui permet de mesurer les conséquences économiques et sociales et plus largement l'efficacité des réformes de modernisation. Cette méthode, utilisable par les

²³⁷ Ce résultat permet de dissiper un malentendu souvent présent dans les débats d'opinion à propos du néolibéralisme. Si les politiques néolibérales s'accompagnent de Normes de *soft-law* et de la promotion de mécanismes contractuels et négociés, ceci ne veut pas dire pour autant que la liberté du service d'eau concernant les solutions à adopter est plus importante puisque cette liberté ne s'exerce qu'au sein d'un jeu du marché aux contours contraints.

gestionnaires de service, est innovante, car elle permet de territorialiser les enjeux d'action publique en les adaptant à la spécificité des contextes de gestion des services d'eau. Elle facilite l'appropriation et le questionnement politique des objectifs d'action publique de la modernisation par les acteurs territoriaux. La méthode ABAFAM peut ainsi être utilisée pour anticiper des évolutions à venir et comme base de discussion entre agents des services, élus et usagers en vue de démocratiser les enjeux de gestion de l'eau. À l'échelle de l'agglomération grenobloise, la méthode a permis de dépasser les principales questions constamment débattues du prix de l'eau et du mode de gestion du service pour engager un vrai débat politique sur le contenu du programme.

Synthèse

Au terme de ce chapitre, nous avons présenté la portée et les limites du PAPH de modernisation. Nous avons montré que le PAPH est porteur d'une représentation spécifique, simpliste et a-territoriale des services d'eau potable. Le PAPH propose des solutions standardisées et universelles aux problèmes d'eau. Il est largement inspiré du mode de gouvernementalité néolibéral. De plus, il repose sur une vision compartimentée des problèmes hydriques se limitant à une représentation économique des enjeux.

À la suite de BAKKER (2009 ; 2008), on peut alors s'interroger sur l'existence de solutions universelles capables de répondre aux problèmes hydriques. En effet, la dimension territoriale de la gestion de l'eau est évidente (GHIOTTI, 2007 ; ALEXANDRE, 2004). Dans ce cadre, le risque est que les solutions proposées ne soient pas adaptées à la spécificité des problèmes hydriques propres à certains profils de services d'eau, ce qui peut conduire à l'émergence de résistances territorialisées aux réformes.

Partant de ce constat, nous proposons d'étudier plus finement dans le **chapitre 2** de la thèse l'appropriation des réformes de modernisation par différents profils de services d'eau.

Enfin, des axes d'approfondissement de ce chapitre pourraient consister en l'étude détaillée des modes de gouvernementalité critiques concurrents au néolibéralisme pour mieux comprendre les effets qu'ils sont susceptibles de produire sur l'application du PAPH de modernisation. Une autre voie de recherche pourrait être l'approfondissement de la méthode ABAFAM.

Chapitre II

**Évaluer l'étendue des
résistances territorialisées
aux réformes de
modernisation**

« À une pensée qui isole et sépare, il faut substituer une pensée qui distingue et relie. À une pensée disjonctive et réductrice, il faut substituer une pensée du complexe au sens originnaire du terme complexus : ce qui est tissé ensemble » (MORIN, 1999b : 101).

« [...] Résister, c'est rompre et faire revenir, commencer du nouveau pour faire retour, et faire retour pour initier un nouveau départ » (BERGEN, 2009 : 132)

« L'énigme à laquelle sont confrontés les chercheurs est la suivante : sur le terrain, l'appropriation des outils par les acteurs concernés est souvent surprenante, car souvent éloignée des intentions initiales des modélisateurs et des managers » (AGGERI et LABATUT, 2014 : 71).

Dans ce second chapitre, nous cherchons à mieux expliquer les raisons de l'échec apparent du Programme d'Action Publique Hydrique (PAPH) de modernisation à atteindre les objectifs fixés²³⁸. Notre montrons l'existence de résistances territorialisées au PAPH de modernisation, qui produisent des défaillances dans la gouvernance du secteur de l'eau. Nous prenons l'exemple de deux réformes controversées faisant partie intégrante du PAPH de modernisation : - les indicateurs de performance ; - les Normes de consumérisation de la relation à l'utilisateur. Les deux réformes font partie du volet économique du PAPH de modernisation (cf. **chapitre 1**).

Depuis 2009, les services d'eau français doivent renseigner annuellement une liste de 17 indicateurs spécifiques à l'eau potable²³⁹, qui viennent alimenter le Système d'Information sur les Services Publics d'Eau et d'Assainissement (SISPEA). L'AFB (ex-ONEMA), qui coordonne à l'échelle nationale cette collecte d'indicateurs, indique qu'ils doivent permettre « *d'avoir une vision de l'ensemble du service, du captage à la distribution, de sa performance et de sa durabilité à la fois sous l'angle économique, environnemental et social* » (site internet du SISPEA²⁴⁰). Les indicateurs de performance font naître un débat quant à leur efficacité et leur légitimité (NAKHLA, 2013). Si certains tendent à mettre en avant l'accès à des données contribuant à réduire l'opacité du fonctionnement du secteur (SALVETTI, 2013b), d'autres comme le journaliste scientifique Marc Laimé pointent jusqu'à « *l'échec cinglant* » des indicateurs de performance soulignant que « le SISPEA [n'aurait] jamais atteint les objectifs qui lui avaient été assignés » (LAIME, 2014)²⁴¹.

En matière de relation à l'utilisateur, un modèle plus orienté vers le destinataire émerge, s'inspirant de l'expérience des grandes entreprises publiques dans les années 1990. Sous l'impulsion des associations de consommateurs et de la réglementation européenne, on observe le glissement d'un usager-administré vers un usager-consommateur (PFLIEGER, 2007 ; NICINSKI, 2001). La relation de service public est désormais standardisée et repose sur un ensemble de droits que le service doit garantir à l'utilisateur au sein d'un Règlement de Service (RS)²⁴². La Commission des Clauses Abusives (CCA) assure une régulation de type

²³⁸ Le constat d'échec est partagé par de nombreux chercheurs et experts de la gestion de l'eau (cf. **chapitre 1**). C'est également un résultat du **chapitre 1** de cette thèse.

²³⁹ Auxquels s'ajoutent 19 indicateurs concernant l'assainissement collectif et 3 indicateurs concernant l'assainissement non collectif. Le remplissage des Indicateurs de Performance (IP) n'est devenu obligatoire qu'avec le décret du 29 décembre 2015 (pour les services d'eau de plus de 3 500 habitants).

²⁴⁰ <http://services.eaufrance.fr/observatoire/indicateurs-services-deau-potable>, consulté le 30-09-2016.

²⁴¹ Le journaliste scientifique pointe avant tout le faible remplissage des indicateurs de performance par les services d'eau.

²⁴² Le Règlement de Service (RS) est un document juridique obligatoire adopté par chaque service qui fixe les droits et obligations de l'utilisateur et du service d'eau.

soft-law du secteur en proposant des clauses de bonnes pratiques et des synthèses juridiques sur son site internet²⁴³. Certaines recommandations de la Commission sont ensuite reprises par le juge ou le législateur et acquièrent une valeur juridique.

Dans un billet récent (le même), Marc LAIME (2015), s'exprimant à propos de la Loi Hamon de 2014 (loi qui impose de nouveaux principes consuméristes devant être mentionnés dans les RS) énonçait un « sabotage », les services d'eau ayant décidé de ne pas appliquer les nouvelles mesures²⁴⁴.

En filigrane de ces critiques concernant ces deux réformes, on aperçoit un problème récurrent de l'analyse de la gouvernance des services publics locaux, à savoir l'écart entre la philosophie gestionnaire des réformes et son appropriation par les acteurs locaux.

Nous souhaitons contribuer à ce débat en étudiant les résistances à ces deux réformes de modernisation au sein de l'agglomération grenobloise.

Après avoir rappelé les objectifs et la méthodologie générale, nous analysons les résistances observées à chaque réforme étudiée en dissociant, les résistances relevant de stratégies individuelles et, celles ancrées dans le territoire. Les résistances sont observées à l'échelle des gestionnaires des services qu'ils soient publics ou privés.

Section 1 : Objectifs, méthodologie générale et grille d'analyse

1.1. Objectifs

Une littérature économique s'est développée sur les problèmes induits par le développement des Instruments d'Action Publique (IAP) dans le sillage de la théorie des choix rationnels et du Nouveau Management public (NMP). Face aux défaillances de la gouvernance²⁴⁵, cette littérature vise à définir « les règles de la “bonne gouvernance” dépolitisée qui permettent le jeu le plus efficace du marché et de ses acteurs » (LE GALES, 2014 : 302).

²⁴³ Recommandation n°85-01 : <http://www.clauses-abusives.fr/recom/85r01.htm> et recommandation n°01-01 : <http://www.clauses-abusives.fr/recom/01r01.htm>

²⁴⁴ Le journaliste scientifique pointe ici aussi le peu d'attention portée par les services d'eau à la mise en œuvre de ces textes nationaux.

²⁴⁵ « La gouvernance renvoie à la formation de règles qui réduisent les coûts de transaction et améliorent l'efficacité des politiques publiques en organisant la concurrence entre agences. Les questions de gouvernance sont limitées à la coordination et à l'efficacité de l'action collective pour corriger les défaillances du marché » (LE GALES, 2014 : 303).

Ces recherches²⁴⁶ se concentrent sur le *design* des politiques publiques (FINGER, KUNNEKE, 2011 ; MENARD, GHERTMAN, 2009). Dans ce champ, trois principaux axes d'analyse se démarquent. D'abord, l'analyse en matière de coûts de transaction vise à juger de la performance du processus de gouvernance à partir des caractéristiques des services et des difficultés de coordination. On se focalise sur les types de coûts de transaction qui peuvent émerger et les risques accompagnant la participation de chaque acteur (BAJERI, TADELIS 2001 ; MARSHALL, 2013 ; SPILLER, 2013). Certaines études ont porté spécifiquement sur le secteur de l'eau (GUERIN-SCHNEIDER, NAKHLA, 2012). Le second axe s'intéresse aux instruments de régulation et à la qualité des incitations qu'ils envoient. On étudie des modalités particulières de régulation telles que les *yardstick*²⁴⁷, *sunshine*²⁴⁸, *price-capping*²⁴⁹ *competitions* (BYATT, 2013 ; SPILLER, 2008) ainsi que le rôle et le fonctionnement des agences de régulation (BORTOLLOTTI *et al.*, 2011 ; 2013). Enfin, l'analyse de la structure des contrats (AGHION, HOLDEN, 2011 ; HART, MOORE, 1999) ainsi que celle portant sur l'allocation des droits de propriété se développe considérablement (DESRIEUX *et al.*, 2013 ; SAUSSIÉ *et al.*, 2009 ; DESRIEUX, 2009 ; CHONG *et al.*, 2006). Ces trois branches de la littérature s'appuient sur l'axiome selon lequel les problèmes de gouvernance découlent d'une incapacité des instruments de régulation à coordonner efficacement des relations plurilatérales. L'instrument vise initialement à réduire les asymétries d'information favorisant les comportements stratégiques opportunistes et à aligner les préférences des acteurs avec les objectifs des politiques publiques. Des revues critiques ont pu montrer les limites d'un tel *design* (BAKKER, 2010 ; MASSARUTO, 2007) sans pour autant remettre en cause l'axiome de départ. Un problème majeur de ces études est leur difficulté à penser les IAP comme des dispositifs de contrôle ou de normalisation, c'est-à-dire des dispositifs qui font l'objet d'interprétation, de réappropriation et de résistances par les acteurs. En fait, ces approches font comme si les IAP opéraient dans un environnement neutre au sein duquel les agents sont tous dotés d'une même rationalité comportementale.

²⁴⁶ Les recherches citées ici ne se situent pas toutes explicitement dans le cadre de la théorie économique standard (néo-classique) dont elles critiquent parfois certaines représentations.

²⁴⁷ Le concept de *yardstick competition* a été théorisé par SHLEIFER (1985). Il s'agit de créer une pseudo-concurrence au sein d'un marché où n'existe pas de concurrence directe (par exemple en situation de monopole naturel comme dans le cas de l'eau potable). Dans ce système, les différents opérateurs sont comparés sur la base d'indicateurs et de statistiques exhaustives (coût, performance, moyens, etc.) qui permettent au régulateur institutionnel de fixer de nouveaux objectifs. Ce type de régulation joue également sur la réputation des firmes en permettant une comparaison interfirmes. On crée ainsi une émulation par comparaison.

²⁴⁸ Le concept de *sunshine regulation*, ou régulation par coup de projecteur est un système de régulation au sein duquel l'utilisateur exerce une pression sur l'opérateur à travers l'opinion publique et les mécanismes démocratiques (élections par exemple). Dans ce cas, l'information n'est pas exhaustive ni permanente ; elle est ciblée sur des questions sensibles.

²⁴⁹ La régulation *price cap* ou prix plafond est un mécanisme qui permet de fixer sur plusieurs années un prix d'accès à l'infrastructure et ses modalités d'évolution. Ce mécanisme incite la firme à minimiser ses coûts et l'empêche de prélever de façon excessive une rente de monopole.

L'analyse politique a critiqué cette approche *mainstream*.

On peut citer les travaux menés dans le cadre de la théorie de la régulation publique (LUHMANN, 1999) qui montrent la difficulté croissante des régulateurs à impulser un changement « d'en haut » du fait du développement important des normes d'autorégulation au sein des organisations. Dans ce cadre, l'IAP se trouve confronté à d'autres instruments *ad hoc* et propres à un service d'eau avec lesquels il peut entrer en conflit. Il est alors vain d'espérer trouver un IAP générique en capacité de résoudre tous les problèmes hydriques.

Par ailleurs, on peut rappeler les critiques des auteurs s'inscrivant dans le courant interactionniste de l'analyse des politiques publiques qui ont montré dès les années 1970 que les Programmes d'Action Publique (PAP) (mais cela vaut aussi pour les instruments) ne doivent pas être appréhendés comme des actions reposant sur un cadrage cognitif et normatif rationnel (PRESSMAN et WILDAVSKY, 1973). Pour ces auteurs, l'action publique doit être entendue comme un processus approprié par les acteurs territoriaux qui, face à une trame générale, l'adaptent en fonction de leurs histoires, de leurs routines, et des proximités qu'ils nouent avec d'autres acteurs. Dès lors, les logiques d'accommodement et de mise en conformité *a posteriori* dominent l'objectif de conformité stricte à la règle.

Pierre LASCOUMES (1990) a précisé ce cadre de recherche avec la notion de norme secondaire d'application qui se décline en trois types : normes d'interprétation du cadre institutionnel, normes d'adaptation aux contextes locaux et normes de règlement de conflit. L'étude d'un PAPH devient indissociable de celle des normes secondaires et il n'est pas possible pour une organisation de se conformer strictement à celui-ci. Ainsi, il ne saurait y avoir de modèle optimum préalable d'un PAP au regard duquel on pourrait mesurer les écarts pour ensuite les corriger. Il n'y a pas une marche unique à suivre, mais un processus d'appropriation par les acteurs qui mettent en œuvre des réformes et ce processus suppose des modèles de coordination différenciés.

Les recherches plus récentes sur les IAP (LASCOUMES et LE GALES, 2014) critiquent les approches *top-down* qui appréhendent l'instrumentation de l'action publique dans une perspective fonctionnaliste. Pour ces auteurs, les IAP ne sont pas des outils neutres mis à disposition en vue de la résolution de problèmes politico-techniques. En effet, chaque outil est porteur d'une logique qui lui est propre. Un outil d'action publique est une institution au sens sociologique du terme qui induit ce qu'Etienne LEROY appelle des Modèles de Conduite et de Comportement (MCC) (LEROY, 2007 ; 1997) dont les effets ne peuvent être appréhendés que dans une situation d'action concrète. Dès lors, vouloir aligner les comportements des acteurs sur les objectifs assignés aux IAP en modifiant le *design* de la

gouvernance, c'est faire fausse route. Par exemple, un instrument peut faire carrière en dehors des objectifs qui lui ont été fixés à l'origine, en fonction de son degré d'appropriation par les acteurs²⁵⁰ et de son utilité concrète dans une situation donnée. Dans ce cadre, il semble utopique de prétendre pouvoir définir *a priori* un modèle standard et conforme d'utilisation de l'instrument.

Dans ce chapitre, nous nous situons dans une perspective proche en nous intéressant, non pas au *design* des réformes, mais à leurs modalités d'appropriation. Nous critiquons les réformes de modernisation en montrant qu'elles reposent sur des postulats insuffisants, voire erronés, et nous proposons une modélisation de l'appropriation des réformes par les acteurs gestionnaires des services permettant de mettre en lumière ce problème.

L'innovation de notre démarche consiste à ouvrir la boîte noire des pratiques découlant de la mise en œuvre des IAP en les appréhendant en termes de résistances territorialisées.

Nous utilisons le terme de résistance en référence à la tradition foucauldienne qui appréhende les techniques de pouvoir comme des dispositifs de normalisation (FOUCAULT, 2004a ; 1994).

En réponse à la contrainte de mise en œuvre des IAP par les acteurs territoriaux, les différents éléments du système service d'eau peuvent résister : de manière « passive » (dispositifs techniques incomplets ou défectueux, manque de compétences, etc.) ou « active » (contournement, petits arrangements stratégiques).

Ainsi, face à une « offre politique » en termes d'IAP proposée par l'Etat et qui se présente comme étant neutre et reposant sur des valeurs universelles (efficacité, légitimité, transparence, etc.), la « demande sociale » des acteurs territoriaux peut être différente. En effet, les valeurs intégrées aux IAP sont souvent réévaluées dans des contextes professionnels territoriaux en fonction de considérations plus pragmatiques, stratégiques ou politiques.

Par la notion de résistances territorialisées, nous cherchons alors à expliquer les pratiques d'appropriation différenciées des IAP par les acteurs qui mettent en œuvre des réformes. Nous nous inscrivons ainsi dans une perspective assez proche des travaux de James C. SCOTT (2009) en matière d'infra-politique tout en proposant une explication alternative

²⁵⁰ ...qui peuvent lui assigner de nouveaux objectifs et de nouveaux modes de coordination non prévus à l'origine.

aux phénomènes de résistance, qui renvoie non pas aux classes sociales, mais à des déterminants territoriaux²⁵¹.

Nous mettons en évidence que des facteurs aussi divers que l'agencement hydroterritorial du système local de gestion de l'eau, le degré d'information des acteurs locaux, ou encore la rationalité située de ces derniers interviennent dans la façon dont les réformes sont appliquées. Ces phénomènes conduisent à produire des résistances territorialisées. Il convient dès lors de mieux circonscrire analytiquement les résistances observées, de les caractériser finement et de s'interroger sur les profils des services impliqués de manière prioritaire dans ces dernières. Nous suivrons ce cheminement dans le cadre de notre démonstration. Au final, la caractérisation réalisée permettra d'évaluer le degré de territorialisation des résistances observées.

1.2. Méthode, grille d'analyse et présentation du cas

Nous introduisons un répertoire des facteurs de résistance²⁵² permettant d'évaluer de manière systématique les résistances constatées pour chaque service et réforme étudiés. Nous proposons ainsi une démarche de modélisation de la mise en œuvre des réformes en nous concentrant sur les cas de non-conformités.

En mettant à l'épreuve de notre répertoire les services d'eau potable de la région urbaine de Grenoble, nous mesurons l'intensité et l'ampleur de chaque type de résistance, puis par comparaison, nous identifions des profils de services résistants.

Nous proposons un répertoire de six facteurs de résistances possibles visant à caractériser l'ensemble des types de frictions possibles avec les Normes. Nous pouvons ainsi délier, ce qui relève de résistances individuelles et de résistances territorialisées.

²⁵¹ Les études déjà mentionnées effleurent la question territoriale sans jamais l'aborder de front. Elles évoquent des normes d'interprétation et des normes d'adaptation, voire des « systèmes d'interaction de proximité » (LASCOUMES, 2014 : 394) qui jouent sur l'application des Normes d'action publique. Notre ambition est d'aller plus loin en intégrant la dimension territoriale de la gestion de l'eau dans l'analyse.

²⁵² Il nous semble intéressant d'user de la notion de répertoire, empruntée au sociologue américain Charles TILLY (1984) et reprise par BELANGER et THUDEROZ (2010) plutôt que celle de typologie. La notion de répertoire permet d'insister sur les rationalités qui sous-tendent les résistances et de ne pas les cloisonner en catégories hermétiques. « Le répertoire suggère une mélodie, mais en improvisation libre » (*Ibid* : 446). Chaque situation de résistance est le fruit d'une composition issue de la palette des formes de résistance disponibles. On va ainsi pouvoir expliquer la complexité des dynamiques de résistance qui mixent différents types de comportements et rationalités et qui s'appuient également sur des objets techniques et structures héritées (des actants).

2.1. Stratégie empirique : combinaison d'approches quantitative et qualitative

Nous adoptons une approche mixte quantitative et qualitative (CRESWEL, PLANO CLARK, 2011) permettant de répondre aux deux dimensions des résistances (ampleur et nature) étudiées. À cette fin, nous avons mené une enquête de terrain entre 2011 et 2014 au sein de la Communauté de l'Eau, une plateforme des acteurs de l'eau de la région urbaine de Grenoble pour laquelle nous travaillons. Nous avons recueilli les données brutes nécessaires pour informer la dimension quantitative des résistances.

La démarche quantitative informe les tendances significatives tandis que la démarche qualitative permet d'appréhender la substance des résistances et de dresser des profils de services résistants.

Pour la dimension quantitative, nous créons un indicateur de résistance rendant compte de leur ampleur et intensité. Deux bases de données (une pour chaque réforme) sont constituées pour évaluer l'écart aux Normes des services d'eau dans l'application des deux réformes étudiées.

Par ailleurs, une enquête pluriannuelle menée auprès des services sert à récolter les données nécessaires pour caractériser l'organisation générale des services (nombre d'employés, mode de gestion, relation usagers, éléments financiers, etc.).

Pour la dimension qualitative, nous informons la nature des résistances selon un répertoire des résistances construit théoriquement et testé à partir d'entretiens, de *focus group*, et d'observations *in situ* réalisées dans le cadre de notre activité salariée, mais aussi de réunions de rendu intermédiaires. Cette étape est restreinte aux indicateurs et clauses consuméristes les plus sujets aux résistances.

Finalement, en croisant statistiquement les cas et les facteurs de résistance avec les caractéristiques générales des services, nous dégageons, pour chacune des réformes étudiées, des idéaux types de services « résistants ».

De ce fait, la fiabilité du dispositif de recherche repose sur la robustesse de la démarche, qui mêle approche qualitative et quantitative. En outre, le dispositif de recherche s'appuie sur une triangulation des données assurant la cohérence d'ensemble du corpus étudié.

2.2. Présentation du terrain grenoblois

Le périmètre étudié représente la structuration des services d'eau existante au 31 décembre 2014²⁵³ (cf. **carte 3**).

L'agglomération grenobloise se caractérise par une forte fragmentation de la gestion de l'eau avec un nombre de services supérieur au nombre de communes (53 services et 49 communes). La majorité des communes garde la compétence distribution d'eau. Environ deux tiers des services sont gérés en gestion publique et un tiers est en délégation de service public (contrats d'affermage et de gérance). La ressource est abondante, de grande qualité, à proximité des lieux de consommation ; ce qui n'entraîne pas, comme dans certaines régions, un regroupement des services à une échelle plus large, ni un recours massif à la délégation de service public. Au contraire, ces spécificités permettent aux usagers de bénéficier de prix de l'eau globalement peu élevés en comparaison à d'autres zones géographiques. Néanmoins, les atouts de la région sont à nuancer, le caractère montagnard et la topographie défavorable de certains services pouvant également être à l'origine de contraintes de gestion et de surcoûts. Cette situation particulière fait de l'agglomération grenobloise un cas particulièrement intéressant à étudier, car l'organisation de l'eau y est très fragmentée. Sur un périmètre rapproché cohabitent des modèles de gestion très différenciés. D'un côté, on note l'existence de grands services en gestion publique (ou privée pour un nombre limité de services), dont on peut faire l'hypothèse qu'ils sont davantage modernisés, car en capacité technique, financière et humaine d'incorporer le modèle cognitif promu par les réformes dans leurs pratiques de gestion ; de l'autre côté, on peut observer une myriade de petites structures souvent productrices et distributrices d'eau et situées dans un environnement semi-montagnard. Ces services sont organisés de manière très autonome suivant un régime proche d'un fonctionnement en termes de communs (OSTROM, 2010). Ils sont peu habitués à l'application de normes rigides, suivant des logiques *top-down* et disposent de capacités technico-économiques limitées. On peut faire l'hypothèse que ces services sont globalement plus résistants aux réformes.

Le contexte politico-institutionnel grenoblois est singulier. Jusqu'au XIX^e siècle, l'eau représente une menace et un coût du fait d'inondations récurrentes, éloignant l'eau potable des priorités des pouvoirs locaux. Ensuite, sous l'impulsion du progrès scientifique et technique, mais aussi du fait de la découverte de ses spécificités territoriales (qualité

²⁵³ Depuis le 1^{er} janvier 2015, la situation a évolué avec une rationalisation progressive du nombre de structures compétentes en eau potable sous l'effet de la loi de Modernisation de l'Action Publique et d'Affirmation des Métropoles dite « loi MAPAM » du 27 janvier 2014 rendant obligatoire le transfert de la compétence eau potable des communes vers la Métropole.

exceptionnelle, abondance, faible coût de mobilisation), l'eau passe de contrainte à ressource pour les acteurs. Les représentations des acteurs évoluent, transformant la ressource en eau en moteur du développement économique de l'agglomération (papèteries, hydroélectricité et plus récemment nanotechnologies, etc.) (BROCHET, 2015b). Les pouvoirs publics accompagnent ce développement économique de la ville et l'intervention publique locale concernant la desserte en eau potable des habitants s'accroît fortement dans la première moitié du XX^e siècle. Certains élus adoptent des comportements stratégiques pour faire financer les budgets municipaux par la vente d'eau. Des institutions de l'eau et pouvoirs urbains se constituent. LE BRAS (2003) montre que ces institutions, via la cristallisation de conflits, de compétitions pour la desserte et pour la rationalisation de la carte hydroterritoriale, participent au maintien d'une « intercommunalité faible » à l'échelle de l'agglomération. Cette histoire continue de structurer le territoire en opposant ville-centre et périphérie. La variété et la multiplicité des enjeux favorisent la diversité et l'intensité des résistances. Ces caractéristiques font de l'agglomération grenobloise un territoire privilégié pour tester notre répertoire.

Du fait des caractéristiques variées des services d'eau présents sur le territoire (grands services urbains, services semi-urbains et ruraux), le terrain grenoblois est particulièrement pertinent pour une étude sur les résistances.

2.3. Proposition d'un répertoire des facteurs de résistance aux réformes²⁵⁴

Le répertoire des facteurs de résistance permet de diriger l'analyse empirique de manière systématique, de façon à pouvoir développer la comparabilité des cas et tester des inférences théoriques. Il s'appuie sur les travaux de LE BOUHRIS et LASCOUMES (2014), SAURUGGER (2012) et COMMONS (1934) pour identifier les résistances et sur ceux de OSTROM (2005 ; 2011), SALETH et DINAR (2004 ; 2005) ainsi que SALETH et MENARD (2013) pour définir les critères permettant la caractérisation. Si, en l'état, le répertoire est appliqué et adapté aux questions des indicateurs de performance et de consumérisation de la relation à l'utilisateur, il n'en demeure pas moins construit de manière à permettre de le transposer à d'autres questions ou cas de blocages institutionnels impliquant des actants²⁵⁵ et des mécanismes techniques de gouvernance.

²⁵⁴ Les six facteurs de résistance du répertoire ont été proposées par l'auteur de la thèse à partir de ses propres observations. Ce répertoire « sommaire » a ensuite été discuté et enrichi par Yvan Renou et Thomas Bolognesi. Le fruit de ce travail collectif a permis de définir et circonscrire les résistances à partir de catégories précises et clairement délimitées (élaboration des critères du répertoire, de leur dimension temporelle, etc.).

²⁵⁵ Nous entendons par objet actant les entités non humaines (naturelles et artificielles) qui participent au social (LATOUR, 2006 : 79). À noter que les objets actants ne peuvent qu'influencer une action dans sa réalisation et

Nous identifions et définissons des résistances aux IAP. L'attention est portée au déroulement des activités, aux actions qui, encastrées dans des réalités organisationnelles complexes, sont envisagées comme des trans-actions (COMMONS, 1934). Ces dernières sont inscrites dans une temporalité singulière, située entre un « passé finissant » et un « futur déjà là ». Le croisement de ces variables avec les trois dimensions classiques des instruments de gouvernance (socio-matérielle, socio-évaluative et politico-institutionnelle) permet de clarifier les six types de résistances identifiés (**Tableau 2.1.1**). Les deux premiers renvoient aux objets actants et les quatre suivants impliquent les acteurs. La dimension « passé finissant » renvoie aux marges de manœuvre des acteurs dans un environnement dont ils maîtrisent partiellement la complexité. La dimension « futur déjà là » rend compte du poids de l'histoire et des déterminismes territoriaux dans l'apparition des résistances.

Tableau 2.1.1 : Résistances et temporalité

Conditions de déploiement du cours d'action	Dimension temporelle du cours d'action	
	« passé finissant »	« futur déjà là »
Conditions socio-matérielles	Résistances techniques : relatives à un déterminisme technique, à une dépendance de sentier technologique. Ex : Des compteurs imprécis, mal dimensionnés ou l'usage de logiciels de facturation inadaptés témoignent de la résistance « physique » des instruments de gouvernance, nuisant à l'efficacité des dispositifs de pilotage des services d'eau.	Résistances structurelles : relatives à un manque de cohérence entre les composantes socio-techniques du système hydrique, entravant l'évolution de ce dernier. Ex : Elles concernent par exemple l'absence ou le mauvais emplacement des compteurs (avant ou après les réservoirs de stockage, etc.) ou un statut juridique inadapté du service par rapport à la représentation implicite du service d'eau contenue dans les réformes de modernisation.
Conditions socio-évaluatives	Résistances interprétatives : liées aux acteurs chargés de mettre en œuvre la réforme de modernisation et dont l'interprétation produit des défaillances et des distorsions dans l'activité. Ce type de résistance se révèle majoritairement involontaire et peut provenir d'un manque de compétence ou de compréhension de l'acteur tout comme de problèmes de définition ou de complexité des dispositifs de pilotage des services d'eau contenus dans la réforme.	Résistances cognitives : résistances qui proviennent de représentations, logiques et pratiques différenciées entre le modèle de comportements proposé par la réforme et celui des acteurs. Elles trouvent leurs origines dans des représentations différenciées ou encore dans l'existence de normes endogènes qui entrent en conflit avec les Normes et pratiques véhiculées par la réforme.
Conditions politico-institutionnelles	Résistances stratégiques : résistances propres aux acteurs dotés d'une forte anticipation (exploitation de marges de manœuvre dans le cours d'action), reposant sur des comportements intéressés. L'omission stratégique (intentionnelle ou non) ou une mise en œuvre « de façade » de la réforme peuvent entrer dans ce cas de figure.	Résistances territoriales : résistances reposant sur une proximité multiforme entre acteurs et les conduisant à définir des projets pour les services d'eau incompatibles avec celui porté par la réforme de modernisation. Elle repose donc sur un « agir projectif », encastré territorialement et porteur de finalités idiosyncrasiques.

Source : BROCHET, BOLOGNESI, RENOU, 2016

sa mise en œuvre. Ils ne peuvent pas agir comme des acteurs humains, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas capables de stratégies et de prises de décision.

Afin de caractériser ces types de résistance et de permettre leur observation, quatre critères viennent renseigner chacune des résistances. Chaque critère possède de 2 à 6 modalités (cf. **tableau 2.1.2**).

- **Origine** : facteurs catalysant la résistance. Elle implique trois types de catalyseurs : les dispositifs et agencements, la rationalité des acteurs et la territorialité. L'origine permet de préciser si les résistances sont externes ou internes à l'acteur, d'une part, et relatives à des instruments, aux compétences de l'acteur ou au territoire dans lequel il s'insère, d'autre part.
- **Participants** : acteurs ou actants porteurs de la résistance. Ils peuvent être des objets actants, des acteurs individuels, des acteurs organisationnels ou des acteurs territoriaux. Ce critère est des plus importants, car il peut permettre d'identifier des groupes cibles d'une politique publique (MULLER, 2015b).
- **Média** : support et véhicule de la résistance. L'identification de ces médias s'appuie notamment sur les travaux de LE ROY (1997, 2007) et nous en retenons cinq différents : l'objet technique, le système technique local, les rapports de pouvoir, les règles générales et impersonnelles, les modèles de conduites et de comportements.
- **Échelle** : niveau auquel se manifeste la résistance. Nous retenons trois échelles qui renvoient à la littérature classique sur les organisations : l'infra-service, le service et le territoire.

L'intentionnalité est une notion qui apparaît de plus en plus importante dans l'analyse du rapport des individus aux institutions comme aux organisations (MUNOZ, ENCINAR 2014; HODGSON, 2006), mais ne figure pas parmi nos critères. Après en avoir testé la pertinence, il ressort de cela que l'intentionnalité ne constitue pas un critère déterminant pour distinguer entre eux les différents types de résistance²⁵⁶.

La notion de territoire apparaît à plusieurs reprises. Elle qualifie à la fois une résistance et une origine de la résistance. Nous définissons le territoire, dans la poursuite des travaux de AMIN et THRIFT (2002), comme un élément dynamique mettant en relation des ressources économiques, cognitives et politiques. Il s'agit donc d'un terreau situé géographiquement sur lequel les acteurs peuvent fonder leurs actions, soit par contrainte, soit par opportunité. Dès lors, les acteurs co-évoluent avec le territoire dans lequel ils s'insèrent. Celui-ci peut ainsi être un support pour les résistances et une ressource pour les porteurs de la résistance.

²⁵⁶ Pour plus de détail à ce sujet, se référer au paragraphe relatif à la présentation de notre grille de lecture en termes de résistances territorialisées.

Tableau 2.1.2 : Critères du répertoire

Critère	Caractéristiques	Définition
Origine		Facteur catalysant la résistance
	Dispositifs et agencements	Moyens techniques et organisationnels vecteurs d'échanges entre des acteurs humains et des actants non humains et porteur d'une dimension symbolique
	Rationalité des acteurs	Capacité cognitive ou volonté du participant
	Territorialité	Pratiques collectives partagées par un réseau d'acteurs et ancrées dans un espace plus large que la localisation d'un acteur micro-économique
Participants		Actant portant la résistance
	Objet actant	Entité non-humaine au cœur des réseaux sociotechniques
	Acteur individuel	Acteur agissant sans renvoyer à un groupe
	Acteur organisationnel	Acteur ou regroupement d'acteurs formés afin d'assurer une activité technico-économique (service d'eau)
	Acteur territorial	Acteur ou regroupement d'acteurs inscrit dans une logique plus large que l'activité technico-économique de fourniture de service et lié à des pratiques et des intérêts informels localisés.
Média		Support et véhicule de la résistance
	Objet technique	Outils de production de l'activité (compteur, réservoir, etc.)
	Système technique local	Agencement spécifique d'objets techniques (canalisations, réservoirs, compteurs, etc.) permettant d'assurer une fonction (desserte en eau)
	Rapports de pouvoir	Pouvoir d'un acteur dans un réseau d'acteur
	Règles générales et impersonnelles	Institutions formelles encadrant l'activité (lois, règlements, décrets arrêtés, etc.)
	Modèles de conduites et de comportements	Institutions informelles guidant la pratique des acteurs (coutumes, croyances)
Échelle		Niveau auquel se manifeste la résistance
	Infra-service (acteur)	Niveau de l'individu
	Service	Niveau de l'organisation du service d'eau
	Territoire	Niveau des pratiques et projets partagés entre acteurs

Source : BROCHET, BOLOGNESI, RENO, 2016

Le **tableau 2.1.3** présente le répertoire. Afin de faciliter la compréhension de chacune des résistances, en plus des critères, le tableau illustre et présente le type d'incidence de chaque résistance.

Tableau 2.1.3 : Répertoire des résistances

Type de résistance	Résistance technique	Résistance structurelle	Résistance interprétative	Résistance stratégique	Résistance cognitive	Résistance territoriale
Exemple	Dysfonctionnement technique des compteurs (métrologie)	Absence de compteur sur le réseau Emplacement ou type des dispositifs de mesure qui ne permettent pas d'appliquer la formule énoncée Contexte géographique	Manque de précision dans la définition des indicateurs et interprétations différenciées en découlant	Détournement d'un indicateur pour l'accès aux subventions Détournement d'un indicateur pour la reconnaissance auprès de la hiérarchie/de l'autorité organisatrice/de la société locale Omission ou neutralisation Refus de voir une priorité dans le remplissage des indicateurs	Définition endogène de certains indicateurs entraînant une représentation faussée Cloisonnement professionnel conduisant à un évitement de certains paramètres Représentations de l'enjeu	Contre-projets territoriaux à la mise en place des indicateurs Lobbying territorial conduisant au détournement de certains indicateurs Proximité des metteurs en œuvre et destinataires mais absence de proximité avec les concepteurs
Définition	Résistance liée aux dispositifs techniques et à leurs dysfonctionnements éventuels	Résistance impliquant la structure et l'histoire technique de l'organisation ainsi que ses relations avec le cadre dans lequel elle s'insère	Résistance liée à l'acteur chargé de renseigner les indicateurs et dont l'interprétation produit des défaillances et des distorsions dans l'activité	Résistance individuelle, ou propre aux acteurs d'un service d'eau ou du territoire, reposant sur l'utilisation d'une méthodologie/tactique réfléchie dans l'optique d'atteindre un objectif donné	Résistance qui provient de représentations, logiques et pratiques différenciées entre le modèle proposé par les indicateurs de performance et celui des acteurs	Résistance reposant sur une proximité cognitive, institutionnelle, organisationnelle et géographique entre acteurs
Origine	Dispositifs et agencements	Dispositifs et agencements	Rationalité	Rationalité	Territorialité Rationalité	Territorialité Rationalité
Participants	Objets actants, acteurs individuels ou organisationnels	Objets actants, acteurs individuels ou organisationnels	Acteurs individuels	Acteurs individuels, organisationnels ou territoriaux	Acteurs individuels, organisationnels ou territoriaux	Acteurs territoriaux
Média	Objet technique	Système technique local	Règles générales et impersonnelles	Rapports de pouvoir entre acteur	Modèles de conduites et de comportements	Modèles de conduites et de comportements
Echelle	Service d'eau	Service d'eau	Individus	Individus, service ou territoire	Individus, service ou territoire	Territoire
Anticipation	Absence d'anticipation de la résistance	Anticipation de la résistance mais incapacité à la résoudre	Absence d'anticipation de la résistance	Anticipation de la résistance permettant un comportement opportuniste	Absence d'anticipation de la résistance	Anticipation de la résistance permettant d'en faire une ressource territoriale pour l'action
Type d'incidence	Absence d'incidence sur la gestion du service Incidence sur la remontée d'information Maintien de l'ordonnancement normatif	Incidence sur la gestion du service Incidence sur la remontée d'information Reconfiguration de l'ordonnancement normatif	Possible incidence sur la gestion du service Incidence sur la remontée d'information Reconfiguration de l'ordonnancement normatif	Possible incidence sur la gestion du service Incidence sur la remontée d'information Créativité au sein de l'ordonnancement normatif	Possible incidence sur la gestion du service Incidence sur la remontée d'information Créativité au sein de l'ordonnancement normatif	Possible incidence sur la gestion du service Incidence sur la remontée d'information Créativité au sein de l'ordonnancement normatif

Source : Brochet, Bolognesi, Renou, 2016

Conclusion de la section 1 du chapitre 2

En synthèse, on peut rappeler que la construction du répertoire des facteurs de résistance s'est faite de manière progressive et en suivant une démarche abductive. Les résultats des enquêtes et des *focus groups* ont conduit à identifier des causes et des facteurs de blocage au remplissage et au calcul des indicateurs de performance et au respect des dispositions consuméristes dans les Règlements de Service (RS). Ensuite, l'analyse comparative des incohérences observées a fait émerger des facteurs de résistance distincts classés en termes de catégories spécifiques. Cette démarche a abouti à la construction d'un répertoire des facteurs de résistance aux réformes.

Section 2 : Les résistances territorialisées aux indicateurs de performance des services d'eau

Après avoir présenté notre grille d'analyse générale et commune aux indicateurs de performance et aux règlements de service dans la **section 1** de ce chapitre, nous la testons dans cette **section 2** avec l'exemple de la mise en œuvre des Indicateurs de Performance (IP) dans l'agglomération grenobloise²⁵⁷. Nous caractérisons dans un premier temps spécifiquement cette réforme (histoire, portée, limites) puis nous présentons la méthodologie qui nous a permis de quantifier et qualifier les résistances territorialisées aux IP. Enfin, nous procédons à l'analyse des résistances proprement dite et à la caractérisation des résultats.

2.1. Présentation de la réforme

2.1.1. Histoire de la réforme

À partir du milieu des années 1980, le modèle de régulation des industries de réseaux en Europe évolue.

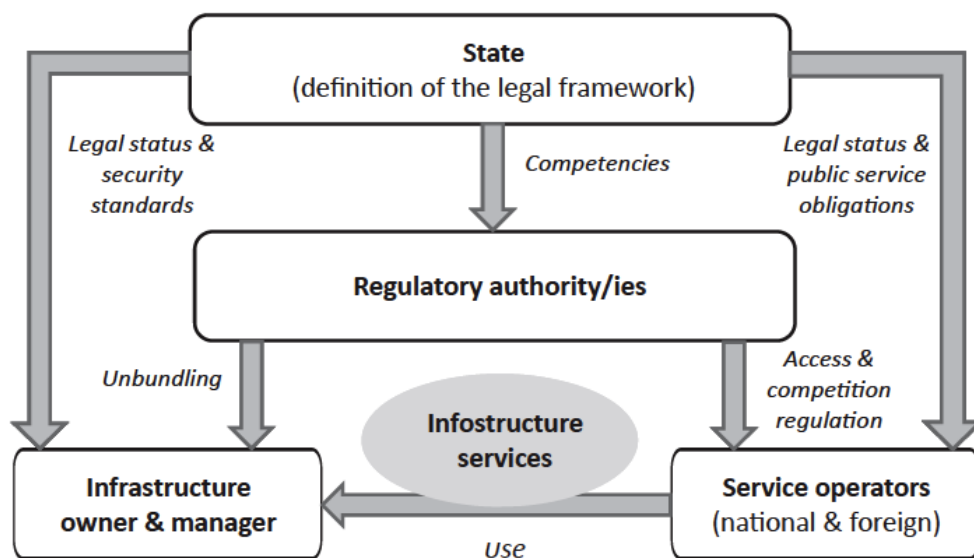
Analytically, the new model of regulation of network industries is structured by the transition from an integrated management to an unbundled organisation of these sectors. The common point of these reforms consists, to different degrees, of the implementation of a new model of regulation (Joskow, 2006), which can be described in terms of four main lines of reforms : - the implementation of market

²⁵⁷ Cette section est issue d'un article coécrit avec Thomas Bolognesi (UNIGE, ISE) et Yvan Renou (Univ. Grenoble Alpes), article publié dans la revue *Développement Durable et Territoires* en décembre 2016 et disponible en ligne : <https://developpementdurable.revues.org/pdf/11375>

competition through the opening of third party access to the network ; - the creation of a new sector-specific regulatory authority to guarantee the enforcement of competition in a non-discriminatory way ; - the unbundling of the incumbent firm through the formal or at least functional separation of service operation and infrastructure ownership ; - the proposal of public service obligation and security standards (PFLIEGER et CSIKOS, 2012 : 430).

La **figure 2.2.1.** résume la nouvelle architecture du modèle de régulation des industries de réseaux qui émerge à la fin des années 1980.

Figure 2.2.1. Architecture institutionnelle du nouveau modèle de régulation des industries de réseau.



Source : PFLIEGER et CSIKOS, 2012 : 430

Ce tournant n'épargne pas le secteur de l'eau. La vision technique historique du service d'eau s'enrichit d'une dimension gestionnaire (NAKHLA, GUERIN-SCHNEIDER, 2003). La décennie suivante, la France, tout comme de nombreux pays européens, commence à s'interroger sur le type de régulation à mettre en place dans le secteur de l'eau. L'attention accrue portée à la performance des services²⁵⁸, le besoin identifié d'information de l'utilisateur et les défis en lien avec le développement durable (renouvellement des réseaux d'eau, gestion globale de la ressource, etc.) font émerger un besoin d'encadrement du secteur. L'idée est de lutter contre les problèmes d'asymétrie d'information et de manque de concurrence, qui sont prégnants en situation de monopole naturel. En France, les problèmes identifiés sont en partie liés au processus de décentralisation et à la suppression de la tutelle historique de l'État sur la gestion des services qui font apparaître un besoin d'outils de pilotage des

²⁵⁸ À l'appui de cet argument, on peut rappeler que le Forum Mondial de l'Eau de Marseille de 2012 met la question de la performance au centre des débats.

services²⁵⁹. Ces outils doivent permettre de lutter contre les comportements opportunistes. En effet, il s'avère impossible pour les collectivités, autorités organisatrices des services, de prévoir contractuellement l'ensemble des situations possibles (CHAUCHEFOIN, 2008).

La décennie 1990 est également marquée par une augmentation importante et continue des prix de l'eau qui mène à un contexte de défiance généralisée des usagers envers les opérateurs, le prix étant alors le seul indicateur de performance (informel) du service accessible à l'utilisateur. Des observatoires des prix de l'eau se multiplient, mais cette évaluation par les prix se révèle peu satisfaisante pour rendre compte de la performance réelle des services.

L'Angleterre sert de modèle à de nombreuses organisations internationales pour la mise en œuvre d'une réforme du secteur de l'eau. En effet, en réponse à la privatisation et à la centralisation de la gestion de l'eau en 1973, le pays a créé une agence de régulation indépendante, l'OFWAT (en 1989), qui semble répondre aux enjeux identifiés en termes d'information et de performance.

Cependant, le modèle anglais est très différent du modèle français. La France a développé historiquement « un système de régulation sans régulateur » au niveau national (LORRAIN, 1995), érigé en modèle français de gestion de l'eau. D'une part, la centralisation régionale du modèle anglais diverge de l'organisation décentralisée française du secteur de l'eau ; d'autre part, la régulation a historiquement été exercée prioritairement en France par des mécanismes économiques et administratifs (concurrence pour l'obtention des contrats de délégation de service public, règles et Normes mises au point par la puissance publique) et non par une institution formelle (IGD, 2004 : 5)²⁶⁰. Enfin, les réformateurs français sont conscients que le modèle anglo-saxon ne permet pas de maximiser la libéralisation du secteur du fait de problèmes liés à l'indépendance de l'autorité de régulation et au poids des firmes historiques qui accorde à ces dernières un avantage certain en matière de connaissance et d'optimisation des infrastructures (PFLIEGER, 2012 : 428).

²⁵⁹ En effet, dans les années 1990, du fait de l'absence de contrepoids institutionnel aux opérateurs privés, le secteur de l'eau a été émaillé de scandales à répétition (à Grenoble, mais également à Saint-Denis-de-la-Réunion ou à Saint-Étienne). À la suite de la découverte de ces contrats abusifs et de pratiques de corruption, un cadre juridique contraignant est adopté avec les lois SAPIN (1993), BARNIER (1995) et MAZEAUD (1995). Il vise à stimuler et encadrer les mécanismes de concurrence dans le secteur de l'eau.

²⁶⁰ Le modèle de gestion des services d'eau en France est donc marqué par une asymétrie forte entre des opérateurs puissants et des collectivités morcelées, notamment en milieu rural, et par une régulation faible via de nombreuses institutions non coordonnées (Conseil d'État, Conseil de la concurrence, Cour des comptes, Direction générale de la santé, etc.) (CANNEVA et GUERIN-SCHNEIDER, 2011a : 215). D'autres pays comme l'Italie ou l'Allemagne n'ont pas non plus adopté d'agence de régulation et ont préféré des procédures classiques de coordination administrative. Néanmoins dans ces pays et à la différence de la France, la grande majorité des opérateurs dans le domaine de l'eau sont publics.

L'idée des réformateurs français²⁶¹ est donc de mettre en œuvre une réforme inspirée du modèle anglais tout en cherchant un mode d'organisation original réaffirmant « le principe d'une organisation décentralisée » et « sa capacité d'adaptation face à la diversité des situations locales » (RAPPORT N° 2004-0062-1, 2005 : 10).

Parallèlement aux réflexions françaises, de nombreux travaux sont menés sur la mise en place d'Indicateurs de Performance (IP) des services d'eau à l'échelon international. Il s'agit de répondre au problème de manque d'efficacité du secteur de l'eau en proposant de nouveaux outils d'évaluation et de comparaison entre services afin de stimuler la performance, mais également d'améliorer la transparence de la gestion auprès des usagers²⁶². L'International Water Association (IWA) joue un rôle de précurseur dans le développement des IP des services d'eau en organisant dès 1997 un groupe de travail dédié au sujet (ALEGRE et BAPTISTA, 1997). L'objectif pointé par l'IWA est de faire des indicateurs un outil de management des services à la fois externe (*benchmarking* entre services) et interne (évolution historique de la performance d'un service) des services d'eau. Plusieurs manuels techniques visant l'amélioration de l'efficacité et de l'efficacités du secteur de l'eau par les IP sont publiés dans le cadre de ce groupe de travail (ALEGRE, 1999 ; 2016). Le Portugal est un des premiers pays à se saisir des travaux de l'IWA et à proposer dès 2004 une liste de 20 IP applicables aux services d'eau. Des discussions s'engagent également à ce sujet en France dans un contexte particulier qui a vu le projet porté par Dominique Voynet (depuis 1998) de créer une agence nationale de régulation, le Haut Conseil du service de l'eau et de l'assainissement (HCSEA) abandonné (en 2002) (CANNEVA et GUERIN-SCHNEIDER, 2011a : 215). L'approche par les résultats et les objectifs à atteindre est finalement la solution retenue par la nouvelle majorité, car elle est considérée comme étant adaptée au contexte français et comme permettant de restaurer la confiance de la relation collectivité-opérateur-usager. La Cour des comptes valide cette option dans son rapport de 2003 (COUR DES COMPTES, 2003) tout comme l'Institut de Gestion Délégué (IGD) en 2004 :

« Si la solution d'une agence de régulation créée ex nihilo ne paraît pas s'imposer dans le contexte français, il est certain en revanche que la production d'informations fiables par les acteurs eux-mêmes,

²⁶¹ Et en premier lieu les lobbyistes de l'oligopole de l'eau... (le terme oligopole de l'eau a été employé pour montrer la domination du secteur de l'eau français par trois grandes firmes multinationales : Véolia, Suez-Lyonnaise et SAUR (LORRAIN, 2003)).

²⁶² Les indicateurs de performance sont appréhendés par leurs promoteurs comme des outils d'objectivation visant la comparaison des performances (dans le temps et entre services) (PAYEN et ROCHE, 2011 : 14). Ils doivent permettre la fixation d'objectifs clairs et précis et être des outils de contrôle de la mise en œuvre d'objectifs prédéfinis (ALEGRE et SALGADO, 2011 : 59). Ils ont également pour objectif de fournir des informations clé en main pour le pilotage en soulignant les forces et faiblesses des différents services.

sur une base volontaire, souple et décentralisée, s'inscrit dans l'esprit du modèle français et qu'elle est source d'efficacité du système » (IGD, 2004 : 7).

Le Ministère de l'Écologie et du Développement Durable (MEDD) charge la FNCCR et l'ENGREF d'élaborer un ensemble d'indicateurs. D'autres démarches visant la production d'IP sont menées en parallèle par différents acteurs de l'eau (CEMAGREF, AFNOR, SPDE, DDAF, IGD, etc.). Une synthèse des travaux réalisés est demandée par le directeur de l'eau du Ministère de l'Écologie et du Développement Durable (MEDD) en 2004. Cette synthèse propose une liste d'indicateurs communs à plusieurs groupes de travail (associations de consommateurs, firmes, instituts de recherche, etc.). Elle est présentée comme étant une réponse aux différents enjeux identifiés dans le secteur de l'eau à court, moyen et long terme (sécurité de la ressource en eau, renouvellement des réseaux, amélioration de la relation à l'usager). Cependant, à sa lecture détaillée, il apparaît que cette liste est également le fruit d'arbitrages et de rapports de pouvoir entre acteurs (opérateurs, collectivités, usagers, etc.) (CANNEVA et GUERIN-SCHNEIDER, 2011b)²⁶³.

Ce travail aboutit à la publication du décret n° 2007-675 du 2 mai 2007 qui fixe une liste de 27 IP que les services doivent compléter annuellement et communiquer au sein des Rapports sur le Prix et la Qualité du Service (RPQS). À partir de 2009, ces indicateurs, dont 17 portent exclusivement sur l'eau (cf. **annexe 10**), viennent alimenter le SISPEA. L'AFB, qui coordonne au niveau national cette collecte d'indicateurs, indique qu'ils doivent permettre « *d'avoir une vision de l'ensemble du service, du captage à la distribution, de sa performance et de sa durabilité à la fois sous l'angle économique, environnemental et social* » (site internet du SISPEA²⁶⁴).

²⁶³ Par exemple, les auteurs notent que la dimension sociale du service est peu approfondie ce qui met en évidence un choix politique de sélection des enjeux du développement durable. Autre point marquant, le prix est classé comme un indicateur descriptif du service et non comme un indicateur de performance. De ce fait, il n'est pas considéré comme étant un indicateur sujet à comparaison et à évaluation. Ces éléments mettent en lumière l'influence notable des délégataires privés dans la parution de la liste, ces derniers ayant cherché à améliorer leur image. De la même façon, les auteurs mettent en évidence l'influence du MEDD qui présente officiellement les indicateurs comme des outils d'évaluation du développement durable alors qu'ils n'ont pas été conçus initialement dans cet objectif. Au final, la liste d'indicateurs retenus, issue des travaux des différents groupes de travail, doit être perçue comme étant le signe d'un compromis entre différentes représentations des enjeux portées par différents groupes d'acteurs (régulation, relation à l'usager, performance locale, progrès, développement durable, etc.).

²⁶⁴ <http://services.eaufrance.fr/observatoire/indicateurs-services-deau-potable>, consulté le 27-05-2015.

2.1.2. Portée politique de la réforme

Comme nous l'avons montré dans le **chapitre 1** de la thèse, les IP peuvent être appréhendés comme une technologie de pouvoir néolibérale.

Yvan RENO (2013) a rappelé que la réforme des IP a des liens étroits avec les principes du Nouveau Management public (NMP). Ce modèle de gestion de l'administration s'inspire de nombreux courants de pensée (courant néoclassique, théorie de l'agence, théorie des organisations, théorie des droits de propriété, théorie des marchés contestables, etc.) dont celui du *Public Choice* qui promeut le recours aux privatisations et à la décentralisation des unités administratives.

Dans ce cadre, les IP sont perçus comme des instruments de modernisation de la puissance publique visant l'optimisation des dépenses, la stimulation de la concurrence ou encore l'introduction de mécanismes marchands dans le secteur de l'eau. « Il s'agit moins de produire un service de base visant l'équité et la transparence dans le processus de production, que de s'attacher aux résultats de la production (prix, efficacité, etc.) » (RENOU, 2013 : 133-134).

Les IP sont également perçus comme une solution efficace face aux problèmes identifiés par la théorie du principal-agent²⁶⁵. En mettant en place une régulation²⁶⁶ par l'information²⁶⁶, les IP incitent les délégataires privés et opérateurs publics à atteindre des objectifs précis et ils permettent de mettre en lumière les éventuels problèmes.

Enfin, les IP sont censés renforcer la compétition dans des marchés de monopole en créant artificiellement une concurrence statistique par comparaison (*yardstick competition*) concernant différents aspects de la gestion du service (performance, prix, etc.). Il est ainsi possible de situer un service par rapport à ses voisins dans une logique de *benchmarking* grâce à l'information produite par les IP et de réguler l'opérateur en fixant et en négociant de nouveaux objectifs²⁶⁷.

L'originalité du système est alors de permettre la mise en place d'un système de régulation sans création d'une véritable autorité indépendante chargée du contrôle (de type OFWAT).

²⁶⁵ D'après cette théorie, les agents, c'est-à-dire les grandes firmes multinationales délégataires, disposent de davantage d'informations que le principal, c'est-à-dire la collectivité locale. Elles peuvent ainsi adopter des comportements opportunistes afin d'accroître leurs marges financières (RENOU, 2013).

²⁶⁶ Les IP font émerger la possibilité d'une régulation de type coup de projecteur (*sunshine regulation*) via la publication en ligne des performances des services sur le site de l'observatoire SISPEA.

²⁶⁷ Au regard de nos observations, il apparaît néanmoins que les gestionnaires des services d'eau utilisent peu cette concurrence par comparaison, car ils sont pour la plupart conscients de la non-prise en compte des caractéristiques locales. Dans les faits, les principaux moteurs de la performance des services sont plutôt la réglementation, les critères de subvention de l'agence de l'eau et la santé financière des services.

Contrairement aux autres industries de réseaux, les IP du secteur de l'eau jouent bien un rôle instrumental, cognitif et politique, en l'absence de régulateur.

Dans ce cadre, l'AFB (ex-ONEMA) se limite à l'animation de l'observatoire sans contrôle formel des services.

Cherchant à caractériser plus profondément le changement de paradigme de l'action publique à l'œuvre, RENOUE (2013) propose, dans le sillage des travaux de Béatrice HIBOU (1998) et Renaud EPSTEIN (2005), d'analyser la mise en place des IP comme le signe d'une nouvelle forme d'interventionnisme de l'État dans la gestion des services d'eau. Pour l'État, il ne s'agirait plus comme dans le passé de chercher à instaurer un rapport d'obéissance, mais au contraire d'autonomiser et responsabiliser les acteurs des services d'eau. À ce titre, les IP peuvent être appréhendés comme des instruments de gouvernement déterritorialisés et à distance des services d'eau qui visent à accroître la responsabilisation des acteurs en mettant en œuvre un gouvernement par l'exemple.

Tous ces éléments renvoient au mode de gouvernementalité néolibéral.

Pour autant, la réforme des IP ne peut pas être perçue uniquement comme le pur produit de ce mode de gouvernementalité. En effet, initialement, les indicateurs ont été conçus avec l'appui d'un réseau local d'assistance publique pour aider à la collecte de données et renseigner le SISPEA²⁶⁸. C'est sous l'influence de certains acteurs (pression des entreprises et du gouvernement notamment) que la réforme votée a gardé des IP, la partie explicitement la plus en phase avec le modèle néolibéral, et a censuré le reste de la réforme. Pour cette raison, la réforme doit être analysée sous l'angle du compromis entre différentes représentations de l'action publique portées par différents acteurs.

2.1.3. Limites de la réforme

Après avoir mis en exergue dans le paragraphe précédent les ambitions initiales de la réforme, nous présentons ici les limites qui ont été identifiées à sa mise en œuvre par la littérature scientifique. Cinq dimensions limitant l'efficacité de l'usage des indicateurs sont identifiées.

KODJOVI (2013) et CANNEVA et GUERIN-SCHNEIDER (2011a) ont mis en lumière les problèmes engendrés par l'absence de mission officielle de régulation formelle confiée à l'Agence Française pour la Biodiversité (AFB) – ex ONEMA. Cela ouvre la voie à des

²⁶⁸ Nous pensons au réseau d'appui technique des ex Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF) et Directions Départementales de l'Équipement (DDE) notamment.

conflits d'intérêt avec les entreprises délégataires de services qui peuvent se trouver en charge de remplir elles-mêmes le SISPEA sans qu'elles s'en trouvent inquiétées. Ce risque est renforcé par le fait que cette situation dans laquelle l'exploitant et le producteur de données sont identiques est de plus en plus courante. En effet, et alors que les incitations à compléter le SISPEA se renforcent, les petites collectivités ont de plus en plus tendance à s'appuyer sur les délégataires pour compléter les données, faute de compétence en interne, et de temps pour le faire. De plus, même lorsque ces petites collectivités saisissent elles-mêmes le SISPEA, elles ne vont pas la plupart du temps remettre en question l'indicateur produit par son délégataire, etc. Pour ces petits services, l'utilité des IP pour améliorer la performance des services reste à démontrer (ALEGRE et SALGADO, 2011 : 61). D'autre part et dès sa création, l'ONEMA a fait l'objet de critiques importantes de nombreux acteurs de l'eau relatives à ses modalités de gouvernance (le conseil d'administration est présidé par le ministère de tutelle), son organisation (l'ONEMA a pris la suite du Conseil Supérieur de la Pêche qui s'est avéré être une structure inadaptée pour recevoir les nouvelles missions de coordination nationale des politiques de l'eau et de police des milieux aquatiques) et son financement (inadéquation des moyens aux missions ; financement de missions régaliennes de l'État par les redevances des Agences de l'Eau). Le caractère ambigu et flou des missions de l'ONEMA concernant l'accompagnement des collectivités dans le remplissage des IP a poussé ces auteurs à voir dans la mise en place des indicateurs, une réforme inutile (faute d'accompagnement des collectivités), voire dangereuse (car favorisant la circulation de données pouvant être considérées comme sensibles, et ce, sans qu'existe aucun moyen de contrôle).

Ensuite, en matière d'organisation de la gouvernance, RENO (2013) montre la profondeur du changement de gouvernementalité à l'œuvre. Tendante vers une gouvernance à distance découplée des fondements d'une action publique instrumentée opérationnelle, les conditions nécessaires à la fourniture d'un service public de qualité ne semblent pas réunies. Les processus de qualification de la ressource ainsi que les modalités de gestion des services de l'eau qui en découlent débouchent en effet selon l'auteur sur un pilotage non soutenable de ces derniers.

CANNEVA et GUERIN-SCHNEIDER (2011b) soulignent également le risque d'une appropriation opportuniste des IP par les institutions publiques et privées pour servir d'autres objectifs que ceux de performance, le législateur ayant qualifié *a posteriori* les IP d'outils d'évaluation au service d'une stratégie de développement durable.

Un autre problème concerne le caractère non contraignant de la démarche. Certaines collectivités sont réticentes à remplir le SISPEA (méfiance concernant l'utilisation des données), d'autres n'ont toujours pas pris connaissance de l'existence de l'observatoire et de nombreuses petites collectivités souffrent d'un manque de compétences pour produire les informations demandées. L'absence d'accompagnement des collectivités au remplissage des IP demeure un problème central.

« Si ce sont en théorie, les collectivités qui doivent procéder à l'intégration des indicateurs dans la base du SISPEA, seules les plus importantes d'entre elles, qui disposent des personnels disponibles, qui ont le temps, les moyens et la formation requise peuvent réaliser ces tâches. Le SISPEA doit effectuer un premier contrôle de cohérence directement lors de la saisie sur le site web de l'Observatoire. Ensuite, ce sont les services déconcentrés de l'État (soit aujourd'hui les DDT-M qui ont succédé aux DDE et DDAF), qui sont en charge de la vérification au cas par cas de la validité des données, avant de permettre leur publication. Mais les DDT-M éprouvent de réelles difficultés pour procéder aux contrôles de cohérence des données fournies par les collectivités. Ici surgit en effet un problème majeur. Au sein des DDT-M ce sont les anciennes personnes des DDAF, toujours dépendantes du ministère de l'Agriculture, qui possèdent les compétences requises pour renseigner la base du SISPEA. On peut donc aussi noter qu'aujourd'hui certains départements, en amont de ces tâches, ne disposent d'aucun moyen et d'aucun personnel pour contribuer à la réalisation du référentiel national descriptif des services. Quand au SISPEA lui-même, seuls 2,5 ETP y avaient été dédiés à temps plein par l'ONEMA » (LAIME, 2014 : 390-391).

Pour autant, cette situation pourrait évoluer rapidement avec le conditionnement récent des subventions publiques et redevances Agences de l'Eau au remplissage des IP²⁶⁹ et l'obligation pour les services d'eau de plus de 3 500 habitants, issue du décret du 29 décembre 2015, de transmettre de façon obligatoire les données SISPEA (mais sans qu'aucune sanction soit prévue).

Enfin, la dimension peu contextualisée des IP et la question de la fiabilité des données ont également fait l'objet de critiques, parfois même avant l'adoption du décret de 2007. Ainsi dans le rapport au ministre de 2004, il était déjà possible d'entrevoir une limite des IP relative à leur dimension standardisée :

« Il convient donc de trouver le juste équilibre entre une définition locale, adaptée aux enjeux locaux, et la définition d'outils collectifs et standardisés, permettant les comparaisons, mais sans pouvoir bien sûr

²⁶⁹ Il existe aussi un mécanisme de subvention spécifique de l'Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse (AERMC) concernant l'assainissement attribué aux collectivités pour le remplissage du SISPEA.

refléter toute la diversité des contraintes et des perceptions locales » (RAPPORT N° 2004-0062-1, 2005 : 9).

Laetitia GUERIN-SCHNEIDER et Michel NAKHLA (2003 : 64) faisaient alors peu ou prou le même constat, mais sans pointer directement la représentation réductrice de la performance des services sous-entendue par les IP :

« Plus généralement, même pour des indicateurs beaucoup plus simples à mesurer (comme les indicateurs mesurant les fuites ou les obstructions) se pose la question de l'influence sur les résultats des caractéristiques qui s'imposent au service (nombre d'abonnés, longueur de réseau, relief, type de ressource, niveau de traitement, etc.). [...] Pour bien d'autres indicateurs, nous n'avons pas réussi à isoler un ou deux paramètres descriptifs expliquant la variabilité. Les valeurs restent largement dispersées, sans qu'on puisse y associer une explication simple liée aux conditions d'exploitation du service ».

En proposant une évaluation standard de la performance et commune à l'ensemble des services, quelles que soient leurs tailles, modes d'organisation, contextes géographiques, les IP risquent de comparer l'incomparable, voire de produire des données erronées. Guillem CANNEVA, Laetitia GUERIN-SCHNEIDER et SYLVAIN ROTILLON (2011 : 64) rappellent ainsi que des problèmes peuvent se poser lorsqu'une collectivité dispose de différents opérateurs sur son territoire, assure des missions spécifiques ou est organisée de façon *ad hoc* (un service à cheval sur deux collectivités par exemple). Les auteurs insistent sur la nécessité de connaître le contexte de gestion lorsque l'on analyse les IP. Néanmoins, très peu d'informations contextuelles sont disponibles en ligne sur le site du SISPEA, laissant ouverte la voie à des interprétations erronées par les utilisateurs du système.

La fiabilité des données demeure donc un problème majeur dans le cadre de la réforme. En effet, malgré l'existence : - de fiches détaillées pour chaque IP esquissant la marche à suivre, - d'une méthode standardisée pour consolider les données - de tests de cohérence automatisés et - d'un contrôle formel exercé par les DDT ; l'absence de contrôle systématique et d'accompagnement local peut saper les garde-fous mis en place.

Dans ce cadre :

« Il est difficile de déterminer si une bonne valeur d'indicateur reposant sur des données peu fiables est meilleure que celle, inférieure à l'objectif, mais obtenue à partir de données précises. De ce fait, la façon d'intégrer l'incertitude des données dans le processus de décisions demeure un défi » (Ibid).

L'ensemble de ces limites conduit à un certain discrédit des IP auprès des services d'eau, particulièrement les plus petits. En témoigne, cet extrait d'entretien réalisé auprès d'un adjoint au maire d'un petit service montagnard de l'agglomération :

« Pour les indicateurs [de performance], on essaie “de loin”, mais on s’embête pas trop. On n’a pas le temps et on n’a pas des journées entières à passer pour des indicateurs qui ne servent à rien. Moi je ne m’en occupe pas, je laisse ça en l’air. On n’a pas le temps. On s’en occupe pas c’est tout » (extrait d’entretien auprès d’un service montagnard de l’agglomération).

Encadré 2.1.2. Extraits d’entretien avec le responsable du SISPEA à la Direction Départementale de l’Isère

Mission au sein de la DDT

« Ma mission consiste à aider les collectivités au remplissage des Rapports sur le Prix et la Qualité des Services d’Eau (RPQS) et à vérifier le remplissage du SISPEA par les collectivités. Je suis également chargé de compléter directement le SISPEA à la place des communes si elles me le demandent. Si les données remplies par la collectivité sont cohérentes, je valide. S’il y a des incohérences, je contacte le service ». [...] « La plupart du temps, on se téléphone. Si je sens qu’il y a un lièvre, je laisse un blanc ». « Je ne vais pas jusqu’au stade de récupérer les données brutes ». « Si besoin, je m’appuie sur le rôle des eaux ou sur le compte administratif ».

Objectifs fixés par l’AFB (ex-ONEMA)

« Au départ, l’ONEMA avait donné comme objectif de faire remonter les indicateurs pour 50 % de la population par département. C’était une incitation à ne s’intéresser qu’aux services les plus importants. Par exemple en Isère, il me suffisait de récolter les données de quatre services et j’étais dans les clous. Moi, je trouve que ça ne rimait à rien et ça n’avait aucun sens. Heureusement, les règles ont évolué. La nouvelle directive c’est de prendre 50 % de la population et 25 % des services ».

Suivi du SISPEA au sein des DDT

« Au départ, il était prévu que deux Équivalents Temps Plein par Direction Départementale des Territoires (DDT) veillent au bon remplissage des indicateurs. En vérité, très peu de personnel a été affecté à cette mission. En Isère, je suis seul et à l’échelle des départements voisins, j’ai très peu de collègues ».

Formation du personnel DDT au SISPEA

« En fait, on a eu une journée de formation au départ qui était d’ailleurs plus large et concernait le logiciel Gestion des Services Publics (GSP)²⁷⁰, puis plus rien » [...]. « Enfin si, on a quand même deux réunions régionales par an dans lesquelles l’ONEMA est présente. On fait remonter les informations et les problèmes rencontrés sur les indicateurs ».

Erreurs constatées

²⁷⁰ Le logiciel GSP est un logiciel qui était utilisé par les DDT françaises pour les missions d’assistance aux collectivités et plus spécifiquement concernant les missions de suivi des contrats de délégation de service public. Avec la fin des missions d’assistance aux collectivités, certaines DDT se sont désengagées du GSP et ont perdu les compétences sur cet outil. En Isère, il y a eu une volonté de conserver la base de données GSP pour ne pas perdre les compétences et disposer d’un instrument de suivi des services d’eau. Pour suivre le SISPEA, il faut savoir utiliser GSP, car c’est la base départementale des données des services d’eau. Comme me le rappelait le responsable du SISPEA de la DDT Isère lors de l’entretien : « certains directeurs de DDT ont confondu la GSP et l’assistance publique aux collectivités, mais ce n’est pas du tout la même chose ». La volonté de conserver cet outil en Isère est peut-être également due au fait que le logiciel GSP a été conçu par une entreprise de l’agglomération grenobloise.

« Quand je vérifie le remplissage du SISPEA, j'ai le choix entre "sans anomalie", "présomption d'anomalie", "anomalie" ».

« Je ne peux pas vérifier tous les indicateurs, car les services ont le choix d'entrer directement le résultat de l'indicateur ou de mettre le détail des chiffres. Je ne peux pas vérifier l'information quand je n'ai pas le détail ».

« Je vois pas mal de tricheries dans le SISPEA, mais c'est surtout du côté des délégataires. Ils gonflent les chiffres. Moi je fais plus confiance à la secrétaire de mairie d'un village de 50 habitants qu'aux grands groupes privés ». [...] « La principale technique pour déceler des anomalies, c'est la comparaison d'une année sur l'autre des indicateurs d'un même service ».

« L'ONEMA effectue aussi un contrôle sur les indicateurs. Je crois qu'ils sont quatre ou cinq à travailler dessus. Mais leur mission est avant tout de gérer la base de données ».

Problèmes liés à l'outil SISPEA

« Un des problèmes du SISPEA, ce sont les moyennes. Ça n'a aucun sens de compter ensemble différentes unités de distribution que ce soit pour le patrimoine, le prix ou les volumes ». « Moi j'essaie de les différencier dans les RPQS, mais c'est pas possible dans le SISPEA, c'est dommage ». [...] « L'indicateur du SISPEA le moins rempli, c'est l'indice de renouvellement. C'est peut-être un peu normal, car il exige de retrouver des données sur cinq années. Le personnel tourne, ça prend du temps...et puis, il faut distinguer eau et assainissement, création et renouvellement, c'est complexe ! ».

« Surtout, le vrai problème c'est le manque d'accompagnement de l'État. Il faut que l'État accompagne le remplissage du SISPEA pour éviter les erreurs et faire prendre conscience de l'intérêt aux services ».

« Le problème du SISPEA, c'est que ça n'intéresse personne. Moi, j'ai l'impression de travailler pour les institutions plutôt que pour les particuliers ».

2.2. Méthode

Une enquête de 3 ans (2011-2013), réalisée au cours d'une recherche-intervention menée dans le cadre de notre activité salariée et portant sur 53 services de l'agglomération grenobloise, a permis de collecter les données nécessaires à l'analyse.

Quantitativement, cette enquête a servi à recueillir à la fois les données renseignées par les services au sein du SISPEA et dans les Rapports sur le Prix et la Qualité des Services (RPQS)²⁷¹, mais aussi un ensemble de données brutes. L'ensemble des données porte sur les années de gestion 2008-2011.

Qualitativement, notre activité salariée qui comportait un axe de travail spécifique concernant l'appui aux collectivités pour le remplissage des IP nous a permis de recueillir un grand nombre d'observations au cours de réunions formelles et informelles, de *focus groups*

²⁷¹ Le RPQS, « est un document produit tous les ans par chaque service d'eau et d'assainissement pour rendre compte aux usagers du prix et de la qualité du service rendu pour l'année écoulée » (<http://www.services.eaufrance.fr/observatoire/rpqs>). Il doit regrouper l'ensemble des indicateurs de performance du service. Ce document a été rendu obligatoire par la loi Barnier du 2 février 1995.

dédiés, d'échanges téléphoniques et courriels, mais également d'entretiens avec les agents des services en charge du SISPEA et ceci durant les 3 années de l'enquête.

L'analyse des données procède en trois temps :

1. nous recalculons les indicateurs de performance à partir des données brutes
2. nous comparons les écarts entre les indicateurs recalculés et ceux renseignés par les acteurs, permettant d'évaluer l'ampleur des résistances
3. nous caractérisons les résistances observées au moyen d'une typologie et de matériaux qualitatifs collectés durant l'enquête, donnant une appréciation de la nature des résistances

2.2.1. Méthodologie quantitative

Nos données renseignent les 53 services d'eau de l'agglomération grenobloise en 2011. Ce recul temporel est nécessaire à la stabilisation des données brutes qui permet le recalcul des IP. Nous nous sommes limités à l'année 2011 en partant du postulat suivant lequel l'existence de résistances n'est pas liée à une année d'exercice plutôt qu'une autre²⁷². Nous calculons la valeur de chaque IP à partir des données brutes en suivant la méthodologie préconisée par l'AFB (ex-ONEMA) dans le remplissage du SISPEA. Puis, nous proposons une mesure de la résistance via des indices de variation entre les valeurs calculées (groupe sans résistance) et celles entrées par les services dans SISPEA (groupe avec potentiellement des résistances). Ces variations sont un proxy des résistances et apparaissent dans la base de données à travers les variables *comp*, propres à chaque indicateur. Nous les calculons ainsi :

$$indic_{comp} = \frac{(indic_{sispea} - indic_{calc})}{indic_{sispea}}$$

Soit une série biaisée par les résistances et l'autre non, ou moins, ces variables *comp* permettent de mettre en évidence la variance et l'absence d'information dans le SISPEA comme dans nos calculs. En moyenne, nous avons pu effectuer des comparaisons pour chaque indicateur pour 50 % à 60 % des services, soit environ 30 services. Avec un taux de valeurs manquantes supérieur à 80 %, les indicateurs de « qualité sociale » des services se démarquent en étant les moins bien renseignés.

²⁷² Ce postulat est également lié à nos observations de terrain qui ont relevé des pratiques résistantes sur toute la durée de l'enquête. De ce fait, nous aurions ainsi pu tout autant prendre les années 2008, 2009 ou 2010 pour réaliser cette analyse. Enfin, des tests partiels ont été réalisés sur les données des autres années de gestion et ont permis de confirmer ce postulat.

L'analyse de la variance des indices de comparaison fait ressortir quatre catégories d'indicateurs selon la qualité du remplissage : *similaire* ; *écart* ; *manquante* ; *non renseigné*. Chacune de ces catégories peut informer les résistances.

La catégorie *similaire* ne laisse présupposer d'aucune résistance, car la valeur a pu être recalculée (pas de résistance technique ou structurelle) et ne diverge pas de la valeur inscrite dans le SISPEA (pas de résistance portée par les acteurs)²⁷³. Les catégories *écart* et *non renseigné* regroupent par contre des indicateurs sujets à des résistances. Dans le groupe *écart*, la résistance biaise la valeur enregistrée dans le SISPEA via des objets actants et/ou des acteurs.

Pour une meilleure lisibilité, nous avons conservé l'acronyme de chaque indicateur, dont le nom et la méthode de calcul sont annexés (cf. **annexe 10**).

L'analyse n'intègre pas les indicateurs D151.0 (délai maximal d'ouverture des branchements) et P103.2B (indice de connaissance et de gestion patrimoniale) par manque d'information pour le premier et, car le second est une redéfinition de l'indicateur P103.2 et n'était pas en vigueur durant la période analysée. L'indicateur P108.3 (indice d'avancement de protection des ressources en eau) n'a pas pu être recalculé par nos soins. Il n'est pas renseigné par le service seul, mais dépend d'interactions avec la préfecture d'où l'impossibilité d'accéder aux données brutes. Ainsi, l'échantillon porte sur 15 des 18 IP.

2.2.2. Méthodologie qualitative

Aux données sur les IP s'ajoutent des données récoltées par participation-observante (SOULE, 2007), *focus group*, entretiens semi-directifs (1/an/service) et échanges informels connexes dans le cadre de notre activité salariée.

Ce travail a été mené sur une durée totale de quatre ans dans le cadre d'un projet de recherche et d'une étude plus large que la seule question des IP²⁷⁴.

Nous avons également réuni des informations contextuelles sur les services (nombre d'employés, mode de gestion, relation usagers, éléments financiers, etc.). Cette démarche a permis d'élaborer des profils de services d'eau (cf. **chapitre 1**).

²⁷³ Trois indicateurs sont globalement correctement renseignés (on fait abstraction de la catégorie *NR*). Les conditions sont un faible niveau de *dist* et un bon niveau de *similaire*.

²⁷⁴ L'enquête pluriannuelle sur 3 ans a été menée entre 2011 et 2013 et a permis de recueillir des données de gestion des services. Suite à l'analyse des résultats, un retour au terrain ciblé a été effectué en 2014.

La dimension qualitative de la recherche s'est donnée comme objectif de comprendre les pratiques et les représentations associées au remplissage des IP par les services d'eau. Pour ce faire, un *design* de recherche original a été mis en place.

Tout d'abord, dans le cadre de notre activité salariée au sein de la Communauté de l'Eau, nous avons organisé un groupe de travail dont l'objectif était officiellement d'appuyer les agents des services dans le remplissage des IP. Ce groupe de travail a simultanément été conçu comme un *focus group* permettant de recueillir la diversité des pratiques et représentations associées aux IP. L'existence d'un objectif officiel en parallèle de l'objectif de recherche a permis un haut niveau de participation des agents des services à ce groupe en stimulant leur intérêt. Pour autant, nous avons fait le choix de limiter le nombre de participants à chaque réunion du groupe de travail à dix participants afin de favoriser le contrôle du groupe par le chercheur (KRUEGER et CASEY, 2000). La majorité des services participants étaient adhérents à la Communauté de l'Eau et donc volontaires pour participer à cette démarche, car parties prenantes à la gouvernance de la plateforme. À noter que la grande majorité des acteurs participants aux *focus groups* étaient directement responsables du remplissage du SISPEA.

Nous avons endossé le rôle d'animateur/modérateur de ce groupe de travail tandis qu'un chargé de mission de la Communauté de l'Eau se chargeait spécifiquement d'établir un compte-rendu détaillé de chaque réunion et de gérer les aspects organisationnels. À noter que chaque compte-rendu a systématiquement été envoyé au groupe de travail pour remarques éventuelles et validation suivant un protocole établi par la Communauté de l'Eau²⁷⁵.

Au cours de chaque séance, les techniciens et élus des services ont pu s'exprimer librement sur leurs pratiques et représentations concernant le remplissage des indicateurs. Les observations ont alimenté un cahier d'observations qualitatives (LAPLANTINE, 1996).

Les *focus groups* ont été organisés par thème et orientés sur des questions précises (indicateurs de gestion financière, gestion sociale, gestion technique). Nous avons arrêté l'organisation de *focus groups* lorsque nous avons atteint la saturation des données, c'est-à-

²⁷⁵ Le protocole était le suivant : envoi du compte-rendu aux participants qui ont une semaine pour réagir avant la diffusion du compte-rendu définitif à l'ensemble des acteurs de la Communauté de l'Eau. À chaque compte-rendu envoyé, nous avons reçu en moyenne 3 remarques. Souvent, les participants tenaient à supprimer, modifier la formulation, préciser quelque chose ou même corriger certains chiffres. Tous les sujets étaient concernés. Ce sont les acteurs gestionnaires des services qui ont demandé des corrections notamment par crainte de relecture du compte-rendu par les élus (par exemple mauvaise image du service, etc.).

dire lorsque plus aucune nouvelle information importante concernant les résistances au remplissage des indicateurs n'est apparue.

Des ateliers techniques ont permis de valider les résultats. En usant de la méthode du *member checking*, il a été possible d'analyser en quelle mesure les agents des services étaient d'accord avec nos résultats. Nous disposons ainsi de deux filtres permettant une validation des résultats de terrain : - le retour courriel sur les comptes-rendus des réunions et, - les commentaires lors des ateliers techniques suite à la présentation des résultats.

Une présentation a également été effectuée devant les élus de la Communauté de l'Eau en Conférence Permanente.

Cinq services ont participé à l'ensemble des réunions. 31 services ont participé à au moins une réunion (*focus group*, atelier technique ou Conférence Permanente).

Outre l'organisation de *focus groups*, cette recherche s'appuie également sur un corpus d'entretiens menés auprès des élus et gestionnaires responsables des services d'eau en 2012 et 2013. Ces entretiens semi-directifs ne portaient pas exclusivement sur la question des IP, mais abordaient beaucoup plus largement la question de l'organisation des services et de l'application des politiques de modernisation (compréhension du contexte général des services d'eau de l'agglomération grenobloise)²⁷⁶.

Le **tableau 2.2.1** détaille le déroulé des réunions et entretiens.

Tableau 2.2.1 : Détail des réunions et entretiens menés dans le cadre de la recherche sur les IP

	Objectif	Date	Nb de services participants/entretiens
Groupe de travail Focus group n° 1	Représentations et pratiques associées aux indicateurs volumétriques	25 juin 2013	Neuf (deux services urbains porteurs de valeurs publiques ; trois services modernisés ; quatre services montagnards)
Groupe de travail Focus group n° 2	Représentations et pratiques associées aux indicateurs volumétriques	27 août 2013	Dix (quatre services urbains porteurs de valeurs publiques ; deux services modernisés ;

²⁷⁶ Les entretiens sont fortement mobilisés dans le **chapitre 4** de la thèse.

			quatre services montagnards)
Groupe de travail Focus group n° 3	Représentations et pratiques associées aux indicateurs sociaux	03 octobre 2013	Huit (trois services urbains porteurs de valeurs publiques ; deux services modernisés ; trois services montagnards)
Groupe de travail Focus group n° 4	Représentations et pratiques associées aux autres indicateurs	08 octobre 2013	Six (trois services urbains porteurs de valeurs publiques ; un service modernisé ; deux services montagnards)
Atelier technique n° 1	Discussion des résultats	15 novembre 2013	25 services
Atelier technique n° 2	Discussion des résultats	09 juillet 2013	17 services
Conférence Permanente	Validation des résultats	17 décembre 2013	27 services
Entretiens semi-directifs	Contexte général	2012 et 2013 principalement	57 entretiens

Source : Brochet, 2016

Enfin, de nombreuses informations concernant le remplissage des IP ont pu être récoltées grâce à notre activité professionnelle et à notre statut de praticien qui nous a permis d'accéder à des informations habituellement peu accessibles au chercheur (participation-observante, discussions informelles avec les agents des services d'eau, échanges téléphoniques et courriels, etc.).

Le recouplement des résultats obtenus par les différentes méthodes d'acquisition de l'information a permis la triangulation des données et, de ce fait, le renforcement de la scientificité des résultats.

Enfin, l'analyse rétrospective des résultats, couplée à une revue de la littérature, a conduit à la construction empirique d'un répertoire de six facteurs de résistance permettant d'en révéler la nature et la diversité. Cet exercice de catégorisation et systématisation des résistances observées a autorisé le passage du stade des hypothèses à celui des causalités. Afin d'éviter des biais interprétatifs de notre part, nous nous sommes focalisés sur les résistances particulièrement significatives lors de la mobilisation de la typologie.

2.3. Résultats

2.3.1. L'ampleur des résistances

Notre hypothèse pose que localement les résistances aux IP sont significatives. L'indicateur *comp* mesure la différence entre la performance enregistrée dans le SISPEA et celle que nous avons mesurée à partir de données brutes. Sa distribution tend à valider notre hypothèse. Pour rappel, en ce qui concerne la fréquence des résistances, l'indicateur peut prendre quatre formes :

- *similaire*, lorsque l'indice *comp* est nul
- *écart*, lorsque l'indice *comp* n'est pas nul signifiant une distorsion de la valeur renseignée dans le SISPEA et révélatrice d'une résistance
- *Non Renseigné (NR)*, lorsque le SISPEA n'est pas rempli alors que les services ont les données pour le faire ; révélateur d'une résistance
- *Manquante (NC)*, lorsque les données nécessaires au calcul de l'indicateur n'existent pas

Au regard du remplissage effectué par les 53 services, 12 des 15 indicateurs font significativement l'objet de résistances. Seuls 3 (18,75 %) indicateurs sont correctement renseignés (faible niveau d'*écart*, bon niveau de *similaire*) tandis que 6 (37, 5 %) sont non renseignés alors que les données existent et que 6 (37, 5 %) autres montrent un écart significatif entre le SISPEA et nos calculs. Le **tableau 2.2.2** permet de se rendre compte de la conformité aux IP. L'**annexe 13** fournit les statistiques descriptives de l'échantillon.

Tableau 2.2.2 : Répartition des indicateurs sur la base de l'indice de comparaison

<i>Similaire</i>	<i>Écart</i>	<i>Manquante</i>	<i>Non renseigné</i>
D101.0	D102.0	P108.3	P109.0
P101.1	P103.2		P151.1
P102.1	P104.3		P152.1
	P105.3		P153.2
	P106.3		P154.0
	P107.2		P155.1

Source : Brochet et al., 2016

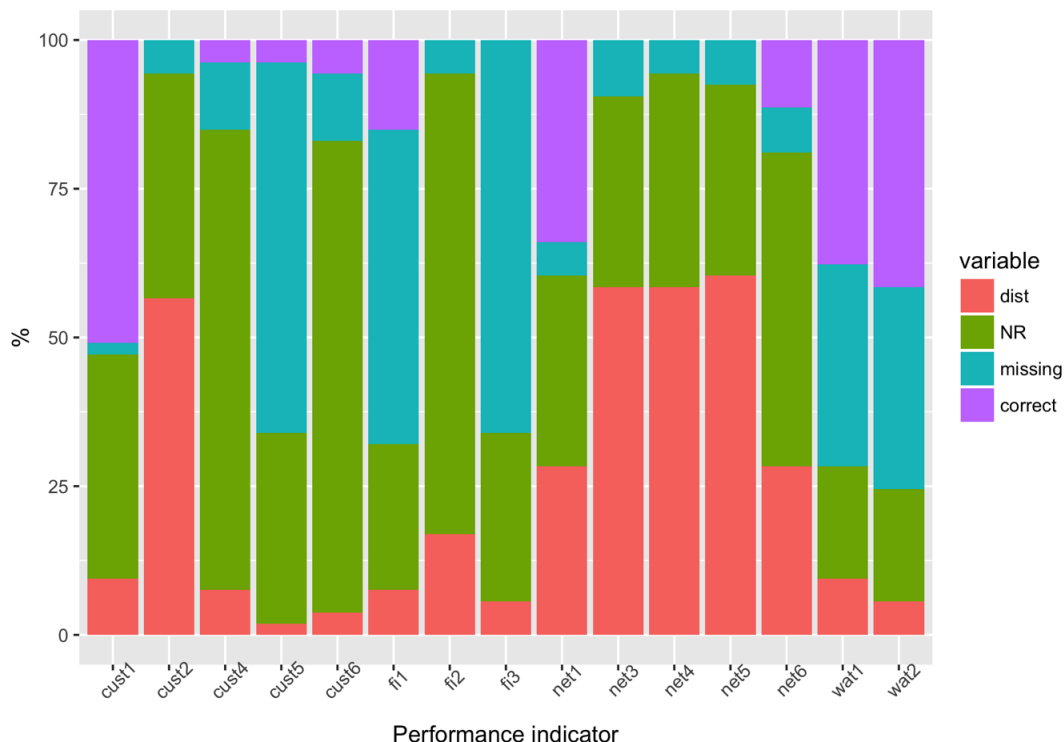
La **figure 2.2.2**, précise ce constat.

En moyenne, nous dénombrons 21,38 % de valeurs *manquantes*²⁷⁷. Ce pourcentage s'avère relativement faible compte tenu du manque de connaissance des réseaux d'eau en France et de l'apparition récente de préoccupations concernant la performance des services. Dans 41,2 % des cas, les indicateurs sont *non renseignés (NR)* alors que les services détiennent les

²⁷⁷ Comme indiqué par la médiane (9.43 %), cette proportion est fortement tirée à la hausse par quelques indicateurs, en l'occurrence P109.0, P152.1 et P154.0.

données nécessaires. La médiane, qui est à 34 %, est tirée à la hausse par les indicateurs sociaux, notamment par P151.1-Cust4, P153.2-Fi2 et P155.1-Cust6. En moyenne, 23,9 % des cas révèlent des écarts (*écart*), mais pour les indicateurs D102.0-Cust2, P104.3-Net3, P105.3-Net4, P106.3-Net5 ce taux avoisine les 60 %.

Figure 2.2.2 : Répartition des indicateurs sur la base de l'indice de comparaison



Légende abscisse

- Cust1 = Estimation du nombre d'habitants desservis / D101.0
- Cust2 = Prix TTC du service au m3 pour 120 m3 / D102.0
- Cust4 = Taux d'occurrence des interruptions de service non programmées / P151.1
- Cust5 = Taux de respect du délai maximal d'ouverture des branchements / P152.1
- Cust6 = Taux de réclamation / P155.1
- Fi1 = Montant des abandons de créance ou des versements à un fonds de solidarité / P109.0
- Fi2 = Durée d'extinction de la dette de la collectivité / P153.2
- Fi3 = Taux d'impayés sur les factures d'eau de l'année précédente / P154.0
- Net1 = Indice de Connaissance et de Gestion Patrimoniale / P103.2A
- Net3 = Rendement du réseau de distribution / P104.3
- Net4 = Indice Linéaire des Volumes Non Comptés / P105.3
- Net5 = Indice Linéaire de Pertes en Réseau / P106.3
- Net6 = Taux moyen de renouvellement des réseaux d'eau potable / P107.2
- Wat1 = Conformité microbiologique de l'eau au robinet / P101.1
- Wat2 = Conformité physico-chimique de l'eau au robinet / P102.1

Légende ordonnée

- Écart = résistance de type distorsion
- NR = résistance de type non renseignée
- Missing (*manquante*) = résistance de type manquante
- Correct (*similaire*) = valeur correcte

Source : Brochet, Bolognesi, Renou, 2016

Enfin, concernant les valeurs valides, l'estimation de l'indicateur *comp* montre une forte hétérogénéité entre les indicateurs économiques et les indicateurs sociaux. Pour les premiers, l'indicateur (P102.0-Cust2 ; P103.2-Net1 ; P107.2-Net6) est mesurable (addition des catégories *similaire* et *écart*) pour 50 à 60 % des services, soit environ 30 services tandis que pour les seconds (P155.1-Cust6 ; P154.0-Fi3 ; P152.1-Cust5 ; P151.1-Cust4) ce niveau chute en deçà des 10 %, soit 5-6 services. En synthèse, la probabilité d'observation d'une résistance est de l'ordre de 65 % et monte jusqu'à 81,81 % si on ne tient pas compte des valeurs manquantes.

La **figure 2.2.3** présente la distribution des indices de comparaison pour chaque indicateur du groupe *écart*. Comme les échelles changent, nous avons ajouté l'axe des abscisses signifiant un non-écart entre les valeurs entrées dans le SISPEA et celles recalculées ainsi qu'une ligne rouge qui marque un niveau d'*écart* de 25 % (sauf pour l'IP Prix TTC et l'IP Volumes Non Comptés pour lesquels la ligne rouge marque un niveau d'*écart* de 5 %). L'abscisse marquée « Service » correspond au numéro du service et permet la comparaison entre les différents tableaux tout en préservant l'anonymat des services. On observe sur le premier schéma que le niveau des prix (D102.0) est surestimé. La combinaison de trois types de résistances permet d'expliquer cette situation. L'aspect stratégique est important, la surestimation du prix peut viser à satisfaire simultanément deux contraintes des services, l'une locale et l'autre nationale. Au niveau local, chacun tente de minimiser les prix afin de satisfaire sa demande (délégataire, service, politique, etc.), mais, à un niveau plus large les Agences de l'eau²⁷⁸, le Département de l'Isère²⁷⁹ ou encore le label Aquaplus²⁸⁰ instaurent une condition aux aides financières. Les prix doivent dépasser une valeur plancher favorisant le recouvrement des coûts afin d'entraîner la modernisation des services. Ainsi, en surestimant les prix, les services satisfont en façade à la contrainte nationale sans pour autant la reporter sur les usagers. Ils se créent une marge de manœuvre. Cette explication peut être nuancée.

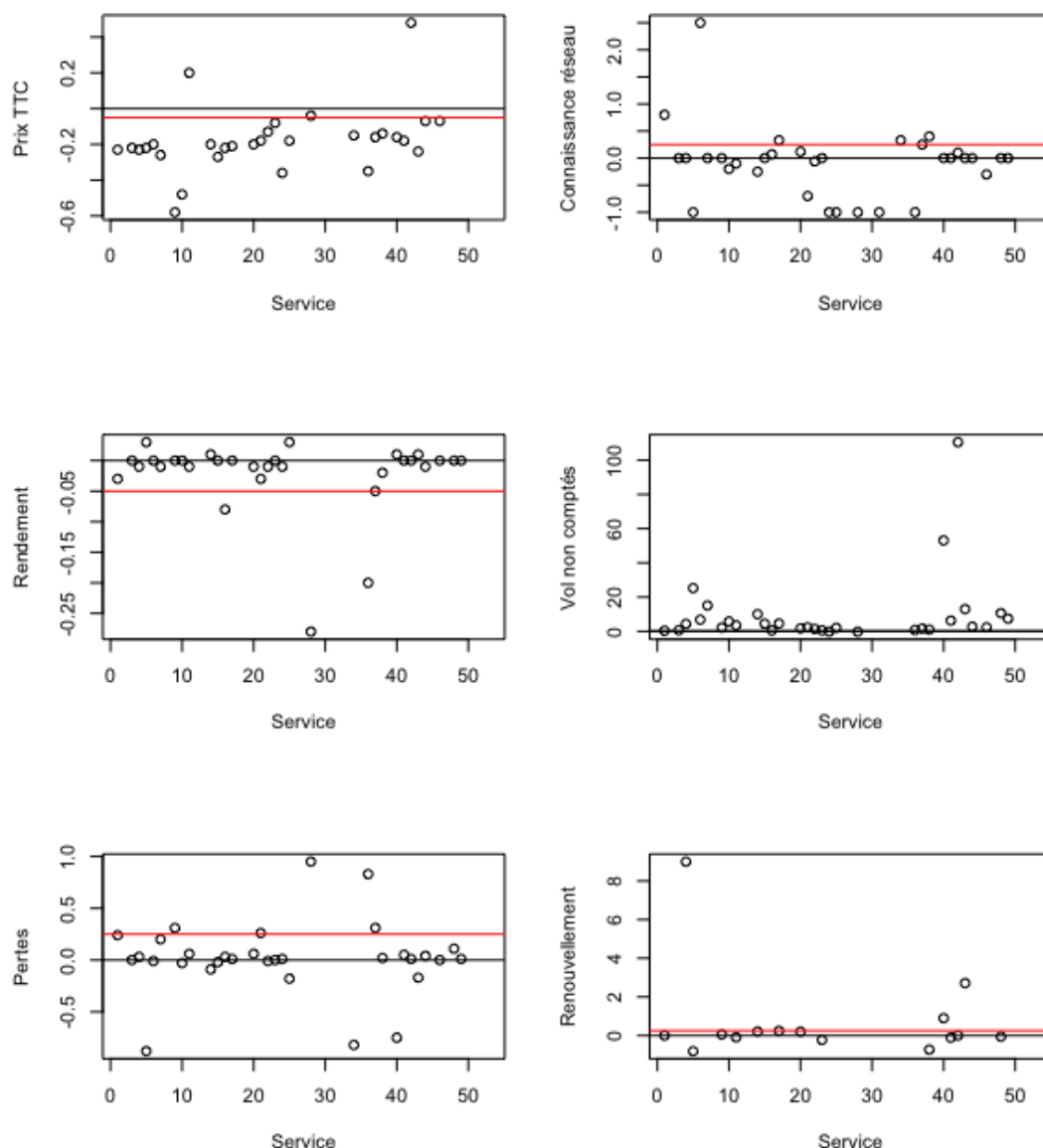
Le détournement stratégique ne fait pas nécessairement l'objet d'un projet longuement mûri à l'avance, la résistance étant souvent le résultat de dynamiques d'improvisation (LEVY, 2014) faisant suite à l'apparition d'obstacles structurels.

²⁷⁸http://www.eaurmc.fr/fileadmin/documentation/brochures_d_information/programme_inter_et_sdage/aides/AE_aides_eaupotable.pdf

²⁷⁹ <https://www.isere.fr/Documents/amenagement/eau%20et%20assainissement.pdf>

²⁸⁰ http://www.aquaplus-info.com/LabelService_393.html

Figure 2.2.3 : Distribution de l'indice de comparaison pour la catégorie *écart*



Source : Brochet, Bolognesi, Renou, 2016

Dans le cas présent, il peut exister plusieurs tarifs au sein d'un service en fonction des catégories d'usagers ou du volume consommé et c'est l'impossibilité d'appliquer strictement la définition réglementaire du prix (résistance structurelle) qui crée une marge de manœuvre qui génère des difficultés d'interprétation pour l'acteur chargé du SISPEA (résistance interprétative) et/ou lui permet d'adopter un comportement stratégique (résistance stratégique). La résistance stratégique vient se superposer aux autres types de résistances dans une temporalité limitée.

Dans ce cas, plusieurs types de résistances sont étroitement reliées et se succèdent : une résistance structurelle produit des résistances interprétatives et stratégiques qui peuvent se combiner.

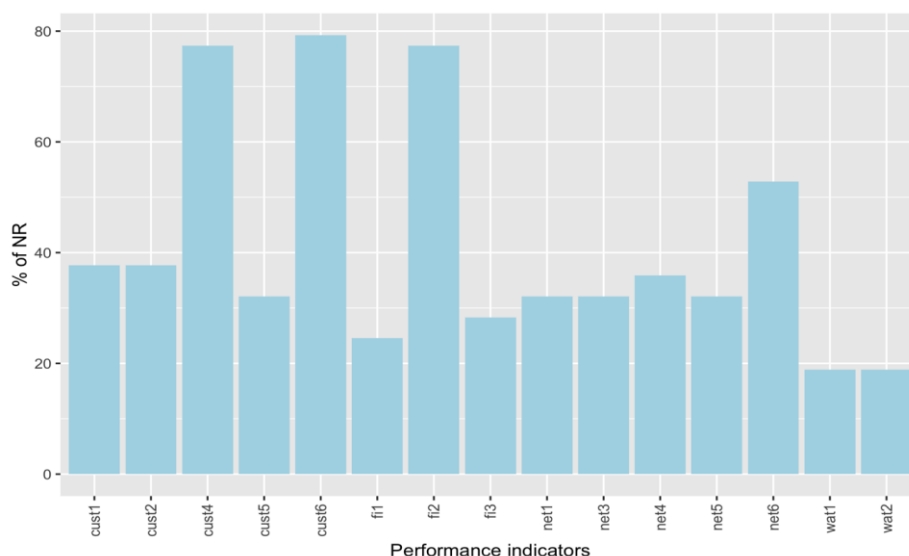
Ce phénomène est également observé pour les indices de surveillance des réseaux dits indicateurs volumétriques (Rendement, Volumes Non Comptés, Pertes). Ceux-ci tendent à brosser un portrait plus flatteur que la réalité (sous-estimation des pertes en eau). Au final, les écarts observés ne semblent ni complètement naïfs, ni complètement rationnels. Ils attestent que les acteurs manipulent les indicateurs à d'autres fins que celles envisagées par le régulateur en suivant des logiques et des comportements complexes. Notons que cet écart peut être important, c'est-à-dire supérieur à 10 % de la valeur SISPEA.

Le *non renseignement* est la seconde forme de résistance observée. Elle consiste à ne pas inscrire de valeur dans le SISPEA alors que l'information nécessaire est disponible. Elle est donc portée par les acteurs. Cette forme de résistance est importante puisqu'en moyenne 41 % des services sont concernés pour chaque indicateur et 75 % des services pour les indicateurs P151.1-Cust4, P153.2-Fi2 et P155.1-Cust6 (cf. **figure 2.2.4**). Les indicateurs sociaux sont particulièrement sujets à ce type de résistance. Ils apparaissent fréquemment dans cette catégorie, ainsi que l'indicateur sur les prix soulignant la fragilité de sa structure. Cette résistance est loin d'être anodine, car si les indicateurs P151.1 (interruptions de service non programmées) et P155.1 (réclamations) apparaissent calculables pour 47 services, ils ne figurent dans le SISPEA que pour 7 et 5 services, respectivement. L'indicateur P.153.2 (durée d'extinction de la dette) est également peu renseigné (9 services) alors qu'il est calculable pour 50 services.

En somme, le renseignement des IP des services d'eau dans l'agglomération grenobloise est soumis à de nombreuses résistances tant en termes de fréquence que d'ampleur. En effet, de nombreux services se montrent résistants à plus de 70 % des IP.

Au-delà de la forme de leur expression, les résistances sont différenciées par nature. Elles varient suivant les critères de la typologie proposée.

Figure 2.2.4 : Distribution des résistances par non-renseignement par indicateur de performance, en % du nombre de services concernés



Légende abscisse

- Cust1 = Estimation du nombre d'habitants desservis / D101.0
- Cust2 = Prix TTC du service au m³ pour 120 m³ / D102.0
- Cust4 = Taux d'occurrence des interruptions de service non programmées / P151.1
- Cust5 = Taux de respect du délai maximal d'ouverture des branchements / P152.1
- Cust6 = Taux de réclamation / P155.1
- Fi1 = Montant des abandons de créance ou des versements à un fonds de solidarité / P109.0
- Fi2 = Durée d'extinction de la dette de la collectivité / P153.2
- Fi3 = Taux d'impayés sur les factures d'eau de l'année précédente / P154.0
- Net1 = Indice de Connaissance et de Gestion Patrimoniale / P103.2A
- Net3 = Rendement du réseau de distribution / P104.3
- Net4 = Indice Linéaire des Volumes Non Comptés / P105.3
- Net5 = Indice Linéaire de Pertes en Réseau / P106.3
- Net6 = Taux moyen de renouvellement des réseaux d'eau potable / P107.2
- Wat1 = Conformité microbiologique de l'eau au robinet / P101.1
- Wat2 = Conformité physico-chimique de l'eau au robinet / P102.1

Source : Brochet, Bolognesi, Renou, 2016

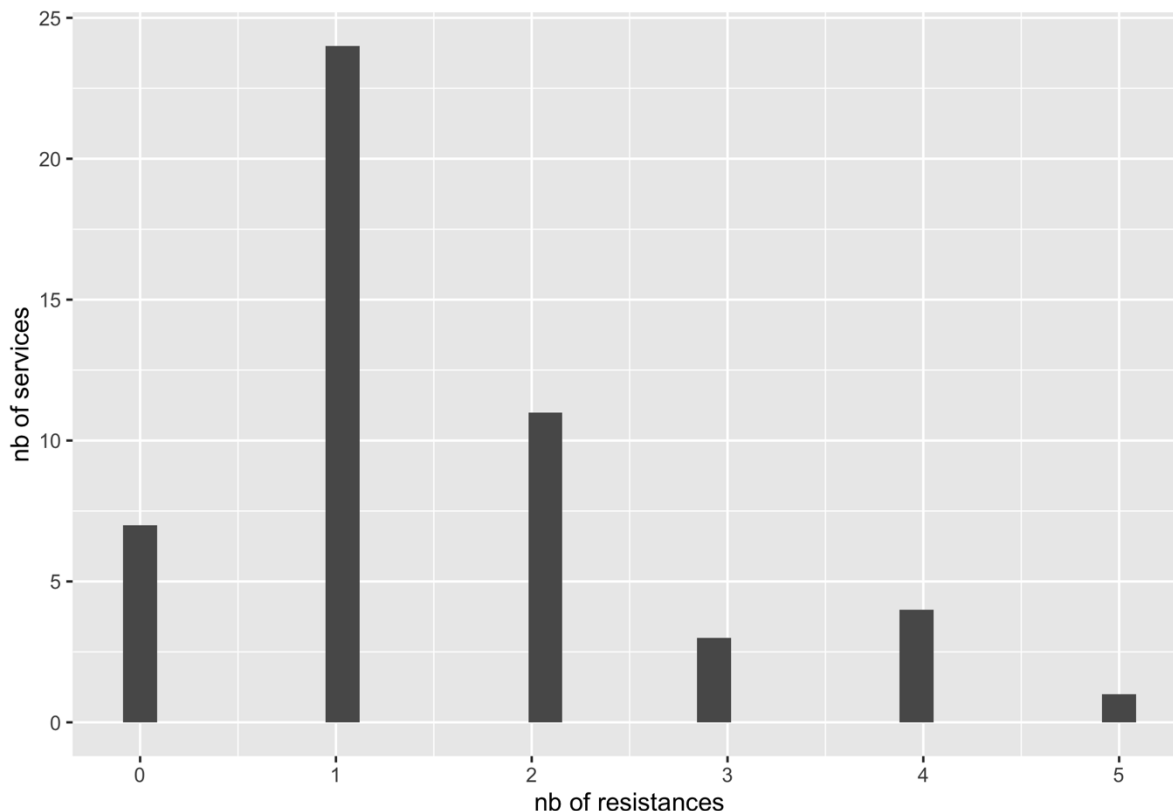
2.3.2. La nature des résistances

Notre hypothèse pose que les résistances ne sont pas uniquement de nature stratégique, mais dépendent de variables territoriales. Nos résultats tendent à confirmer cette hypothèse.

La **figure 2.2.5** présente les différents facteurs de résistance que combine chaque service. Le maximum possible est de 6, ce qui correspond au nombre de catégories identifiées dans la typologie. Cependant, aucun service ne cumule plus de cinq types de résistance différents. Dans près de 40 % des cas, les collectivités combinent au moins deux types de résistance. Ce constat suggère que la résistance aux IP est un phénomène complexe qui ne peut être réduit à de l'opportunisme ou à un manque d'information.

La majorité des services concernés sont à la fois producteurs et distributeurs d'eau. Cette distribution souligne l'intérêt du répertoire. En distinguant les types de résistance, le répertoire permet de présenter et de comparer efficacement un ensemble de collectivités *a priori* résistantes tout en nuancant la nature et l'intensité de cette résistance.

Figure 2.2.5 : Nombre de types de résistance par service



Source : Brochet, Bolognesi, Renou, 2016

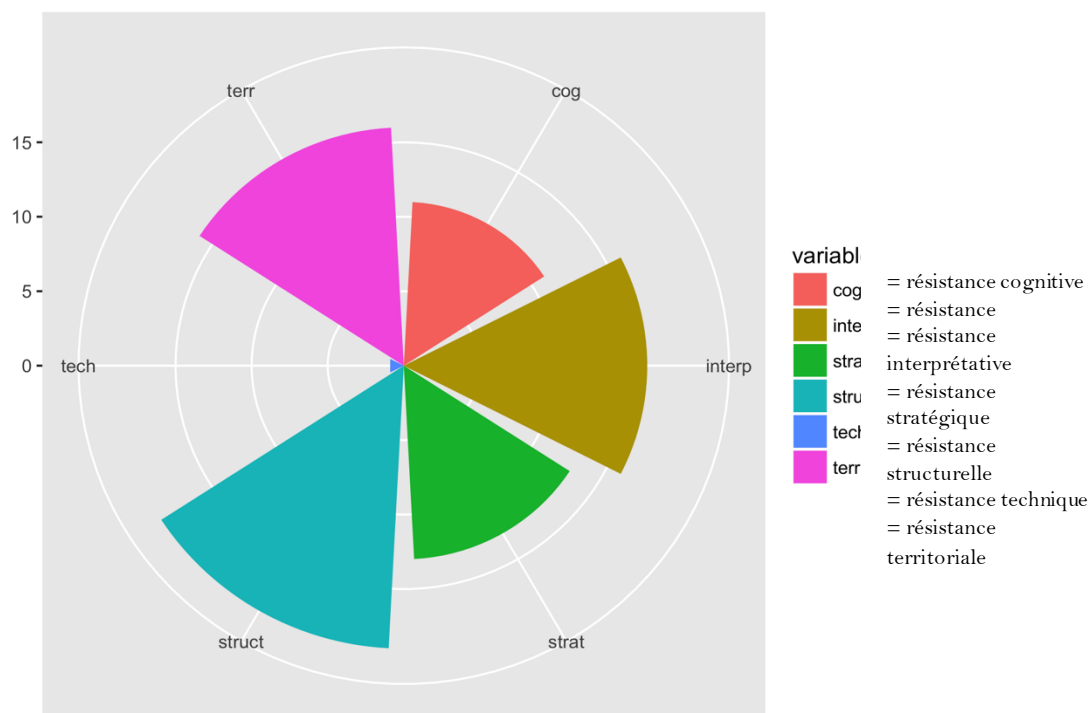
En mobilisant le répertoire des six facteurs de résistance (technique, structurelle, interprétative, stratégique, cognitive, territoriale), nous avons pu classer les types de résistance et observer leur fréquence (figure 2.2.6). Nous n'avons reporté qu'une résistance technique très significative²⁸¹. Cette observation renforce l'intérêt d'ouvrir la boîte noire que constituent les résistances. Les résistances les plus fréquentes sont de nature structurelle (19 cas) soulignant l'importance du phénomène de dépendance au sentier (PIERSON, 2000)²⁸² et

²⁸¹ Ceci s'explique en partie par notre protocole de recherche qui ne rend pas toujours ces résistances observables puisque nous regardons l'écart entre la mesure directe et le remplissage dans SISPEA. Or, quand un compteur dysfonctionne, la mesure directe restera la même que celle renseignée dans le SISPEA. Pour pouvoir prendre en compte une résistance technique de ce type, il est nécessaire d'étalonner le compteur.

²⁸² La dépendance au sentier est une théorie qui explique comment un ensemble de décisions passées peut influencer les décisions futures. Cette théorie repose sur l'idée que des particularités historiques qui se justifiaient historiquement, mais ont cessé d'être rationnelles ou optimales dans le contexte actuel peuvent subsister et impacter le processus de gouvernance du fait d'un effort ou d'un coût d'évolution qui est perçu comme étant trop important et qui bloque le changement. L'exemple des claviers QWERTY et AZERTY créés au temps des machines à écrire, et dont la disposition des touches s'expliquait initialement par le fait d'éviter les risques de blocage entre touches voisines (du fait d'un système de tiges métalliques peu performant), est un exemple de dépendance au sentier. En effet, la disposition des touches QWERTY et AZERTY a été reprise sur les claviers

des spécificités territoriales du service. On observe de plus que les résistances structurelles sont souvent le terreau d'autres types de résistance qui viennent s'y superposer. Enfin, les résistances humaines demeurent très présentes, entre 11 et 16 cas, les principales étant de type interprétatif et territorial. La typologie nous permet ainsi d'appréhender la nature de la résistance aux IP et d'entrevoir son lien avec les pratiques de gouvernance.

Figure 2.2.6 : Fréquence des types de résistance



Source : Brochet, Bolognesi, Renou, 2016

Outre les résistances répertoriées de manière classique, impliquant la rationalité des acteurs (stratégique et interprétative), les résultats de l'analyse montrent que les résistances territoriales et structurelles se manifestent régulièrement. Cette observation vient compléter le schéma explicatif de la théorie économique de la régulation en soulignant que les limites à une bonne régulation ne relèvent pas uniquement de problèmes classiques de type marchés contestables ou principal-agent, mais impliquent à la fois une forme de dépendance au sentier territoriale, organisationnelle et institutionnelle. Cette première exploration de la boîte noire des résistances conduit à critiquer le PAPH de modernisation et son caractère standardisé et universaliste.

d'ordinateurs et alors même que ce système peu optimal et rationnel pour la dactylographie ne se justifiait plus d'un point de vue technique.

Nous avons identifié des facteurs favorisant les résistances de type *non-renseignement*. Cette résistance peut être stratégique (volonté de ne pas transmettre un message négatif à l'utilisateur et au régulateur), mais les aspects structurels jouent également à travers la difficulté organisationnelle à quantifier finement l'activité du service lorsque celui-ci est peu technicisé comme c'est souvent le cas des petits services à la fois producteurs et distributeurs d'eau (information difficile à recueillir et à produire). Dans ce cas, les services peuvent préférer ne pas renseigner une donnée estimée qui leur semble peu fiable à l'échelle de leur propre service. Des combinaisons de blocages structurels et interprétatifs plus complexes peuvent également la motiver. En effet, la personne responsable du SISPEA est la plupart du temps un agent technique qui ne dispose pas de compétences comptables et financières, sauf dans le cas des grands services qui favorisent l'échange inter-agents. Le fort cloisonnement organisationnel des petits services empêche souvent l'échange d'informations et un travail conjoint entre services techniques et financiers²⁸³. Dans ce cas, l'information est parfois disponible auprès du service financier, mais sans que l'agent technique en charge du SISPEA n'en ait la connaissance (par exemple lorsque les locaux des services techniques et financiers ne se situent pas au même endroit). Nous avons relevé de nombreux autres exemples de résistances de type non renseignement. Il y a donc une variété de facteurs à l'origine de ce type de résistance, ce qui confirme notre hypothèse qui pose que localement les résistances aux IP sont significatives.

Pour avancer dans l'analyse, nous nous focalisons sur les différents types de résistance à travers les indicateurs de prix (D102.0) et de volume (P104.3, P105.3, P106.3) qui s'avèrent particulièrement sujets aux résistances. L'indicateur D102.0 est peu soumis aux résistances technique, structurelle et territoriale. Les indicateurs P104.3, P105.3 et P.106.3 sont des indicateurs volumétriques caractérisant les pertes dans les réseaux de distribution des collectivités. Étant fondés sur des données mesurées et estimées, ces indicateurs sont sensibles aux erreurs matérielles (métrologie), humaines (omission, refus, interprétation, méthodologie) et contextuelles (position des compteurs, fonctionnement du réseau).

On observe que les résistances techniques existent pour les indicateurs volumétriques, mais s'articulent souvent avec une autre forme de résistance, notamment structurelle et interprétative. De plus, de nombreuses résistances techniques sont probablement cachées dans les volumes de pertes sans qu'il soit possible de le vérifier *a posteriori*. Ces facteurs expliquent leurs faibles reports dans la **figure 2.2.6**. Par exemple, un constat partagé par nombre d'acteurs enquêtés est que des routines amènent les bureaux d'études et entreprises

²⁸³ Les premiers s'occupent quasi exclusivement de l'eau potable et les seconds de l'ensemble des budgets de la collectivité (le budget eau ne représentant que 1 % à 10 % du temps de travail).

privées à dimensionner les compteurs pour une consommation de 120 m³/an/abonné alors que la consommation est aujourd'hui bien plus faible. Or, ce surdimensionnement peut induire une non prise en compte des débits faibles, ce qui a un impact négatif sur les indicateurs volumétriques avec des volumes qui peuvent être appréhendés à tort comme des pertes. Dans ce cas, la résistance conjugue les caractéristiques de plusieurs types (technique, structurelle, interprétative, cognitive). Le média véhiculant la résistance est le compteur lui-même, c'est-à-dire un objet technique à l'échelle du service d'eau et pouvant impliquer n'importe quel employé du service.

Les résistances structurelles apparaissent particulièrement dans le remplissage des indicateurs volumétriques. En effet, moins d'un service sur deux facture l'ensemble des usages eau potable. L'absence de compteur pour certains équipements (bâtiments publics, parcs publics, etc.) est héritée de choix antérieurs des agents du service, des élus ou d'habitudes anciennes («on a toujours fait comme ça!"), choix ou habitudes souvent contraints par des difficultés techniques ou financières, mais qui sont aussi parfois le résultat de résistances cognitives ou territoriales. Par ailleurs, de nombreux services ne comptabilisent pas les volumes prélevés, car l'emplacement des instruments de comptage ne le permet pas. En conséquence, de nombreux services calculent les indicateurs volumétriques sur la seule partie distribution du réseau alors qu'ils devraient le faire pour l'ensemble du réseau, adduction comprise. Les incidences portent à la fois sur la gestion du service et la remontée d'information.

Dans ces deux types de résistance actantes (structurelles et techniques), ce n'est pas seulement l'instrument IP qui fait l'objet de résistances, mais l'ensemble des Programmes d'Action Publique Hydrique (PAPH) imposés aux services d'eau et qui font appel aux volumes d'eau des services.

Les résistances interprétatives se révèlent clairement dans le renseignement de l'indicateur D102.0 (prix). Elles découlent de la rationalité des acteurs ou de problèmes de complexité des indicateurs. La compréhension de la définition donnée par l'AFB (ex-ONEMA) est le premier obstacle auquel l'acteur se confronte. La définition réglementaire n'étant pas systématiquement complètement comprise, l'acteur bricole une solution *ad hoc*. Par exemple, certains agents renseignent le prix moyen du service alors que l'AFB (ex-ONEMA) demande le prix moyen d'un usager ayant consommé 120 m³. Dans certains cas, la résistance interprétative se diffuse et se transforme en résistance cognitive. Nous avons pu observer des cas où un acteur conseille l'agent responsable du suivi des indicateurs de façon erronée. Si ce dernier conseille lui-même d'autres agents du territoire et que la diffusion se réalise sur un

périmètre large et sur un temps long, la transformation de la résistance est rendue possible. Ce type de résistance rejoint les problèmes d'asymétries d'informations déjà largement évoqués au sujet de la régulation des services d'eau, raison pour laquelle nous ne détaillons pas davantage les critères associés (PETITET, 2002).

Les résistances cognitives concernent également l'indicateur prix (D102.0). La résistance provient de normes locales fortement intériorisées et partagées par les acteurs du service ou du territoire. La différence principale avec la résistance interprétative concerne l'origine de la résistance qui trouve son fondement dans des dynamiques territoriales. Un exemple concret et observé à plusieurs reprises sur notre terrain d'étude concerne l'absence de distinction opérée entre part variable et taxes, de nombreux services incluant les secondes dans la première pour renseigner le prix de l'eau alors que ce n'est pas la formule retenue par le législateur. Ce type de résistance va se manifester principalement à une échelle territoriale, *a minima* celle d'un service d'eau et souvent au-delà.

L'indicateur prix est celui qui fait le plus l'objet de résistances stratégiques volontaires. Les variables explicatives ont déjà été abordées plus tôt dans l'explication de la **figure 2.2.3**. De plus, ce type de résistance s'inscrit dans les problèmes de détournement stratégique déjà observés au sujet de la régulation des services d'eau (PEZON, CANNEVA, 2009).

Enfin, les indicateurs volumétriques peuvent faire l'objet de résistances territoriales. Par exemple, dans un contexte d'abondance de la ressource, plusieurs services ne voient aucun intérêt à travailler sur la réduction des pertes en eau. Ils remettent en cause la pertinence des indicateurs volumétriques et la rationalité associée en matière d'économies d'eau pour évaluer leur performance. Dans la majorité des cas, la résistance a pris la forme « non renseignement », mais certains services ont effectué un remplissage de façade pour répondre aux injonctions de l'AFB (ex-ONEMA), tout en évaluant leur performance par d'autres moyens. Ce type de résistance, qui trouve son origine dans des dynamiques territoriales, repose sur la combinaison d'une proximité organisée et géographique (TORRE, BEURET, 2012) entre les agents de différents services d'eau²⁸⁴. La résistance territoriale est véhiculée

²⁸⁴ La notion de proximité correspond à une capacité (ou non) des acteurs qui la partagent à se coordonner. Elle est à la fois une contrainte et un potentiel de coordination à activer, à mobiliser. Nous retenons l'approche de TORRE et BEURET (2012 : 13) qui distingue proximité géographique, proximité organisée et proximité territoriale. Ces proximités sont « en construction et en déconstruction permanente », « des liens nouveaux se créent ou se défont, des alliances se nouent et donnent naissance à des regroupements d'acteurs plus ou moins importants ou durables ». Les actions et les perceptions des acteurs vont leur donner une dimension plus ou moins positive ou subie. « La proximité géographique traite de la séparation dans l'espace et des liens en termes de distance. Elle fait référence à la notion d'espace géonomique, au sens de Perroux, et intègre la dimension sociale des mécanismes économiques, ou ce que l'on appelle parfois la distance fonctionnelle. En d'autres termes, la référence aux contraintes naturelles et physiques, clairement inscrite dans sa définition, n'épuise pas son contenu, qui comprend également des aspects de construit social tels que les infrastructures de transport, qui modifient les temps d'accès, ou encore les moyens financiers permettant l'utilisation de certaines technologies de communication. Mais la proximité géographique, qui est généralement présentée comme

par des Modèles de Conduites et de Comportements (MCC) spécifiques aux services montagnards. Ce type de résistance a une forte incidence puisqu'il conduit les agents à proposer des contre-projets territoriaux à ceux de l'AFB (ex-ONEMA). La résistance territoriale peut être vectrice d'innovation et de créativité au sein de l'ordonnancement normatif. Ainsi, d'après des échanges informels que nous avons eu au sein de la communauté scientifique, il apparaît que suite aux plaintes de nombreux services montagnards, les services de l'AFB (ex-ONEMA) réfléchissent actuellement à adapter les indicateurs en proposant des définitions spécifiques en fonction des contextes.

2.3.3. Profils idéaux typiques de services et résistances

L'analyse systématique des types de résistances rencontrées à l'échelle de chaque service permet de dégager au moins trois grands idéaux types de services plus ou moins résistants : le petit service montagnard producteur d'eau, le grand service urbain peu modernisé porteur de valeurs publiques et le service urbain modernisé.

Le petit service montagnard producteur d'eau

La **figure 2.2.5** laisse entrevoir un profil de service particulièrement résistant. L'idéal-type du petit service montagnard producteur d'eau, est un service de moins de 6 000 abonnés, producteur et distributeur d'eau pour au moins la partie montagnarde de son périmètre de desserte et dont le personnel n'excède pas 5 Équivalents Temps Plein. Dans notre cas, il recouvre 15 services et tous comptent au moins un type de résistance et la majorité en cumule plus de 3.

Ces collectivités sont caractérisées par l'existence d'une coupure assez nette entre les parties citadine et montagnarde de la commune ; héritée des multiples réseaux alternatifs des

devant être recherchée, peut également être subie [...] » (CARON et TORRE, 2005). La proximité organisée « concerne les différentes manières qu'ont les acteurs d'être proches en dehors de la relation géographique, le qualificatif organisée faisant référence au caractère agencé des activités humaines » (TORRE et BEURET, op.cit : 12). Elle s'appuie sur deux types de logiques différentes, la logique d'appartenance et la logique de similitude. La logique d'appartenance relie des acteurs appartenant à un même réseau de relations que ce soit un groupe d'acteur, une organisation ou une institution (réseau professionnel, réseau social sur Internet, entreprise, collectivité, club d'échecs, etc.) qui nouent des interactions afin d'échanger des connaissances, des biens, des informations, etc. La logique de similitude induit les liens les plus forts. « Elle correspond à l'adhésion mentale à des catégories communes » (Ibid). Les acteurs partagent des représentations communes, des valeurs et une même vision du monde concernant des références similaires. Elle peut soit se construire dans une « relation réciproque (projet commun, éducation, connaissances communes circulant dans un réseau...) » soit être donnée « par une base commune, facilitant alors la connexion entre étrangers » (avec l'exemple des diasporas) (Ibid : 13). « Dans le premier cas, c'est de l'effectivité des coordinations que dépend l'appartenance à un même ensemble. Dans le second, la proximité est liée à une relation de "ressemblance" des représentations et des modes de fonctionnement et découle souvent des apprentissages réalisés au cours de la phase précédente d'action commune » (CARON et TORRE, op.cit). Proximités géographique et organisée ne sont pas indépendantes, elles se recoupent souvent et peuvent se combiner. Dans ce cas, on va parler de proximité territoriale qui va permettre la construction de territorialités.

hameaux, organisés en communs depuis parfois plusieurs siècles²⁸⁵, d'une part, et des effets de la croissance démographique des 30 glorieuses sur l'urbanisation, d'autre part. L'absence de contiguïté territoriale rejailit sur l'organisation de l'eau potable avec l'existence de « hauts » (partie montagnarde) et de « bas » (partie citadine) services séparés fonctionnellement en réseaux distincts. Les organisations communautaires²⁸⁶, structurées sous forme de syndicats ou associations gestionnaires de réseaux d'eau privés (partie montagnarde) n'ont pas toutes disparu malgré l'apparition de services publics d'eau potable juridiquement compétents pour la desserte en eau potable à l'échelle communale (partie citadine). En effet, parfois les collectivités ont contractualisé avec les organisations communautaires pour garantir l'accès à l'eau des hameaux isolés. Même lorsque la commune a repris la gestion de ces réseaux, plusieurs Unités de Distribution d'Eau potable (UDI) distinctes ont pu continuer d'exister pour des raisons liées à la topographie et au coût de relevage de l'eau.

Pour illustration, la **carte 2.2.1** présente le cas d'un service producteur et distributeur d'eau de l'agglomération, qui est divisé fonctionnellement en six réseaux distincts (chaque réseau est représenté par une couleur).

Ces singularités mettent ce profil de service face à de nombreux obstacles dans l'application des indicateurs, entraînant des résistances structurelles et cognitives fortes et nombreuses. Principale résistance structurelle, la multiplicité de réseaux distincts gêne le calcul d'indicateurs relatifs au rendement, à la connaissance et à la gestion du patrimoine²⁸⁷. D'autres types de difficultés résultent de ces configurations hydroterritoriales spécifiques. Par exemple, le renseignement des indicateurs volumétriques se confronte à l'absence de dispositif de comptage. Ainsi, pour une collectivité, l'indicateur rendement (P104.3) est calculé de manière approximative et au « seau » alors que pour d'autres services, les volumes prélevés sont comptabilisés comme volumes produits, conduisant à des sous-estimations. Les facteurs topographiques impactent de nombreux indicateurs et peuvent expliquer des « écarts » concernant par exemple le taux moyen de renouvellement des réseaux. Enfin, les statuts juridiques différenciés de ce profil de service portent un autre type de résistance

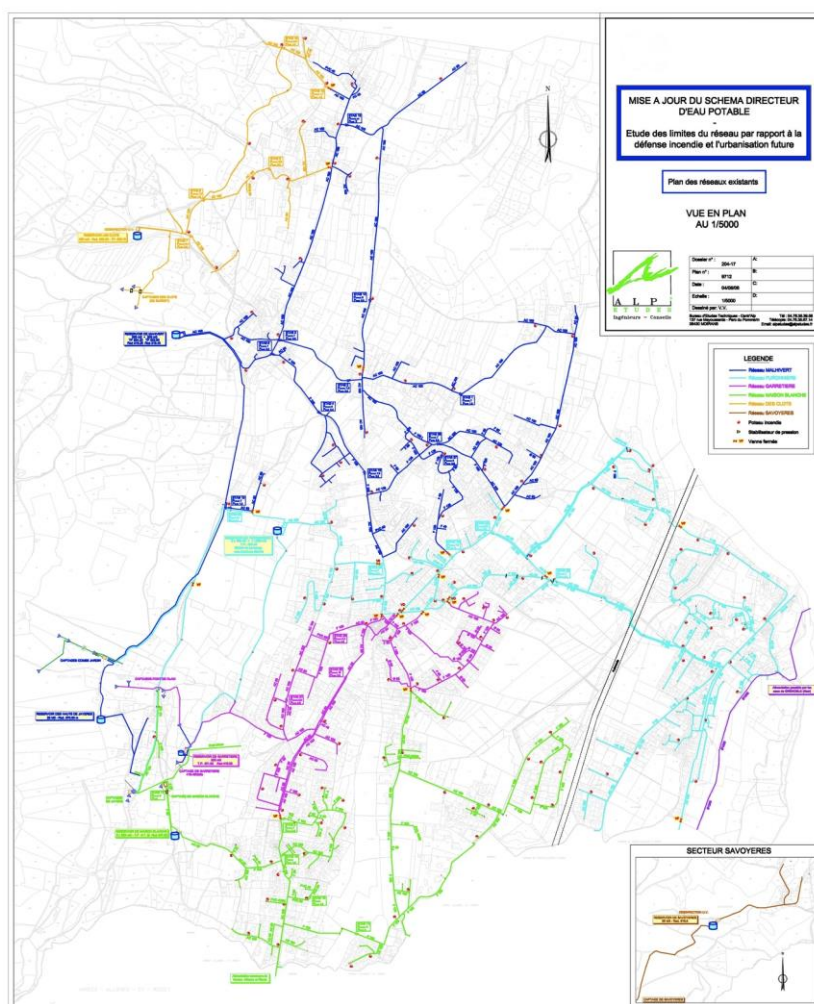
²⁸⁵ Dans une commune étudiée, des réseaux d'eau en terre cuite datant d'au moins quatre siècles ont été découverts récemment.

²⁸⁶ Ces organisations communautaires sont classées juridiquement comme associations syndicales de propriétaires. Ce type d'organisation existe depuis le Moyen-Âge (mais d'un point de vue juridique, elles n'ont été institutionnalisées que depuis la fin du XIX^e siècle) et prend des formes variées (associations syndicales autorisées, associations syndicales libres, etc.). Il s'agit des organisations les plus proches de ce qu'Ostrom (2011) nomme les « biens communs ».

²⁸⁷ Par exemple, le calcul d'un rendement global n'a que peu de sens. Dans un service, le rendement de 2010 était de 91,2 % sur un secteur et de 30,2 % sur un autre secteur. Le rendement SISPEA d'environ 50 % prit dans sa globalité traduit mal la performance de la collectivité.

structurelle. Les petits services montagnards, majoritairement organisés en régie simple, ne jouissent ni d'une personnalité morale ni de l'autonomie financière. Par conséquent, l'indicateur P154.0 (taux d'impayés) dépend en partie de la politique du trésor public qui effectue les relances des factures non réglées par les usagers. Dans ce cas, le service d'eau ne dispose pas de tous leviers pour améliorer sa propre performance. Par opposition, les services en délégation de service public ou disposant de l'autonomie financière procèdent directement au recouvrement de leurs factures d'eau, et non le trésor public. Ils ont donc la maîtrise complète de l'amélioration de cet indicateur. Ce facteur agit également sur les indicateurs patrimoniaux et financiers en élargissant légalement les marges de manœuvre des élus et gestionnaires (alors plus à même de s'impliquer dans l'amélioration de la performance)²⁸⁸.

Carte 2.2.1 : Carte des six réseaux d'un service d'eau potable de l'agglomération grenobloise



Source : Alp'Etudes, 2010

²⁸⁸ Par exemple, dans le cas des régies, le placement financier des éventuels bénéfices du service n'est pas autorisé, ni le mécanisme de provisions pour renouvellement alors que c'est le cas pour les délégations de service public.

Les résistances cognitives peuvent provenir d'une hétérogénéité de la représentation de la performance des services entre les acteurs en charge de ce profil de services. Ainsi, lors d'une Conférence Permanente de la Communauté de l'Eau, le maire d'une commune nous a demandé de faire remonter au ministère, les problèmes liés à l'indicateur rendement qui « *n'est pas adapté aux services montagnards* », justifiant sa suppression. En effet, l'édile nous apostrophait :

« il n'y a aucun intérêt à ce que mon service travaille à l'amélioration du rendement alors que la ressource est disponible en abondance et que les coûts d'entretien du réseau dans un environnement géographique très accidenté sont particulièrement élevés » (Conférence Permanente du 17 décembre 2013).

Ici, le non-remplissage de l'indicateur provient d'une mauvaise articulation entre le modèle cognitif et la philosophie gestionnaire (LASCOURMES, LE GALES 2004 ; RENOUE, 2015) : la représentation de la performance induite par l'indicateur n'est pas acceptée et les critères d'évaluation sont considérés comme étant inadaptés. Autre source de résistance cognitive, les normes spécifiques endogènes à ces régimes de propriété commune peuvent également faire obstacle au remplissage des indicateurs. L'existence de droits d'eau, en vertu desquels certains usagers disposent d'un accès gratuit au service, accroît les volumes comptabilisés comme les fuites (les volumes desservis gratuitement sont souvent non comptabilisés) diminuant artificiellement la performance du service. Enfin, du fait du peu d'échange d'informations entre services et avec les services de l'État, des définitions endogènes de certains indicateurs vont primer sur les définitions officielles. Cela peut être le cas pour le prix (faut-il inclure la location compteur dans la part fixe ? faut-il intégrer les tarifs annexes dans la définition ?), les ventes d'eau (faut-il inclure la redevance prélèvement ?) ou le rendement (faut-il inclure une estimation des volumes consommés sans comptage ?).

Des résistances interprétatives sont également à l'œuvre : le manque de personnel et de degré de qualification (spécifique) des agents en sont les principales causes. Ainsi, nous avons pu observer un service où les variables « nombre d'abonnés » et « nombre de compteurs » étaient confondues. Quand un agent est dédié au service d'eau, il s'agit souvent d'un fontainier dont la connaissance empirique du réseau est très forte et qui dispose de la mémoire du service, mais ses compétences ne rentrent pas systématiquement en adéquation avec l'outil SISPEA qui demande une maîtrise de l'outil informatique²⁸⁹. Il n'est alors pas

²⁸⁹ Il existe aussi chez certains agents de terrain le refus absolu de se servir d'un ordinateur. Ils refuseront de remplir le moindre formulaire tableur (suivi d'intervention, etc.). Ils mettent souvent en avant le fait de ne pas savoir s'en servir, mais il ressort de nos observations qu'il s'agit également parfois d'une forme de résistance

rare que le savoir soit transmis de manière orale au sein du service sans être formalisé via des procédures écrites. En réalité, ce facteur est très variable d'un service à l'autre et dépend particulièrement des compétences comme de la volonté des agents²⁹⁰.

Enfin, ce profil de service peut également faire l'objet de résistances techniques (compteurs sur ou sous-dimensionnés) ou de résistances stratégiques (omissions volontaires du remplissage). Néanmoins, ces deux types de blocage ne sont pas dominants pour ce profil de service.

Le grand service urbain peu modernisé porteur de valeurs publiques

L'idéal type de ce deuxième profil serait un service de production et/ou de distribution desservant un périmètre urbain de plus de 6 000 abonnés et 20 000 habitants, employant de 6 à 45 Équivalents Temps Plein et porteur de valeurs publiques fortes. Nous avons classé quatre services dans cette catégorie. Ils font tous l'objet d'au moins un type de résistance au regard de la **figure 2.2.5**. Dans ces services, la question des valeurs est très importante, impliquant une attention accrue au statut juridique (en régie simple) et à certaines problématiques spécifiques (accès social à l'eau, solidarité territoriale, etc.). Un cloisonnement organisationnel et une immixtion du politique forte dans la gouvernance du service les distinguent des autres services.

Ce profil se caractérise par de fortes résistances structurelles et cognitives. Par exemple, le cloisonnement organisationnel conduit souvent le service technique à utiliser les données produites par le service financier sans pour autant échanger avec lui. Dans ce cas, les problématiques spécifiques (usagers non facturés, etc.) ne peuvent pas être prises en compte ce qui joue sur la performance du service. La complexité des relations nouées entre commune, prestataires et syndicat(s) producteur(s) d'eau²⁹¹ constitue un autre facteur de résistance en raison des difficultés de coordination de ce trio aux cultures techniques hétérogènes. Le poids accordé à la vision politique du service est également créateur de résistances territoriales. En effet, les élus se concentrent la plupart du temps sur les questions financières et de qualité de l'eau. Cette focalisation sur un nombre limité d'indicateurs amène les services à restreindre leur attention en ce qui concerne les indicateurs techniques. Le discours énoncé par les élus va même parfois se transformer en

stratégique : l'agent devine que s'il accepte un jour de se servir d'un ordinateur, c'est le début d'un contrôle social plus fort de sa hiérarchie (consignes par mails, procédures, etc.).

²⁹⁰ Ainsi dans certains services, il y a une absence complète de donnée concernant la date de construction des canalisations et de renouvellement ; tandis que d'autres disposent de croquis et recueils très précis, et ce, depuis la création du service.

²⁹¹ Dans le cas commun à l'agglomération grenobloise où la commune achète son eau à un syndicat producteur, mais demeure compétente pour la distribution d'eau.

discours performatif, influençant la vision que les acteurs territoriaux ont du service au-delà des résultats des indicateurs²⁹².

Des résistances cognitives proviennent des agissements politiques de certains protagonistes de l'eau. Ainsi, si les IP se fondent sur le postulat de la facturation de l'ensemble des consommations, un certain nombre d'usagers continuent à être exonérés de paiement pour des motifs politiques ou sociaux (bâtiments publics, hôpitaux, etc.)²⁹³. Le *leadership* technique dont disposent les responsables de ces services d'eau peut également influencer les indicateurs. Dans une commune et alors que le risque sanitaire posé par les branchements plomb était connu de longue date, le responsable du service qui avait acheté en gros une grande quantité de branchements en plomb a fait le choix de continuer à en installer jusqu'au milieu des années 1990 occasionnant un important travail de mise aux Normes avec la parution du décret du 20 décembre 2001 et un retard dans l'atteinte des objectifs du décret. Enfin, ces services peuvent aller jusqu'à la délégitimation des indicateurs en tant qu'outils d'évaluation de la performance des services. Ainsi ce n'est pas la performance technique du réseau qui va être mise en avant par le service, mais le modèle hydroterritorial sur lequel il se fonde : gestion publique / qualité de la ressource / prix accessible. Ceci n'impacte pas la qualité, mais le taux et la forme de remplissage des indicateurs.

Le service urbain modernisé

Dans l'agglomération grenobloise, peu de services disposent d'un profil compatible avec la rationalité promue par les indicateurs. Seuls 10 services, en délégation de service public ou disposant de l'autonomie financière et de la personnalité morale, relèvent de ce troisième profil²⁹⁴. Avec un maximum de 3, ces services se montrent moins sujets aux résistances (**Figure 2.2.5**), toutefois les résistances stratégiques sont régulièrement présentes et même exacerbées. Ainsi, on observe que certains indicateurs sont détournés, réinterprétés ou complétés afin de faciliter l'accès à un avantage individuel ou collectif. À l'échelon du service entier, une stratégie peut être mise en place pour faciliter l'accès aux subventions ou pour empêcher la majoration des redevances Agences de l'Eau lorsque les objectifs du décret rendement ne sont pas atteints. Néanmoins, si ces détournements sont stratégiques, ils ne sont pas toujours réalisés dans une volonté de nuire. Pragmatique, le service considère

²⁹² Par exemple, un service producteur d'eau a déposé la marque « eau naturellement pure » pour rendre compte du fait que le service ne réalise aucun traitement de l'eau avant sa distribution aux collectivités. Cette vision de la qualité exceptionnelle de la ressource va primer chez les acteurs de l'eau du bassin grenoblois, au-delà de l'analyse des indicateurs qui vont être peu regardés.

²⁹³ Ces pratiques de non-facturation sont en nette diminution depuis la prise de compétence Eau Potable par Grenoble-Alpes-Métropole au 1^{er} janvier 2015.

²⁹⁴ Il s'agit essentiellement de petits services (entre 1 000 et 4 000 abonnés) semi-urbains.

parfois la méthode réglementaire comme étant peu satisfaisante et procède lui-même aux corrections, sans chercher à dissimuler sa stratégie. Ainsi, certains services choisissent d'estimer leur propre degré de connaissance patrimoniale (P103.2), sans suivre la décision réglementaire, afin de « *mieux refléter la réalité de la performance du service* »²⁹⁵. De la même façon, estimant le calcul du rendement uniquement sur la partie distribution peu pertinent, la ville-centre préfère ne pas suivre la définition réglementaire et renseigne dans le SISPEA un rendement global pour ses parties adduction et distribution.

Autre exemple : plusieurs indicateurs (volumétriques et patrimoniaux) font appel à des données estimées. Suivant la capacité d'improvisation et les ressources méthodologiques de l'agent, les données renseignées seront différentes d'un service à l'autre. À ce sujet, on a pu observer que les taux des indicateurs renseignés par les délégataires privés sont quasi systématiquement supérieurs que les indicateurs renseignés par les services en régie et qu'une partie de cette performance s'explique par les données estimées. S'il n'est pas possible de prouver une volonté de falsifier les données, on peut tout de même émettre l'hypothèse de corrections effectuées par les opérateurs afin d'afficher la meilleure image possible de la performance du service, comme le suggère l'analyse quantitative. L'optimisation comptable peut également relever de résistances stratégiques pour faciliter l'atteinte d'un seuil souhaité. Par exemple, les durées d'amortissement sont librement fixées et dépendent de l'éthique de chaque comptable, de la stratégie retenue ou de routines souvent non questionnées (tout particulièrement dans le cas des deux catégories de services présentées en amont de ce paragraphe²⁹⁶). S'il est recommandé que les durées d'amortissement soient proches de la durée de vie des équipements, rien n'empêche les comptables de fixer des durées plus courtes ou plus longues modifiant alors la durée d'extinction de la dette et le prix.

Hormis ces résistances stratégiques, ce profil s'avère relativement moins résistant que les deux autres profils, en raison notamment d'une meilleure adaptation ou adéquation de la rationalité promue par les indicateurs à l'organisation hydroterritoriale de ce profil. En effet, l'organisation *top-down* des opérateurs de ces services favorise la mise en place de routines compatibles avec le modèle cognitif des IP, permettant une bonne articulation avec le

²⁹⁵ Sur ce point, il faut rappeler que l'ONEMA a modifié en 2013 la définition de l'indicateur pour répondre à ce problème. La version actualisée de cet IP est mieux détaillée. Néanmoins, notre activité professionnelle nous a permis de constater qu'en 2014, beaucoup de services n'avaient pas pris connaissance du fait que la définition de l'IP avait changé en 2013. De ce fait, ces services continuaient de calculer cet IP avec l'ancienne méthode de calcul.

²⁹⁶ On peut rappeler que bon nombre de services n'ont jamais cherché à modifier la durée d'amortissement depuis la parution de la M49. Par le jeu de routines organisationnelles et du fait d'un certain manque de stratégie des élus, les services ont souvent retenu des durées d'amortissement initialement conseillées par les trésoreries locales, mais sans chercher à les faire évoluer par la suite (ce qui aurait demandé une délibération en Conseil Municipal).

substrat technique et la philosophie gestionnaire. Il en découle un moins grand nombre de résistances interprétatives, cognitives et territoriales. Le recours souvent plus important de ce profil de service à l'innovation technique réduit également l'occurrence de résistances techniques et structurelles. Par exemple, en raison du constat d'écart significatifs, un service a procédé à l'étalonnage des compteurs au bout de 4 ans malgré une garantie de 15 ans. Une stratégie minimisant les erreurs des indicateurs a ensuite été définie.

Conclusion de la section 2 du chapitre 2

Les trois profils idéaux typiques introduits soulignent ainsi la diversité des contingences et la sensibilité des résistances à celles-ci. Il ressort également de l'analyse que le degré de résistance est lié au degré de modernisation préalable du service et de territorialisation de la gestion de l'eau. Ainsi, ce sont les petits services montagnards producteurs d'eau qui sont les plus résistants aux IP (par opposition aux services les plus modernisés dont la philosophie gestionnaire et le substrat technique permettent de quantifier les usages de la ressource). Pour autant, il n'est pas certain que cette qualité du *reporting* se confonde avec le niveau de performance réel, la gestion communautaire offrant un bon niveau de prestation (car complètement adapté à la singularité du cas). Ne voulant pas entrer dans le débat sur l'efficacité des régimes de gouvernance, nous observons seulement que la typologie et le cas de l'agglomération grenobloise mettent en avant que la rationalité dont les indicateurs sont porteurs ainsi que leur définition technique sont contestables dans la mesure où ils peuvent produire des incohérences institutionnelles entravant l'efficacité de la gestion des services d'eau.

Dans la troisième section (**section 3**) de ce chapitre, nous cherchons à valider les constats étayés au regard d'une seconde réforme entreprise dans le cadre du PAPH de modernisation, à savoir celle de la consumérisation de la relation à l'utilisateur.

Section 3 : Les résistances territorialisées à la consumérisation de la relation à l'utilisateur

3.1. Présentation de la réforme

3.1.1. Histoire de la réforme

Des années 1940 aux années 1980, l'utilisateur du service d'eau est appréhendé comme un individu au service de l'administration (DAVET, 1996 : 38), « une personne remplissant certaines conditions imposées par les textes relatifs à l'organisation du service et indépendantes de sa volonté » (NICINSKI, 2001 : 87). La relation est alors fortement standardisée, hiérarchique et unilatérale. Certains auteurs ont préféré caractériser l'utilisateur-administré d'utilisateur-passif (DEBOUY, 1996 : 53), d'utilisateur-objet (WARIN, 1997 : 68) ou encore d'utilisateur-abstrait (QUIN, 1997 : 343). Il ne faut néanmoins pas y voir uniquement une relation entachée d'autorité, mais également une relation de service public, signe de progrès social, avec la concrétisation des lois de Rolland (égalité, continuité, mutabilité), garantes de la cohésion du territoire (STOFFAES, 1995 ; AUBY, DUCOS-ADER, 1969). Cette relation s'appuie sur un encadrement/accompagnement des collectivités locales par l'État pour l'organisation des services d'eau²⁹⁷.

Les années 1980 voient apparaître avec la décentralisation et sous l'influence des penseurs du Nouveau Management public (NMP) une nouvelle conception de l'utilisateur caractérisée par une approche subjective. Celle-ci est encouragée par l'idéal type de gouvernance anglais et par les expériences d'autres industries de réseaux délivrant des services publics (énergie, télécommunication). La situation nouvelle, caractérisée par le retrait du rôle de l'État en matière de politique d'aménagement du territoire et par une contractualisation de l'action publique, conduit à une différenciation de plus en plus forte des services publics locaux jouant sur la qualité du service rendu à l'utilisateur. On parle d'utilisateur-client (PFLIEGER, 2003). Dans ce modèle,

²⁹⁷ L'appui des ingénieurs des Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF) et des Directions Départementales de l'Équipement (DDE), le recours au Fonds National pour le Développement des Adductions d'Eau potable (FNDAE) ainsi que l'octroi de subventions aux services en difficulté permettent aux services d'assurer une relation nationale uniforme basée sur un ensemble de droits et valeurs partagées et spécifiques au service public de l'eau.

« c'est l'impératif de qualité des services publics qui est mis en avant, ainsi que l'amélioration de la relation commerciale entretenue avec l'utilisateur. L'intérêt de la nation tout entière disparaît derrière la recherche de la satisfaction de chaque désir individuel et personnalisé » (NICINSKI, op.cit : 17).

Au début des années 1990, la figure de l'utilisateur-consommateur prend peu à peu la place de celle de l'utilisateur-client. JEANNOT (1997 : 299) identifie le glissement vers la figure du consommateur grâce aux critères d'accessibilité, de choix et de qualité dont se saisissent les services publics. La figure du consommateur encadre progressivement celle du client sous l'influence des institutions européennes et des associations de consommateurs qui mettent en place un ensemble de règles de défense et de protection de l'utilisateur (droit à l'information, à l'écoute et à la représentation, droit à la sécurité sanitaire du produit, etc.). « La définition réglementaire systématique des standards de qualité, des obligations d'information, en un mot, du contenu de l'efficacité, produit un service-type, et partant, un utilisateur-type » (NICINSKI, op.cit : 84). Cette mutation a nécessité plusieurs étapes et s'est faite de façon progressive (PFLIEGER, 2003 : 212) : l'apparition du principe de vérité des prix qui « renforce le poids de la relation marchande dans la régulation des services de réseaux », « la généralisation progressive du principe de choix qui se traduit par le processus d'ouverture à la concurrence », la création de dispositifs de participation pour susciter la prise de parole de l'utilisateur ou encore « le développement de modalités d'information et de protection du consommateur, grâce à une réglementation et une régulation renforcées ». Cette évolution est également une réponse aux scandales de corruption qui ont émaillé la gestion urbaine de l'eau au cours des années 1990 : la mise en avant de la figure de l'utilisateur consommateur doit permettre de promouvoir des garanties de service et de contrôler l'activité des fournisseurs d'eau. La relation de service public devient alors largement standardisée.

La figure de l'utilisateur-consommateur se caractérise matériellement par un ensemble de droits spécifiques dont dispose l'utilisateur pour contrôler l'activité du service public. La notion implique que le consommateur puisse être informé, dispose d'un droit à l'écoute et à la représentation ainsi qu'un droit à la sécurité sanitaire du produit.

D'un point de vue juridique, la consommation de la relation à l'utilisateur se traduit par l'émergence de nouveaux outils (notamment les chartes) qui déplacent la relation de service public vers une relation de protection de l'utilisateur envers le service. En ce sens, on note la parution de textes d'origine communautaire (Directive 2011/83/UE relative aux droits des consommateurs), mais aussi nationale (loi consommation du 17 mars 2014 dite loi Hamon,

décret du 17 septembre 2014, ordonnance n° 2015-1033 du 20 août 2015). On relève également l'adoption de plusieurs textes visant à promouvoir la participation de l'utilisateur (notamment loi ATR de 1992²⁹⁸ et loi SRU de 2000²⁹⁹). Des textes plus techniques sont également mis en œuvre, par exemple, l'arrêté du 10 juillet 1996 relatif aux factures de distribution de l'eau et de collecte et de traitement des eaux usées ; le décret n° 2008-780 du 13 août 2008 modifié par le décret n° 2014-274 du 27 février 2014 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau ; le décret n° 2012-1078 du 24 septembre 2012 relatif à la facturation en cas de fuites sur les canalisations d'eau potable après compteur ; ou encore, la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et les éoliennes, dite « loi Brottes ».

Mais la principale évolution, celle qui marque un tournant dans la conception de l'utilisateur, n'est pas d'origine législative ou réglementaire, mais jurisprudentielle. En effet, par l'arrêt « Société des Eaux du Nord » de 2001³⁰⁰, le Conseil d'État reconnaît l'application des clauses abusives au droit des services publics, ce qui conduit à trois grandes évolutions allant dans le sens de nouvelles obligations pour les gestionnaires : - en matière de responsabilité des parties (en supprimant les clauses de limitation ou d'exonération de responsabilité) ; - en matière de prix (en supprimant les clauses qui mettent à la charge de l'utilisateur des frais divers qui ne correspondent à aucune prestation) ; - en matière d'accès et de sortie du service (en supprimant les clauses de modification unilatérale du contenu de la relation par le gestionnaire). Cet arrêt a bouleversé l'ordonnement traditionnel du droit du service public. À ce titre, il a parfois été salué (AMAR, 2002), parfois contesté (BEROUJON, 2005). Les controverses portent sur les contradictions du droit de la consommation avec certains principes fondamentaux du droit public. En effet, cet arrêt participe à la reconnaissance du caractère marchand du service en permettant l'intrusion de principes libéraux issus du droit des obligations au sein du droit des services publics. De ce fait, il met à l'épreuve le principe de liberté individuelle issu du droit privé et le principe d'égalité des usagers issu du droit public non sans poser des questions sur l'avenir du droit des services publics (*Ibid*).

²⁹⁸ Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'Administration Territoriale de la République.

²⁹⁹ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

³⁰⁰ C. E, Société des Eaux du Nord, 11/07/2001, AJDA 2001 : 893-895.

Dans le sillage de cet arrêt, les recommandations de la Commission des Clauses Abusives (CCA) relatives aux services d'eau³⁰¹ ont vu leurs portées renforcées et un certain nombre de principes ont été traduits dans la réglementation.

Le **tableau 2.3.1** rappelle les principaux textes caractéristiques de cette évolution.

Tableau 2.3.1. Principaux textes instituant une relation consumériste dans le secteur de l'eau potable

Type de décision	Nom de la décision	Contenu de la décision
Directives	Directive 93/13/CEE concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs	1 ^{ère} Directive européenne qui encadre les clauses abusives au niveau européen.
	Directive 2011/83/UE relative aux droits des consommateurs	Cette directive propose des règles d'harmonisation et des règles standards concernant les aspects communs des contrats, tout en permettant à chaque État membre d'adopter ou de maintenir des règles nationales sur certains aspects, par exemple en ce qui concerne les informations précontractuelles.
Lois	Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'Administration Territoriale de la République.	Création des Commissions Consultatives des Services Publics Locaux (CCSPL)
	Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain	Comptages individuels dans les logements collectifs à caractères sociaux.
	Loi n° 2008-776 de modernisation de l'économie (LME) du 4 août 2008	Renforcement de la protection des consommateurs.
	Loi du 17 mai 2011 de simplification du droit	Dispositifs de protection de l'utilisateur en cas de fuites d'eau
	Loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et les éoliennes, dite « loi Brottes »	Tarification sociale de l'eau et interdiction des coupures d'eau pour impayés.
	Loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation	Nombreuses dispositions de protection du consommateur. Par exemple, interdiction pour les services d'eau potable et d'assainissement d'appliquer des frais liés au rejet de paiement aux usagers sous certaines conditions.
Décrets	Décret n° 2008-780 du 13 août 2008 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau	Interdiction de réduction du débit de fourniture d'eau en cas d'impayés. Procédure d'information des consommateurs par courrier avant toute coupure d'eau.
	Décret n° 2009-302 du 18 mars 2009 portant application de l'article L. 132-1 du code de la consommation	Insertion d'une liste de types de clauses présumées abusives dans l'article R 132-2 du Code de la consommation.
	Décret n° 2012-1078 du 24 septembre 2012 relatif à la facturation en cas de fuites sur les canalisations d'eau potable après compteur.	Information de l'abonné par le service dès qu'il constate « une augmentation anormale du volume d'eau consommé par l'occupant d'un local d'habitation susceptible d'être causée par la fuite d'une canalisation ». Si

³⁰¹ Recommandation n°85-01 : Contrats de distribution de l'eau, BOCC du 17/01/1985 : <http://www.clauses-abusives.fr/recommandation/contrats-de-distribution-de-leau/>; Recommandation n°01-01 : Distribution d'eau, BOCCRF du 23/05/2001 : <http://www.clauses-abusives.fr/recommandation/distribution-deau-complementaire-a-la-n-85-01-du-19-novembre-1982/>

		l'augmentation est due à une fuite de canalisation, le montant de la facture d'eau est plafonné, à condition que l'abonné ait fait réparer la fuite.
	Décret n° 2014-274 du 27 février 2014 d'application de la loi Brottes	Tarification sociale de l'eau et interdiction des coupures d'eau pour impayés.
Arrêtés	Arrêté du 10 juillet 1996 relatif aux factures de distribution de l'eau et de collecte et de traitement des eaux usées (modifiée par l'arrêté du 22/02/2008)	Modalités de présentation des factures d'eau
	Arrêté du 6 août 2007 relatif à la définition des modalités de calcul du plafond de la part de la facture d'eau non proportionnelle au volume d'eau consommé	Encadrement de la part fixe des tarifs d'eau
	Arrêté du 22 janvier 2015 relatif aux modalités d'exonération des frais liés au rejet de paiement d'une facture d'eau	Modalités d'exonération des frais liés au rejet de paiement d'une facture d'eau
Ordonnance	Ordonnance n° 2015-1033 du 20 août 2015 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation	Ordonnance concernant les litiges de consommation
Recommandations de la Commission des Clauses Abusives	Recommandation n° 85-01 concernant les contrats de distribution d'eau (BOCC du 17/01/1985)	Liste de clauses abusives concernant les contrats de distribution d'eau
	Recommandation n° 01-01 complémentaire à la recommandation n° 85-01 du 19 novembre 1982 concernant les contrats de distribution d'eau (BOCCRF du 23/05/2001)	Liste de clauses abusives concernant les contrats de distribution d'eau
	Recommandation n° 2014-01 du 16 octobre 2014 relative aux contrats proposés par les fournisseurs de gaz et d'électricité (BOCCRF du 19 décembre 2014)	Liste de clauses abusives concernant les contrats de gaz, d'électricité, mais également d'eau.
Jurisprudence	C.E, Société des Eaux du Nord, 11/07/2001, AJDA 2001 : 893-895.	Reconnaissance de l'application du droit de la consommation au sein du droit des services publics.

Source : Construction de l'auteur, 2016

3.1.2. Portée politique de la réforme

Cette réforme est fortement influencée par le mode de gouvernementalité néolibéral.

L'influence des théories du NMP est manifeste dans l'évolution de la relation à l'utilisateur. En promouvant un usager-consommateur, les réformateurs cherchent à calquer les méthodes des entreprises privées sur le service public dans le but d'augmenter l'efficacité et la qualité du service rendu à l'utilisateur³⁰². C'est la thèse défendue par PETERS (2001) et COLLINS et BYRNE (2003) d'un grand mouvement de recentrage de la relation de service sur les préférences de l'utilisateur (coût, fiabilité, liberté de choix, facilité d'accès, garanties de service,

³⁰² De nombreux auteurs ont montré la prégnance des idées de cette théorie managériale dans le développement du *public consumerism* au Royaume-Uni (NEEDHAM, 2003 ; 2008 ; CLARKE, 2006).

qualité du service rendu, subsidiarité, contrôle, proximité, écoute, etc.) dans le but d'accroître le caractère marchand du service³⁰³.

L'instauration d'une relation consumériste dans le secteur de l'eau peut également être appréhendée comme une réponse aux problèmes d'asymétries d'information identifiés par la théorie des contrats incomplets. En effet, en proposant un panier de droits aux usagers des services, l'État met en place une régulation du service par l'information qui permet de renforcer le pouvoir de contrôle des usagers sur les opérateurs de service.

Le constat effectué par Géraldine PFLIEGER (2007) ainsi que par Virginie WAECHTER-LARRONDO et Rémi BARBIER (2008) suivant lequel le tournant consumériste conduit à une dépolitisation de la gestion des services et à une fragilisation du pouvoir local trouve également écho dans le mode de gouvernementalité néolibéral. Les chercheurs montrent en effet que l'inflation générale des Normes encadrant la relation à l'utilisateur et la technicisation croissante de celles-ci diminuent d'autant le pouvoir d'action des élus locaux en opposition au principe de libre administration des collectivités. En définitive, les Normes sont mal acceptées par les élus locaux, car elles court-circuitent «leur rôle de porte-parole des habitants» (*Ibid*) et de relais en contraignant fortement «l'espace des choix» (*Ibid*) par l'imposition d'un modèle de relation particulier. Ce constat rejoint les appréciations de FOUCAULT (2008) sur le gouvernement de soi et la force des dispositifs de normalisation des comportements au sein du mode de gouvernementalité néolibéral.

Attention néanmoins, le mode de gouvernementalité néolibéral n'apparaît pas être le seul pouvoir à l'œuvre dans l'émergence d'un usager-consommateur.

En ce sens, VIGODA (2002) distingue ce qui est issu des théories du NMP et ce qui est issu de la pression des Organisations Non Gouvernementales (ONG) et associations. Pour lui, certaines caractéristiques de l'utilisateur-consommateur n'ont aucune filiation avec les idées néolibérales et seraient plutôt à classer dans le registre démocratique. Ainsi, l'utilisateur-consommateur serait aussi un usager-citoyen qui chercherait à redonner une place au politique dans la gouvernance de l'eau. Géraldine PFLIEGER (2002) étaye ce constat en montrant que si la réforme impulsée d'en haut privilégie le registre de la consommation (transparence de gestion, liens avec les associations de consommateurs), une dimension citoyenne peut venir enrichir la réforme lors de sa mise en œuvre au niveau local. L'auteure

³⁰³ Ce recentrage rompt avec les modèles de gestion (les services avaient le choix entre un modèle marchand OU non marchand) et les valeurs défendues jusqu'alors (égalité, anonymat, centralisation, etc.).

montre ainsi comment sous certaines conditions, une mise en tension de différentes figures de l'usager a pu être effectuée en fonction des stratégies des différents acteurs. En prenant les exemples de Grenoble et de l'Ardèche, Géraldine PFLIEGER montre que des débats citoyens relatifs à la préservation de la ressource, aux choix d'investissement ou au développement touristique sont venus dans ces deux cas accompagner la mise en œuvre de la réforme.

En résumé, l'évolution de la relation à l'usager doit être appréhendée comme étant le produit de phénomènes complexes à la frontière du management et du politique. Dans cette évolution, l'influence du mode de gouvernementalité néolibéral joue un rôle certain.

3.1.3. Limites de la réforme

Malgré le renforcement continu des règles consuméristes, certains indices laissent présumer l'échec partiel de l'application du droit de la consommation au secteur de l'eau. Les obstacles seraient liés à des difficultés structurelles d'application des textes par les petits services disposant de faibles moyens humains et financiers et par une démarche pragmatique des services guidée par l'efficacité plutôt que le respect du droit (LAIME, 2015).

Par ailleurs, l'enquête menée par la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF) dans le cadre d'un plan quinquennal de vérification des factures et règlements de services (RS)³⁰⁴ d'eau (2008-2014) a révélé « la persistance de nombreuses clauses illicites ou abusives dans les règlements de service d'eau, ainsi que des irrégularités dans la présentation des factures aux abonnés ».

« Ainsi, 200 clauses illicites, 100 clauses abusives et 400 clauses présumées abusives ont été recensées dans les règlements de service d'eau qui font office de contrats entre les consommateurs et les fournisseurs d'eau. En outre, 150 irrégularités dans la présentation de la facture ont été relevées » (DGCCRF, 2014).

L'étude évoque certaines pistes explicatives comme la « reconduction de règlements de service anciens devenus obsolètes » ou la « difficulté des petites collectivités à réunir les compétences techniques et juridiques suffisantes pour assurer une mise à jour régulière de leurs règlements de service ». Les arguments mis en avant pour expliquer le non-respect des textes sont donc également d'ordres structurels, mais aussi cognitifs, la mise à jour des RS n'étant pas toujours perçue comme une priorité.

³⁰⁴ Le RS est un document juridique qui définit pour chaque service le contenu de la relation de service à l'usager. La modernisation consumériste de la relation à l'usager se traduit par l'obligation pour chaque service d'eau de modifier le contenu de son RS pour le mettre en conformité avec le nouveau cadre juridique.

Il faut également rappeler les problèmes liés au *design* institutionnel du PAPH de modernisation concernant la relation à l'utilisateur.

La Commission des Clauses Abusives (CCA) est l'institution centrale pour la modernisation des RS. Cette instance indépendante, placée auprès du ministre chargé de la consommation et composée de magistrats, d'universitaires, de représentants des professionnels et des consommateurs dispose de prérogatives devant favoriser la modernisation : - recherche de clauses abusives dans les RS ; - rédaction de recommandations tendant à obtenir une suppression ou une modification des clauses qu'elle considère comme abusives ; - consultation sur des projets de décrets relatifs à l'interdiction ou à la limitation de certaines clauses ; - formulation d'avis à des juridictions sur le caractère abusif de clauses dans un RS en cause dans un litige. Le site internet de la CCA³⁰⁵ joue le rôle de ressource juridique pour les collectivités en recueillant de façon quasi exhaustive les dispositions consuméristes applicables dans le domaine de l'eau. Officiellement, les services d'eau sont incités à s'appuyer sur le contenu des recommandations de la CCA pour élaborer leur RS qui doit néanmoins demeurer unique et adapté aux enjeux territoriaux. Il ressort de notre enquête que dans les faits, la méconnaissance de la CCA par les services et l'absence de prérogatives de cette institution en termes de conseil et d'appui auprès des collectivités pour la rédaction/mise à jour des RS a pour conséquence que les recommandations demeurent largement ignorées. De plus, la présentation des dispositions consuméristes sur le site internet n'est pas toujours claire, car elle ne distingue pas Normes de *hard law* (obligation juridique de les faire figurer dans les RS) et de *soft law* (simples orientations que les services sont libres de suivre ou de ne pas suivre).

Les Directions Des Territoires (DDT) implantées dans chaque Département ont également un rôle de conseil concernant la mise à jour des RS. Ces institutions déconcentrées proposent des modèles types de RS téléchargeables en ligne³⁰⁶. Néanmoins, la disparition de l'ingénierie publique d'État mais aussi l'apparition de la RGPP³⁰⁷ et de la MAP³⁰⁸ fait que cette mission n'est plus assurée aujourd'hui que très partiellement. Depuis 2013, au sein de la DDT de l'Isère, plus aucun agent n'est dédié à cette tâche. De ce fait, les modèles types de RS ne sont plus systématiquement mis à jour et les agents de la DDT ne sont plus en capacité de conseiller les collectivités sur ce sujet.

³⁰⁵ <http://www.clauses-abusives.fr>

³⁰⁶ <http://www.isere.gouv.fr/Politiques-publiques/Environnement/Eau/Service-public-de-l-eau-et-de-l-assainissement/4--Reglements-des-services-d-eau-et-d-assainissement>

³⁰⁷ Révision Générale des Politiques Publiques.

³⁰⁸ Modernisation de l'Action Publique (La MAP a succédé à la RGPP avec l'arrivée du gouvernement Hollande en 2012, mais sans que le contenu en soit substantiellement modifié).

Enfin, il faut rappeler que le contrôle formel des RS demeure très limité, ce qui ne pousse pas les services à mettre leur réglementation en conformité³⁰⁹. Les RS sont soumis à un contrôle de légalité en préfecture et à des contrôles inopinés par la DGCCRF, mais ceux-ci sont loin d'être systématiques. En fait, la régulation de la consumérisation de la relation à l'utilisateur demeure principalement de type judiciaire, ce qui ne favorise pas la modernisation des RS.

La littérature scientifique est peu prolixe sur le sujet des limites de l'application des dispositions consuméristes au secteur de l'eau. BEROUJON (2005 : 337) nuance la logique apparente de la réforme en rappelant qu'un problème majeur provient du fait que ce n'est pas l'existence d'une situation contractuelle entre l'utilisateur et le service qui a fondé cette évolution vers une relation consumériste, mais « l'effet potentiel de cette décision sur un marché pertinent ». Dès lors, cette mutation a été pensée comme étant auxiliaire à une refonte globale du droit des services publics et les réformateurs n'ont pas pris le temps d'entreprendre une refonte complète de la figure de l'utilisateur (incluant une réflexion sur les institutions et la régulation associée) qui s'est trouvée au milieu du gué, entre catégories de droit public et de droit privé. En résulte une situation de l'utilisateur du service d'eau aujourd'hui complexe, car incomplète.

Pour Alain CHOSSON (2013), le manque de moyens humains et financiers des collectivités et la faible inclusion de l'utilisateur dans la gouvernance des services expliquent en partie les cas de non-respect du cadre juridique par les services.

En filigrane de ces études et articles, on aperçoit un problème identique pour la consumérisation de la relation à l'utilisateur que pour les IP, à savoir l'écart entre la philosophie gestionnaire des réformes et son appropriation par les acteurs locaux.

3.2. Méthode

La quasi-totalité des études sur la mutation de la relation à l'utilisateur appuient leurs démonstrations sur une analyse des doctrines ou de l'évolution des représentations. Notre revue de la littérature a identifié l'utilisation des matériaux suivants pour rendre compte de

³⁰⁹ Le contrôle formel de l'application des dispositions consuméristes au sein des RS est exercé à la fois par les services préfectoraux par le biais du contrôle de légalité et par la Direction Générale de la Concurrence et de la Répression des Fraudes (DGCCRF) qui procède à des campagnes de contrôle du contenu des RS (voir enquête mentionnée plus haut). De façon plus subsidiaire, la DCCRF joue également un rôle d'information auprès des services concernant les RS. L'administration a d'ailleurs récemment publié un « Guide pédagogique relatif aux règlements de service d'eau ». Le guide a été publié en février 2016. Il est téléchargeable à l'adresse suivante : <http://www.economie.gouv.fr/dgccrf/guide-pedagogique-relatif-aux-reglements-service-deau>

l'évolution de la relation à l'usager : - textes de lois et jurisprudence des tribunaux (BEROUJON, 2005 ; NICINSKI, 2001 ; AMAR, 1999 ; DEBOUY, 1996) ; - contenu des revues techniques et/ou à destination des élus ou des techniciens des collectivités (WAECHTER-LARRONDO, 2002) ; - analyse historique de la constitution de mouvements de consommateurs en Europe/de l'action des gouvernements (PFLIEGER, 2003 ; JEANNOT, 1997 ; QUIN, 1997 ; WARIN, 1997 ; DAVET, 1996). Ces analyses menées à un niveau macro sont pertinentes pour analyser le cas d'un service public national. En revanche, elles ne permettent pas d'évaluer de manière systématique l'application des principes consuméristes pour un service public local tel que celui de l'eau potable. Nous défendons l'idée que dans ce cas, il est nécessaire de s'intéresser au contenu des droits et obligations de l'usager encadré dans une situation concrète et située. En effet, depuis les lois de décentralisation, le type de relation mis en œuvre varie d'un service à l'autre³¹⁰.

Partant de ce constat, nous avons identifié un matériau à notre connaissance inexploité par la littérature scientifique. Il s'agit du Règlement de Service (RS), document juridique établi par le service d'eau³¹¹ et approuvé par délibération de la collectivité et qui définit, en fonction des conditions locales, les prestations assurées par le service ainsi que les droits et obligations de l'exploitant et des usagers. C'est un document obligatoire pour chaque service d'eau. D'après le code général des collectivités territoriales (article 2224-12), il s'agit d'un « acte administratif, composé d'un ensemble de dispositions à caractère réglementaire [...] considéré comme faisant partie intégrante du contrat d'abonnement dont il constitue des conditions générales ». Pour autant, s'il est vrai qu'au regard de la jurisprudence³¹², le RS s'apparente à un acte administratif unilatéral et décisoire, Sophie NICINSKY (*op.cit* : 176) considère que celui-ci peut être appréhendé comme un acte mixte, comprenant à la fois des clauses de nature contractuelle de droit privé et des clauses réglementaires de droit administratif. En l'espèce, le document se présente sous la forme d'un ensemble d'articles précisant le cadre juridique de la relation à l'usager et rappelant des informations générales sur le fonctionnement du service. Il ne se limite donc pas à la définition usuelle d'un règlement, c'est-à-dire un ordre à observer, un affichage que l'usager subit en cas de litige. Il

³¹⁰ La recommandation n°85-01 du 19 novembre 1982 rappelle qu'en vertu du principe de libre administration des collectivités territoriales, l'autorité organisatrice du service définit elle-même au niveau local les caractéristiques de la relation à l'usager. Elle dispose d'une grande autonomie dans cette tâche et n'est plus tenue comme c'était le cas jusqu'alors, de reprendre des dispositions prévues par des décrets relatifs à des cahiers des charges type.

³¹¹ Le document est établi après avis de la Commission Consultative des Services Publics Locaux (CCSPL) le cas échéant. Dans certains contrats d'affermage, les modifications du RS peuvent être soumises à avis ou acceptation par le délégataire.

³¹² C. E., « Favatier », 24/03/1922, *Rec.*, p.263 ; T.A Nice, « OPHLM du Var », 23/03/1993, *Rec. Tables*, p.578

est également porteur du modèle cognitif privilégié par le service dans sa relation à l'utilisateur et d'un ensemble de pratiques qui en découlent (modalités des recours amiables et contentieux, horaires d'ouverture et de permanence des élus, etc.). Le document doit être affiché et est remis à l'utilisateur lors de son abonnement au service et lors de chaque modification (en main propre, envoyé par courrier postal ou électronique ou joint à la facture). Ainsi, la nature juridique du document est celle d'un contrat en ce qui concerne les dispositions liant le service et l'utilisateur. Il est donc opposable à l'utilisateur.

Le choix de partir d'un document de droit et non d'une analyse des doctrines et pratiques de gestion s'explique par la définition même de la notion de consommateur qui implique l'existence d'une relation entre un professionnel qui vend un produit ou un service et une personne privée qui l'utilise dans l'optique de satisfaire au mieux ses attentes. En effet, cette relation induit un consentement éclairé de la part de la personne privée afin qu'elle ne se fasse pas duper par le professionnel. Ce consentement est garanti en attachant à la relation consumériste un panier de droits dont bénéficie l'utilisateur. Les engagements que les acteurs doivent respecter sont standardisés, tous les usagers du service d'eau étant protégés juridiquement de façon identique³¹³. En vérifiant le respect du droit de la consommation dans les règlements de service, on peut évaluer la réalité du glissement effectué. Dans ce cadre, l'analyse juridique est donc particulièrement pertinente pour évaluer la consommation de la relation à l'utilisateur³¹⁴.

Le périmètre étudié regroupe 36 services de distribution d'eau potable (c'est-à-dire 36 RS en vigueur en septembre 2014) sur le périmètre de l'agglomération grenobloise³¹⁵. La majorité des services sont en gestion directe³¹⁶ (26) et exclusivement distributeurs d'eau (23). La taille des services est très hétérogène : 9 services desservent plus de 10 000 habitants et 14 services moins de 3 000 habitants. À noter que le périmètre retenu pour l'analyse de la consommation de la relation à l'utilisateur est légèrement plus réduit que celui concernant la performance des services, car nous n'avons pas pu recueillir certains RS qui ne nous ont pas

³¹³ Les engagements du service d'eau reposent sur une logique d'autorégulation puisque ce sont les services eux-mêmes qui rédigent et adoptent le RS.

³¹⁴ Michel Foucault n'évoque pas autre chose lorsqu'il parle de « lieu de justice » et de « lieu de juridiction » au sujet du fonctionnement du marché au 16^e siècle avec un ensemble de règles de droit qui garantissent « l'absence de fraude » et la « protection de l'acheteur ». « L'acheteur [devait être protégé] contre le danger que constituait une mauvaise marchandise et la fraude de celui qui la vendait » (FOUCAULT, 2004a : 32). Il met en lumière que c'est au travers des règles de droit que peut s'apprécier cette protection.

³¹⁵ Il représente la structuration existante des services jusqu'au 31 décembre 2014. Depuis, le 1^{er} janvier 2015, la compétence distribution d'eau potable a été transférée à la Métropole.

³¹⁶ Nous appelons gestion directe une gestion de l'eau potable par la collectivité en régie et sans contrat de délégation de service public (dans le sens gestion directe par la collectivité c'est-à-dire sans intermédiaire).

été transmis³¹⁷. Le **tableau 2.3.2** résume les caractéristiques principales des RS et services étudiés

Tableau 2.3.2. Caractéristiques principales des services et des règlements de service étudiés

Critères	Nombre de services/RS concernés
Équivalents Temps Plein (ETP) affectés au service	70 % des RS ont été adoptés par un service comprenant 1 à 3 ETP, 20 % des RS par un service de 3 à 5 ETP, 8 % des RS par un service de 5 à 10 ETP, 2 % des RS par un service de plus de 10 ETP
Mode de gestion du service	70 % des RS ont été adoptés par un service en gestion directe, 13,5 % des RS par un service en délégation de Service public (DSP) avec un opérateur national (VEOLIA ou SAUR), 16,5 % des RS par un service en DSP avec un opérateur local (SERGADI ou Eau de Grenoble)
Prestations extérieures (hors DSP) contractualisées par le service	40 % des RS ont été adoptés par un service ne faisant appel à aucun prestataire, 15 % des RS par un service ayant des contrats de prestation avec un opérateur national, 45 % des RS par un service ayant des contrats de prestation avec un opérateur local
Compétences exercées par le service	40 % des RS ont été adoptés par un service exerçant à la fois les compétences production et distribution d'eau, 60 % des RS par un service exclusivement distributeur.
Taille du service	14 % des RS ont été adoptés par un service desservant moins de 1 000 habitants, 16 % des RS par un service desservant de 1 000 à 3 000 habitants, 16 % des RS par un service desservant de 3 000 à 6 000 habitants, 22 % des RS par un service desservant de 6 000 à 10 000 habitants, 14 % des RS par un service desservant de 10 000 à 20 000 habitants et 18 % des RS par un service desservant plus de 20 000 habitants.
Date d'adoption du RS	13 % des RS ont été adoptés avant 1990, 39 % entre 2000 et 2005, 16 % entre 2005 et 2010 et 32 % entre 2010 et 2014 (ils étaient tous en vigueur en 2014).

Source : construction de l'auteur, 2015

3.2.1. Méthodologie qualitative

L'analyse réalisée cumule méthodologie qualitative et quantitative.

D'un point de vue qualitatif, l'analyse repose sur des données récoltées par participation-observante (SOULE, 2007), *focus group*, échanges informels connexes dans le cadre de notre activité salariée et de façon annexe sur un corpus de 57 entretiens semi-directifs.

La dimension qualitative de la recherche s'est donnée comme objectif de comprendre les pratiques et les représentations associées à l'élaboration des RS par les services d'eau. Pour ce faire un *design* de recherche original a été mis en place.

³¹⁷ Plusieurs raisons permettent d'expliquer le fait que l'enquête RS ait récolté un moindre succès : - le RS est un document qui est parfois... oublié par les services eux-mêmes qui doivent faire des recherches pour savoir s'il existe et où il se trouve (perte en ligne) ; - le RS prend souvent la forme d'un document imprimé qui n'existe pas au format informatique (dans ce cas, certains services ont pu se décourager à procéder à un envoi postal) ; - contrairement à l'enquête IP qui a été effectuée directement auprès des gestionnaires dans les locaux des services d'eau, l'enquête RS a été réalisée majoritairement par courriel et téléphone ce qui peut expliquer son moindre succès ; - enfin, l'enquête IP était généralement considérée comme ayant un caractère stratégique accru par rapport à celle RS que ce soit pour l'enquêteur et pour les services enquêtés dans le cadre d'un chantier professionnel mené pour préparer la prise de compétence eau potable à l'échelle de Grenoble-Alpes-Métropole.

Dans le cadre d'une recherche-intervention qui a été menée au sein de la Communauté de l'Eau, nous avons organisé un groupe de travail dont l'objectif était officiellement d'appuyer les agents des services dans la mise à jour des RS. Ce groupe de travail a simultanément été conçu comme un *focus group* permettant de recueillir la diversité des pratiques et représentations associées aux RS et ainsi d'identifier des causes de résistances à l'application du cadre consumériste. L'existence d'un objectif officiel en parallèle de l'objectif de recherche a permis un haut niveau de participation des agents des services à ce groupe en stimulant leur intérêt (dix services d'eau aux profils variés ont participé aux réunions). La quasi-totalité des services participants étaient également des adhérents à la Communauté de l'Eau et donc volontaires pour participer à cette démarche, car parties prenantes à la gouvernance de la plateforme. Cette recherche a été initiée en 2011, les réunions du groupe de travail avec les services ont eu lieu en 2012 et le recueil des RS a été effectué sur deux périodes ; une première fois sur les années 2011 et 2012 ; une seconde fois durant le second semestre 2014.

Nous avons endossé le rôle d'animateur/modérateur de ce groupe de travail tandis qu'un chargé de mission de la Communauté de l'Eau se chargeait spécifiquement d'établir un compte-rendu détaillé de chaque réunion et de gérer les aspects d'organisation³¹⁸. À noter que chaque compte-rendu a systématiquement été envoyé au groupe de travail pour remarques éventuelles et validation suivant un protocole établi par la Communauté de l'Eau pour l'ensemble de ses réunions³¹⁹. Au cours de chaque séance, les techniciens et élus des services ont pu s'exprimer librement sur leurs pratiques et représentations concernant l'élaboration et la mise à jour des RS. Les observations ont alimenté un cahier d'observations qualitatives (LAPLANTINE, 1996).

Les *focus groups* ont été organisés par thème et orientés sur des questions précises (abonnement au service, catégories d'usagers, limites d'intervention du service, etc.). Nous avons arrêté l'organisation de *focus groups* lorsque nous avons atteint la saturation des données, c'est-à-dire qu'aucune nouvelle information importante concernant les résistances à la mise en place d'une relation consumériste n'a été produite lors d'un nouveau *focus group*. À noter que les *focus groups* ont également servi à identifier les 28 clauses abusives retenues

³¹⁸ Nous sommes habitué à ce type de protocole en tant que salarié de la Communauté de l'Eau qui est une plateforme d'acteurs qui organise des groupes de travail, ateliers techniques et Conférences Permanentes.

³¹⁹ Envoi du Compte-rendu aux participants qui ont une semaine pour réagir avant diffusion du compte-rendu définitif à la *mailing-list* élargie de la Communauté de l'Eau. À chaque CR envoyé, nous avons reçu généralement 2 à 4 remarques. Souvent, les participants tiennent à supprimer, modifier la formulation, préciser quelque chose... Tous les sujets sont concernés. Ce sont les acteurs gestionnaires des services qui demandent des corrections notamment par crainte de relecture du CR par les élus (par exemple mauvaise image du service, etc.).

pour l'analyse quantitative (sur ce point, se référer à la méthodologie quantitative présentée après).

Cette démarche a permis d'appréhender le processus de construction des RS par les acteurs des services d'eau et d'identifier les représentations et les facteurs de résistance qui y étaient associés. Le travail réalisé par le groupe a abouti à la réalisation d'un guide d'aide à la rédaction des règlements de service³²⁰ qui a bénéficié d'une diffusion nationale grâce à un partenariat avec la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies (FNCCR)³²¹. Des ateliers techniques ont permis de valider le contenu du guide et les résultats de la recherche. En usant de la méthode du *member checking*, il a été possible d'analyser dans quelle mesure les agents des services étaient d'accord avec nos résultats.

Une présentation a également été effectuée devant les élus de la Communauté de l'Eau en Conférence Permanente.

En outre, des entretiens semi-directifs à portée générale (compréhension du contexte) ont également été réalisés auprès des élus et techniciens des services d'eau.

Le **tableau 2.3.3** présente l'ensemble des *focus group*, ateliers techniques, Conférences Permanentes et entretiens organisés dans le cadre de cette recherche. 3 services ont participé à l'ensemble des *focus groups*. 29 services différents ont participé au moins à une réunion (*focus group*, atelier technique ou Conférence Permanente). 57 entretiens semi-directifs ont été menés.

Tableau 2.3.3. Détail des réunions du groupe de travail RS

Type de réunion	Objectif	Date	Nb de services participants/entretiens
Groupe de travail Focus group n° 1	Définition des objectifs du groupe de travail	22 février 2011	4 (dont 1 grand service modernisé et 2 services montagnards)
Groupe de travail Focus group n° 2	Les principes et valeurs du service public	05 avril 2012	8 (dont 2 grands services modernisés et 3 services montagnards)

³²⁰ Le guide est téléchargeable à l'adresse suivante :

www.services.eaufrance.fr/docs/guides/Guide_reglement_service_CEP.pdf

³²¹ La FNCCR, créée en 1934, réunit près de 500 collectivités locales sur les thématiques d'énergie, d'eau et d'environnement. C'est un des principaux réseaux professionnels du monde de l'eau en France et le principal en matière d'expertise juridique. En effet, une partie de la mission de la FNCCR est de répondre rapidement à toute interrogation juridique que se pose un service sans recourir à un cabinet-conseil.

Groupe de travail Focus group n° 3	Modalités d'abonnement et de résiliation	06 juin 2012	8 (dont 2 grands services modernisés et 3 services montagnards)
Groupe de travail Focus group n° 4	Limites d'intervention du service	05 juillet 2012	9 (dont 2 grands services modernisés et 3 services montagnards)
Groupe de travail Focus group n° 5	Tarifications et fuites d'eau	04 septembre 2012	7 (dont 2 grands services modernisés et 3 services montagnards)
Groupe de travail Focus group n° 6	Divers	04 octobre 2012	10 (dont 3 grands services modernisés et 3 services montagnards)
Atelier technique n° 1	Discussion du guide	15 mai 2012	14 services
Atelier technique n° 2	Discussion du guide	09 octobre 2012	22 services
Conférence Permanente	Validation du guide	11 décembre 2012	24 services
Entretiens semi-directifs	Contexte général	2012 et 2013 principalement	57 entretiens

Source : Construction de l'auteur, 2016

Notons que de nombreuses informations concernant les pratiques liées aux RS ont pu être récoltées grâce à notre activité professionnelle et à notre statut de praticien qui nous a permis d'accéder à des informations habituellement peu accessibles au chercheur (participation-observante, discussions informelles avec les agents des services d'eau, échanges téléphoniques et courriels, etc.).

Le recoupement des résultats obtenus par les différentes méthodes d'acquisition d'information a permis la triangulation des données et donc un renforcement de l'appareil de preuve associé à cette recherche.

Enfin, nous avons confronté nos observations avec le répertoire des facteurs de résistance construit dans le cadre de l'étude des IP afin d'en révéler la nature et la diversité. Cet exercice de catégorisation et de systématisation des résistances observées a autorisé le passage du stade des hypothèses à celui des causalités. Afin d'éviter des biais interprétatifs de notre part, nous nous sommes focalisés sur les résistances particulièrement significatives lors de la mobilisation de la typologie.

3.2.2. Méthodologie quantitative

Nous avons identifié un ensemble de 28 clauses considérées à l'échelon national comme étant abusives en cas de présence dans les RS. Dit autrement, les 28 clauses retenues comme étant abusives le sont au regard du cadre Normatif en vigueur en France en 2014. Nous procédons à une analyse systématique du contenu des 36 RS de l'agglomération grenobloise retenus pour l'analyse afin de voir si nous retrouvons ces clauses dans les documents analysés.

Le choix des 28 clauses abusives retenues pour l'analyse a été effectué en suivant une approche empirique et inductive. Une première identification de certaines clauses abusives (une vingtaine) a été effectuée au sein d'un *focus groups*³²² à partir des connaissances des acteurs gestionnaires des services d'eau. Les clauses préretenues ont ensuite été comparées aux clauses identifiées par la CCA dans ses recommandations et à celles identifiées par la DGCCRF dans son enquête, mais également à la jurisprudence et aux textes de lois et règlements. Ce travail de comparaison nous a amené à retenir ou écarter ces clauses et à en proposer d'autres, ces éléments ayant été discutés lors d'un second *focus group*.

Ainsi, un double filtre (appréciation de la pertinence des clauses retenues par les gestionnaires des services de l'agglomération grenobloise + évaluation juridique) renforce la pertinence des choix effectués. Pour autant, le choix des clauses retenues dépend fortement de la subjectivité des participants aux *focus groups* et du chercheur. Dans un autre contexte et face à d'autres acteurs, d'autres choix auraient certainement été effectués. Cela ne remet pas en cause la pertinence et la validité de la démarche qui cherche à comparer l'hétérogénéité dans la non-application des dispositions consuméristes par les services.

Les clauses retenues pour l'analyse sont rappelées dans le **tableau 2.3.4**. La catégorisation effectuée en quatre colonnes reprend les principales évolutions constatées par la doctrine juridique à la suite de l'adoption de l'arrêt Société des Eaux du Nord. La segmentation du tableau en différentes lignes a été réalisée par souci de lisibilité. Il ne faut néanmoins pas y voir une correspondance ligne par ligne entre les différents types de clauses abusives : le tableau se lit de haut en bas.

³²² Cf. paragraphe suivant : méthodologie qualitative.

Tableau 2.3.4. Clauses abusives retenues pour l'analyse

Modalités d'abonnement et de résiliation	Prix et tarifs	Droits du service sur l'utilisateur	Information de l'utilisateur
<p>Clause 1</p> <p>Impossibilité pour l'utilisateur de résilier à tout moment son abonnement et obligation de payer la totalité de l'abonnement relatif à la période en cours (article R. 132-1 5° du code de la consommation ; Jurisprudence - CA de Versailles du 20 mai 2005 n° 2005-265)</p>	<p>Clause 8</p> <p>Le service exige une caution ou un dépôt de garantie des usagers (article L. 2224-12-3 du CGCT ; Conseil d'État, Commune de Coin les Cuvry 6 octobre 1999 ; T.A Orléans, 20/12/2002, n° 99-1674)</p>	<p>Clause 16</p> <p>Fermeture d'un branchement à la seule initiative du service des eaux sans respect des procédures (par exemple fermeture d'un branchement pour impayés « légers ») (clause grise) (décret n° 2008-780 du 13 août 2008 ; CCA - recommandation n° 2014-01 26° ; CCA - recommandation n° 85-01 A 8°)</p>	<p>Clause 25</p> <p>Modifications du règlement non notifiées à l'utilisateur (article R. 132-1 3° du code de la consommation et CCA - recommandation n° 85-01 A 2°)</p>
<p>Clause 2</p> <p>Souscription à un abonnement réservé aux seuls propriétaires (article L.122-1 du code de la consommation ; Jurisprudence - TA Nice 23/03/1993 OPDHLM du Var ; TA Nice le 28/04/2006 ; TA Toulouse n° 95-866 du 05/11/1998 Préfet du Lot)</p>	<p>Clause 9</p> <p>Le service prévoit une consommation d'eau forfaitaire ou une forfaitisation des travaux de branchement (art. R. 2224-20 CGCT ; L. 2224-12-4 I du CGCT ; art L. 2224-12-4 I CGCT)</p>	<p>Clause 17</p> <p>Transfert à l'abonné de la garde et de la surveillance du branchement situé sur le domaine public (Circulaire du 12 Janvier 2004 à propos de l'individualisation des contrats de fourniture d'eau ; CE, Sieur Gladieu, 22 janvier 1960 ; TA Amiens n° 0802015 du 13 octobre 2008)</p>	<p>Clause 26</p> <p>Exclusion de toute possibilité de recours de l'utilisateur en cas de litige avec le service (article R.132-2 10° du code de la consommation)</p>
<p>Clause 3</p> <p>Abonnement pour lutter contre l'incendie subordonné à la souscription préalable d'un abonnement ordinaire (Décret n° 2008-780 du 13 août 2008)</p>	<p>Clause 10</p> <p>Le service prévoit des frais de vérification des compteurs, d'ouverture et de fermeture des branchements (hors coûts réels), des taxes de raccordement, dissociés du prix du m³ d'eau (article L. 132-1 du code de la consommation ; Recommandation n° 85- 01 A 6° ; T.A Marseille, « Monsieur Christian X... », 29/06/2000, n° 9903146) TA Lyon, 8/03/2007, SCI La Manufacture du Raccourci, n° 0503931</p>	<p>Clause 18</p> <p>Impossibilité pour l'abonné de contester la quantité d'eau consommée, d'être dédommagé en cas de compteur défectueux ou encore de pouvoir apporter la preuve de sa consommation en cas d'arrêt du compteur (clause noire) (article R. 132-2 9° du code de la consommation ; CA Rennes, 3 février 1998, CGE/Syndicat d'immeuble l'Eperon ; Recommandation n° 85-01 A 5°)</p>	<p>Clause 27</p> <p>Pas de mention des droits du service et de l'utilisateur concernant l'existence de puits et forages privés (Article L. 2224-12 du CGCT ; Arrêt du 17 décembre 2008)</p>

<p>Clause 4</p> <p>Durée minimum de contrat (art L. 2224-12 CGCT)</p>	<p>Clause 11</p> <p>Mention de la redevance FNDAE alors que cette redevance a été supprimée depuis le 1^{er} janvier 2005 (art. 121 de la loi de finances rectificative pour 2004)</p>	<p>Clause 19</p> <p>Clauses imposant à l'abonné de manière arbitraire la construction d'une « niche » pour le compteur (article R.132-1 6° du code de la consommation ; recommandation n° 85-01 4° ; recommandation n° 01-01 4°)</p>	<p>Clause 28</p> <p>Obligation de signalement de fuites sur le réseau public (Enquête DGCCRF)</p>
<p>Clause 5</p> <p>Délai supérieur à 15 jours pour résilier son contrat de fourniture d'eau potable (art L. 2224-12 CGCT)</p>	<p>Clause 12</p> <p>Frais de recouvrement entrepris sans titre exécutoire et à la charge exclusive de l'utilisateur (art. L. 111-8 du code des procédures civiles d'exécution ; décret n° 2008-780 du 13 août 2008)</p>	<p>Clause 20</p> <p>Responsabilité du prestataire écartée en cas d'incident (exemple : cas d'interruption générale du service) (clause noire) (art. R.132-1 du Code de la consommation ; Recommandation n° 01-01 5° ; Recommandation n° 85-01 9° ; Enquête DGCCRF)</p>	
<p>Clause 6</p> <p>Obligation de payer l'abonnement pendant une période d'interruption de la fourniture d'eau de plus d'un an (CAA de Nantes, n° 03NT00250 29/12/2005 ; recommandation de la CCA n° 85-01)</p>	<p>Clause 13</p> <p>Pénalité appliquée à l'utilisateur en cas de rejet de paiement alors qu'il a bénéficié pour la facture en cause ou dans les 12 mois précédents, d'une aide du FSL, du CCAS ou d'un tarif social (art L. 2224-12-2-1 CGCT)</p>	<p>Clause 21</p> <p>Non-vérification des compteurs d'eau au bout de 15 ans puis 7 ans (arrêté du 6 mars 2007)</p>	
<p>Clause 7</p> <p>Ouverture d'un branchement conditionnée au paiement des arriérés de paiement de l'ancien usager (article L. 2224-12-3 du CGCT ; art. L.137-2 du code de la consommation ; article 2292 du Code civil ; CCA - recommandation n° 85-01 B 12° ; Recommandation n° 85-01 B 6°)</p>	<p>Clause 14</p> <p>Imposition d'une consommation minimale d'eau à l'utilisateur (art. R. 2224-20 CGCT ; art. 2 de l'arrêté du 10 juillet 1996 ; Recommandation n° 85-01 B 4° ; Recommandation n° 85-01 B 5°)</p>	<p>Clause 22</p> <p>Non-respect de l'interdiction des coupures d'eau (loi Brottes du 15 avril 2013 ; article L115-3 du Code de l'action sociale et des familles ; Décision n° 2015-470 QPC du 29 mai 2015)</p>	
	<p>Clause 15</p> <p>Non-respect de l'interdiction de facturer plus du double de la consommation</p>	<p>Clause 23</p> <p>Dégâts du gel du compteur exclusivement à la charge de l'utilisateur (article R.132-1 6° du</p>	

	moyenne en cas de fuite sur la partie privée du branchement de l'usager (art. L. 2224-12-4 III bis du CGCT; art. R. 2224-20 du CGCT)	code de la consommation ; recommandation n° 85-01 4° ; recommandation n° 01-01 4° ; C.A de Rennes, 01/10/1991, SNC Cise Ouest c/ Gloux, arrêt n° 595, rôle n° 430/90)	
		Clause 24 Exclusion de responsabilité de la commune en cas d'une insuffisance de pression d'eau en cas d'incendie (article L. 132-1 du code de la consommation ; CE, 22/06/1983, Commune de Raches ; CE, 02/12/1960, Strohmaier et cie Le Phénix ; CAA Nancy, 07/11/1991)	

Source : Construction de l'auteur, 2015

D'après l'article L.132-1, al.1 du Code de la Consommation, une clause est abusive si elle a « pour objet ou pour effet de créer, au détriment du non-professionnel ou du consommateur, un déséquilibre significatif entre les droits et les obligations des parties au contrat ». Comme le rappelle le guide de la DGCCRF (2016), il est possible de répertorier 4 catégories de clauses abusives : - 1) les clauses abusives, car illicites (contraires à une réglementation) et maintenues dans les RS ; - 2) les clauses abusives de manière irréfutable c'est-à-dire les 12 clauses figurant à l'article R. 132-1 du code de la consommation (le décret publié le 20 mars 2009 parle à ce sujet de clauses dites « noires »³²³) ; - 3) les clauses présumées abusives, c'est-à-dire abusives, sauf si le professionnel apporte la preuve contraire (ce sont les 10 clauses figurant à l'article R. 132-2 du code de la consommation (le décret publié le 20 mars 2009 parle à ce sujet de clauses dites « grises ») ; - 4) les clauses susceptibles de créer un déséquilibre significatif entre les droits et obligations des parties au contrat (- les clauses non répertoriées, mais déséquilibrées, car créant une obligation pour le consommateur qui n'est pas compensée ; - certaines recommandations de la Commission des clauses abusives qui ne se rattachent pas à une réglementation particulière ; - les clauses soulevées par une jurisprudence civile ou administrative).

³²³ Ces clauses sont listées dans des décrets pris en Conseil d'État après avis de la Commission des clauses abusives

Le **tableau 2.3.5** présente la catégorisation des clauses abusives retenue par la DGCCRF dans son enquête.

Tableau 2.3.5. Présentation des différentes catégories de clauses abusives

	ABUSIVE	NON ABUSIVE
Citée par l'article R.132-1	Oui	La clause ne peut pas être considérée comme n'étant pas abusive
Citée par un autre texte réglementaire	Oui (illicite et maintenue dans les contrats donc abusive)	La clause ne peut pas être considérée comme n'étant pas abusive
Citée par l'article R.132-2	Clause présumée abusive, sauf au professionnel à rapporter la preuve contraire	
Citée par aucun texte (mais peut avoir été soulevée par la Commission des Clauses Abusives ou une jurisprudence)	Oui si le juge estime au final que le déséquilibre significatif dans le contrat est avéré : étude au cas par cas	

Source : Construction de l'auteur d'après DGCCRF, 2016 : 5

Parmi les 28 clauses abusives retenues pour cette recherche, on observe au regard du tableau la répartition suivante : – 7 clauses de type R.132-1 ; - 17 clauses citées par un autre texte réglementaire ; - 2 clauses de type R.132-2 ; - 2 clauses citées par aucun texte. À noter que certaines clauses sont rattachables à plusieurs catégories (nous avons retenu en l'espèce la catégorie principale de rattachement).

Afin d'identifier les clauses abusives, nous nous appuyons sur un logiciel d'analyse qualitative (QDAS) qui permet de systématiser l'évaluation de la présence de chacune des 28 clauses abusives retenues dans chaque RS. On classe chaque article de chaque RS par thème et on compare ensuite les dispositions présentes.

Les clauses abusives sont des formes d'écarts à la Norme consumériste dans la relation usager/service public. À ce titre, nous considérons qu'elles sont autant de formes de résistances au cadre Normatif national³²⁴. De ce fait, à chaque clause abusive correspond une résistance. L'analyse quantitative vise alors à évaluer l'ampleur des résistances.

³²⁴ Gabrielle Bouleau nous a fait remarquer lors d'une présentation des résultats de cette recherche aux Doctoriales en Sciences Sociales de l'Eau à Montpellier en juin 2016 qu'un choix alternatif aurait pu être effectué en considérant qu'une clause valide (c'est-à-dire non abusive), mais unique et reprise de façon identique dans différents RS est également le signe d'une forte résistance. Nous défendons cependant une appréciation du phénomène de résistance exclusivement par rapport au cadre Normatif en vigueur et non pas en termes de mimétisme entre services. En effet, notre problématique est bien celle de l'écart aux normes des services d'eau par rapport aux réformes de modernisation. Considérer qu'une résistance équivaut à une clause abusive se justifie pleinement au regard des caractéristiques de la relation consumériste qui est caractérisée par un panier de droits formellement identifié et par une relation standardisée. En ce sens pour un service, résister à la relation consumériste, c'est avant tout ne pas garantir à l'utilisateur ses nouveaux droits, que ce soit de façon volontaire ou non (ignorance du caractère abusif, conviction du service que la clause abusive incriminée défendait l'intérêt général, etc.).

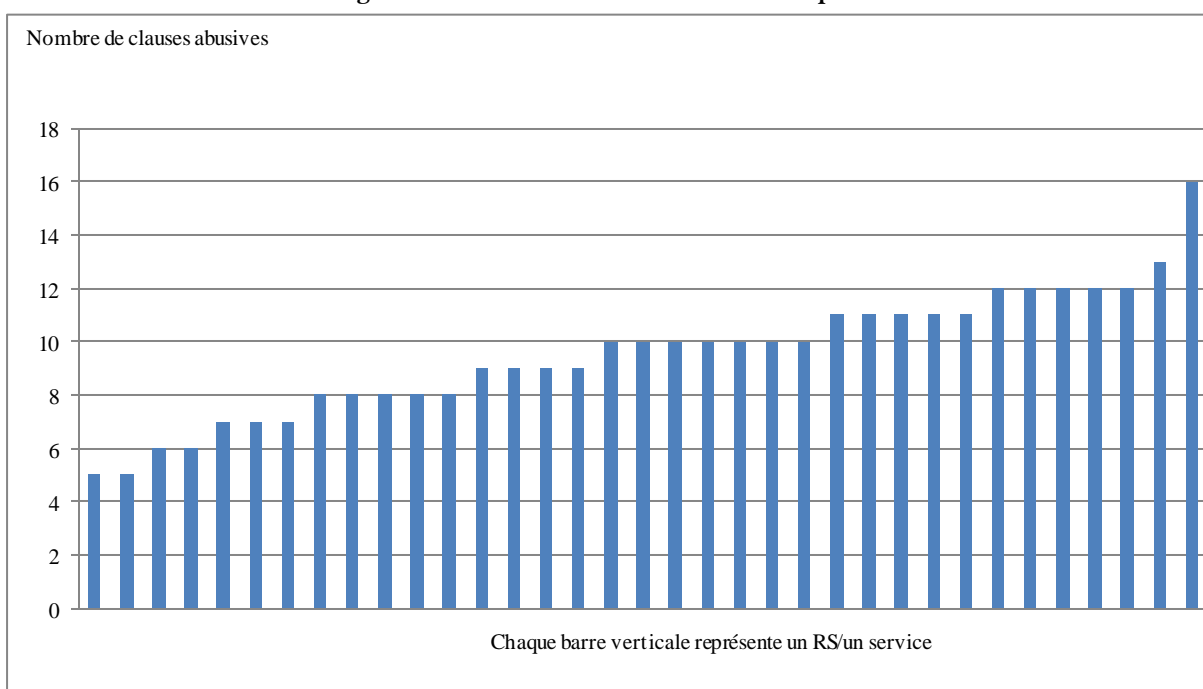
3.3. Résultats

3.3.1. L'ampleur des résistances

Les résultats de l'analyse juridique quantitative montrent un total de 338 clauses abusives sur les 28 critères analysés³²⁵ et les 36 règlements de service retenus pour l'analyse.

La **figure 2.3.1** montre que tous les services comptabilisent *a minima* 5 clauses abusives. En théorie standard (théorie économique orthodoxe), on peut expliquer ces résistances par l'incapacité des dispositifs et agencements encadrant le secteur de l'eau à diffuser une information parfaite.

Figure 2.3.1. Nombre de clauses abusives par RS



Source : Construction de l'auteur, 2015

Dans ce cas, c'est la rationalité limitée des acteurs des services et l'incomplétude des règles du jeu qui expliquent les résistances observées. Notre répertoire des facteurs de résistance permet de donner d'autres explications à ces résistances. On peut lier les résistances à l'existence de cultures territoriales spécifiques à certains services, à des comportements de

³²⁵ Les clauses illicites ou abusives les plus présentes concernent : - le fait pour le service de conditionner l'ouverture d'un branchement au paiement des arriérés de paiement de l'ancien usager (31 cas), - l'exclusion de toute possibilité de recours de l'utilisateur en cas de litige avec le service (30 cas), - le fait de mettre exclusivement et systématiquement à la charge de l'utilisateur les dégâts résultants du gel du compteur (30 cas), - la non-notification à l'utilisateur des modifications du règlement de service et l'exclusion de la possibilité de résiliation de l'abonnement dans ce cas (23 cas), - l'obligation pour l'utilisateur de payer l'abonnement pendant une période d'interruption de la fourniture d'eau (22 cas), - la facturation de frais d'ouverture et de fermeture branchements en sus du paiement du coût réel des branchements (21 cas).

contournement stratégiques par les acteurs ou encore à des sentiers de dépendance ralentissant les processus de modernisation de la relation à l'utilisateur.

Autre résultat qui conforte notre hypothèse de départ, la très grande hétérogénéité des clauses abusives par service met en exergue une standardisation de la relation à l'utilisateur moins prononcée que l'étude des doctrines peut le laisser croire. Ce résultat met en lumière la grande diversité des types de relations à l'utilisateur qui peuvent exister dans le secteur de l'eau au niveau local.

Dans un second temps, nous avons classé les RS en fonction de leurs dates d'adoption. Ce critère d'ancienneté dans l'adoption des RS est crucial dans l'évaluation de leur orientation plus ou moins consumériste. Les clauses abusives sont présentes de façon beaucoup plus importante dans les RS adoptés avant 1990 (elles sont surreprésentées à près de 25 % dans les RS les plus anciens). Ce résultat est intuitif puisque sur les 28 clauses retenues pour l'analyse, la plupart ont été adoptées après 1990. De ce fait, il est logique que les RS les plus anciens ne prennent pas en compte les avancées de la réglementation consumériste. Les RS les plus anciens concernent majoritairement les petits services producteurs et distributeurs d'eau. Ce résultat confirme celui déjà esquissé pour les IP concernant les résistances de type non renseignement. Certains services, notamment les petits services à la fois producteurs et distributeurs d'eau à la dimension montagnarde marquée, font face à des résistances structurelles et interprétatives fortes qui entravent la modernisation du service. Le manque de moyens humains et de compétences juridiques au sein de ces services conduit les agents à prioriser les tâches. Dans ce cadre, la modernisation de la relation à l'utilisateur est considérée comme un objectif secondaire, non prioritaire par rapport aux activités techniques de desserte en eau des habitants. En résulte la non-mise à jour des RS, parfois depuis plusieurs décennies !

Le **tableau 2.3.6** présente les dates d'adoption des RS en vigueur en septembre 2014 et le nombre de résistances observées en fonction de la date d'adoption des RS.

Tableau 2.3.6 : Date d'adoption des RS sur le périmètre étudié et nombre de clauses abusives recensées

Date d'adoption du RS	1965-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2014
Nombre de services concernés	5	14	6	11
Nombre de clauses abusives recensées en moyenne et écart à la moyenne	12 (+ 28 % d'écart à la moyenne)	9 (- 0,05 % d'écart à la moyenne)	8,5 (- 0,1 % d'écart à la moyenne)	9 (- 0,05 % d'écart à la moyenne)

Source : Construction de l'auteur, 2016

À noter que ce résultat ne dit rien de l'évolution historique de l'intensité des résistances³²⁶ aux PAPH.

Enfin, nous avons analysé la conformité des RS en fonction de deux profils types³²⁷. Le profil 1 regroupe les services en régie, à la fois producteurs et distributeurs d'eau soit 12 services. On fait l'hypothèse qu'il s'agit d'un profil plus résistant que la moyenne, car rassemblant de petits services à dominante montagnarde et dotés de faibles moyens humains et financiers.

Le profil 1 comprend 2 RS adoptés avant 1990, 4 RS adoptés entre 2000 et 2005, 1 RS adopté entre 2005 et 2010 et 5 RS adoptés entre 2010 et 2015.

Le profil 2 regroupe les services en délégation de service public et non producteurs d'eau soit 10 services. On fait l'hypothèse qu'il s'agit d'un profil de services moins résistant que la moyenne, car rassemblant des services dotés d'une organisation plus spécialisée et plus modernisée. Cette hypothèse est renforcée par le fait que le profil 2 comprend uniquement des RS ayant été adoptés après 2000 (- entre 2000 et 2005 (4) ; - entre 2005 et 2010 (4) ; - entre 2010 et 2015 (2)).

L'analyse quantitative des résistances par profil de service confirme l'hypothèse d'un nombre de résistances différenciées en fonction de leurs caractéristiques organisationnelles. Le profil 1 est caractérisé par une moyenne de 11 clauses illicites ou abusives par RS, soit le profil le plus résistant. Les résultats concernant le profil 2 avec 9,2 clauses abusives ou illicites par RS mettent en lumière un nombre de résistances légèrement supérieur au reste de l'échantillon³²⁸.

Ce résultat permet d'émettre l'hypothèse de résistances stratégiques des services du profil 2, les acteurs des services pouvant chercher à se créer des marges de manœuvre afin de se soustraire à certaines Normes juridiques qui leur semblent particulièrement contraignantes. Plusieurs indices permettent d'étayer cette hypothèse d'un comportement opportuniste des services du profil 2 : - une consumérisation « de façade », c'est-à-dire faisant comme si les standards consuméristes sont respectés (proposition de garanties à l'utilisateur en cas de non-

³²⁶ Il aurait fallu dans ce cas tenir compte de l'ancienneté des règlements en fonction des exigences réglementaires en vigueur à l'époque, ce qui n'a pas été possible.

³²⁷ Nous n'avons pas repris la caractérisation en 3 profils, retenue pour l'analyse des IP, car aucun résultat discriminant n'a été obtenu concernant les services d'eau porteurs de valeurs publiques fortes. Nous présentons ici des profils idéaltypiques qui n'ont donc pas pour ambition de représenter *stricto sensu* la réalité de gestion des 13 et 10 services des profils types proposés.

³²⁸ Le reste de l'échantillon n'a pas été caractérisé en profil 3, car il ne fait pas l'objet d'un profil idéaltypique. En effet, ces services sont dotés de modalités d'organisations et caractéristiques sociotechniques très hétérogènes qui ne permettent pas d'en faire une catégorie clairement identifiable. Ils sont les moins résistants de l'échantillon avec une moyenne de 8,8 clauses abusives par RS.

respect du délai de raccordement au service d'eau potable³²⁹, mention des lieux d'accueil/horaires d'ouverture/adresses pour réclamation dans le RS, etc.), alors que certaines clauses abusives au désavantage des gestionnaires sont très présentes (cf. ci-après) ; - une surreprésentation des clauses abusives à teneur stratégique (abonnement d'une durée courte de six mois reconduit par tacite reconduction³³⁰, frais d'accès au service et frais d'ouverture et de fermeture de branchements spécifiques, ouverture d'un branchement conditionnée au paiement des arriérés de paiement de l'ancien usager, exclusion de toute possibilité de recours judiciaire de l'utilisateur en cas de litige avec le service). Cependant, cette explication doit être nuancée pour quatre raisons : - le reste de l'échantillon non catégorisé est très hétérogène et peut potentiellement inclure des RS porteurs d'une relation consumériste forte ; - l'échantillon étudié est restreint ; - d'autres facteurs de résistance peuvent se superposer au motif stratégique ; - l'aspect intentionnel et réfléchi n'est pas nécessairement déterminant, le comportement stratégique pouvant également être le résultat de dynamiques d'improvisation (LEVY, 2013).

Pour cette raison, ce résultat est approfondi par une étude qualitative présentée dans le paragraphe suivant.

En définitive, l'analyse quantitative permet de pointer les résistances et de proposer des hypothèses explicatives. En ressaisissant la finesse de nos observations qualitatives, nous pouvons compléter cette première appréciation et vérifier les hypothèses.

3.3.2. La nature des résultats

Avant de caractériser les spécificités de chaque profil, il est utile de rendre compte des résultats généraux de l'analyse qualitative.

Il ressort des observations réalisées lors des *focus groups* qu'une des principales causes de résistance mise en évidence par les participants repose sur le manque d'information des services concernant le type de relation à mettre en œuvre (résistances interprétatives). Il est néanmoins nécessaire de nuancer ce constat, car dans les faits, il apparaît que souvent ce sont les services qui ne prennent pas le temps de chercher l'information. Il s'agit donc plutôt d'un manque de connaissance que d'un problème d'accès à l'information³³¹.

³²⁹ Par exemple, un opérateur privé mentionne dans deux RS que 10 000 litres d'eau sont offerts à l'utilisateur si ce délai n'est pas respecté.

³³⁰ Ce qui oblige l'utilisateur à payer pour le renouvellement de son contrat...

³³¹ Ceci s'explique avant tout par des caractéristiques organisationnelles. Tandis que les opérateurs privés disposent de services juridiques spécialisés, les petits services en régie ne disposent la plupart du temps d'aucun personnel dédié à cette tâche.

Alors que la Commission des Clauses Abusives (CCA) propose des documents très précis sur son site internet, ces recommandations ne parviennent que très rarement jusqu'aux services qui n'en ont majoritairement pas pris connaissance. En fait, dans la majorité des cas, les agents des services s'inspirent des RS des services voisins pour les mettre à jour, ou consultent la Direction des Territoires (DDT) de l'Isère, des bureaux d'études ou des cabinets d'avocats pour procéder à leur modernisation. Les agents des services ne consultent pas ou peu la CCA. Pour autant, il semble que ce ne soit pas non plus systématiquement le cas des cabinets d'avocats et de la DDT. En effet, nous avons pu observer à plusieurs reprises que des avocats-conseils des collectivités ont proposé des interprétations erronées des dispositions juridiques en ce qui concerne la limite d'intervention du service d'eau³³² ou encore la possibilité de maintenir des droits d'eau³³³.

Ici, c'est la complexité du cadre juridique qui est en cause, d'où la difficulté pour les gestionnaires des services d'eau d'accéder au droit applicable de façon exhaustive et juste.

En outre, les services de l'État eux-mêmes diffusent parfois des informations inexactes. Ainsi, la DDT de l'Isère propose sur son site internet des RS-types pour l'eau potable qui comportent plusieurs clauses abusives. Les problèmes constatés s'expliquent pour beaucoup par les réformes récentes des services de l'État qui ont conduit les DDT à se désengager de cette mission d'appui concernant la relation à l'utilisateur (alors qu'auparavant des réunions fréquentes d'un groupe de travail national dédié à ce sujet existaient). De ce fait, le modèle de RS proposé sur le site internet de la DDT n'est plus systématiquement mis à jour³³⁴.

Les résistances interprétatives constatées trouvent ici une partie de leurs explications.

Il faut également noter que ces résistances sont d'autant plus difficiles à remettre en cause qu'elles proviennent d'une parole « experte », dont les services d'eau ne questionnent pas la légitimité.

D'autres types de résistance fréquentes et communes à des services très hétérogènes existent. Par exemple, les services en régie sont dépendants des trésoreries publiques locales pour assurer le recouvrement des factures des usagers. Or, certaines trésoreries n'acceptent pas certains moyens de paiement privilégiés par le cadre consommériste (prélèvement

³³² Alors qu'il est admis de jurisprudence constante que la limite d'intervention du service est le compteur d'eau de l'utilisateur, un cabinet d'avocat avait énoncé que celle-ci courait à la limite de propriété.

³³³ Un cabinet d'avocats avait annoncé que les droits d'eau (accès au service gratuit dont bénéficient certains usagers) ne pourraient pas subsister suite à la parution de la loi sur l'eau de 2006 imposant le principe de facturation de l'ensemble des volumes consommés. Or, la réalité est plus complexe et contrastée avec certains droits d'eau qui semblent très difficiles à remettre en cause.

³³⁴ La version en ligne au 20 juillet 2016 date d'octobre 2012 : <http://www.isere.gouv.fr/Politiques-publiques/Environnement/Eau/Service-public-de-l-eau-et-de-l-assainissement/4--Reglements-des-services-d-eau-et-d-assainissement>

automatique, paiement par internet, mensualisation, etc.). La mensualisation accroît la somme de travail des trésoriers et de ce fait, ces derniers peuvent se montrer réticents à mettre en place cette innovation. Cet obstacle produit alors des résistances structurelles à l'application des réformes.

Les résistances mentionnées plus haut touchent la plupart des services, quels que soient leurs profils, car elles proviennent d'un manque de régulation du secteur, de règles du jeu incomplètes ou encore d'instruments d'action publique inadaptés.

D'autres types de résistance touchent plus spécifiquement certains services, mais sans qu'il soit pour autant possible d'en dresser des profils types. C'est le cas des résistances stratégiques et territoriales, par exemple, avec des services qui vont jusqu'à refuser d'appliquer certaines Normes dont ils ont pourtant connaissance. Ces résistances peuvent s'expliquer par les motifs invoqués par Virginie WAECHTER-LARRONDO et Rémi BARBIER (2008) qui mettent en avant une résistance de l'élu local à la transformation de la relation usager. Ainsi, certains élus refusent d'appliquer des Normes, car elles empiètent sur leurs rôles traditionnels de définition du niveau de service et font de la relation à l'usager une relation standardisée et universelle indifférente aux conditions locales. On peut citer par exemple, l'existence de droits d'eau historiques en vertu desquels certains usagers ne paient pas l'eau. Certains de ces droits d'eau se justifient par l'existence de servitudes officieuses (présence d'une source ou de périmètres de protection des captages sur la propriété privée d'un usager) que les élus et gestionnaires de service ne souhaitent pas remettre en cause. Il en est de même concernant certaines administrations ou entreprises qui bénéficient de tarifs spécifiques en vertu d'accords anciens. Un autre exemple concerne les pratiques de coupures d'eau, lentillage ou pastillage des robinets. Certains services refusent d'appliquer le nouveau cadre juridique interdisant ces pratiques³³⁵, car ils considèrent que ces mesures peuvent nuire à la qualité du service public (au regard des enjeux environnementaux et d'égalité devant le service public).

Dans ces cas, plusieurs types de résistances se superposent. L'élu local peut résister à la fois pour des raisons stratégiques et individuelles (perte de pouvoir sur les choix possibles) ou territoriales (objectifs et priorités de la collectivité différents ; faible adaptation des Normes au territoire).

³³⁵ La Loi Brottes de 2013 a interdit les coupures d'eau en cas de factures impayées. Cette interdiction court tout au long de l'année. Le Conseil Constitutionnel a estimé, dans une décision du 29 mai 2015 que cette disposition n'était pas contraire à la constitution. Par ailleurs, dans une décision du 6 janvier 2016, le tribunal d'instance de Limoges a condamné la SAUR pour réduction du débit d'eau d'un abonné en cas d'impayé.

Un autre résultat intéressant concerne les modalités de mise à jour des RS. Il résulte de nos observations un rôle déterminant des usagers dans la modernisation de la relation consumériste. Vincent DUBOIS (1998) a bien mis en lumière cet aspect dans le cadre de services publics pour lesquels il n'y a aucune « formalisation institutionnelle » du type de relation à mettre en œuvre. Dans ce cas, les utilisateurs du service jouent un rôle important dans la définition du contenu de la relation qui varie en fonction des agents et des usagers. Dans le cadre du service de l'eau, c'est pourtant *a priori* le contraire puisque le cadre consumériste propose une relation type, très formalisée et ayant vocation à s'institutionnaliser. De plus, la littérature s'accorde sur la difficulté d'intéresser les usagers à la gestion des services (BARBIER et LARRUE, 2011 ; BEDU, 2010 ; RICHARD-FERROUDJI, 2008). Les résultats de notre enquête laissent pourtant entrevoir un rôle certain des usagers dans l'application des Normes consuméristes à l'échelon local qu'il est intéressant de rappeler.

Le groupe de travail mené à l'échelle du bassin grenoblois a donné lieu à la publication d'un guide recensant l'ensemble du cadre consumériste applicable aux services d'eau. Alors que ce guide était destiné à servir d'appui aux services pour moderniser leur RS et le faire correspondre avec la réglementation en vigueur, il a été détourné de son objectif initial par des usagers qui l'ont utilisé à l'encontre de plusieurs services pour demander la mise à jour des RS. Par exemple, un service du périmètre étudié a dû faire face à une copropriété qui lui a réclamé le remboursement des travaux de réparation d'une fuite d'eau d'un branchement en domaine privé. Alors que le RS énonçait qu'une telle fuite était à la charge de la copropriété, le syndicat s'est fondé sur notre guide pour demander l'application des Normes modernisées mettant ce type de fuite à la charge du service³³⁶. De là à dire que les usagers ont remplacé l'État comme garants de l'application du droit et de la modernisation de l'action publique, il y a un pas que nous ne saurions franchir...d'autant plus que ce point ouvre sur une autre contradiction du secteur de l'eau suivant laquelle les mêmes usagers se trouvent être à la fois les plus vifs vilipendeurs des réformes en arguant d'une marchandisation du secteur de l'eau, tout en étant leurs principaux acteurs...Mais ceci est un autre débat³³⁷.

Enfin, il faut rappeler que si certains types de résistance touchent tous les services, d'autres dépendent plus étroitement des modalités de gouvernance territoriale ou des valeurs portées

³³⁶ Le conseil syndical a eu accès à notre guide grâce à une recherche Internet du nom du responsable du service d'eau, également participant au groupe de travail de la Communauté de l'Eau.

³³⁷ On peut également à ce titre évoquer le souhait de nombreuses associations de locataires et de consommateurs de voir généraliser les compteurs et la facturation individuelle au sein des appartements, alors qu'elle induit un surcoût pour les nouveaux abonnés par rapport aux charges payées lors de la répartition de la facture collective.

par les services. Dans ce paragraphe, nous reprenons les deux idéaux types de services plus ou moins résistants dégagés dans la partie quantitative que nous analysons à partir des données collectées dans le cadre de la recherche-intervention³³⁸.

3.3.3. Profils idéaux typiques de services et résistances

Le petit service montagnard producteur d'eau en régie

L'idéal type du service montagnard producteur d'eau est un service de moins de 6 000 abonnés, en régie directe, producteur d'eau pour au moins la partie montagnarde de son périmètre de desserte et dont le personnel n'excède pas 5 Équivalents Temps Plein. Sur les 12 services ayant adopté un RS contenant plus de 10 clauses réputées illicites ou abusives, 8 répondent à ce profil. De même, sur les 5 RS adoptés avant 1990 et encore en vigueur en 2014, 3 répondent à cet idéal type.

Ces collectivités sont caractérisées par l'existence d'une coupure assez nette entre les parties citadine et montagnarde des communes, héritée d'une part, des multiples réseaux alternatifs des hameaux, organisés en communs depuis parfois plusieurs siècles, et d'autre part, des effets de la croissance démographique des 30 glorieuses sur l'urbanisation. Ces singularités mettent ce profil de service face à de nombreux obstacles dans l'application des réformes de modernisation de la relation usager.

Tout d'abord, ce profil peut faire l'objet de résistances structurelles liées à l'histoire socio-technique du service. Ainsi, l'évolution des limites de la responsabilité juridique du service sous l'effet de la jurisprudence (de la limite de propriété au compteur)³³⁹ a eu pour conséquence indirecte une modification de l'emplacement des compteurs de l'intérieur vers l'extérieur des habitations. Les petits services ruraux ont particulièrement intérêt à déplacer les compteurs en limite de propriété de l'utilisateur, car le branchement entre le réseau public et l'habitation y est plus long qu'en milieu urbain (compte tenu de la taille des terrains), ce qui engendre pour le service des coûts de gestion plus élevés. Néanmoins, les services n'ont pas toujours la capacité technique de modifier aisément l'emplacement des compteurs, ce qui peut engendrer une difficulté à appliquer la Norme. Des résistances stratégiques peuvent venir se superposer à ces résistances structurelles. Par exemple, le directeur et seul employé d'un petit service a eu l'occasion d'indiquer qu'il y a encore une vingtaine d'années, des

³³⁸ Concernant le profil du grand service modernisé, les données présentées proviennent plus spécifiquement de discussions informelles ainsi que des entretiens semi-directifs menés dans le cadre de cette recherche.

³³⁹ CE, *Sieur Gladiou*, 22 janvier 1960 ; TA de Lille, 02/07/1998, n°221458 ; TA d'Amiens, 13/10/2008, n°0802015.

échanges stratégiques s'effectuaient entre les usagers et les agents du service. Ainsi, il suffisait souvent que l'utilisateur paie une bouteille de vin à l'agent du service pour obtenir l'installation du compteur à l'intérieur de son habitation. D'autres types de difficultés résultent de ces configurations hydroterritoriales spécifiques. En effet, l'absence de dispositif de comptage dans certaines habitations oblige le service à mettre en place une tarification forfaitaire qui va à l'encontre des obligations des services en termes de tarification.

En fait, la plupart des résistances structurelles mêlent des motifs techniques et organisationnels qui s'expliquent par les moyens humains et financiers limités de ce profil de service et une réglementation, considérée comme étant trop complexe et coûteuse à mettre en œuvre.

Ces services font également l'objet de résistances cognitives importantes qui trouvent leurs origines dans une représentation différente de la relation à l'utilisateur entre les promoteurs de la réforme et les acteurs des services. Souvent, un élu se charge directement de la relation à l'utilisateur dans les petits services. Or la représentation qu'il se fait de sa mission est plus politique que gestionnaire. Pour l'édile, sa mission est d'entretenir un lien de confiance privilégié avec ses administrés en participant à résoudre leurs problèmes concrets et non pas d'informer l'utilisateur de ses droits et garanties à l'encontre du service. La relation de service est individuelle et située, il connaît personnellement les usagers. Cet aspect entre en contradiction avec la vision standardisée privilégiée par la philosophie gestionnaire. Cet aspect est apparu très clairement lors des *focus groups*, les élus des petits services ayant systématiquement mis en avant l'importance de la proximité dans la relation de service à l'utilisateur. Par exemple, de nombreuses collectivités préfèrent nouer des accords à l'amiable avec leurs usagers/administrés en cas de fuite d'eau plutôt qu'appliquer strictement la réglementation. Les motifs politiques n'excluent pas d'autres raisons plus stratégiques telles que des velléités clientélistes de la part des élus locaux qui souhaitent éviter des conflits avec les usagers qui sont aussi des électeurs. Enfin, des résistances interprétatives sont également à l'œuvre : le manque de personnel et le peu de spécialisation des agents en sont les principales causes. Ainsi, en l'absence d'un juriste au sein du service, c'est souvent l'agent technique ou l'élu qui est chargé de la modernisation de la relation usager. La complexité des Normes à respecter peut alors engendrer des résistances interprétatives.

Le grand service modernisé

7 services sur 36 étudiés, non producteurs d'eau, en délégation de service public ou disposant de l'autonomie financière et de la personnalité morale ont été regroupés dans cette catégorie. Il s'agit de services promouvant une relation de service à l'utilisateur proche de la moyenne en

matière de résistance³⁴⁰. On peut expliquer cette situation par des résistances techniques, interprétatives et cognitives moins importantes que pour les autres profils et *a contrario* par des résistances stratégiques plus nombreuses. Ces services ont mis à jour plus récemment leurs RS (sur les 11 RS adoptés entre 2010 et 2014, 5 répondent à ce profil).

Tout d'abord, l'organisation des opérateurs privés et des grands services urbains en régie leur permet de disposer de services juridiques de veille, mais aussi de relais auprès des agents de l'État facilitant l'accès à l'information nécessaire pour la modernisation. Les moyens techniques et financiers plus conséquents de ces services facilitent également l'application du cadre consumériste. Par exemple, la possibilité pour l'utilisateur de choisir une trimestrialisation/mensualisation des factures en cas de difficulté de paiement dépend en partie du niveau d'équipement informatique du service et de l'indépendance du service vis-à-vis de la trésorerie publique³⁴¹.

Le profil socioprofessionnel des employés des services³⁴² facilite aussi le rapprochement des représentations et logiques d'action avec celles des promoteurs des réformes ce qui limite les résistances cognitives.

L'organisation centralisée couplée à un type de management *command and control* permet également de limiter les résistances interprétatives, ces services promouvant un type de relation standardisée auprès de l'utilisateur. Cet élément apparaît très clairement pour les trois opérateurs privés présents sur le territoire. Ils usent chacun de modèles de trame de RS définis par la maison mère. Bien sûr, les contenus des RS sont modifiés à la marge suivant les spécificités ou les demandes des élus et techniciens des collectivités, mais ils demeurent très proches. Ainsi, l'ordre de présentation des articles des RS est systématiquement le même pour l'ensemble des services ayant contractualisé avec un même opérateur. En outre, tous les RS mentionnent à un même endroit les frais d'accès au service, et suivant une même formulation. Par contre, les montants varient ensuite d'un service à l'autre. Il en est de même pour la mention des lieux d'accueil, horaires d'ouverture et adresses pour réclamation de l'utilisateur. Ces éléments sont systématiquement présents pour ce profil de service,

³⁴⁰ Le reste de l'échantillon hors profil 1 (petit service montagnard producteur d'eau en régie), est légèrement moins résistant que le profil 2 (grand service modernisé).

³⁴¹ Les services en délégation de service public sont soumis au cadre de la comptabilité générale privée et non de la M49. À ce titre, ils sont indépendants des trésoreries payeuses pour la relance des impayés.

³⁴² Les agents de ces services sont principalement issus de formations spécialisées en ingénierie des services urbains (BTS GEMEAU, ingénieurs ENGEES, etc.) contrairement aux services en régie simple, où la majorité des agents sont des généralistes et sont chargés, parallèlement à l'eau potable, d'autres missions.

contrairement au reste de l'échantillon (dans la majorité des cas, le RS ne fournit qu'une information très parcellaire à ce sujet³⁴³).

A contrario, les résistances stratégiques touchent davantage ces services. Ainsi, on observe qu'un certain nombre de Normes consuméristes sont détournées, réinterprétées ou complétées afin de faciliter l'accès à un avantage individuel ou collectif. À l'échelon du service entier, une stratégie peut être mise en place pour limiter les coûts de gestion ou accroître les recettes du service. On a ainsi pu observer que la quasi-totalité des RS retenus pour ce profil propose des durées d'abonnement très courtes (6 mois reconduits par tacite reconduction), ce qui permet d'augmenter les recettes du service en facturant à chaque renouvellement de contrat des frais de gestion. Il en est de même pour un ensemble de clauses qui limitent la possibilité de recours de l'utilisateur à l'encontre du service. Mais, c'est surtout l'incomplétude de la législation que ces services exploitent stratégiquement. Ils proposent souvent un ensemble de tarifs annexes qui viennent s'appliquer dans des situations spécifiques (frais d'étude de dossiers, frais de fermeture d'un contrat, frais d'intervention et de vérification d'un compteur, etc.). Ces tarifs permettent à ces services de mettre en avant un tarif de l'eau peu élevé tout en récupérant des marges. De cette manière, un des principaux services du périmètre d'étude, accueillant un très grand nombre d'étudiants et faisant face à une rotation très élevée des locataires des logements, a considérablement pu augmenter ses recettes en proposant des frais d'abonnement et de résiliation particulièrement élevés.

Néanmoins, ces détournements stratégiques ne sont pas toujours guidés par des logiques de rentabilité. Le service peut considérer les Normes consuméristes comme étant peu adaptées à la réalité locale de la gestion de la relation usager. Ici la stratégie repose sur une expertise spécifique du service. Comme le rappelait Michel Desmars, chef du département « Cycle de l'Eau » à la FNCCR, dans un article déjà mentionné à propos des nouvelles obligations imposées par la loi Hamon (LAIME, 2015)³⁴⁴ :

« la nécessité de fermer l'eau à la fin de chaque abonnement s'il n'y a pas très rapidement souscription d'un nouvel abonnement (afin d'éviter les consommations hors abonnement formellement établi, qui seront désormais difficiles à faire payer) va entraîner des opérations supplémentaires de fermeture et réouverture de branchements qui ont un coût, et qui diminueront également la qualité de service pour

³⁴³ On sait grâce à l'étude de Waechter-Larrondo et de Barbier déjà citée (2008), que ces dispositions en termes « d'identification du service » ont été proposées par les opérateurs eux-mêmes qui souhaitaient en faire un moyen de nouer une relation bipartite directe avec les usagers suivant les principes du client-centrisme.

³⁴⁴ <http://www.eauxglacees.com/Le-sabotage-de-la-loi-Hamon>

les usagers (les nouveaux arrivants dans un logement ne trouveront plus nécessairement l'eau disponible dès le premier jour) ».

Dans ce cas, la nouvelle Norme, qui vise à mieux protéger l'utilisateur en lui faisant supporter exclusivement les charges liées à sa consommation personnelle, peut s'avérer inadaptée à la gestion quotidienne du service. Le service peut préférer ne pas appliquer la Norme, mais sans rechercher intentionnellement un avantage spécifique et sans dissimuler sa stratégie.

D'autres motifs peuvent également venir se superposer au comportement stratégique. Par exemple, le fait de ne pas porter à la connaissance de l'utilisateur les modifications du RS peut provenir à la fois d'une stratégie délibérée et de contraintes et difficultés techniques spécifiques au service.

Dans une dernière partie, nous avons effectué un test visant à valider les résultats des parties quantitatives et qualitatives par une méthode alternative.

3.3.4. Confirmation des résultats par l'analyse de données textuelles

Nous avons effectué une analyse de données textuelles des RS qui nous a permis d'extraire des classes de sens, constituées par les mots et les phrases les plus significatifs de notre corpus. Ce test repose sur une hypothèse, celle d'une variation du lexique utilisé dans les RS en fonction des caractéristiques retenues pour établir les deux profils de services (mode de gestion + compétences exercées) ainsi qu'en fonction de l'ancienneté des RS. L'analyse des spécificités lexicales vise à « savoir si une forme est caractéristique ou non d'une partie du corpus à partir d'un modèle probabiliste » (GARRIC et CAPDEVIELLE-MOUGNIBAS, 2009). Le test permet alors de « distinguer les formes non spécifiques ou banales, constituant le vocabulaire élémentaire, normalement distribué dans toutes les parties, des formes spécifiques qui peuvent être surreprésentées (spécifiques positives), ou sous-représentées (spécifiques négatives) dans certaines parties par rapport à un seuil de probabilité d'apparition défini » (*Ibid*). Cette analyse réalise une Analyse Factorielle sur un Tableau Lexical Agrégé (TLA) qui est construite à partir des variables sélectionnées. Le choix des marqueurs lexicaux considérés comme étant caractéristiques d'une énonciation débrayée dépend du chercheur qui les choisit parmi les termes apparaissant comme étant les plus spécifiques. Pour caractériser un réseau potentiellement représentatif d'une relation consumériste, nous avons retenu l'utilisation des formes spécifiques suivantes : « votre/vous », « contrat », « individualisation », « comptage », « réglementation », « client », « protection », « garantir ». Plus la valeur est élevée (en valeur absolue), plus la

forme/mot est spécifique de la modalité. Le signe + signifie que le mot est plus cité par la catégorie correspondante que par les autres, le signe – signifie que le mot est moins cité par la catégorie correspondante que par les autres. Les résultats sont présentés en **tableau 2.3.7**.

Tableau 2.3.7. Résultats de l'analyse des spécificités lexicales concernant l'utilisation d'un vocabulaire idéal typique d'une relation consommériste

Caractéristiques	Marqueurs caractéristiques significatifs du glissement vers une relation consommériste				
	Votre/vous	Contrat	Individualisation	Comptage	Réglementation
Âge					
Avant 1990	-33,36	-15,90	-10,54	-8,76	-4,74
2000-2005	-1,88	-1,58	-1,99	-2,17	+0,67
2005-2010	+9,92	+4,57	+1,01	+4,68	+0,44
2010-2015	+1,30	+2,05	+4,54	+0,92	+0,71
Mode de gestion					
Directe	-105,09	-41,06	-34,48	-11,97	-7,28
DSP Sergadi (opérateur à capitaux mixtes local)	+41,43	-4,99	+0,98	-0,33	+3,87
DSP Grenoble (opérateur public local)	-8,9	-0,47	-0,90	+0,71	-2,34
DSP Saur (opérateur privé national)	-16,52	+116,11	+9,10	-1,01	-4,34
DSP Veolia (opérateur privé national)	+102,24	-1,49	+34,49	+20,38	+12,80
Compétences exercées					
Production et distribution	-154,31	-10,94	-6,91	-5,54	-3,59
Distribution seule	+154,31	+10,94	+6,91	+5,54	+3,59

Source : Construction de l'auteur, 2015

Les RS qui surreprésentent les formes spécifiques comportent des valeurs positives et inversement.

Le logiciel utilisé permet également d'accéder au nombre exact de présences des différentes formes dans les RS. Ainsi, la forme « votre ou vous » est présente 0 fois dans les RS adoptés avant 1990, 363 fois dans les RS adoptés entre 2000 et 2005 (501 fois en moyenne rapportée à l'échantillon global), 530 fois dans les RS adoptés entre 2005 et 2010 (615 fois en moyenne rapportée à l'échantillon global) et 516 fois entre 2010 et 2014 (681 fois en moyenne rapportée à l'échantillon global). Cette forme est par ailleurs présente 1 405 fois pour les services non producteurs d'eau (2 276 fois en moyenne rapportée à l'échantillon global) et seulement 4 fois (6 fois en moyenne rapportée à l'échantillon global) pour les services à la fois producteurs et distributeurs d'eau. Concernant l'ancienneté des RS, il y a une césure assez nette entre les documents adoptés avant 2005 qui disposent d'un lexique peu

modernisé, et les RS postérieurs. Concernant le mode de gestion, les RS adoptés par des services en gestion directe utilisent moins le lexique consumériste que ceux adoptés par un service en délégation de service public. Il en est de même entre les services exerçant une (distribution) ou deux compétences (production et distribution).

À noter également que les termes « administré », « client », « usager », « consommateur » ou encore « abonné » sont utilisés différemment en fonction des catégories retenues. L'analyse des spécificités lexicales en fonction de l'ancienneté du RS met en lumière le fait que le terme abonné est beaucoup plus présent dans les RS antérieurs à 1990 (+10,43) que dans ceux adoptés entre 2005 et 2010 (-6,34). Il en est de même du terme administration/administré (+5,15 pour les RS adoptés avant 1990 et -2,25 pour les RS adoptés entre 2005 et 2010). Les RS adoptés entre 2005 et 2010 ont une forte spécificité au terme de client (+39,64) par rapport aux RS adoptés à une autre époque. Les RS adoptés entre 2010 et 2015 utilisent de façon accrue le terme usager (+25,52) par rapport aux RS adoptés à une autre période. L'analyse des spécificités lexicales en fonction du mode de gestion montre que le terme de client est spécifiquement utilisé par un opérateur (+116,11) tandis que ceux d'abonné et usager sont très peu présents dans le vocabulaire d'un autre opérateur (-14,87 et -10,70).

En ce qui concerne l'occurrence de l'apparition de ces termes dans l'ensemble du corpus, on note la répartition suivante : le terme le plus utilisé dans le corpus est celui de consommation/consommateur (840 occurrences), puis celui d'abonné (352 occurrences), puis celui d'usager (271 occurrences), puis celui de client (122 occurrences) et enfin celui d'administration/administré (35 occurrences).

Ces résultats confirment la pertinence des critères retenus pour la construction des profils types et l'existence d'une relation de service différenciée à la dimension consumériste plus ou moins marquée en fonction des services.

Il ne faut néanmoins pas surestimer la portée des résultats. En effet, les mots retenus pour l'analyse, s'ils sont porteurs d'un vocabulaire consumériste, n'en demeurent pas moins courants. Ils ne suffisent pas à eux seuls à identifier une relation consumériste. C'est pourquoi ces résultats doivent être replacés dans leur contexte d'origine pour faire sens. À ce titre, nous pouvons rappeler que le choix du vocabulaire utilisé dans le RS est un critère auquel certains services prêtent une attention soutenue alors que pour d'autres, l'enjeu est faible. Les services en délégation de service public, par exemple, cherchent rarement à modifier le vocabulaire proposé par les délégataires dans les RS. En même temps, le vocabulaire utilisé par les délégataires emprunte davantage aux registres clientélaire et consumériste. *A contrario*, certains services d'eau en régie, principalement les plus grands,

prêtent une attention importante au lexique utilisé. Ainsi, à plusieurs reprises dans le cadre de notre activité salariée au cours des quatre dernières années, certains services nous ont demandé de modifier le terme « abonné » ou « administré » par celui « d'utilisateur ». Dans le cadre des *focus groups* menés dans le cadre de cette recherche, un débat a également émergé sur cette problématique avec les gestionnaires des services d'eau.

Conclusion de la section 3 du chapitre 2

Le glissement de la figure de l'utilisateur-administré vers un utilisateur-consommateur repose sur l'intrusion de principes libéraux issus du droit des obligations au sein du droit des services publics. Ainsi, le principe de liberté individuelle issu du droit privé met à l'épreuve le principe d'égalité des utilisateurs issu du droit public. En découle, une relation de service public modernisée et faisant l'objet d'une standardisation substantialiste suivant laquelle l'utilisateur du service est désormais détenteur de droits à l'égard du service et n'est plus un simple utilisateur passif qui subit une relation qui lui est imposée. Cette évolution est avant tout le fruit d'une époque. La relation de service a un caractère « plastique » qui en fait le reflet des utopies passées. État-régalien, État-keynésien, État-manager, État-animateur : chaque époque a produit sa définition de l'utilisateur. Aujourd'hui, le rôle et la participation des utilisateurs à la gestion du service s'affirment pour appuyer un État qui ne peut plus tout. Les lois de décentralisation et les réformes territoriales ont considérablement réduit le rôle de l'État dans la gestion des services publics locaux. Avant, l'État définissait directement la relation que le service devait mettre en œuvre avec ses utilisateurs. Pour preuve, deux vestiges de RS de 1965 et 1971 toujours en vigueur 2014, montrent qu'à cette époque ce sont les services du Ministère de l'Agriculture et du Génie rural qui rédigeaient ces documents et proposaient un cadre juridique unique et strictement identique pour les utilisateurs de différents services³⁴⁵.

Aujourd'hui, ce sont les élus locaux eux-mêmes qui définissent les contours de la relation de service en l'adaptant au contexte local. Il y a donc une contradiction certaine entre la tentative de l'État d'imposer des Normes consuméristes standardisées à l'ensemble des services, et la nouvelle autonomie dont disposent les services au niveau local pour définir les contours de la relation. D'autant plus que, sous l'effet du droit européen, le nombre de Normes à appliquer s'accroît et leur mise en œuvre se complexifie. En l'absence de régulateur public et d'appui local aux services, les réformes sont donc vouées à faire l'objet

³⁴⁵ Les Normes de gestion issues de ce cadre juridique historique paraissent particulièrement éloignées des enjeux actuels : « Les conduites dans le domaine public, ou destinées à être incorporées au réseau communal, sont obligatoirement en fonte express ou en plomb » ; « un dépôt de garantie doit être effectué par l'abonné si il est locataire du logement », etc.

d'incessants «bricolages territorialisés» (MASSARDIER, 2011). La modernisation de la relation usager dépend alors étroitement des modalités de gouvernance des services, certains profils étant plus enclins que d'autres à appliquer les Normes consuméristes. Il ressort de l'étude que le degré de résistance est lié au degré de modernisation du service et de territorialisation de la gestion de l'eau. Ainsi, ce sont les petits services montagnards producteurs d'eau qui sont les plus résistants aux Normes consuméristes. Les résistances dépendent aussi de la philosophie des élus locaux qui peuvent appréhender différemment leurs rôles concernant la relation à l'usager et parfois s'opposer frontalement à l'application des Normes consuméristes.

Conclusion du chapitre 2

Les deux réformes issues du PAPH de modernisation étudiées dans ce chapitre s'appuient sur une représentation technique, standardisée et finalement «déterritorialisée» des services d'eau. Or, loin de déboucher sur une gouvernance dénuée de toutes frictions entre les protagonistes, l'implémentation des IP et des Normes consuméristes génère sur le territoire français une multitude de résistances.

Prenant appui sur la construction d'un répertoire original cherchant à organiser la diversité des résistances repérées empiriquement, notre étude menée sur le territoire de l'agglomération grenobloise a montré qu'une gouvernance durable des services urbains de l'eau est un enjeu complexe rendant difficile l'élaboration de compromis négociés territorialement par les protagonistes impliqués.

Proposant d'envisager le service d'eau potable comme un système technique local encastré dans une réalité institutionnelle multidimensionnelle (cognitive, normative, régulative) avec laquelle il coévole, nous avons montré que ce dispositif hydro-social est en quête de cohérence et donne lieu à un «travail institutionnel» et politique récurrent (création, maintien ou reconfiguration institutionnelle au sein de l'ordonnancement normatif existant). Au sein de ce système technique local, les acteurs disposent d'une autonomie dans le choix des décisions à prendre et des Normes à appliquer (jeu avec la norme) (BRETHAULT, 2013). Suivant les modalités de gestion des services d'eau, des récurrences dans l'apparition des résistances peuvent être observées qui conduisent à mettre en doute les fondements et modalités de mise en œuvre des réformes.

Au terme de ce chapitre, nous avons mis en lumière l'existence de résistances territorialisées aux réformes hydriques. Les résistances sont fréquentes et significatives et fortement ancrées dans des déterminants territoriaux. Elles affectent les IAP et mettent en échec l'efficacité des solutions du mode de gouvernamentalité néolibéral.

En fin de compte, ce n'est pas tant l'existence de résistances qui marque l'échec du PAPH de modernisation que l'incomplétude de la régulation associée et la nature des résistances observées. L'hybridation des discours globaux de modernisation avec les pratiques locales de gestion de l'eau produit des défaillances dans la gouvernance du secteur.

En effet, des travaux menés en science politique (HALPERN *et al.*, 2014) s'accordent pour dire que chaque politique publique crée des résistances. Pouvoir et résistances ne sont que les deux faces d'une même pièce. Dans ce cadre, il apparaît illusoire de vouloir les supprimer. Certaines recherches interrogent d'ailleurs l'intérêt de les supprimer. Par exemple, COMMONS (1934) avance que l'existence de résistances peut contribuer à réguler un système de manière raisonnable. Edgar MORIN (2005) propose une pensée systémique complexe qui met en évidence l'impossibilité de supprimer les résistances et l'intérêt qu'elles peuvent représenter.

En premier lieu, ce qui pose problème n'est donc pas tant l'existence de résistances, mais le fait que celles-ci ne sont pas régulées. Aucun système de régulation publique n'a été adossé aux technologies de pouvoir néolibérales du PAPH de modernisation pour s'assurer de la bonne application des règles. En effet, dans le cadre d'un développement de la *soft-law*, les réformateurs ont privilégié des technologies de pouvoir flexibles et négociées par les différents acteurs de la gouvernance de l'eau. Ces règles de type *soft-law* doivent permettre l'adaptation des règles aux spécificités locales. Néanmoins, elles nécessitent pour être efficaces d'être comprises et appliquées par leurs destinataires. Pour garantir compréhension et application des IAP de type *soft-law*, il est alors nécessaire qu'il y ait régulation minimale qui s'exerce par un « maître du jeu » (garant de la formulation et de l'accord sur les règles du jeu à respecter dans le cadre de l'application de l'IAP) et par un « arbitre » (garant du bon déroulement du jeu, c'est-à-dire de l'utilisation de l'IAP suivant les règles énoncées). Or, l'État n'accompagne sa réforme ni de « maître du jeu », ni « d'arbitre ». L'État propose des règles du jeu standardisées qui s'avèrent inadaptées aux différents profils de services d'eau. L'État ne propose aucune solution concrète de régulation, mais institue le principe d'une autorégulation des services d'eau. Cette situation aboutit à de nombreuses résistances

territorialisées qui mettent en échec l'application des IAP de type *soft-law* issus du PAPH de modernisation.

Le second problème qui se pose alors et qui découle du premier est que ces résistances sont pour la plupart d'entre elles invisibles pour le régulateur. En effet, le PAPH de modernisation repose sur une représentation homogène et standardisée de l'organisation des services d'eau et des agents y travaillant qui se concrétise par l'application de règles du jeu identiques pour tous les services d'eau. Le PAPH cherche à adapter les services d'eau aux valeurs du néolibéralisme, présenté comme solution universelle aux problèmes d'eau, en ouvrant les marchés et en fixant un objectif de compétition généralisée. Dans ce cadre, aveuglé par un universalisme «néolibéralo-centré», le programme ne perçoit que des résistances informationnelles et stratégiques, qu'il combat par la diffusion d'outils d'information, de transparence, de concurrence, d'évaluation, etc. En étant aveugle à la spécificité des modes d'organisation des services d'eau, des valeurs, des routines ou encore des Modèles de Conduites et de Comportements (MCC) qui y sont associés, le PAPH bute sur d'innombrables résistances territorialisées.

Plus spécifiquement, trois résultats principaux se dégagent de ce chapitre.

Le premier résultat important concerne la mise en évidence de résistances territorialisées aux réformes de modernisation qui sont productrices d'une défaillance dans la gouvernance des services d'eau. Les réformes de modernisation rencontrent d'innombrables résistances territorialisées. On observe un mauvais alignement des IAP avec leurs contextes d'application (RENOU, 2015). Les solutions proposées au travers des IAP s'avèrent inadaptées aux problèmes de certains profils de service. L'échec des réformes à atteindre les objectifs initialement fixés s'explique par la représentation universaliste et standardisée de la gestion de l'eau sous-jacente aux réformes de modernisation. Si à première vue, les outils associés au PAPH de modernisation (IP, Normes consuméristes, etc.) sont présentés comme étant neutres, ils sont en fait porteurs de valeurs et d'idéologies, de logiques, de techniques ou encore de représentations spécifiques. Ces outils viennent percuter d'autres valeurs, pratiques, représentations, etc. portées par certaines catégories de services d'eau. En conséquence, le PAPH provoque désintérêt, incompréhension, voire conflit de la part des services.

Ce résultat est important, car il conduit à faire le constat d'un problème de cohérence des réformes de modernisation directement lié au caractère standardisé des IAP. De ce fait, la

stratégie poursuivie par l'État français face au constat d'échec du PAPH de modernisation est critiquable. L'État français tente d'imposer la modernisation de tous les services d'eau en imposant l'installation de compteurs d'eau, en augmentant la taille des services d'eau, etc., tout en se désengageant des territoires. Cette stratégie est fondée sur l'hypothèse qu'un service plus gros et technicisé pourra plus facilement mettre en œuvre les outils de modernisation. Pourtant, il est probable que cette idée soit en grande partie erronée. Il paraît évident que les formes de résistances interprétatives et stratégiques ne disparaîtront pas en suivant cette stratégie (pire, ces problèmes pourraient augmenter dans le cadre de grands services au sein desquels le manque de proximité entre agents peut engendrer des pratiques opportunistes et des problèmes de diffusion de l'information). Pour ce qui est des formes de résistances structurelles, cognitives et territoriales, il est également très incertain que celles-ci disparaissent rapidement puisque ces formes sont liées à l'organisation historique du réseau. Les infrastructures tout comme les mentalités ne peuvent être modifiées que sur une échelle de temps long. En définitive, l'efficacité des solutions néolibérales proposées par l'État est mise en doute sans une réflexion quant à la faisabilité de l'appropriation des instruments de gouvernance au niveau territorial. Ces enseignements rappellent la difficulté à mettre en œuvre une politique efficace dans un contexte fortement polycentrique, demandant de composer avec de nombreux acteurs relativement autonomes à de multiples échelles.

Un second résultat important de ce chapitre concerne la proposition d'un répertoire des facteurs de résistance aux réformes de modernisation. La proposition d'un répertoire des facteurs territorialisés de résistance aux réformes de modernisation des services d'eau est l'aboutissement d'une recherche exploratoire et est un résultat en soi. Ce travail sur les concepts et les catégories a abouti à la définition d'un certain nombre de critères venant préciser les modalités d'utilisation du répertoire. Certains critères proposés dans la partie théorique de ce chapitre (**section 1**) n'ont pas pu être exploités pleinement dans la partie résultats et on pourra reprocher le manque de systématisme entre partie conceptuelle et opérationnelle. Néanmoins, notre objectif visait avant tout à ouvrir un agenda de recherches sur la problématique des résistances aux instruments d'action publique plutôt que de décrire précisément chaque facteur de résistance rencontré sur le terrain étudié. En ce sens, le répertoire a été initialement conçu pour analyser spécifiquement les réformes en cours dans le secteur de l'eau, mais il a été pensé pour être transférable à l'analyse d'autres politiques publiques locales. Le test de ce répertoire sur les deux réformes étudiées a permis de clarifier l'origine des résistances en montrant que certaines s'expliquent par l'architecte

institutionnelle incomplète adossée aux réformes et d'autres sont directement inscrites dans les modalités de gestion territoriale de l'eau.

Les résistances techniques et structurelles sont liées aux dispositifs techniques (compteurs, logiciels, outils de localisation, etc.) nécessaires au fonctionnement des instruments d'action publique. Les problèmes matériels, erreurs techniques, le piratage de ces dispositifs, etc. peuvent produire des résistances tout comme les problèmes dus à l'inadaptation des dispositifs techniques à la définition théorique de l'organisation du service d'eau donnée par l'instrument (emplacement d'un compteur avant ou après un réservoir par exemple). La disparition des résistances est conditionnée à l'installation de nouveaux dispositifs techniques. La suppression est rendue difficile par le coût nécessaire à la modernisation, par les difficultés à aménager un réseau technique construit sur une longue durée, par l'ignorance des agents de certains dysfonctionnements rendus invisibles, mais également par la superposition fréquente de résistances de types cognitives et territoriales suivant lesquelles les acteurs en charge de l'application de la réforme s'opposent à l'installation de dispositifs techniques dont ils contestent l'utilité. Ces résistances sont donc profondément ancrées au sein des modalités de gestion territoriale de l'eau et il semble difficile de les supprimer.

Les résistances interprétatives et stratégiques sont liées aux marges de manœuvre résultantes du caractère incomplet des instruments d'action publique. Les résistances stratégiques permettent aux agents territoriaux de détourner volontairement le modèle rationnel de l'instrument promu par la réforme. La manipulation des instruments d'action publique peut également s'avérer trop complexe et poser des problèmes d'interprétation. Face à un autre type d'instrument d'action publique, ces résistances peuvent potentiellement disparaître (et même s'il existera toujours des problèmes de manque d'information ainsi que des comportements opportunistes y compris dans un système de régulation idéal). Ces résistances sont donc liées au *design* des réformes plus qu'aux modalités de gestion territoriale de l'eau. Les réformes ont souvent anticipé ces facteurs de résistances en proposant des solutions adaptées.

Les résistances cognitives et territoriales ne peuvent pas être corrigées facilement. Dans ces cas, c'est la rationalité et le modèle cognitif de l'instrument d'action publique qui sont contestés. À ce titre, tout PAPH porteur du même type de rationalité risque d'être contesté. En effet, la vision du monde du groupe d'acteurs ayant créé l'instrument est diamétralement opposée à celle des destinataires de celui-ci. La suppression de la résistance ne peut être

obtenue que sur un temps long ou alors par une adaptation de l'instrument permettant sa territorialisation. Ce travail d'adaptation nécessite un rapprochement entre réformateurs et acteurs de terrain et implique la mise en œuvre de nouveaux modes de gouvernamentalité adaptatifs et territorialisés.

Ce résultat de recherche est important en ce que la proposition d'un répertoire des facteurs de résistance a permis à la fois de comprendre les obstacles à la modernisation des services, mais également d'identifier les problèmes liés à l'architecture des réformes. Ceci fait de ce répertoire un outil de recherche opérationnelle et d'aide à la décision.

Un troisième résultat important de cette recherche concerne la révélation d'une « hydrodiversité territoriale » au sein de l'agglomération grenobloise. Les réformes ont été pensées en réponse aux problèmes identifiés pour un modèle de service d'eau implicite : le grand service d'eau urbain modernisé porteur de valeurs spécifiques compatibles avec le néolibéralisme. Ce modèle dominant diffère largement d'autres profils de services d'eau. En analysant les résistances territorialisées aux réformes de modernisation, on découvre un pluralisme des formes de gestion de l'eau bien plus important que ce que les catégories juridiques officielles le laissent penser sur le papier. De gros services urbains en régie sont porteurs de valeurs publiques fortes et de modalités d'organisation peu compatibles avec les outils de modernisation. Des petits services montagnards en régie s'organisent sous des formes de gestion plus proches du bien commun que de la gestion marchande. La représentation standardisée du service d'eau sous-jacente au PAPH de modernisation bute alors sur l'existence de cette « hydrodiversité territoriale ».

Ce résultat est important, car il montre qu'en étant aveugle à l'hydrodiversité territoriale », c'est-à-dire à l'existence de profils de services d'eau aux modalités de gestion différenciées, le PAPH de modernisation ne se donne pas les moyens de ses ambitions.

Synthèse

Cette recherche exploratoire visait à tester et à caractériser l'importance du phénomène de résistances territorialisées et à les qualifier. Les résultats mettent en lumière l'importance des résistances qui sont plutôt la norme que l'exception dans l'application du PAPH de modernisation (que ce soit pour les Normes consuméristes ou pour les IP). Les résultats de la recherche invitent également à désacraliser l'efficacité des nouveaux outils d'action publique, qui sous leur sophistication apparente, peuvent présenter de graves lacunes.

Après cette phase exploratoire, les recherches peuvent s'orienter vers un raffinement de la caractérisation des résistances ou vers des propositions d'explication du phénomène. Dans la première voie, au-delà de la caractérisation empirique des résistances, la recherche a fourni un répertoire permettant d'ouvrir la boîte noire des résistances, définies comme des frictions entre les acteurs et le *modus operandi* de la gouvernance. Cette typologie originale nous est apparue pertinente pour catégoriser et saisir les phénomènes de résistances. Sa confrontation à d'autres cas pourrait en montrer les limites et l'améliorer. Dans la seconde voie, outre les propositions déjà esquissées précédemment, il serait intéressant d'approfondir l'explication des problèmes liés à la complémentarité institutionnelle qui réduisent la coordination entre acteurs à différents échelons. En effet, il apparaît aujourd'hui que les différents niveaux du système de gouvernance opèrent à des temporalités et selon des finalités différentes ce qui conduit à une désynchronisation et à une fragmentation des systèmes (TEISMAN, EDELENBOS, 2011 ; AOKI, 2011).

Conclusion de la première partie

À partir des années 1980, un nouveau paradigme de l'action publique hydrique émerge. Il repose sur un mode de gouvernamentalité néolibéral et sur un PAPH que nous avons caractérisé en termes de modernisation. Ce PAPH qui comprend trois volets (économique, environnemental, organisationnel) s'appuie sur des nouveaux mots d'ordre, IAP et échelles de gestion. Nous avons montré que ce PAPH repose sur une contradiction fondamentale. Alors qu'il use de mécanismes de *soft-law* plutôt que de *hard-law* pour limiter les résistances à l'application des Normes ; celles-ci sont loin de disparaître, voire se renforcent. En effet, les mécanismes de *soft-law* issus du NMP reposent sur une représentation implicite, simpliste, cloisonnée, standardisée et universelle, de ce qu'est un service d'eau. Or, cette représentation homogène et déconnectée du milieu naturel et urbain est loin d'épuiser la richesse des modes d'organisation des services d'eau existants en France (« l'hydrodiversité territoriale »), conduisant à des phénomènes de résistance qui produisent des défaillances dans la gouvernance du secteur.

Nous l'avons montré en étudiant en détail la mise en œuvre de deux IAP issus du PAPH de modernisation.

Tout d'abord, en ce qui concerne la mise en place d'IP, nous avons mis en évidence que l'utilisation de cet IAP demande un certain degré préalable d'organisation du service (capacités de calcul et d'analyse des agents, existence de compteurs d'eau, informatisation du service, etc.). Nous avons également mis en lumière le caractère peu adaptatif des IP aux caractéristiques des services d'eau. Ainsi, le Système d'Information sur les Services Publics de l'Eau (SISPEA)³⁴⁶ ne propose qu'une seule possibilité de réponse par service pour chaque indicateur, sous-tendant implicitement que chaque service d'eau dispose d'un réseau unique, d'un prix de l'eau unique, bref d'une organisation unifiée. Pourtant, en pratique, certains services d'eau disposent d'organisations très complexes (plusieurs prix de l'eau au sein d'un même service, plusieurs ressources, plusieurs réseaux, etc.), car ils sont fortement

³⁴⁶ Le SISPEA est le système que les services d'eau complètent et qui génère la base de données sur l'eau.

territorialisés (spécificités culturelles, topographiques, infrastructurelles, etc.)³⁴⁷. Les IP sont incapables de prendre en compte de cette complexité.

Ensuite, nous avons montré que l'obligation d'appliquer des clauses consuméristes dans la relation de service à l'utilisateur demande une expertise juridique dont ne disposent que certains grands services. De plus, la mise en œuvre de ces Normes requiert une capacité d'intervention que seuls quelques grands services peuvent fournir (par exemple pour procéder aux fermetures et réouvertures de branchements à chaque changement d'abonné). Ici aussi, les Normes consuméristes s'avèrent peu en phase avec les caractéristiques organisationnelles de certains services d'eau.

Au terme de cette première partie, nous avons donc tenté d'expliquer les mécanismes de modernisation et de résistance en distinguant les caractéristiques principales. Il ressort de notre analyse que les résistances s'expliquent par la dimension intrinsèquement territoriale du service d'eau potable qui est différente des référents spatiaux inclus dans les réformes de modernisation.

Il s'agit dans la seconde partie de la thèse d'approfondir la compréhension du phénomène de résistance en inscrivant cette fois notre recherche dans le cadre théorique de la pensée complexe.

Synthèse

Le PAPH de modernisation repose sur une représentation implicite de ce qu'est un service d'eau en France : un service urbain, géré en bien de club³⁴⁸ par une collectivité territoriale (et éventuellement délégué à un opérateur privé) et régulé par l'État, d'une taille importante, équipé technologiquement (compteurs d'eau, logiciels, bases de données, etc.), qui dispose de moyens humains, techniques et financiers standardisés et au sein duquel les usagers sont considérés comme des consommateurs d'eau.

Le modèle implicite d'organisation des services d'eau présent dans le PAPH de modernisation s'explique par les valeurs néolibérales sur lesquelles le PAPH repose. En résulte le fait que le cadre d'analyse du PAPH de modernisation est incapable de prendre en compte la diversité territoriale des formes d'organisation des services d'eau en France. Il valorise uniquement un modèle dominant au détriment des modèles alternatifs existants. Il

³⁴⁷ Cette remarque est également valable pour le Rapport sur le Prix et la Qualité du Service (RPQS) qui doit être produit annuellement par le service d'eau.

³⁴⁸ Un bien de club est un type particulier de bien collectif, à péage, qui respecte le principe de non-rivalité et qui a la possibilité d'être rendu excluable (exemples : autoroutes, télévision cryptée, etc.). Le service d'eau dans sa forme marchandisée est un bien de club à péage (seuls ceux qui paient ont accès au service, le fait que plus de personnes accèdent au service ne modifie pas le service).

encourt le risque de ne pas proposer de solutions adaptées aux contextes territoriaux particuliers (BAKKER, 2009). L'approche universaliste de la gestion de l'eau contenue dans les réformes s'avère être « approche institutionnaliste réductrice » (JAGLIN et ZERAH, 2010 : 9).

En faisant fi de l'histoire territoriale des services d'eau construite sur un temps long, des cultures socio-techniques et politiques, des modes d'organisation diversifiés, des caractéristiques géographiques de la ressource hydrique, des territoires construits, etc., le PAPH ne permet pas d'insérer les « pratiques dans leurs contextes sociaux et leurs contraintes technico-économiques » (LORRAIN et POUPEAU, 2014 : 7). En fin de compte, c'est l'existence plus que séculaire d'une « hydrodiversité territoriale » française qui est niée.

Dans une seconde partie de la thèse, nous cherchons à approfondir la compréhension des résistances au PAPH de modernisation en mobilisant une approche en matière de pensée complexe.

Seconde partie

**Comprendre les résistances :
une étude de la gestion
territoriale de l'eau dans
l'agglomération grenobloise**

« Réfléchir, c'est essayer, une fois que l'on a pu contextualiser, de comprendre, de voir quel peut être le sens, quelles peuvent être les perspectives » (MORIN, 1999a : 74)

« En fait, on ne peut séparer l'économique, l'historique, le psychologique, le mythologique, etc. Einstein le montrait déjà à son époque. Il était un globaliste-mathématicien, penseur, ingénieur, quelqu'un qui essayait d'avoir des concepts. Il adorait jouer du violon, il "perdait son temps" à s'intéresser à l'art, à la politique... Les spécialistes, eux, se contentent de vérifier ses théories » (MORIN, 2002 : 35)

« L'eau, si on sait l'entendre, si on apprend la langue, ouvrira toute la connaissance des êtres et des choses » (THIERAULT, extrait de « le Ru d'Ikoué »)

Depuis la fin du XX^e siècle, le monde s'est globalisé (PIETERSE, 1994) et accéléré (ROSA, 2013). Certaines métropoles sont devenues des villes mondiales se disputant le pouvoir avec les États. La production de richesses s'est accrue, mais les inégalités socio-spatiales aussi. Une société multipolaire aux nombreux centres d'impulsion a succédé au monde causal et bipolaire. Les limites entre Nord et Sud ont été (au moins partiellement) remises en cause. Les mouvements sociaux, les luttes collectives, les *think tanks* se sont à la fois mondialisés et territorialisés. De nouveaux organes de régulation, de nouvelles institutions et formes d'organisation ont émergé. L'État est devenu glocal (BRENNER, 1999) et la gouvernance multiniveaux. De nouveaux problèmes complexes sont apparus (changement climatique, migrations, maladies chroniques liées à des facteurs environnementaux, etc.). Dans ce cadre, l'incertitude (CALLON et al., 2001) a remplacé la certitude.

Mais, ce qui caractérise avant tout ce nouveau contexte, c'est l'affirmation de la place de l'acteur dans la société. Cette affirmation se traduit à la fois quantitativement et qualitativement. En termes quantitatifs, c'est l'intensification des relations entre acteurs et leur interdépendance accrue (HELD, 1995) qui caractérise cette évolution. En termes qualitatifs, ce sont les attributs de l'acteur qui ont évolué. L'acteur apparaît aujourd'hui moins déterminé par ses structures d'appartenances. Non pas que l'acteur du nouveau siècle se soit extirpé de la société, mais plutôt qu'il ait pris conscience du jeu des structures et qu'il ait choisi d'agencer lui-même ses nouvelles appartenances (religion, classe, culture, etc.). Il n'a plus peur de défier ses anciens dieux (parents, patron, État). Pour reprendre une formulation de Jacques Lévy, « avant l'ouvrier votait pour l'ouvrier » (LEVY, 1994). Aujourd'hui, les acteurs perçoivent plus clairement les relations qu'ils entretiennent avec la société prise dans son ensemble. « Ils connaissent mieux l'usage et les limites de leur propre pouvoir » (*Ibid*).

« L'individu-acteur occidental contemporain s'est progressivement libéré de l'emprise communautaire, avec d'ailleurs des contre-tendances non négligeables ; il est devenu solitaire, mais il est, en un sens, moins seul que jamais. Cependant, cette myriade de flèches causales qui convergent vers lui ne l'empêche pas d'exister comme force d'organisation unifiée. L'individu contrôle peu de choses, mais il dispose, peu ou prou, d'une capacité d'arbitrage qui lui est propre. Il est un acteur intentionnel, capable d'exprimer consciemment des connaissances, des valeurs, des jugements et des projets, y compris à grande échelle.

Ses stratégies interfèrent avec celles d'autres acteurs, parfois plus puissants que lui, mais pas seulement au sein d'un jeu à somme nulle : la coopération est également possible. Le discours que (se) tient l'individu mérite d'être critiqué, mais aussi pris au sérieux et non rejeté comme un simple "reflet déformé" de la réalité » (LEVY, 1995).

La reconnaissance croissante du rôle joué par les acteurs dans la marche du monde complexifie grandement la compréhension de celui-ci, car on admet alors des points de vue, des représentations et des logiques diversifiées au sein de la société. Ceci rend le système monde moins prédictible.

Cette complexification joue également à l'échelon territorial. En effet, si le territoire produit l'individu, il est également produit par l'individu. De ce fait, la compréhension du territoire se complexifie parallèlement à celle de l'acteur. Le territoire n'est plus un espace unidimensionnel isolé et approprié par un groupe d'acteurs. On découvre, qu'à côté des organisations politiques locales (collectivités locales et intercommunalités), d'autres organisations politiques méso et globales (Pays, Départements, Régions, État, Union européenne, etc.), mais également des organisations sociales englobent les acteurs (entreprises, associations, etc.). Et comme le rappelle Alexandre MOINE (2005), « au sein de ces [...] catégories d'organisation, les acteurs sont interdépendants ; ils coopèrent, mais poursuivent également des intérêts divergents (stratégies d'acteurs), souvent même contradictoires ». En résultent des territoires et des pouvoirs en tension, des acteurs qui doivent négocier et constamment redéfinir les normes territoriales. Pour Martin Vanier, les territoires n'ont pas le choix, ils doivent accepter et mobiliser cette nouvelle complexité. Pour reprendre ses termes, le territoire doit devenir interterritorial (VANIER, 2008), il doit tisser des relations avec les autres territoires, mais également avec les autres organisations interreliées au territoire. Dans ce cadre, la responsabilité des acteurs territoriaux est de glisser d'une posture souveraine et statique vers une posture ou la capacité de coordination entre acteurs et l'exercice de la diplomatie avec les autres formes d'organisation doivent devenir centrales (*Ibid*).

Ainsi, l'époque actuelle est marquée par la reconnaissance des jeux spatiaux complexes des acteurs. Le territoire s'enrichit des représentations, idéologies, symboliques, pratiques diverses et variées des acteurs. On ne peut plus éluder les interrelations qui nouent les individus aux lieux, au milieu naturel, à l'environnement anthropique, aux organisations. Il en découle qu'au sein des territoires, les acteurs apparaissent à la fois plus autonomes et plus organisés. La gouvernance du territoire induit la production de règles et de normes

spécifiques qui renforcent le degré d'organisation du territoire, mais en même temps les territorialités multiples d'appartenance des acteurs produisent de l'incertitude, de la difficulté de prise de décision, mais également de nouveaux espaces de liberté. D'un côté, le territoire apparaît plus que jamais politique, guidé par des choix, par l'intention, mais, d'un autre côté les interrelations complexes qui lient les acteurs conduisent à une évolution des territoires moins déterminée qu'auparavant. Au final, le territoire apparaît aujourd'hui moins prédictible que par le passé, car des « intérêts nombreux et divergents sont en jeu » (GAUDIN, 2002).

Les territoires de la gestion de l'eau ne font pas exception à ce constat. La montée en puissance de l'acteur met en lumière le fait que les acteurs de la gestion de l'eau sont reliés à la fois : - au milieu géographique ; - à l'espace anthropisé ; - à l'espace social et enfin ; - à l'espace politique et institutionnalisé (MOINE, 2005). Leurs actions ne peuvent être comprises qu'en prenant en compte ces différentes relations : - les contraintes et aménités naturelles auxquelles ils font face (disponibilité de la ressource en eau, qualité de la ressource, etc.) ; - les actants anthropiques avec qui ils sont liés (réseaux et infrastructures d'eau potable, habitations des usagers, etc.) ; - les rapports sociaux spatialisés qu'ils entretiennent au sein des territoires et avec l'extérieur (relations aux usagers, relations avec les entreprises, relations entre élus et techniciens, relations avec le monde agricole, relations avec les collectifs citoyens et militants, etc.) ; - l'espace politique et institutionnalisé dans lequel ils sont insérés (normes et règles à la fois territorialisées, nationales et européennes, mais aussi pouvoirs détenus par les acteurs, etc.). En effet, c'est à partir de ces différentes relations que les acteurs mobilisent les ressources nécessaires à leurs actions.

Différents travaux de recherche mobilisant des cadres théoriques variés ont proposé de restituer la complexité territoriale de la gestion de l'eau. On pense notamment aux travaux de Stéphane GHIOTTI (2007) et à ceux qu'il a menés avec Anne RIVIERE-HONEGGER (2010). On pense également aux travaux présentés dans le numéro spécial de la revue *L'espace géographique* de 2015 intitulé « Eau, Terre et Territoire » et coordonné par Julie Trottier.

Dans cette seconde partie de la thèse, nous nous plaçons dans le sillage de ces travaux. Nous souhaitons appréhender les relations complexes que les acteurs des services d'eau tissent à la fois avec les territoires dans lesquels ils s'insèrent ainsi qu'avec l'État. Il s'agit *in fine*,

d'essayer de comprendre plus finement la dynamique des résistances au PAPH de modernisation.

Pour ce faire, nous proposons tout d'abord dans le **chapitre 3** de nous attarder sur l'histoire de la gestion de l'eau dans l'agglomération grenobloise. Il s'agira de restituer et d'analyser les relations complexes que les acteurs territoriaux ont nouées avec leur environnement afin d'assurer l'accès à l'eau de la population. L'objectif principal est alors de rendre compte du rôle joué par les PAPH et plus largement par l'action de l'État dans l'évolution et la gouvernance de l'eau. On devrait ainsi pouvoir comprendre si historiquement l'État a été en mesure de gouverner et de maîtriser l'action des services d'eau.

Dans le **chapitre 4**, nous proposons de nous attarder sur la question spécifique de l'application de la réforme territoriale au sein des services d'eau potable de l'agglomération grenobloise. On s'emploiera à mettre en évidence les relations complexes dans lesquelles sont insérés les acteurs territoriaux de la gestion de l'eau de trois agglomérations françaises en étudiant l'application d'une réforme *top-down* par l'État. Plus spécifiquement, nous montrerons que les actions territorialisées de résistance à un PAPH ne doivent pas être perçues de façon exclusivement négative, mais qu'elles peuvent également être à l'origine de processus d'innovation sociale sous certaines conditions.

Dans cette seconde partie de la thèse, nous nous intéressons donc à la compréhension des résistances territorialisées aux PAPH en tant qu'objets complexes dépendants des dynamiques territoriales. Nous testerons ainsi dans cette partie notre hypothèse principale en inversant l'angle de vue de la partie 1 qui était centrée sur les réformes de modernisation. Cette fois, nous proposons de diriger prioritairement le regard sur les territoires.

Chapitre III

**Une socio-histoire de la
construction des services
d'eau dans l'agglomération
grenobloise**

« Accounts of water development in France have been structured by this hypothetical dichotomy as authors have portrayed it up to the 1990s as a state led initiative where engineers, structured in corps, elaborated scientific solutions with hardly any interference from non-state actors » (TROTTIER et FERNANDEZ, 2010).

« Ce modèle de gestion “à la française”, qui a été exporté avec plus ou moins de réussite, concentre l'attention dans un contexte marqué par l'opposition entre gestion publique et gestion privée. Il occulte de fait la grande diversité des services d'eau, tant organisationnelle que managériale, voire leur grande complexité, née de la combinaison possible d'organisations et de modes de gestion distincts pour chacune des activités (production, distribution), de l'application de règles différentes selon la taille des services et de l'évolution territoriale que ces derniers connaissent depuis la loi Chevènement (1999) » (PEZON et CANNEVA, 2009 : 138).

« Décrire les recompositions territoriales relève donc tout autant de l'analyse des héritages (politiques, administratifs, institutionnels, héritages formels et informels) que de la réflexion sur la construction de nouveaux cadres de l'action (publique, collective, organisée) ou pour l'action, des individus et des groupes » (LAJARGE, 2002 : 113)

Dans ce troisième chapitre, nous étudions l'évolution historique des formes d'approvisionnement en eau des habitants de la région urbaine de Grenoble sous l'influence de l'évolution des Programmes d'Action Publique Hydrique (PAPH) et de l'action de l'État.

Il s'agit d'une part de rendre compte des modalités et dynamiques territoriales ayant permis la construction des services d'eau de l'agglomération grenobloise et, d'autre part, d'évaluer le rôle des PAPH précédents dans la régulation des services d'eau. Nous montrons qu'historiquement le pouvoir de la régulation étatique par le biais des technologies de pouvoir de type *hard-law* (lois, décrets, règlements, etc.) était moins fort et moins homogène que ce que l'étude de la littérature peut le laisser supposer.

Ce résultat est contre-intuitif en ce qu'il contredit les fondements théoriques légitimant la mise en œuvre de Normes de type *soft-law* à partir des années 1980 dans le domaine de l'eau. En effet, les Normes de type *soft-law* ont été largement diffusées à partir du constat des théoriciens du Nouveau Management public (NMP) suivant lequel des règles non contraignantes, négociées et reposant sur des processus d'apprentissage rencontreraient nécessairement moins de résistances que des Normes de type *hard-law* car qu'elles reposent sur l'adhésion des acteurs (SAURUGGER et TERPAN, 2013).

Nous étudions successivement la dialectique historique entre PAPH et construction des services d'eau potable dans l'agglomération grenobloise jusqu'aux années 1920 (PAPH d'équipement) puis des années 1920 aux années 1980 (PAPH de généralisation)³⁴⁹.

Jusqu'au début du XX^e siècle, la régulation des services d'eau potable par l'État est très réduite. Il s'agit avant tout de préoccupations d'hygiène publique. L'État ne privilégie pas un modèle de service d'eau potable à mettre en place. Les communes et les habitants s'organisent localement en fonction des contraintes et des spécificités locales. En conséquence, il existe ou non au début du XX^e siècle des services publics d'eau potable organisés par les communes. À côté de ces services publics, de nombreux services d'eau potable organisés par des communautés d'habitants subsistent et continuent même à se développer.

L'agglomération grenobloise ne fait pas exception à la règle. La ville de Grenoble du fait de la réalisation d'investissements infrastructurels importants à la fin du XIX^e siècle met en place une politique de l'eau abondante en la rendant disponible gratuitement et à profusion partout dans la ville. L'abondance des ressources locales a pour conséquence la multiplication du nombre de services d'eau dans le bassin grenoblois dont certains sont

³⁴⁹ À partir des années 1980, le PAPH de modernisation succède au PAPH de modernisation.

organisés à des échelles infracommunales (le hameau, le quartier, etc.) en fonction de la répartition des sources ou de l'existence de cours d'eau. La simplicité technique de la gestion de l'eau (abondance, qualité et proximité des ressources en eau) conduit à ancrer la gestion de l'eau en régie ou par des communautés d'habitants. Les opérateurs privés sont absents.

Ce n'est qu'à partir des années 1920 que l'État intervient davantage dans la régulation des services. Il prend un ensemble d'initiatives que nous caractérisons en termes de PAPH de généralisation. Il s'agit d'inciter progressivement à la constitution de services publics d'eau potable sur l'ensemble du territoire national et de mieux encadrer l'action des communes. À partir des années 1950, l'État pousse à la constitution d'un modèle marchand de la gestion de l'eau avec l'imposition progressive du recours à la tarification puis par le biais de réformes comptables et budgétaires. L'État incite également à accroître la taille des services d'eau potable et à gérer globalement la ressource en eau (PEZON, 2000). Si l'État privilégie désormais un modèle de gestion de l'eau marchand, il prend néanmoins en compte la préexistence de modèles de services d'eau potable diversifiés dans le PAPH. Il propose notamment d'appliquer des règles différenciées aux services publics d'eau potable ruraux.

Au sein de l'agglomération grenobloise, la situation évolue timidement. Les caractéristiques particulières du territoire (faible urbanisation jusqu'à l'après-guerre, grand nombre de communes aux périmètres restreints, existence de communes montagnardes, profusion des ressources hydriques locales, etc.) conduisent à une certaine résistance du territoire au modèle dominant du PAPH de généralisation. Les services d'eau potable du bassin grenoblois du fait de leurs faibles tailles se voient appliquer les règles propres aux services ruraux alors même que ces règles n'ont pas été pensées pour être appliquées au sein d'agglomérations urbaines. On observe ainsi un maintien d'une « hydrodiversité territoriale ». La gestion de l'eau en régie demeure hégémonique dans l'agglomération.

Dans ce chapitre, nous souhaitons mieux comprendre l'action de l'État sur l'eau et son influence sur la diversité des modèles d'organisation des services d'eau potable. Ce recul historique est nécessaire pour comprendre en quelle mesure les résistances observées au PAPH de modernisation sont liées ou non aux caractéristiques du PAPH de modernisation.

Après avoir rappelé les objectifs et la méthodologie générale de ce chapitre, nous étudions l'histoire des services d'eau potable de l'agglomération grenobloise sous l'influence de deux PAPH portés par l'État. Nous cherchons à rendre compte des dynamiques de construction territoriale des services d'eau potable.

Section 1 : Objectifs, état de l'art et méthodologie

1.1. Objectifs et état de l'art

1.1.1. Objectifs

Le premier chapitre de cette thèse a montré que les réformes de modernisation reposent sur un certain nombre de postulats implicites : – l'État est toujours capable d'imposer sa vision et de faire respecter les Normes d'action publique qu'il adopte ; - il existe un modèle unique et standardisé de gestion de l'eau auquel tous les services d'eau peuvent se conformer (partage d'une culture et de normes d'action communes) ; - la gestion de l'eau est dénuée de toute friction sociale et le problème central est celui de la rationalisation de la gestion. Le second chapitre a mis en lumière l'existence de résistances territorialisées au PAPH de modernisation s'expliquant par le hiatus existant entre des Normes d'action publique standardisées et des territorialités hydriques construites localement.

Dans ce **chapitre 3**, nous souhaitons comprendre plus finement le phénomène de résistance en vérifiant historiquement et pragmatiquement les postulats des réformes de modernisation. Il s'agit de répondre aux questions suivantes : - est-ce que l'État a toujours eu historiquement la capacité d'imposer ses décisions ? ; - est-ce qu'il y a eu historiquement un pluralisme des normes et des cultures de gestion de l'eau ? ; - est-ce que les rapports de pouvoir entre acteurs ont joué historiquement dans l'application des réformes de gestion de l'eau ?

Pour ce faire, nous proposons de conduire une histoire systémique et compréhensive de la gestion de l'eau dans l'agglomération grenobloise jusqu'aux années 1980, c'est-à-dire, jusqu'au contexte d'apparition du PAPH de modernisation. La perspective proposée met en relation PAPH, jeux d'acteurs, ressources hydriques, objets actants et infrastructures techniques.

Cette étude historique est ciblée à la fois sur les relations verticales entre État et services d'eau via l'application des PAPH et sur les relations horizontales et territorialisées entre acteurs.

Cette analyse rétrospective multiniveaux vise à apprécier le rôle de l'État dans le développement des services d'eau et à comprendre pourquoi certaines mesures des PAPH passés se sont institutionnalisées alors que d'autres non.

Dans notre approche, nous donnons une place privilégiée aux acteurs. Nous adoptons un cadre d'analyse constructiviste suivant lequel « la réalité d'une situation donnée est le produit d'interactions sociales entre acteurs intégrant les contraintes de leur milieu » (CANDAU *et al.*, 2015). Nous centrons alors notre analyse autour de « la co-construction entre nature, société et technique » (*Ibid*). Il s'agit de s'intéresser aux discours et aux pratiques des acteurs de différents services d'eau, mais également à ceux des ingénieurs d'État. Afin d'étudier l'appropriation territorialisée des PAPH successifs par les acteurs, nous rendons compte des conflits existants entre les technologies de pouvoir de type *hard-law* des PAPH et les systèmes locaux et réseaux normatifs des acteurs des services d'eau potable de l'agglomération grenobloise.

Contrairement au **chapitre 2** de la thèse, nous n'étudions pas ici de manière systématique les différents types de résistances attachées aux Instruments d'Action Publique (IAP). En effet, nous inscrivons ici notre démarche dans une analyse historique méso et non micro. En nous plaçant à l'échelle des services d'eau et non des acteurs, nous nous plaçons en amont des résistances observées dans le **chapitre 2**. Il s'agit en fait ici de comprendre l'origine des résistances tandis que le **chapitre 2** cherchait à dénombrer les résistances et expliquer leurs natures. Nous faisons ainsi un pas de côté en ne répondant plus à la question du comment, mais du pourquoi.

Enfin et dans une perspective plus générale, ce chapitre se veut être une contribution à l'analyse du processus complexe de co-construction des villes et des réseaux urbains (PFLIEGER et ROZENBLAT, 2010).

1.1.2. État de l'art

D'une façon générale, notre approche mobilise la boîte à outils de la socio-histoire. Nous partageons avec les principaux représentants de cette approche historique (NOIRIEL, 2006 ; OFFERLE, 2001) plusieurs ambitions. Nous cherchons grâce à l'étude du passé à comprendre comment le présent fonctionne. Nous nous intéressons aux acteurs plutôt qu'aux structures tout en les insérant dans leur contexte historique (politique, culturel, scientifique, technique, etc.). Nous prenons en compte dans notre étude les rapports de pouvoir et étudions les relations conflictuelles. Nous cherchons à expliquer les logiques de construction des institutions hydriques. Nous nous intéressons à la « socio-genèse des phénomènes » (NOIRIEL, *op.cit*). Nous étudions des phénomènes empiriques précis. Nous faisons appel à des concepts traditionnels de cette approche (configuration, communauté).

En dehors de cette boîte à outils générale, nous mobilisons trois grandes catégories de travaux historiques sur la gestion de l'eau pour construire notre cadre de recherche.

Nous mobilisons tout d'abord le courant de recherche de la *political ecology* (BOULEAU, 2014; LINTON et BUDDS, 2014; BOELENS, 2013; BOULEAU et FERNANDEZ, 2012; MOLLE, 2012b; TROTTIER et FERNANDEZ, 2010; GIGLIOLI et SWYNGEDOUW, 2008; SWYNGEDOUW et al., 2002; SWYNGEDOUW, 1997).

La *political ecology* est un courant de la géographie critique qui mobilise l'histoire et l'analyse multiniveaux pour étudier les rapports de l'homme à son environnement. Ce courant de recherche étudie la dimension politique des rapports humains à l'environnement. Les chercheurs mettent en exergue les rapports de pouvoir et les luttes qui s'exercent entre acteurs pour le contrôle politique de la nature. Ce courant est explicitement politisé et a une visée libératrice en cherchant à dénoncer les inégalités environnementales produites par les rapports de pouvoir et en indiquant quels éléments doivent être transformés.

La force de cette approche est de combiner à la fois analyse locale d'une situation donnée et données structurelles, approche historique, géographique et politique et ceci de façon multiniveaux. Un autre intérêt de cette approche concerne la prise en compte à la fois de paramètres naturels et sociaux dans l'analyse. Ce courant de recherche est très utile pour identifier les causes des conflits hydriques. On peut identifier comme faiblesses de cette approche : - la faible attention portée à certaines catégories d'acteurs (les acteurs intermédiaires qui ne sont ni les « moins » ni les « plus » puissants); - la difficulté de ces approches à intégrer dans l'analyse les Normes juridiques et Instruments d'Action Publique ne relevant pas exclusivement d'un discours dominant ; - le fait que ce cadre théorique ait été pensé avant tout pour étudier des cas d'études non occidentaux. Nous retenons de cette approche le principe d'une analyse historique multiniveaux, prenant en compte les rapports de pouvoir, combinant analyse d'une situation donnée et contexte global et incluant des paramètres naturels et sociaux.

Le second courant de recherche que nous mobilisons est ancré en aménagement-urbanisme et réunit des travaux diversifiés centrés sur la co-construction des services d'eau et des villes occidentales (SOURIAU, 2014; VAUCELLE, 2010; PFLIEGER, 2009a, 2009b; PRIGENT, 2006; BEAUMONT-MAILLET, 1991; CARON et al., 1990)³⁵⁰. Pour une

³⁵⁰ Concernant spécifiquement le contexte grenoblois, on peut citer les recherches d'Agnès PRIGENT (2006) ou d'Estelle BARET-BOURGOIN (2005).

vision synthétique de ce courant de recherche, on peut rappeler la publication récente (2014) dans la revue *Flux* d'un numéro coordonné par Bernard Barraqué et intitulé « L'eau urbaine en Europe et en Amérique du Nord : origines et développements ».

Ces travaux de recherche étudient le développement des services d'eau en parallèle à celui des villes. Le regard est porté à la fois sur les acteurs (rôle du *leadership* d'individus éminents, rôle des entrepreneurs, des élus locaux et des ingénieurs d'État, etc.), sur les technologies, les instruments techniques et de gouvernance (aqueducs, pompage, filtration, outils de tarification, compteurs, etc.), mais aussi plus largement sur le contexte économique, social et politique entourant l'action (hygiénisme, socialisme municipal, etc.). La force de ces travaux est de proposer des comparaisons internationales et de longue durée, permettant de dégager des profils d'ingénierie dominants en fonction des époques (on pense à la classification proposée par BARRAQUE et ISNARD (2013) en termes de génie civil, sanitaire, de l'environnement, etc.). Un autre intérêt de ces études est de mobiliser à la fois les discours des acteurs et des éléments techniques et naturels dans l'analyse. Par ailleurs, un grand intérêt de ces approches est de contextualiser le service d'eau au sein du pouvoir municipal en montrant de quelle façon le service d'eau construit la ville et la ville les réseaux. Certaines faiblesses peuvent être identifiées dans ces travaux : - un certain tropisme local ; - l'absence de prise en compte des rapports de pouvoir et des conflits de gestion de l'eau.

Nous retenons de cette approche : - le principe d'une analyse historique reliant gestion de l'eau et pouvoir municipal ; - une attention importante aux choix techniques et politiques effectués ; et - une analyse de longue durée et sans rupture, prêtant attention aux différentes catégories d'acteurs mêmes intermédiaires.

Le dernier courant de recherche mobilisé dans ce chapitre concerne des travaux menés en sciences de gestion ou empruntant un cadre d'analyse hybride en géographie et en sciences de gestion (BOUTELET et al., 2010 ; PEZON et CANNEVA, 2009 ; PEZON et PETITET, 2004 ; PEZON, 2000 ; PETITET, 2002 ; 1999).

Ces travaux, centrés sur le cas français, prêtent une grande attention aux Normes juridiques, comptables et de gestion. Ils sont réalisés non pas à une échelle locale, mais nationale. Une des forces de ces travaux est de restituer sur le long terme et de façon comparée, l'évolution de différents modèles de gestion de l'eau en parallèle à l'évolution de la réglementation (régie directe, affermage, gestion municipale, gestion syndicale, etc.). Un autre atout majeur de ces

recherches est de combiner données qualitatives et quantitatives³⁵¹. On peut reprocher à ces travaux une tendance à surdéterminer le rôle des aspects juridiques et comptables dans l'évolution des services d'eau. Ainsi, ils portent peu d'attention à la dimension territoriale de la gestion de l'eau.

Nous retenons de cette approche : – le principe d'analyser évolution de la réglementation et de la gestion de l'eau en parallèle ; - le principe de réaliser une analyse historique comparative entre différents modèles de gestion de l'eau préalablement identifiés.

1.2. Méthodologie

1.2.1. Protocole de recherche

Pour réaliser cette étude historique, nous faisons appel à quatre grandes sources d'information : – la littérature scientifique existante concernant l'histoire des services d'eau en France (thèses et articles scientifiques, rapports scientifiques, études juridiques et techniques) ; - la documentation historique locale (presse régionale, articles, rapports, pétitions, notes, etc.) ; - les archives techniques et financières des collectivités locales (plans techniques, rapports officiels, notes internes, délibérations et communications municipales, documents financiers, contrat, etc.) ; - des entretiens qualitatifs semi-directifs menés auprès de personnages clefs à l'échelle du territoire (acteurs politiques, associatifs, militants, gestionnaires, etc.).

Ces différentes sources d'information portent sur trois grands thèmes principaux : - l'évolution historique des PAPH de l'État concernant l'alimentation en eau DCH ; - l'évolution historique de l'organisation du pouvoir local à l'échelle de la région urbaine de Grenoble ; - l'évolution historique de l'alimentation en eau de la population de la région urbaine de Grenoble.

Plus spécifiquement, nous nous appuyons dans ce chapitre de manière systématique sur trois travaux ayant un intérêt spécifique par rapport aux objectifs fixés. Tout d'abord, la thèse de Christelle PEZON (2000) nous sert à reconstituer les différents PAPH portés par l'État concernant la gestion de l'eau en France de 1850 à 1995. Ensuite, le travail doctoral d'Agnès

³⁵¹ Un résultat important de ces recherches a été de mettre en lumière l'existence d'un modèle français de gestion de l'eau caractérisé par le poids des opérateurs privés, l'importance des corps de l'État (ingénieurs du Génie rural et des Ponts et Chaussées) dans la prise de décision, et une gestion de l'eau à l'échelle de bassins versants. Ces recherches ont également permis de décrire l'évolution des PAPH portés par l'État vers un modèle marchand, de présenter des données chiffrées concernant l'évolution de place des opérateurs privés dans le secteur de l'eau, etc.

PRIGENT (2006) sur le gouvernement politique des eaux à Grenoble de 1835 à 1995, est une source d'information précieuse pour appréhender le rôle des acteurs locaux dans la conduite de l'action hydrique à l'échelle de la ville. Enfin, les études techniques menées par Albert MARCHAND (1954, 1957, 1968a, 1968b) nous permettent d'élargir notre étude à l'échelle de l'agglomération grenobloise et de réaliser une chronologie détaillée des projets d'alimentation en eau mis en œuvre et avortés.

Le **tableau 3.1.1** résume le *design* de recherche retenu pour ce chapitre.

Tableau 3.1.1. Design de recherche concernant l'histoire des formes d'approvisionnement en eau

Sources d'information / Thèmes retenus	Histoire des PAPH (échelle nationale)	Histoire du pouvoir local (échelle de l'agglomération grenobloise)	Histoire de l'alimentation en eau (échelle de l'agglomération grenobloise)
Littérature scientifique	Source principale : travaux de PEZON (2000)	Source principale : travaux de LE BRAS (2003)	Source principale : travaux de PRIGENT (2006) (limités à la ville de Grenoble)
Documentation historique locale	/	Nombreux ouvrages centrés sur l'histoire de Grenoble (FRAPPAT, 1979 ; RATEL, 1996 ; METENIER, 2012)	Source principale : travaux de MARCHAND (1954, 1957, 1968a, 1968b)
Archives techniques et financières (délibérations, historique, études techniques, etc.)	/	/	Documents d'archives récupérés directement auprès des communes et services d'eau
Entretiens semi-directifs (57)	Thème abordé à la marge lors des entretiens	Thème abordé à la marge lors des entretiens	Thème abordé de façon détaillée lors des entretiens

Source : Construction de l'auteur, 2016

Ce protocole de recherche permet de reconstituer à l'échelle de la région grenobloise : - le développement des infrastructures techniques qui ont été mises en place (canalisations, puits, fontaines, usines, réservoirs, etc.) ; - la construction progressive et différenciée des services responsables de l'alimentation en eau de la population et des territorialités associées (organisations communautaires et de voisinage, communales/intercommunales, privées) ; - la mise en œuvre des PAPH sur le territoire et les effets associés (sur les plans de l'effectivité et

de l'efficacité); - les jeux d'acteurs et d'actants autour de la ressource hydrique et leurs conséquences (sociales, politiques, techniques, juridiques, sanitaires, environnementales, etc.).

Ce travail historique comparé est rendu possible par l'étendue du périmètre étudié, soit une cinquantaine de services d'eau de l'agglomération grenobloise (cf. **carte 1**)³⁵².

À noter que dans ce travail, nous nous intéressons à toute forme d'approvisionnement en eau Destinée à la Consommation Humaine (DCH) que ce soit au moyen de services publics, communautaires ou privés. La difficulté de l'exercice consiste dans le déséquilibre important de documentation disponible entre d'une part, les principaux services d'eau de l'agglomération et, d'autre part, des services beaucoup plus petits gérés parfois à l'échelle d'un quartier.

1.2.2. Concepts mobilisés

D'une part, nous usons des concepts de Programme d'Action Publique Hydrique (PAPH) et de gouvernementalité pour caractériser l'action de l'État (pour la définition de ces deux concepts cf. **introduction** et **chapitre 1**); d'autre part, nous recourons aux concepts de configuration hydroterritoriale et de formes de solidarité hydrique pour caractériser le contexte territorial afférant à la gestion de l'eau.

Les différents modes de gouvernementalité

Nous retenons trois formes de gouvernementalité possibles pour appréhender le sous-système de régulation des services d'eau : - le biopouvoir ; - la gouvernementalité libérale «laisser-faire» ; - la gouvernementalité libérale «interventionniste». Ceci se justifie par la perspective que nous retenons et qui vise à caractériser l'évolution des formes d'organisation des services d'eau.

Nous tenons à préciser plusieurs éléments importants pour une bonne compréhension de cette grille de lecture. Nous estimons que les technologies de pouvoir attachées à un type de gouvernementalité évoluent au cours du temps (les technologies du biopouvoir au XIX^e siècle ne sont pas nécessairement celles du XXI^e siècle). Par ailleurs, nous considérons que les technologies de pouvoir et les discours sur lesquels reposent chaque type de gouvernementalité sont liés à l'origine par un contexte de problématisation, mais peuvent

³⁵² Le périmètre de cette recherche historique est celui de l'agglomération grenobloise élargie, c'est-à-dire le périmètre d'étude retenu par les commanditaires de notre thèse CIFRE.

ensuite suivre des carrières distinctes. Par exemple, un IAP ou une échelle de gestion vont pouvoir glisser d'un type de gouvernamentalité à l'autre en étant réinvestis par de nouveaux discours³⁵³.

Le biopouvoir

Le biopouvoir est un type de gouvernamentalité qui s'exerce sur la vie, qui vise l'entretien de la vie par des actions sur la santé, l'éducation, la sexualité, voire les loisirs. Ce pouvoir cherche à maximiser les capacités productives et reproductives de la société (JEANPIERRE, 2006 : 8). C'est un pouvoir à la fois globalisant qui s'exerce sur la population et individualisant s'exerçant sur le corps des individus. L'individu est totalement dépendant de l'État qui lui impose la « marche à suivre ». Cet art de gouverner cherche à discipliner le corps des individus et à contrôler la population via l'imposition de Normes dans l'objectif de garantir la vie. La gouvernamentalité de type biopouvoir repose (notamment) sur l'utilisation des statistiques afin d'établir les conduites à appliquer sur la population et les individus.

Cette notion est utile pour comprendre la naissance et le développement des services publics d'eau potable. En effet, on peut ainsi lier découvertes médicales (lien entre hygiène corporelle et espérance de vie, découverte des liens entre eau stagnante et développement des maladies), élaboration d'une politique d'hygiène publique (lavage des mains, suppression des contacts avec les excréments) et développement des services d'eau (contrôle de la qualité de l'eau, abondance de la ressource, etc.). Comme le rappelle Paula RATTU (2015 : 101), la construction des réseaux d'eau est « promue à travers des références explicites à la nécessité d'endiguer les épidémies de la fin du XIX^e siècle, associées à des arguments relatifs au progrès économique ». Les réseaux d'eau doivent permettre de surveiller la santé de la population en détectant la propagation de maladies liées à la mauvaise qualité de l'eau. « Les réseaux de distribution d'eau sont donc construits comme des technologies de (bio)pouvoir finalisées, entre autres, à la prévention des épidémies » (*Ibid*). Si la gouvernamentalité de type biopouvoir est moins présente aujourd'hui, elle n'a pas pour autant disparu comme en témoignent les prescriptions sanitaires très strictes de l'Agence Régionale de Santé (ARS) aujourd'hui.

Le **tableau 3.1.2.** présente les IAP, le *design* institutionnel et les échelles de gestion caractéristiques du biopouvoir. Par souci de clarté, nous avons privilégié une présentation

³⁵³ C'est cependant globalement moins vrai en ce qui concerne le *design* institutionnel et les mots d'ordre.

des formes de gouvernementalité dans leur contexte historique d'apparition. Nous précisons en cours d'analyse les éventuelles évolutions constatées.

Tableau 3.1.2. Technologies de pouvoir attachées au PAPH de type biopouvoir

Mots d'ordre	Design institutionnel	Instruments d'action publique	Echelles de gestion
Les principaux mots d'ordre ont trait à la nécessité de faire circuler l'eau, de pratiquer la toilette corporelle, de construire des services publics d'eau potable, de généraliser l'accès à l'eau à domicile, de surveiller et garantir la qualité de l'eau.	Le <i>design</i> institutionnel est peu développé dans cette forme de gouvernementalité qui concerne l'homme plutôt que le management d'une ressource. Le type de régulation effectué par l'État est de type sectoriel décentralisé. Le maire est garant de l'hygiène et de la salubrité publique. Des Conseils d'hygiène publique et salubrité sont présents dans chaque département.	Les instruments d'action publique utilisés sont de type législatif et réglementaire, mais aussi de type économique et fiscal. Le biopouvoir use des statistiques comme technologie de pouvoir. Par exemple, une circulaire du 2 avril 1906 concernant les contrôles de qualité de l'eau indique qu'ils ne sont effectués que lorsque, durant trois années consécutives, la commune enregistre un taux de décès supérieur à la moyenne nationale. Les infrastructures des réseaux elles-mêmes sont des technologies de pouvoir en obligeant les individus à de nouvelles pratiques d'hygiène à domicile.	L'État encourage la construction de réseaux d'eau et la constitution de services publics. L'échelle est communale par le recours à des sources locales. La gouvernementalité de type biopouvoir cherche à supprimer les gestions de type communautaire et privée qui sont perçues comme ne permettant pas de garantir l'hygiène et la salubrité publique.

Source : Construction de l'auteur, 2016

La gouvernementalité libérale

La gouvernementalité libérale est un art de gouverner qui s'exerce sur l'économie et qui vise à garantir la liberté individuelle et l'efficacité collective (DOSTALER, 2009). Ce pouvoir cherche à maximiser la productivité économique par la « manipulation constante des intérêts » (FOUCAULT, 2004b) et la surveillance du marché par l'État (FOUCAULT, 2004b : 120). L'individu est dépendant de l'État qui organise la société pour son bien-être. Le pouvoir est centré sur le principe du marché, comme « lieu où se dit la vérité de la société » (LAMY, 2014). Cet art de gouverner nécessite une connaissance précise et continue de ce qui se passe dans le marché afin de contrôler les comportements défailants et les conformer aux perspectives fixées par la théorie économique. La gouvernementalité de type libérale repose sur l'utilisation de méthodes économiques prospectives (économétrie par exemple) visant à maîtriser rationnellement le futur afin d'assurer le bon fonctionnement de cette régulation par le marché. Plus concrètement, on peut parler de prévision/planification économique.

Foucault parle de « technicisation de la gestion étatique, du contrôle de l'économie, technicisation aussi dans l'analyse même des phénomènes économiques » (FOUCAULT, 2004b : 118).

Ce mode de gouvernementalité peut prendre deux formes distinctes.

La gouvernementalité libérale de type « laisser-faire »

Ici la gouvernementalité repose sur le principe de « laisser-faire » (FOUCAULT, 1994) et sur la prise de risque des individus. L'État doit intervenir le moins possible sur la sphère économique. Le marché doit suivre ses lois (supposées) naturelles. Cet art de gouverner cherche à libérer le marché, à favoriser l'échange de marchandises et la circulation des populations.

Appliqué aux politiques de l'eau, ce concept permet d'appréhender le développement des services d'eau au cours du XX^e siècle autour d'une représentation de l'eau productive qu'il s'agit d'exploiter. La gouvernementalité libérale de type « laisser-faire » est prégnante jusqu'aux années 1920 avec l'exploitation de l'eau comme ressource économique et sans entrave par l'État. Aujourd'hui, on peut observer une forme de gouvernementalité libérale « laisser-faire » dans le *design* institutionnel du secteur de l'eau qui est marqué par une faible régulation.

Le **tableau 3.1.3** présente les instruments d'action publique, le design institutionnel et les échelles de gestion caractéristiques de la gouvernementalité libérale « laisser-faire ».

Tableau 3.1.3. Technologies de pouvoir attachées à la gouvernementalité libérale de type « laisser-faire ».

Mots d'ordre	Design institutionnel	Instruments d'action publique	Échelles de gestion
Les principaux mots d'ordre sont : ne pas perturber l'équilibre des contrats, favoriser l'investissement et l'expertise privée	Le design institutionnel repose sur une régulation de type sectorielle centralisée. Ce sont les administrations centrales qui interviennent directement sur l'activité hydrique. L'allocation des ressources privilégiée est le marché. Le type de relation à l'utilisateur est de type administré. Peu d'attention est portée aux autres critères.	Les instruments d'action publique utilisés sont limités. Il s'agit principalement des instruments contractuel, économique et fiscal.	L'État intervient pour fixer les règles en proposant plusieurs échelles de gestion (communale ou syndicale)

Source : Construction de l'auteur, 2016

La gouvernamentalité libérale de type « interventionniste »

Ici la gouvernamentalité repose sur le principe de « l'État providence » et sur la garantie sociale des individus. Sous cette forme, la gouvernamentalité libérale intervient dans la sphère productive pour favoriser l'échange marchand. C'est un art de gouverner qui passe par une régulation bureaucratique de correction du marché. Ce « second libéralisme » use de méthodes de prévision et de programmation perfectionnées par rapport à la gouvernamentalité libérale classique et renforce la centralisation de l'État.

Appliqué aux politiques de l'eau, ce concept permet d'appréhender la politique menée par l'État qui rend l'eau productive grâce à « un mode de régulation plutôt centralisé et planifié » (GHIOTTI, 2007 : 68). La gouvernamentalité libérale de type « interventionniste » est particulièrement présente des années 1920 aux années 1980. Les ingénieurs d'État construisent des grands barrages hydrauliques, contestent la rationalité des communes pour organiser la gestion de l'eau et les obligent à l'équilibre budgétaire. Aujourd'hui, on peut observer le maintien d'une forme de gouvernamentalité libérale « interventionniste » dans l'encadrement de la part fixe des tarifs d'eau par l'État par exemple.

Le **tableau 3.1.4** présente les instruments d'action publique, le *design* institutionnel et les échelles de gestion caractéristiques de la gouvernamentalité libérale « interventionniste ».

Tableau 3.1.4. Technologies de pouvoir attachées à la gouvernamentalité libérale de type « interventionniste ».

Mots d'ordre	Design institutionnel	Instruments d'action publique	Echelles de gestion
Les principaux mots d'ordre sont : gérer globalement la ressource pour l'aménagement du territoire, s'appuyer sur l'expertise des services de l'État, s'organiser à un échelon intercommunal syndical.	Le <i>design</i> institutionnel est caractérisé par un type de régulation de type sectoriel déconcentré. Durant cette période, l'État se dote de services déconcentrés à l'échelle des départements. L'allocation des ressources se fait par la réglementation. Les droits de propriété sur le service encouragés sont publics ou privés (régie, affermage ou concession). La structure organisationnelle encouragée est marchande. La gestion du service encouragée est contractuelle de droit privé. Le type de relation à l'utilisateur est de type administré.	Les instruments d'action publique utilisés sont les instruments législatif et réglementaire (règlements administratifs, autorisations préalables, etc.) et économique et fiscal (encadrement des prix, Normes comptables, etc.). On note également un recours aux contrats types pour encadrer la délégation de service public.	L'État intervient pour fixer les règles voire corriger le marché. Il incite à la rationalisation de l'échelle de gestion par l'encouragement à l'intercommunalité syndicale.

Source : Construction de l'auteur, 2016

La notion de configuration hydroterritoriale

« Mettre en évidence des configurations territoriales, c'est s'appuyer, certes, sur des spécificités réductibles à un terrain, mais c'est aussi mettre en évidence la « réception d'ingrédients généralement considérés comme "objectifs" et "intangibles" » (NEGRIER, 2005 : 210)

Nous définissons la notion de configuration hydroterritoriale comme un jeu de relations dans un espace particulier mettant en lien des participants (acteurs, objets actants et ressources) autour de projets hydriques et au moyen de l'activation de proximités par les acteurs plus ou moins intentionnelles ou subies (BROCHET, 2015b). Chaque configuration peut également être entendue comme un terreau dans lequel les acteurs fondent leurs actions, soit par contrainte, soit par opportunité.

Ce concept inclut les trois principes essentiels de la pensée complexe proposés par Edgar MORIN (2005) (cf. **introduction générale**). Le premier principe est le principe dialogique qui permet d'assembler des notions antagonistes, mais indissociables. Le second principe est le principe hologrammatique suivant lequel la partie est dans le tout, mais le tout est dans la partie. Le troisième principe est celui de l'auto-éco-organisation qui est la capacité d'un système à interagir avec son environnement et à être autonome. À ce sujet, nous différencions l'extension par l'auto-éco-organisation des services d'eau (de type territoriale) et l'extension par le contrôle de l'État (régulation externe).

On peut dès lors analyser l'application des PAPH sous un angle compréhensif, en montrant comment les technologies de pouvoir portées par l'État sont négociées, ré-inventées, mobilisées comme des ressources ou ignorées au niveau territorial par les participants du jeu configurationnel au gré des rapports de force politique (*politics*), des stratégies et comportements (culture territoriale, valeurs, etc.), des conflits de normes. Grâce à cette notion, l'application d'un PAPH est analysée dans la diversité de son milieu de réception. Les acteurs territoriaux qui vont se saisir des ressources des PAPH vont être dépendants de la configuration dans la manière de formuler un projet tout en contribuant à lui donner une connotation particulière suivant leurs caractéristiques et les stratégies qu'ils adoptent.

Il est ainsi possible de procéder à un examen critique des technologies de pouvoir néolibérales, en montrant pourquoi ces outils supposés être des solutions universelles et efficaces à des problèmes d'action publique, ne fonctionnent que dans le cadre de contextes territoriaux spécifiques. En effet, suivant la distribution spatiale et démographique de l'agglomération étudiée, la stabilité politique des *leaders* et coalitions existantes, l'existence de contrepoids institutionnels et politiques ou encore le degré d'apprentissage

intercommunal préalable, la mise en place de ces technologies produira des effets différenciés.

C'est la découverte initiale de l'approche proposée par NEGRIER (2005) en matière de configuration territoriale qui nous a conduit à approfondir notre réflexion et à envisager la notion de configuration hydroterritoriale. Cette perspective nous a semblé particulièrement féconde dans le cadre d'une étude historique, en permettant de rendre compte à la fois des actions instituant mais aussi des conflits d'intérêts et rapports de pouvoir qui expliquent l'inertie des systèmes institués. Dans notre approche, les acteurs sont pris dans des configurations qui agissent comme des instruments de coercition, mais en même temps, ils apprennent le fonctionnement de ces configurations, les conduites à adopter, les ressources à activer pour bénéficier de marges de manœuvre permettant de modifier les limites coercitives des configurations.

Ainsi, recourir à la notion de configuration est un moyen de faire dialoguer, ce que BOLTANSKI (2009) distingue comme étant les approches décrivant le monde social « en train de se faire »³⁵⁴ (comment les acteurs fabriquent-ils et modifient-ils le monde social ?) et le monde social « déjà fait »³⁵⁵ (quelles sont les structures, inerties et les règles qui contraignent les actions et les comportements ?).

Néanmoins, deux limites nous ont incité à ne pas nous limiter à l'approche en termes de configuration territoriale proposée par NEGRIER (*Ibid*) : - notre objet d'étude porte sur la gestion de l'eau et bénéficie d'une spécificité importante, celle de la mobilisation de ressources hydriques territorialisées, des actants, dont les spécificités locales influent sur le jeu configurationnel ; - notre objectif vise à rendre compte du rôle des PAPH portés par l'État dans la construction de services d'eau potable aux formes différenciées.

³⁵⁴ Du côté du monde social « en train de se faire », on retient notamment : - la théorie de l'apprentissage (BORRAZ, 1999) qui permet de comprendre comment les changements cognitifs opèrent en rendant compte d'un jeu politique négocié s'inscrivant dans des systèmes décisionnels tout autant horizontaux que verticaux grâce à la diffusion des connaissances ; - les penseurs de l'innovation sociale (MOULAERT et HAMDOUCH, 2006 ; HILLIER et al., 2004 ; MOULAERT et al., 1999) qui mettent en évidence le rôle des dispositifs de gouvernance et de négociation informelle, de l'évolution des valeurs, des réformes du cadre juridique et politique (PETIT et BARON, 2009) dans les processus d'innovation et de changement ; - les apports des approches concernant les relations de proximités (TORRE et BEURET, 2012 ; PECQUEUR et ZIMMERMANN, 2004 ; GILLY et TORRE, 2000) qui montrent notamment en quelle mesure les relations entre acteurs volontaires, mais également subies contribuent au changement.

³⁵⁵ Du côté du « monde social déjà fait », on peut citer : - les tenants de la sociologie critique via l'utilisation des notions de capital social, culturel, environnemental, etc. (BOURDIEU, *op.cit* ; GEOLAB ; *op.cit*) ; - la sociologie des organisations (MERMET, 1992 ; CROZIER et FRIEDBERG, 1977) et l'approche stratégique et relationnelle qui en découle ; - l'économie néo-institutionnaliste (NORTH, 1990) et la science politique (PIERSON, 2000) avec la notion de sentier de dépendance suivant laquelle les logiques de décision sont soumises à l'influence d'une structure historique qui bloque le changement et maintient en vigueur des modèles sous optimaux.

L'approche en termes de configuration hydroterritoriale met au cœur de l'analyse la construction collective de projets hydriques, que nous entendons comme des projets visant à aménager une ressource en eau en vue de l'utiliser pour les besoins d'une communauté d'individus et au moyen d'infrastructures spécifiques.

La spécificité provient du fait que les projets hydriques mettent en jeu une ressource difficilement caractérisable d'un point de vue économique, car elle est très inégalement répartie en quantité et en qualité, et sa disponibilité varie fortement d'un lieu à l'autre. L'eau douce est « plutôt une ressource épuisable » (ROTILLON, 2010 : 84) du fait de la fragilité de son processus de reproduction naturelle. « Cette fragilité est due, d'une part, aux conflits d'appropriation et/ou d'usages engendrés par son inégale répartition sur notre globe, et d'autre part, aux conséquences des multiples pollutions qu'elle subit » (*Ibid.*).

Cet aspect conditionne de manière très étroite l'allocation des ressources, c'est à dire la manière dont cette ressource va pouvoir être utilisée (ou non) par les acteurs territoriaux. Alors que dans le cadre des politiques culturelles que Négrier étudie, les acteurs humains, les organisations et institutions qu'ils ont créées ou héritées et les IAP sont (quasiment) les seuls participants de la configuration ; dans le cadre du secteur de l'eau, les caractéristiques des ressources hydriques mobilisées au sein de l'espace étudié vont influencer largement les règles de la configuration, les logiques d'action et *in fine*, l'application des politiques publiques.

Par ailleurs, outre les caractéristiques de la ressource elle-même (qualité, quantité) qui obligent (ou non) les acteurs à se coordonner, les infrastructures nécessaires à la réalisation des projets ont également un impact très important sur les jeux configurationnels. En effet, les infrastructures (réseaux d'eau, usines de production, réservoirs, etc.), dont les acteurs gestionnaires des services héritent largement, nécessitent des investissements colossaux subventionnés par l'État³⁵⁶. Aujourd'hui, aucune collectivité française ne semble être en capacité financière de remplacer les réseaux sans aide extérieure (BARRAQUE, 2009). Ces infrastructures ne sont pas déplaçables ou modifiables à court terme en raison du coût qu'elles représentent³⁵⁷ ce qui joue un rôle important dans la stabilité des jeux d'acteurs au

³⁵⁶ Les collectivités locales n'avaient pas les moyens à elles seules de lever les sommes nécessaires à la construction d'un réseau qui représente plus de 70 % des coûts totaux du service et n'est amortissable que sur le très long terme. La structure économique de ce secteur est ainsi qualifiée depuis les années 1980 de monopole naturel par la théorie des marchés contestables (BAUMOL, 1982). En effet, l'utilisation d'un réseau au coût (fixe) très élevé rend optimal de n'avoir pour cette branche d'activité qu'un seul réseau et donc qu'un seul opérateur pour satisfaire la demande.

³⁵⁷ Gilles ROTILLON (2010, p.86) rappelle qu'il est estimé au niveau mondial à 180 milliards de dollars par an jusqu'en 2025 par la Banque Mondiale, tous usages compris et en ayant recours aux Normes techniques en vigueur dans les pays industrialisés. D'après les canalisateurs de France, les réseaux d'eau et d'assainissement représentent aujourd'hui un patrimoine d'environ 200 milliards d'euros.

sein de la configuration étudiée, entraînant des phénomènes de dépendance au sentier (PIERSON, 2000). De plus, la durée de vie des infrastructures (habituellement de 40 à 100 ans) fait du réseau d'eau un élément déterminant qui va influencer le comportement des acteurs. Lorsqu'une nouvelle équipe va monter un projet hydrique ou chercher à appliquer un PAPH, ses choix et décisions seront nécessairement influencés par les caractéristiques du réseau technique. Ainsi, la configuration de l'infrastructure influence les stratégies, logiques d'actions et décisions des acteurs en agissant à la fois comme une contrainte et comme une ressource pour l'action. Ce constat n'est pas nouveau et a déjà été étayé largement par la communauté scientifique, notamment par GARIEPY et MARIE (1997) qui ont montré comment les réseaux techniques gouvernent aussi l'action des hommes.

Par l'utilisation du concept de configuration hydroterritoriale, nous cherchons également à rendre compte du processus dialogique existant entre territorialités hydriques, politiques, communautaires, citoyennes, etc. en montrant comment ces différentes territorialités se construisent, se défont, se renforcent mutuellement ou entrent en tension. Ainsi la construction de territorialités hydriques va influencer l'intercommunalité politique, mais à l'inverse certaines territorialités hydriques vont pouvoir demeurer en dehors du jeu politique lorsqu'elles s'appuient sur des territorialités communautaires et de voisinage préexistantes. De même, l'existence de réseaux citoyens et militants au niveau local (appréhendés en l'espèce comme des territorialités citoyennes) va permettre dans certains cas de mettre en échec ou d'influencer de manière décisive la mise en œuvre de PAPH. Aussi, l'approche centrée sur l'arène politique (le jeu des élus locaux) proposée par Emmanuel Négrier nous paraît à la fois essentielle et insuffisante pour analyser les jeux hydroterritoriaux menés par les acteurs locaux. C'est pourquoi nous proposons la notion de configuration hydroterritoriale qui est son prolongement dans le domaine de l'eau.

Pour une caractérisation détaillée de la genèse et des contours du concept, le lecteur peut se référer à l'**annexe 14**.

La notion de formes de solidarité hydrique

La notion de forme de solidarité hydrique est plus concrète et pragmatique que la notion de configuration hydroterritoriale. Il s'agit d'identifier différents modèles de gestion de l'eau en fonction des spécificités des droits de propriété, des normes de gestion, de la gouvernance, etc. L'objectif est de révéler l'existence de différents modèles de services d'eau qui ne sont pas forcément reconnus officiellement par les PAPH.

Plus précisément, nous définissons la notion de solidarité hydrique comme une modélisation archétypale des caractéristiques de la relation entre un service d'eau et ses utilisateurs en matière de gouvernance, de droits de propriété, de modes d'exploitation des ressources hydriques, de compétences exercées, de représentations et normes véhiculées, de périmètre, de catégories d'acteurs visés et de paramètres sociotechniques (BROCHET, 2015b). À chaque service d'eau d'une configuration hydroterritoriale étudiée correspond une forme de solidarité hydrique donnée. Cette représentation simplifiée d'une réalité plus complexe est rendue nécessaire par le nombre de services étudiés dans notre étude.

Nous identifions deux principales formes de solidarité hydrique, la solidarité hydrique communautaire et la solidarité hydrique de club. Ces deux formes peuvent elles-mêmes être subdivisées en deux sous-catégories, suivant l'importance du pouvoir hydrique attribué à l'autorité publique locale pour la gestion du service³⁵⁸.

Nous utilisons par ailleurs les critères « complet » et « incomplet » pour caractériser le périmètre, l'organisation et les compétences exercées par le service. Une forme de solidarité hydrique complète correspond à un service d'eau organisé à l'échelle d'un périmètre qui n'a pas vocation à s'étendre, dont l'organisation est mûre et qui exerce à la fois les compétences ayant trait à l'adduction et la distribution de l'eau. À titre d'illustration, nous considérons qu'un service est caractérisé sous forme de solidarité hydrique de club complète lorsqu'il est responsable de la production et de la distribution de l'eau, que le péage pour l'accès au service est généralisé, et que le service est accessible pour l'ensemble des habitants du périmètre. *A contrario*, une forme de solidarité hydrique incomplète concerne un service dont l'organisation, le périmètre et les compétences ne sont pas intégrés. Le service demeure pour ainsi dire « en construction ».

La solidarité hydrique communautaire

Cette forme de solidarité hydrique revêt des caractéristiques proches du type de relation sous-tendu par une gestion de l'eau en bien commun (OSTROM, 2010 ; BAKKER, 2003b ; REYNARD, 2000). Ce type de gestion, qui remonte à l'antiquité, rassemble, « sur la base de règles contraignantes (ou de coutumes), des êtres différenciés : ils n'ont pas forcément les mêmes droits, mais ils considèrent les règles communes comme équitables » [...] « ils

³⁵⁸ La classification que nous proposons se différencie de nombreuses approches (BRETHAUT, 2010 ; GERBER *et al.*, 2009 LORRAIN, 2006) qui distinguent d'entrée de jeu les services d'eau suivant qu'ils soient en gestion directe (régies municipales et entreprises municipales) ou déléguée à un opérateur privé (concession et affermage). Notre objectif est d'adapter notre grille de lecture au plus près de la réalité du terrain. En effet, on observe souvent des arrangements hybrides entre autorité municipale et entreprises privées par le biais de contrats prenant une multitude de formes (affermage, prestation de services spécifiques, etc.). La distinction entre gestion publique et privée n'est dans ce cadre pas fondamentale pour discriminer des formes d'organisation des services d'eau.

doivent contribuer, souvent en nature, au maintien du dispositif technique commun » (BARRAQUE, 2015). Elinor OSTROM (*op.cit*) définit sept principes fondamentaux qui permettent de qualifier une gestion en bien commun : - la définition claire des frontières de l'institution ; - la cohérence entre règles d'appropriation et conditions locales ; - la forme retenue qui est issue d'un choix collectif ; - l'existence de Normes de surveillance de l'institution ; - l'existence de mécanismes de résolution de conflits ; - l'existence de mécanismes de sanction ; - le caractère auto-organisé de la gestion. Dans notre approche, un service d'eau prenant la forme d'une solidarité hydrique communautaire n'a pas besoin de respecter ces critères de façon stricte. Il s'agit plutôt de mettre l'accent sur des éléments qui permettent de différencier ces services d'eau d'une forme de gestion en bien de club « pure ». La gestion en bien commun transcende l'opposition entre les partisans de la centralisation et ceux de la privatisation qui voient tous deux comme principe central que les changements institutionnels doivent venir de l'extérieur et être imposés aux individus concernés. Au contraire, dans un type de gestion en bien commun les règles institutionnelles sont produites directement par les acteurs territoriaux par tâtonnement, itération, essais, etc. Ces règles ont de ce fait l'avantage d'être culturellement négociées et acceptées par tous les acteurs du service.

Dans notre acception, un service d'eau qui prend la forme d'une solidarité hydrique communautaire est géré à l'échelle d'un quartier, d'un hameau ou d'un village autour d'une ressource hydrique commune. La relation entre le service et ses utilisateurs est différenciée suivant le statut de chacun, mais tous ont un droit d'accès à la ressource. Par exemple, certains utilisateurs peuvent bénéficier de la gratuité de l'eau pour des raisons de diverses³⁵⁹, d'autres peuvent détenir un pouvoir supérieur dans l'administration du service.

Les normes opérationnelles qui expliquent le fonctionnement de ce type de service d'eau peuvent différer fortement des Normes Générales et Impersonnelles (NGI) imposées par l'État³⁶⁰. « Dans de nombreuses situations de ressources communes, les règles opérationnelles utilisées par les appropriateurs peuvent différer considérablement des réglementations législatives, administratives ou issues de décisions judiciaires » (WADE, 1988, cité par OSTROM, *op.cit* : 69). « Plus radicalement, des règles opérationnelles peuvent attribuer des droits et obligations de fait contraires aux droits et obligations de *jure* d'un système juridique formel » (OSTROM, *op.cit* : 69).

³⁵⁹ Par exemple, si l'utilisateur ou sa famille a participé à la construction du réseau d'eau, ou si la ressource est située sur la propriété privée d'un habitant.

³⁶⁰ Nous retenons la définition d'Etienne LEROY (1999, 1993) suivant laquelle les NGI regroupent la notion classique de Droit écrit (lois, règlements, circulaires, décisions de justice, etc.).

Les caractéristiques des relations des services d'eau sous forme de solidarité hydrique communautaire avec leurs utilisateurs sont spécifiques. Du fait d'une gestion de la ressource à une petite échelle,

« les individus communiquent et interagissent de manière répétée dans un environnement physique localisé. Il leur est donc possible d'apprendre à qui ils peuvent se fier, quels effets leurs actions auront sur les autres appropriateurs et sur la ressource, et comment s'organiser pour générer des bénéfices et limiter les préjudices » (Ibid : 221).

Pour cette raison, certains individus vont se voir confier une responsabilité plus ou moins importante dans la gestion du service dans la mesure où les normes demeurent acceptées par l'ensemble des parties prenantes au service. Dans ce type de service, les acteurs locaux possèdent l'autonomie nécessaire pour élaborer leurs propres institutions (normes d'accès et de partage de la ressource, normes tarifaires, normes concernant la relation à l'utilisateur, etc.). Ils sont également en mesure d'influencer l'application des Normes étatiques, mais aussi les bénéfices perçus. Ainsi, les règles mises en place à l'échelle du service vont dépendre de caractéristiques et déterminants territoriaux plutôt que de considérations générales. Pour cette raison, les PAPH globaux vont parfois être appliqués, parfois être ignorés, contournés ou profondément remodelés par le jeu des acteurs et des institutions locales. La régulation de type étatique n'a que peu de prise sur ce type de service dont la régulation est principalement de type territoriale (exorbitante au droit étatique). De plus, il faut rappeler que la plupart du temps l'État va classer ces services d'eau en tant qu'Association Syndicale Libre (ASL) ou Association Syndicale Autorisée (ASA) et non pas comme service public d'eau potable en tant que tel. En dehors de quelques règles générales à respecter³⁶¹ et plus précisément concernant le contrôle de la qualité de l'eau distribuée, l'État laisse les services de type ASA ou ASL libres de s'organiser librement hors des dispositions des PAPH.

Une gestion de l'eau en bien commun est habituellement caractérisée par la rivalité entre les acteurs gestionnaires de la ressource (l'eau consommée par un acteur ne peut pas l'être par un autre). Un autre critère dégagé par la science économique est la non-exclusion par les prix des biens gérés en bien commun. Cependant, « la non-exclusion par les prix est une construction sociale » (BEITONE, 2014) et elle peut varier pour un même type de bien en fonction des choix politiques effectués. Pour cette raison et parce que ce qui nous intéresse dans la forme de solidarité hydrique communautaire est avant tout la construction

³⁶¹ Les seules normes imposées sont : - pour les ASL, une direction par un conseil collégial dénommé « syndicat » ; - pour les ASA, la norme de la comptabilité publique (impliquant l'obligation d'un comptable public et le contrôle de la chambre régionale des comptes et de la Cour des comptes) ainsi que la soumission des actes (délibérations) du service au contrôle du préfet.

territorialisée de règles encadrant la gestion de l'eau et la participation active des individus à la gestion du service, nous ne retenons pas les critères de non-exclusion dans la notion de forme de solidarité hydrique communautaire.

Nous différencions la forme de solidarité hydrique communautaire à dominante publique et à dominante privée. En effet, à la suite d'Elinor OSTROM, nous considérons que « les institutions sont rarement soit privées, soit publiques – “le marché” ou “l'État” » (*op.cit* : 28). Au contraire, nous remarquons que les institutions hydriques sont des mélanges d'institutions alliant caractères privé et public. Ce que nous souhaitons caractériser par solidarité hydrique communautaire à dominante publique, c'est une forme d'organisation d'un service d'eau au sein de laquelle les acteurs publics locaux (élus et techniciens des collectivités locales) détiennent un pouvoir hydrique (capacité de décision et de formulation des normes à respecter) supérieur aux autres acteurs (usagers, habitants, etc.). Ce critère est important, car dans le cas d'une solidarité hydrique à dominante publique, les acteurs publics vont chercher (au moins *a minima*) un équilibre entre aspirations de l'État (en matière d'application des programmes d'action publique) et des acteurs territoriaux. Ce n'est pas nécessairement le cas lorsque la gestion du service est à dominante privée. Par solidarité hydrique communautaire à dominante privée, on entend un type de service dans lequel les acteurs publics locaux ont un rôle limité ou identique aux autres acteurs participants à la gestion du service.

La solidarité hydrique de club

Cette forme de solidarité hydrique revêt des caractéristiques assez proches du type de relation sous-tendu par une gestion d'un bien de club ou à péage (BEITONE, 2014). D'après la science économique, les biens de club sont des biens qui sont non rivaux (la consommation d'eau d'un usager n'impacte pas sur la consommation d'eau d'un autre), mais excluables par les prix (le paiement d'un abonnement et d'une facture d'eau est une condition d'accès au service). Les clubs sont une invention des Lumières, et ils portent en eux les idées d'égalité et de libre adhésion des citoyens. Dans le bien de club, l'adhésion est volontaire, mais payante, à la mesure des besoins de financement du dispositif technique et de son entretien (par des salariés qui ne sont pas les usagers du service). Le service public d'eau potable, dans sa forme marchande dans laquelle l'eau est distribuée au robinet avec compteur (c'est-à-dire la forme de gestion la plus répandue en France), est un bien de club dont l'adhésion est peu coûteuse pour l'utilisateur (BARRAQUE, 2012).

« Il peut être utilisé par tous les abonnés sans rivalité entre eux, mais si on ne paie pas sa facture ou son abonnement, le service est normalement coupé. Notons ici que, dans nombre de pays en développement,

une fraction significative de la population n'est pas raccordée au réseau, et elle est alors de fait exclue du "club", et n'a de rapport à l'eau que comme ressource naturelle » (BARRAQUE, 2015).

Dans ce type de service, les institutions sont façonnées de l'extérieur par les NGI et par une régulation forte de l'État. Le périmètre de gestion du service est plus large (échelle communale, syndicale ou intercommunale) que dans la solidarité hydrique communautaire et les ressources hydriques utilisées plus importantes. Les ressources hydriques sont exploitées exclusivement par les salariés du service (agents municipaux ou d'un délégataire privé). Les usagers participent peu aux décisions et ne participent pas au fonctionnement technique du service. La relation entre le service et ses utilisateurs est une relation consumériste de prestation d'un service. Ce type de relation est standardisé, tous les usagers sont en situation d'égalité devant le service.

Nous différencions la forme de solidarité hydrique de club à dominante publique et à dominante privée. À l'image de solidarité hydrique communautaire, c'est le pouvoir hydrique détenu par une autorité publique locale dans la prise de décisions concernant la gestion d'un service qui va spécifier la forme à dominante publique ou privée. Par solidarité hydrique de club à dominante publique, on entend les formes de gestion en régie (que ce soit la régie simple, à personnalité morale et autonomie financière, etc.) et les formes de délégation de service à des entreprises à capitaux majoritairement publics (SEM et SPL). Par solidarité hydrique de club à dominante privée, on entend les formes de gestion en délégation de service public à une entreprise à capitaux majoritairement privés.

Le critère discriminant entre dominance publique et privée concerne l'internalisation/externalisation des missions du service à des opérateurs ou prestataires extérieurs. Ce critère s'apprécie en étudiant le type de contrats noués par le service avec des entreprises privées. Par exemple les contrats de concession, gérance, d'affermage ou de prestation de service globale avec un opérateur privé conduisent à une classification à dominante privée (et inversement). *A contrario*, les contrats passés sur des tâches précises (astreintes, réparation de fuites, facturation, relève de compteurs, intervention réseaux, etc.) sous forme de marchés de prestation à bons de commande relèvent suivant notre acception d'un type de relation à dominante publique.

Conclusion de la première section du chapitre 3

Nous avons présenté dans cette première section (**section 1**) du **chapitre 3**, les objectifs, la méthodologie et les concepts utilisés dans le cadre de ce chapitre. Nous avons proposé en l'espèce de retracer dans une perspective diachronique à la fois la construction des deux

PAPH portés par l'État avant le PAPH de modernisation ainsi que la construction des services d'eau potable dans le bassin grenoblois. Nous avons construit une grille d'analyse permettant de rendre compte à la fois : - de la construction de différents modèles d'approvisionnement en eau des habitants dans la région grenobloise ; - de la place historique de l'État dans la gestion de l'eau et de sa capacité à imposer la mise en œuvre des PAPH ; - des rapports de pouvoir existants entre acteurs. Pour ce faire, nous avons proposé d'utiliser deux concepts que nous avons construits dans le cadre de cette recherche afin d'insister sur les dynamiques territoriales de la gestion de l'eau, à savoir le concept de configuration hydroterritoriale et le concept de formes de solidarité hydrique.

Nous proposons dans les **sections 2** et **3** du chapitre de caractériser l'histoire des services d'eau de l'agglomération grenobloise.

Section 2 : Le PAPH d'équipement ou l'accès à l'eau jusqu'à la Belle Époque

L'État dans sa conception moderne n'apparaît qu'à la Renaissance et ce n'est qu'au milieu du XIX^e que se dessinent les premières politiques publiques. Ainsi l'État n'intervient quasiment pas dans le secteur de l'eau jusqu'à l'avènement de la Troisième République. À compter de la Révolution française, l'approvisionnement en eau des populations est considéré comme étant une responsabilité communale par nature (BAUBY, 2016a).

À partir du XIX^e siècle, l'interventionnisme des communes est justifié au regard de leur compétence générale en matière de police d'hygiène. La fourniture d'eau est alors vue comme un moyen d'assurer la salubrité publique.

L'action étatique se résume principalement aux décisions du Conseil d'État (et quelques lois et avis de ministères). Jusqu'en 1926, le Conseil d'État ne se prononce pas sur le modèle de gestion à mettre en œuvre. Il reconnaît la dimension de service public lorsque la gestion est assurée en régie et la dimension industrielle et commerciale lorsque le service est géré par un opérateur privé (PEZON, 2000). L'utilisation d'une eau de surface naturellement pure dans certains territoires de l'est de la France où l'eau est abondante et de qualité conduit vers une quasi-gratuité de la fourniture sans tendre à la couverture des charges du service. La nécessité de traiter l'eau notamment dans l'ouest de la France où la qualité de l'eau est dégradée, a pour conséquence de rendre plus coûteux et complexe le service et à faire appel à des opérateurs privés. Il n'y a donc quasiment aucun PAPH jusqu'au XIX^e siècle et les formes de solidarité hydrique communautaire demeurent dominantes.

Ensuite, un PAPH d'équipement visant la constitution de services sous la forme de solidarité hydrique de club est mis en œuvre sur l'ensemble du territoire, mais ce programme laisse les communes s'équiper librement. L'État adosse à ce programme des modes de gouvernementalité de type biopouvoir³⁶² et libéral «laisser-faire»³⁶³ qui cherchent à contrôler la santé de la population pour assurer le progrès économique tout en limitant son intervention directe. La régulation s'exerce principalement via des IAP de type *hard-law*, plus spécifiquement via les décisions de justice du Conseil d'État. Le recours au juge permet l'ajustement normatif *a posteriori*. Du XIX^e siècle aux années 1920, «les compétences techniques [et financières sont] concentrées dans les mains de l'État à travers l'action des grands corps des Ponts et des Mines » et de ce fait «les communes urbaines n'ont bénéficié que d'un accès restreint aux capitaux » (PFLIEGER, 2009b : 40).

Un certain nombre de Normes Générales et Impersonnelles (NGI)³⁶⁴ découlent de ces décisions. L'**annexe 15** en présente le contenu détaillé.

La quasi-absence de PAPH, puis le programme d'équipement mené par l'État, vont conduire les acteurs territoriaux à se saisir de la question de l'eau de façon très hétérogène en fonction du capital financier dont disposent les collectivités locales, du rôle de certains acteurs publics et privés, de la disponibilité de la ressource hydrique, de l'histoire des représentations de la ressource hydrique, etc.

Les **tableaux 3.2.1 et 3.2.2** présentent succinctement le PAPH d'équipement.

³⁶² Ce mode d'exercice du pouvoir centré sur les corps des individus fonctionne à travers des technologies de pouvoir de disciplinarisation et de normalisation. « Les réseaux de distribution d'eau sont donc construits comme des technologies de (bio) pouvoir finalisées, entre autres, à la prévention des épidémies » (RATTU, 2015 : 101).

³⁶³ Ce mode d'exercice du pouvoir est centré sur une faible intervention de l'État qui ne doit pas perturber le libre jeu du marché.

³⁶⁴ Nous retenons la définition d'Etienne LEROY (1999, 1993) suivant laquelle les NGI regroupent la notion classique de droit écrit (lois, règlements, circulaires, décisions de justice, etc.).

Tableau 3.2.1 : Caractérisation du PAPH d'équipement du XIX^e siècle aux années 1920

Objectifs	Problème identifié et diagnostic	Argumentaires et raisonnements	Préconisations de mesures concrètes et instruments
<p>Donner aux communes les moyens d'assurer l'approvisionnement en eau des habitants (DUP, etc.) pour assurer la santé de la population</p> <p>Laisser les communes définir leurs objectifs hydriques, modèles et modes de gestion</p> <p>Proposer un cadre pour la gestion intercommunale</p> <p>Assurer la sécurité sanitaire de l'eau distribuée à la population</p> <p>Garantir le strict respect des contrats</p> <p>Définir les limites d'intervention du service</p>	<p>Épidémies et maladies qui entravent le développement économique</p> <p>Comportements peu efficaces</p> <p>Difficulté de mesurer la qualité de l'eau distribuée</p>	<p>Nécessité de favoriser le développement de l'accès à l'eau de la population (accès par bornes-fontaines puis accès à domicile) pour garantir la santé de la population</p> <p>Pour ce faire et pour faire vite, intérêt de ne pas entraver les choix opérés par les communes, mais au contraire, intérêt de les accompagner tout en imposant à la population des comportements hygiéniques</p> <p>Pour éviter les abus, mise en place d'une régulation judiciaire (<i>a posteriori</i>) qui permet de garantir l'utilité publique et l'intérêt des usagers</p>	<p>Création de règles encadrant la qualité de l'eau</p> <p>Création de règles pour favoriser l'intercommunalité</p> <p>Clarification du rôle du Conseil d'État comme garant du respect des contrats et de l'intérêt supérieur des usagers</p>

Source : Construction de l'auteur, 2016

Tableau 3.2.2 : Détail du PAPH d'équipement

Programme d'Action Publique Hydrique d'équipement (jusqu'en 1920)				
Modèle implicite : Choix et liberté des communes pour l'organisation des services, mais imposition de Normes et procédés aux populations visant l'amélioration de la santé publique				
Type de régulation : judiciaire				
Gouvernementalité : biopouvoir et libéral « laisser-faire »				
Principales Normes Générales et Impersonnelles (NGI)	Objectifs	Problème identifié et diagnostic	Argumentaires et raisonnements	Préconisations de mesures concrètes et instruments
Loi du 15 février 1902 (modifiée le 17 juin 1915)	Contrôle de la qualité de l'eau	Les maladies hydriques nuisent au bon développement du capitalisme industriel et de la société en général	Il faut s'assurer de la garantie d'une bonne hygiène publique favorable au développement économique Seul l'État est en mesure d'assurer une régulation nationale de la qualité de l'eau dans le cadre d'une compétence communale Il ne faut pas nuire à l'interventionnisme des communes les plus petites en mettant en œuvre des Normes trop contraignantes	Création de bureaux d'hygiène chargés de surveiller la qualité des eaux alimentaires des villes de plus de 20 000 habitants Interdiction de l'habitat dans les immeubles insalubres, non dotés d'infrastructures hydriques
Édit de Moulins du 13 mai 1566 Loi du 22 novembre 1790 Loi municipale de 1837 Avis du ministre de l'Intérieur du 7 juin 1877 Loi municipale du 5 avril 1884 Loi du 22 mars 1890	Liberté d'organisation et compétence communale pour l'approvisionnement en eau	Absence d'équipement des communes en infrastructures hydriques	Il faut favoriser le développement de l'équipement des communes en infrastructures hydriques par tous moyens pour améliorer la salubrité publique (intercommunalité, gestion publique et privée, etc.)	Autorisation de la fourniture de volumes d'eau gratuits pour les administrations et les fontaines publiques Compétences renforcées des communes en termes d'hygiène et de salubrité Institution des Syndicats

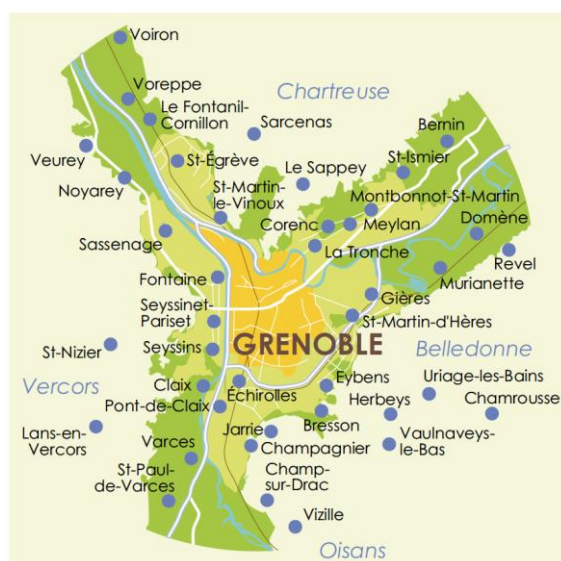
<p>Loi du 8 avril 1898 Loi du 15 février 1902 (modifiée le 17 juin 1915) C.E, 27/04/1877, « ville de Poitiers »</p>				<p>Intercommunaux à Vocation Unique (SIVU)</p>
<p>Loi du 21 juin 1865 C.E, 04/08/1908, « Société générale des eaux d'Oran » C.E, 09/07/1920, « commune de Vence c. Compagnie générale des eaux » C.E, 28/03/1925, « Compagnie des eaux de la banlieue du Havre »</p>	<p>Cohésion sociale (respect des équilibres entre monde urbain et rural)</p>	<p>Risque de changements sociaux qui pourraient conduire à remettre en question les structures fondamentales de la société et le libre jeu du marché</p>	<p>Il faut assurer une cohésion sociale minimale afin d'empêcher la remise en cause de l'ordre social Pour ce faire, il faut laisser les communes organiser les services d'eau suivant leurs représentations traditionnelles et ne pas imposer un modèle qui renforcerait la dislocation de l'intégration communautaire locale</p>	<p>Autorisation de la fourniture de volumes d'eau gratuits pour les administrations et les fontaines publiques Autorisation de la gestion en régie ou en délégation et de la forme marchande (possibilité de bénéfiques) ou non marchande (financée par l'impôt)</p>
<p>C.E, 12/08/1879, n° 607-611, « sieur Branellec c. ville de Brest » et CE, 26/12/1890, n° 991-994 C.Cass, 07/12/1887 C.E, 12/07/1911, n° 832-836, « Dame Teyssier c. ville d'Haïphong »</p>	<p>Respect strict des contrats</p>	<p>Problème de garantie de l'intérêt supérieur des usagers</p>	<p>Dans une période de développement du capitalisme industriel, l'État ne doit pas intervenir sous peine de nuire au libre jeu du marché, mais dispose d'une mission d'établissement des règles du jeu</p>	<p>Le monopole des opérateurs privés et publics s'arrête au compteur de l'utilisateur. Les contrats de concession ne peuvent pas avoir de caractère perpétuel (99 ans maximum) Le concessionnaire n'est tenu qu'au terme de son contrat. Aussi ce dernier n'est pas fondé à exiger l'extension du périmètre de sa concession.</p>

Source : Construction de l'auteur, 2016

2.1. L'accès à l'eau à Grenoble jusqu'à la révolution hygiéniste

L'histoire de la naissance de la ville de Grenoble n'est pas directement liée à l'eau. En effet, si la ville est bel et bien entourée par deux cours d'eau, l'Isère et le Drac, ce dernier n'offre aucune possibilité de navigation³⁶⁵. C'est plutôt l'axe de communication routière que représentait l'« Y » grenoblois pour l'Empire romain (cf. **Carte n 3.2.1**), l'un des « grands carrefours des Alpes » (VEYRET, 1958), qui explique l'implantation originelle de la cité.

Carte 3.2.1 : l'« Y » grenoblois



Source : <http://ut4m.fr/territoires/ville-de-grenoble/>, non datée

Si lien historique de la ville à l'eau il y a, c'est autour de l'idée unanimement partagée par les Grenoblois de se protéger contre un danger responsable des principaux maux de la cité. En effet, les fluctuations importantes des débits du Drac et de l'Isère (surnommés dans le langage populaire le dragon et le serpent), des actants, entraînent, depuis toujours, des inondations. « Le serpent et le dragon mettront Grenoble en savon », dit un vieil adage (cité par MULLER, 2000). Ainsi, « les méfaits récurrents des eaux grenobloises sont avancés comme explication majeure légitimant *a posteriori* le fait que des siècles durant la ville ne se soit guère développée » (PRIGENT, 2006 : 22).

Des origines de la cité à l'époque romaine jusqu'au XV^e siècle, peu de traces témoignent de l'alimentation en eau par réseau. « Des vestiges de canalisations en pierres dans le quartier Chalemont [...] laissent imaginer que l'on puisait [...] déjà l'eau à la source originelle de la

³⁶⁵ De manière indirecte cependant, l'Isère a favorisé l'implantation humaine et la création de la cité. En effet, Grenoble a longtemps été une halte forcée pour les troupes romaines souhaitant se rendre à Rome, Vienne ou en Sapaudie, du fait de la nécessité de franchir la rivière.

cité » (METENIER, 2012 : 14). Cette dernière, la source Saint-Jean, à la limite des communes de Grenoble et de La Tronche est située en rive droite de l'Isère sur le flanc du mont Jallat » (*ibid*). En 1441, un acte notarié mentionne l'existence d'un arrangement entre la ville et le prieuré suivant lequel, le prieuré peut user de l'eau de la source Saint-Jean en échange de l'entretien de la fontaine (GARDET, 1970).

Mais, à cette époque, les Grenoblois focalisent davantage leurs attentions sur les crues dévastatrices du Drac et de l'Isère que sur l'alimentation en eau salubre qui est alors relativement aisée grâce aux nappes subaffleurantes. Ainsi, au XIV^e siècle, un vaste chantier est mené avec la participation des habitants pour déplacer le lit du Drac vers l'ouest.

À la fin du XVI^e siècle, deux fontaines publiques sont mentionnées sur la rive droite de l'Isère. Elles sont entretenues par les consuls administrateurs de la cité. Quelques puits paroissiaux à proximité des églises et puits publics complètent ces infrastructures élémentaires et assurent un approvisionnement minimal en eau aux habitants de la rive gauche. On mentionne également à cette époque l'édification de la digue Saint-Roch qui vise à stabiliser le cours de la rivière.

On a donc historiquement une seule canalisation publique qui dessert les fontaines de la ville. Mais ce sont surtout les nombreux puits privés, que leurs propriétaires laissent à l'usage public, qui permettent de garantir l'accès à l'eau dans la localité.

Ce type d'approvisionnement à l'échelle du quartier est vecteur de lien social. En même temps, ces solutions locales placent les habitants dans des conditions très inégales pour l'accès à l'eau en fonction de la disponibilité de la ressource hydrique dans les différents quartiers de la ville et de sa qualité³⁶⁶. À ce sujet, les puits situés dans les quartiers les plus urbanisés sont davantage susceptibles d'être contaminés par les activités artisanales, les déchets organiques ou encore les excréments.

Le manque d'intérêt des acteurs politiques pour une ressource considérée comme menaçante et coûteuse pour la ville et ses habitants explique pourquoi, « [il faut] attendre le XVII^e siècle pour que l'on assiste aux interventions véritables des édiles sur le plan des infrastructures liées à l'eau [...] c'est-à-dire à une première prise en main effective par le politique sur les équipements nécessaires à la collectivité » (PRIGENT, op.cit : 53)³⁶⁷.

³⁶⁶ Par exemple, dans le quartier de l'Abbaye, une source importante jaillit grâce à une résurgence de la nappe. En 1576, des habitants appuyés par les édiles cherchent à acheminer cette eau jusqu'au centre-ville grâce à une taxe de deux écus par maison, mais ce projet n'est pas concrétisé. Seuls les habitants du quartier de l'Abbaye bénéficient donc directement de cette eau à profusion.

³⁶⁷ Grenoble n'est pas la seule ville à avoir ignoré pendant longtemps ses réseaux comme en attestent les travaux de Susan Leigh Star sur l'invisibilité politique des questions infrastructurelles (1999, 2002).

François de Bonne de Lesdiguières, militaire gouverneur de Grenoble à partir de 1591, est à ce titre un précurseur. Il encourage les consuls à créer des fontaines et à aménager des eaux de source en ville. Il aménage également le Drac au moyen de digues en supprimant le Draquet, le petit bras du Drac qui rejoignait alors Grenoble dans le quartier de l'Île-Verte.

Son action est facilitée par le capital économique, social et symbolique qu'il détient et qui lui permet de mobiliser les ressources nécessaires à la construction de projets hydriques³⁶⁸.

Le 27 juin 1605, il signe un bail avec le maître maçon Louis Bruisse en vertu duquel des aménagements doivent être réalisés pour acheminer l'eau dans six endroits différents de la cité. Cependant, une seule fontaine verra le jour, du fait de conflits avec les riverains de la source qui se voient amputés d'une partie de leurs terres, de problèmes financiers et de la noyade du maître maçon ! (VILLE DE GRENOBLE, 1985).

Le retour de la peste à Grenoble en 1626, un actant, va accélérer la prise de conscience des édiles sur la nécessité d'améliorer la salubrité publique de la ville. En effet, la contamination des puits et la stagnation de l'eau sont invoquées comme explications possibles de l'épidémie.

Pour autant, si l'on discute désormais des problèmes du manque d'eau salubre, peu d'infrastructures sont créées. Le témoignage offert par le journal de voyage d'Élie BRACKENHOFFER, étudiant de passage à Grenoble en juillet 1643 est à ce sujet représentatif : « A leurs puits ils n'ont pas de seaux, mais chacun a le sien chez lui [...]. Dans leurs maisons, ils n'ont pas de puits, mais leurs puits sont tous dans la rue et il y en a peu » (cité par METENIER, *op.cit* : 19).

Le motif financier est récurrent pour expliquer le manque d'investissement dans des infrastructures hydriques à partir du XVII^e siècle. Il est au cœur de l'échec du projet d'adduction proposé par François de Créquy en 1647. Ce notable propose de léguer à la ville la moitié des eaux d'une source qu'il souhaite dériver afin d'alimenter ses jardins. Il souhaite en échange que l'assemblée des consuls de Grenoble finance 50 % du montant des travaux nécessaires. L'impossibilité pour l'assemblée locale de réunir les ressources financières suffisantes conduira François de Créquy à assumer seul cette charge et à ne laisser pour la ville qu'un mince filet d'eau à disposition des habitants.

En 1746, quatre fontaines sont édifiées à l'emplacement de la source Saint-Jean qui porte le débit à 450 m³ par minute. Le prieuré en a la propriété, mais l'édification se fait en étroite concertation avec les édiles locaux qui financent ces investissements par l'augmentation des

³⁶⁸ Il est par exemple propriétaire dans la région grenobloise de nombreuses activités industrielles, comme les moulins à papier de Vizille (à partir de 1593), qui lui assurent des rentes financières importantes.

taxes sur le vin et les cochons que les visiteurs doivent honorer pour pénétrer en ville. Comme le rappelle une gravure, il s'agit d'un des premiers projets hydriques public mené à terme : « en l'an du seigneur 1746, coule ici une eau salubre pour le peuple altéré, cette eau qui coule fait à jamais l'éloge des administrateurs de la ville » (OFFICE DE TOURISME DE GRENOBLE, 2016). Ce projet hydrique a pu être réalisé grâce à l'alliance entre pouvoir ecclésiastique et pouvoir local.

D'autres projets concernant la construction de digues protégées pour l'Isère et d'un chenal rectiligne bordé de digues pour le Drac voient le jour à cette époque. Dès 1684 des travaux sont entrepris, mais ne sont pas terminés. Il faut attendre la fin du XVIII^e siècle et la grande inondation de la Saint-Crépin de 1778 pour que ces projets soient réalisés. Ils visent à résoudre les problèmes d'écoulement du Drac³⁶⁹ et d'inondation de l'Isère.

À la veille de la Révolution française, malgré l'émergence timide de la question hydrique au sein du pouvoir municipal, l'approvisionnement en eau demeure très majoritairement dépendant des initiatives privées. La forme de solidarité hydrique communautaire à dominante privée est la plus répandue. Les Normes Générales et Impersonnelles (NGI) imposées par l'Ancien Régime considèrent que la gestion de l'eau est de la responsabilité de la communauté d'habitants et non une prérogative de la puissance publique locale. Cette représentation de la gestion de l'eau en bien commun conduit à une spécialisation des ressources en fonction de critères variés (gustatifs, spirituels, médicaux, etc.) et à une multiplication des ressources utilisées, les habitants devant pouvoir effectuer les corvées d'eau à pied. Les habitants s'approvisionnent à telle ou telle source en fonction des usages associés et de la distance de leurs domiciles. Une source, celle de Saint-Jean (**carte 3.2.2**), est quasiment le seul aménagement public durant dix-sept siècles. Elle ne répond que très partiellement aux besoins des habitants. À noter également que les quelques aménagements publics menés dépendent de coalitions de pouvoir spécifiques entre pouvoir hydrique de la ville et pouvoir hydrique ecclésiastique ou militaire et privé. Les solutions mises en œuvre répondent avant tout aux problématiques des habitants les plus riches vivant au cœur de la cité.

Ce n'est qu'avec la loi du 22 novembre 1790 que la responsabilité de la desserte en eau est confiée officiellement aux communes.

³⁶⁹ Le torrent ne suit pas le nouveau cours qui lui a été imposé par endiguement, ce qui conduit à des inondations de Grenoble par refoulement de l'Isère en 1733 et 1740.

Carte 3.2.2 : Plan de Grenoble en 1692 indiquant l'emplacement de la source Saint-Jean



Source : Construction de l'auteur d'après une carte de la collection du musée dauphinois, 1692.

La faiblesse de l'action publique hydrique n'est pas sans conséquence sur les conditions de vie et la renommée de la ville. Grenoble est alors constamment décrite comme étant une localité malsaine et dangereuse pour la santé. La faible structuration institutionnelle de la cité, la faiblesse de ses ressources (financières, techniques, etc.) et le manque de pouvoir hydrique des édiles expliquent ce constat. Le manque d'infrastructure en eau de Grenoble ne tranche pas avec la situation de la majorité des villes au début du XIX^e siècle (Paris, Lyon, Rennes, Troyes, etc.) qui ne portent pas non plus de projet de solidarité hydrique³⁷⁰. L'État demeure absent.

À partir de cette époque s'amorce une nouvelle période de près d'un siècle qui voit le pouvoir municipal affirmer petit à petit sa volonté de résoudre les problèmes sanitaires. Mais ce processus graduel ne donne pas lieu à des changements conséquents.

Au début du XIX^e siècle, seuls huit fontaines et points d'eau publics alimentent, avec les nombreux puits privés, les 22 000 Grenoblois.

³⁷⁰ Seules quelques villes (Dieppe, Rouen, Le Havre, etc.) ont su s'équiper en eau dès le début du XVI^e siècle (MANASE, 2005).

« La gestion de l'aménagement public urbain touchant aux questions de l'eau s'effectue encore au coup par coup, dans une pratique qui faute de moyens et de vision globale de la ville [...] s'apparente davantage à une réfection ponctuelle qu'à l'élaboration nécessaire de réelles infrastructures » (PRIGENT, op.cit : 69).

Ce qui est plus étonnant à Grenoble, c'est l'acheminement de la quasi-totalité des eaux publiques depuis la source Saint-Jean, située à quelques kilomètres du centre-ville et sur la rive gauche de l'Isère ; ce qui nécessite la construction et l'entretien d'une infrastructure de franchissement et ceci, alors que les ressources en eau de l'agglomération sont particulièrement abondantes. On peut expliquer cette situation par la configuration hydroterritoriale spécifique de la cité alpine à cette époque qui ne permet pas l'émergence de la question de l'accès à l'eau des habitants sous une forme de solidarité hydrique à dominante publique.

Comme nous l'avons vu au fil de la présentation historique de cette première période, plusieurs caractéristiques permettent de définir les contours d'une configuration hydroterritoriale grenobloise.

Tout d'abord, cette époque est marquée par la prééminence de l'initiative communautaire privée, c'est-à-dire par une forme de solidarité hydrique de voisinage, entre habitants partageant une même ressource en eau (source, puits, etc.).

Cette situation commune à la majorité des villes et notamment à celles qui bénéficient d'une ressource hydrique abondante et accessible aux habitants s'explique d'une part par l'absence de pouvoir municipal structuré autour de compétences spécifiques ; et d'autre part par une représentation partagée concernant la gestion de l'eau qui veut que celle-ci soit effectuée par les communautés d'habitants³⁷¹. Le puits communautaire ou privé ou encore le portage d'eau pour les habitants plus riches sont les solutions privilégiées pour garantir l'accès à l'eau des habitants. Les fontaines sont les seuls aménagements publics existants (BARRAQUE, 2014 : 6).

Deuxième caractéristique en lien avec la première, la gestion de l'eau reflète alors les relations de pouvoir. La ville ne dispose pas des ressources financières permettant de construire les infrastructures nécessaires pour répondre aux besoins en eau des habitants. L'action des édiles locaux dépend alors de coalitions avec des acteurs puissants (capital et ressources) qui peuvent mobiliser des ressources pour construire des infrastructures. Les

³⁷¹ Les NIG issues du Droit romain et du Droit féodal consacrent ce principe d'une gestion en bien commun.

seuls projets menés à terme l'ont été d'une part par un homme fort, à savoir le duc de Lesdiguières, et d'autre part grâce à des coalitions entre les acteurs politiques, militaires et ecclésiastiques. Cependant, les projets réalisés visent alors principalement à défendre les intérêts militaires et religieux et non pas à résoudre la question de l'eau à l'eau de l'ensemble de la population. On observe ainsi et en accord avec le principe hologrammatique de la pensée complexe (MORIN, 2005) que le service d'eau grenoblois est à l'image des acteurs qui le gèrent (faible pouvoir des acteurs = faible développement du réseau public).

Troisième caractéristique, les acteurs territoriaux partagent une représentation négative de la ressource hydrique qui fait de l'eau un élément immaîtrisable du fait des nombreuses inondations que connaît la ville à intervalles réguliers³⁷². De ce fait, les Grenoblois focalisent davantage leur attention sur l'aménagement du Drac et de l'Isère que sur celui de leur approvisionnement en eau salubre. Le recours au principe auto-éco-organisateur de la pensée complexe permet ici de montrer la prégnance des problématiques environnementales locales (inondations) dans la gestion de l'eau.

Quatrième caractéristique d'importance, les possibilités techniques limitées permettent difficilement d'envisager un système d'approvisionnement global pour l'ensemble de la cité³⁷³.

Cinquième et dernière caractéristique, la ville est à cette époque, seule face à ses habitants pour garantir l'accès à l'eau. L'État n'intervient pas, aucune Norme de gestion, ni PAPH formel ne vient, au moins jusqu'à la Révolution française, conforter le pouvoir hydrique de la ville. Ceci rend très difficile l'action des pouvoirs locaux, d'autant plus quand ils sont faibles comme à Grenoble.

La **carte 3.2.3.** présente les formes de solidarité hydriques présentes dans l'agglomération grenobloise au début du XIX^e siècle.

La **figure 3.2.1** résume les grandes étapes de l'approvisionnement en eau des habitants jusqu'au XIX^e siècle³⁷⁴.

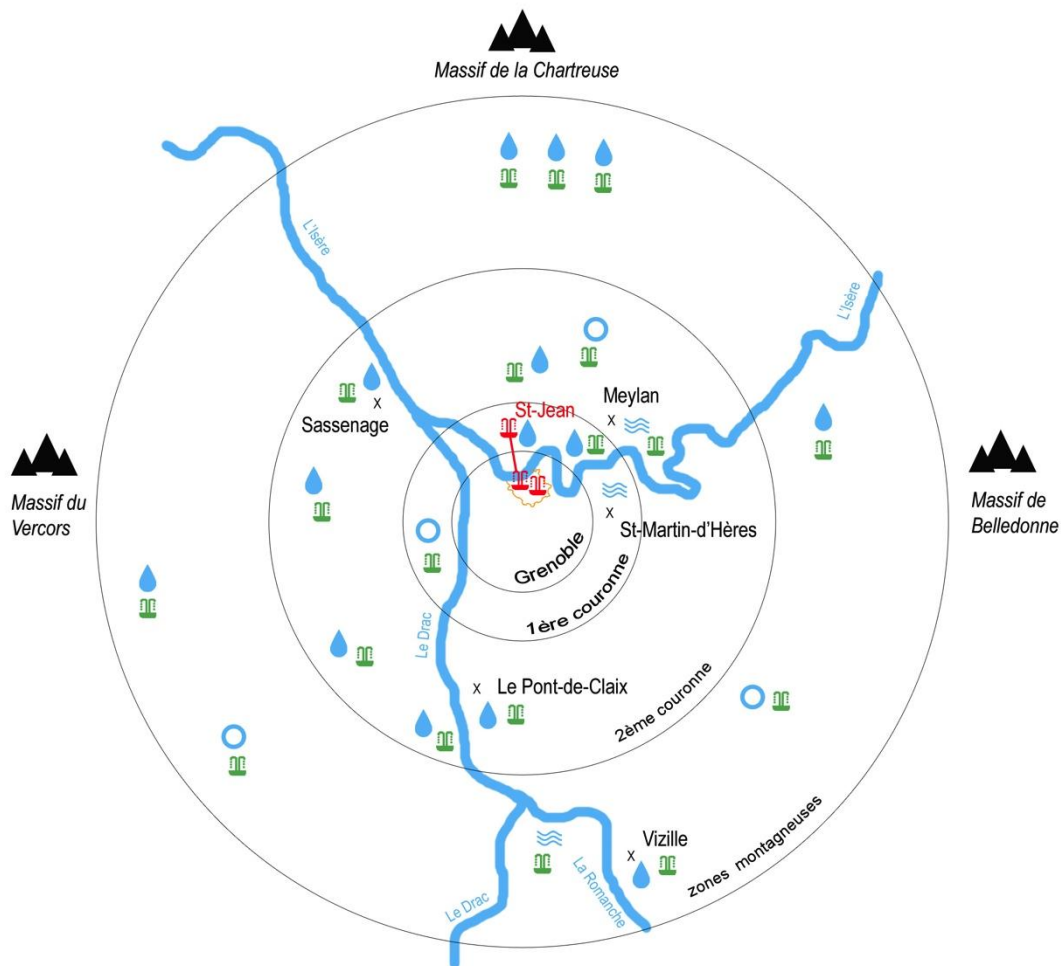
³⁷² La ville de Grenoble a été confrontée à plus de 150 inondations (répertoriées) au fil des siècles dont les plus connues sont celles de 1219, 1651, 1733, 1740, 1778 et 1859.

³⁷³ Les aqueducs sont bien trop coûteux pour une petite ville pauvre comme Grenoble. Les canalisations sont majoritairement en bois et en terre cuite et sont souvent d'une fiabilité médiocre.







³⁷⁴ Le nombre très limité d'événements jusqu'au XVIII^e siècle mentionnés sur la frise s'explique tout autant par l'absence de projets hydriques que par l'absence de sources historiques détaillant les projets menés à cette époque.

Carte 3.2.3. Les formes de solidarité hydriques dans l'agglomération grenobloise au début du XIXe siècle

Les formes de solidarité hydriques de l'agglomération grenobloise au début du XIXème siècle

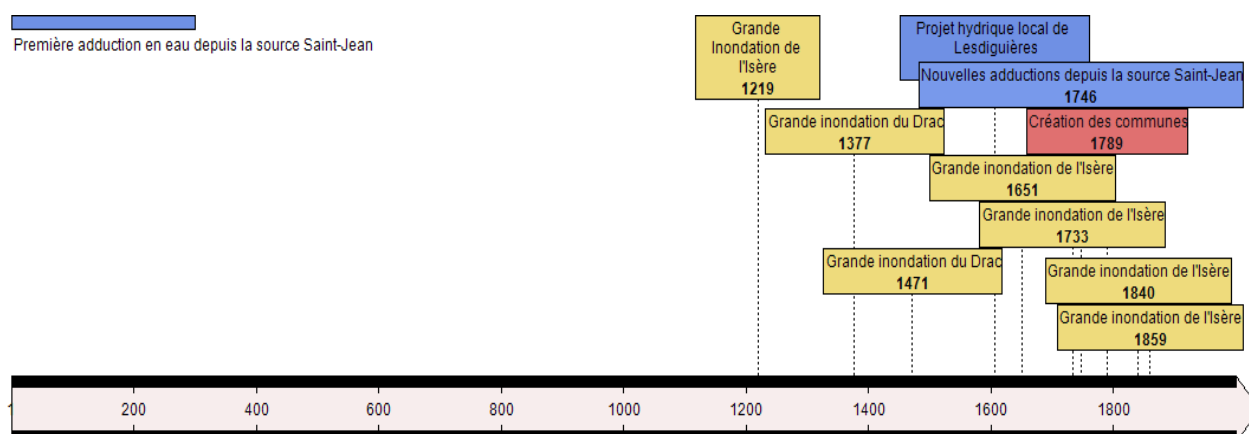


LEGENDE :

	Source		Forme de solidarité hydrique communautaire à dominante privée
	Forage		Forme de solidarité hydrique communautaire à dominante publique
	Cours d'eau		Fortifications (début XIXe s.)

A. Brochet, 2017

Source : Construction de l'auteur, 2017

Figure 3.2.1 : L'approvisionnement en eau jusqu'au XIX^e siècle

Légende : en jaune : événements naturels ; en rouge : Normes Générales et Impersonnelles ; en bleu : projets hydriques urbains

Source : Construction de l'auteur, 2016

2.2. Au cours du XIX^e siècle : l'eau devient objet de politiques locales

2.2.1. L'émergence des idées hygiénistes et le renouvellement des connaissances sur l'eau

À partir du début du XIX^e siècle, l'hygiène corporelle (toilettes intimes, naissance des parfums) devient une pratique généralisée et les liens entre insalubrité et maladies commencent à faire l'objet de connaissances scientifiques (MURARD et ZYLBERMAN, 1996). Des théoriciens de l'urbain préconisent de détruire les murs d'enceinte des villes et de privilégier l'étalement urbain à la concentration spatiale des populations afin de favoriser la circulation de l'air et assainir la ville. Imprégnés de ces idées nouvelles, les pouvoirs publics locaux mobilisent ces ressources cognitives pour assécher les marécages, percer les murailles et imposer aux citoyens le balayage des rues et la collecte des ordures ménagères (BARLES, 2011 ; FRIOUX, FOURNIER et CHAUCHEAU, 2011). Pour nettoyer la ville, il faut disposer d'eau. On envisage de la faire venir de plus loin, grâce à l'adduction depuis des sources ou des lacs propres. « Mais comme la disponibilité de l'eau [peut] varier, on [sécurise] l'approvisionnement en construisant des réservoirs. C'est l'époque du génie civil » (BARRAQUE, 2014 : 6). Pour la première fois, des publications techniques dressent des états des lieux du réseau d'eau de la ville (CROZET *et al.*, 1833).

La réglementation Berriat de 1835, du nom du maire de l'époque, est un marqueur de ce tournant décisif qui voit les pouvoirs municipaux prendre les problèmes sanitaires à bras le corps. Elle est un des premiers signes d'une régulation territoriale conjointe de la question de l'eau entre État et commune. Cette réglementation investit la ville de nouveaux moyens qui vont lui permettre de mieux contrôler les usages de l'eau pour lutter contre l'insalubrité. Dans le sillage de ce texte, le vieux Grenoble est profondément transformé³⁷⁵. Les citoyens ne sont pas en reste dans cette mutation, comme en attestent les très nombreuses plaintes enregistrées contre les activités potentiellement nuisibles à l'hygiène publique (tannerie, mégisserie, boucherie, etc.) et les réclamations pour la constitution d'un système d'égout dès 1850³⁷⁶ (CORBIN, 2008). Les habitants usent ainsi d'un pouvoir hydrique qui contraint la municipalité à répondre aux critiques.

Les représentations de l'eau évoluent également avec le progrès des connaissances scientifiques³⁷⁷, le développement des savoirs spécialisés (notamment la bactériologie, la physico-chimie et l'hydrologie.), des objets techniques et de l'industrie. L'État accompagne ce changement en créant en 1852 le Conseil Supérieur d'Hygiène Publique.

Du côté des objets techniques, cette époque voit l'invention des conduites en fonte grâce au développement de l'énergie au charbon, ce « qui va révolutionner le réseau d'eau jusque-là en bois ou en maçonnerie, en permettant de monter la pression » (BARRAQUE, *op.cit* : 7).

De même, cette époque est marquée par le passage « de la ligne au réseau », c'est-à-dire d'un système gravitaire d'adduction par fontaines et bornes-fontaines depuis le point le plus élevé de la ville vers des lieux précis (la ligne) à un système beaucoup plus complexe et coûteux qui renforce la sécurité d'approvisionnement grâce à la réalisation de maillages (le réseau). Ce nouveau système nécessite de dimensionner précisément les conduites et encourage le développement de l'hydraulique et des mathématiques (PFLIEGER, 2009b : 18).

L'amélioration des connaissances en génie civil permet également la construction de digues et de barrages qui protègent Grenoble, au moins partiellement, des inondations. Du côté des progrès industriels, il faut noter le développement de l'hydroélectricité et des industries

³⁷⁵ Les rues sont pavées et équipées de l'éclairage au gaz, des quais sont aménagés afin de dégager les abords de l'Isère, des travaux portant sur l'évacuation des eaux usées sont amorcés, de nouvelles sources sont forcées et acheminées grâce à des tuyaux en fonte qui vont alimenter les nouvelles fontaines et bornes-fontaines de la ville.

³⁷⁶ Le système d'égout ne verra cependant le jour qu'en 1912, lorsqu'une réglementation locale le rendra obligatoire (POIRET, 1999 : 99).

³⁷⁷ Pour autant, la peinture dauphinoise de cette époque demeure marquée par une représentation d'une eau inquiétante et dangereuse comme en attestent les peintures de Charles Bertier, Laurent Guétal ou encore Ernest Victor Hareux.

associées³⁷⁸. Du côté des connaissances et des savoirs, les experts de l'époque découvrent la richesse hydrique dont bénéficie l'agglomération grenobloise aussi bien d'un point de vue quantitatif que qualitatif³⁷⁹ ce qui conduit à révéler l'eau comme ressource territoriale. Ces nouvelles connaissances vont inverser les représentations des Grenoblois sur l'eau, cet objet passant de menace à ressource potentielle pour le développement du territoire. Grâce à l'activation de proximités géographique et organisée (logique de similitude) entre acteurs politiques et industriels et à la constitution d'alliances la ressource hydrique devient directement convertible en capital économique.

Un témoignage marquant de ce changement des représentations est la statue de la fontaine au lion, réalisée en 1843 par le sculpteur Victor Sappey (et toujours en place comme en atteste la **3.2.2**). Elle symbolise la maîtrise de l'Isère (le serpent en bronze) par la ville de Grenoble (le lion).

Figure 3.2.2 : La fontaine du lion à Grenoble, en rive droite de l'Isère



Source : LE LAY Y.-F., 2014

³⁷⁸ Par exemple l'industrie des équipements hydrauliques avec les établissements Neyret-Beylier, la cimenterie avec Vicat, l'industrie papetière avec le remplacement progressif des roues à aubes par des turbines, etc.

³⁷⁹ Grenoble est entourée d'anciennes vallées glacières (Romanche, Champsaur, Isère) dont les fontes ont favorisé le dépôt d'alluvions dans les rivières sur des épaisseurs très importantes (plus de 100 mètres). La succession de crues du fait des pluies et de la fonte des neiges permet le décolmatage des lits des rivières entraînant l'alimentation des nappes par les eaux de surface. Ce cycle vertueux, spécifique aux villes de montagne, garantit le fait que les nappes soient constamment réalimentées, contrairement à la plupart des grandes villes françaises qui doivent recourir aux eaux de surface pour alimenter leur population.

2.2.2. La montée de l'expertise et l'affirmation du pouvoir local

C'est également à partir du mandat de Berriat que l'on observe une technicisation du pouvoir municipal. Les médecins et ingénieurs sont régulièrement consultés à titre d'experts et dictent les réglementations locales dans un climat teinté de positivisme et de croyance dans le progrès technique. Les corps spécialisés remplacent peu à peu les propriétaires immobiliers au sein des commissions municipales chargées de l'hygiène publique. Si ce phénomène est observable dans la plupart des grandes villes françaises, il est particulièrement prégnant à Grenoble grâce aux liens ténus existants entre université et pouvoir municipal. Ainsi, les doyens successifs de la faculté des Sciences siègent systématiquement au Conseil municipal d'hygiène.

L'eau, en se transformant en objet d'expertise, devient facteur de notabilité pour les spécialistes locaux. Particularité grenobloise, l'institution municipale subit aussi l'influence des industriels de l'hydroélectricité et des travaux publics (fabricants de conduites forcées, d'appareillage électrique, cimentiers, etc.) qui s'investissent dans la vie politique locale afin d'essayer de faire financer les infrastructures nécessaires (notamment hydriques) à leurs activités et participer à la diffusion des normes sociales propices à la diffusion du capitalisme industriel. Le réseau d'eau est ainsi perçu comme une technologie de biopouvoir, c'est-à-dire un élément permettant une « maîtrise meilleure de l'espace urbain qui correspond aussi aux idéologies de contrôle et de discipline de la fin du XIX^e siècle, au service d'une meilleure productivité des populations urbaines » (PRIGENT, 2006 : 126).

Cette implication de nouveaux acteurs dans la vie publique et la mise en problème public de la question de l'eau est rendue possible grâce aux mutations de l'appareil étatique au cours du XIX^e siècle qui renforcent le pouvoir des élus locaux sur l'eau et s'appuient sur un mode de gouvernemental libéral de type « laisser-faire ». D'une part, si le maire continue d'être nommé quasi constamment par un préfet jusqu'à la loi municipale de 1884, les conseillers municipaux deviennent élus à partir de la Monarchie de juillet³⁸⁰ ; d'autre part, en matière hydrique, l'État laisse désormais « chaque commune organiser, dans la limite de ses frontières administratives, l'alimentation en eau de ses habitants » (PEZON, 2000 : 347), ce qui permet aux élus d'agir plus efficacement. Le changement de *design* de l'appareil étatique conduit à un renforcement du pouvoir hydrique local.

³⁸⁰ Exception faite de l'épisode du Second Empire (1852-1870).

2.2.3. L'effervescence des projets hydriques urbains

En dépit du discours hygiéniste et des problèmes d'insalubrité chronique de la ville, l'approvisionnement en eau des habitants continue d'apparaître comme un objectif secondaire dans le discours des édiles. L'eau est « envisagée comme étant infléchie aux priorités économiques » (PRIGENT, 2006 : 408), l'action municipale devant prioritairement répondre aux besoins en eau des industriels ou servir le développement touristique de la ville³⁸¹. En fait, les élus cherchent surtout un retour sur investissement qu'ils pensent trouver en équipant les industriels et les investisseurs avant les habitants.

On ne trouve pas de trace notable de contestation forte de ces orientations par la population (ce qui explique également l'inertie et l'absence de priorisation politique de la question de l'accès à l'eau jusqu'à cette époque). En réalité, la demande en eau des habitants est quasi nulle, car du fait de l'abondance de la ressource, les solutions privées (puits) et communautaires (sources de voisinage) continuent de prévaloir. À noter également que la représentation de la qualité de l'eau joue dans ce constat. La ville de Grenoble identifie des critères de qualité pour l'industrie (abondance et pureté) et la médecine, mais étrangement pas pour l'eau de boisson. Aussi, les solutions privées sont jugées suffisantes en matière de qualité pour l'approvisionnement en eau des Grenoblois. Cette situation locale contraste avec le contexte national d'encouragement par l'État (par le biais des administrations centrales) à l'équipement en services d'eau potable organisés sous forme de solidarité hydrique de club à dominante publique du fait d'une qualité de l'eau Destinée à la Consommation Humaine (DCH) jugée trop faible dans de nombreux territoires. Il semble que les technologies de type biopouvoir utilisées par l'État concernant la qualité de l'eau jouent un rôle limité à Grenoble, car la qualité des ressources hydriques locales (y compris celles des formes privées et des formes de solidarité hydrique communautaire à dominante privée), meilleure qu'ailleurs, permet d'atteindre les objectifs fixés par l'État. De plus, l'interventionnisme limité de l'État qui use majoritairement de technologies de pouvoir de

³⁸¹ L'eau est perçue dès le XIX^e siècle comme un instrument permettant d'améliorer l'image de la ville et développer le tourisme (thermal, mais aussi de montagne). L'idée sous-jacente est qu'en faisant jaillir l'eau en abondance dans la cité, on pourra mettre fin à l'image d'une ville sale, répugnante et dangereuse pour la santé et en faire une destination potentielle de villégiature pour les touristes. Proposé initialement par l'ingénieur Thomas et porté par l'ancien maire Hugues Berriat dans les années 1840-1850 et abandonné en 1853 pour des raisons techniques et financières, le projet de Grenoble ville thermale sera ensuite porté par différents élus, mais sans que les financements suffisants soient trouvés pour concrétiser le projet qui sera finalement abandonné avec l'avènement de la Première Guerre Mondiale. Par contre, les besoins en eau de l'agriculture ne semblent jamais être une priorité pour la ville ; ils ne sont quasiment jamais mentionnés dans les archives historiques. Cette situation s'explique à la fois par la faible activité agricole du bassin grenoblois comparée à d'autres villes et par la présence de nombreux cours d'eau et sources superficielles à proximité des exploitations et qui sont directement captés par les agriculteurs.

type libéral «laisser-faire» n'encourage pas la municipalité à des changements plus conséquents.

On observe néanmoins quelques signes timides d'évolution de l'interventionnisme de la municipalité sur la question de l'approvisionnement en eau de la population. En 1826, l'aboutissement du projet porté par la municipalité Planelli de Lavalette (1820-1824) à double dimension sanitaire et ornementale permet d'alimenter de façon continue la quarantaine de fontaines et bornes-fontaines de la ville par gravitation³⁸². L'eau est, pour la seconde fois de l'histoire de la cité, suffisante pour assurer les besoins en matière d'ornement et de boisson. Néanmoins, le manque de ressources financières ne permet pas d'achever le projet ni d'entretenir convenablement les ouvrages et, sept ans plus tard, le débit d'eau est réduit de moitié, ne suffisant plus à faire face aux besoins de la population.

La décennie suivante, le colonel Aude et Arnaud porte un projet à destination des Grenoblois qu'il détaille dans une note du 16 mai 1839 intitulée «Projet d'utilité proposé aux habitants de Grenoble [et] aperçu de la dépense à faire pour introduire les eaux de la Romanche dans la ville de Grenoble».

Le projet d'adduction de captages en amont du Drac mené sous la direction de l'ingénieur Gentil répond également à différentes préoccupations à la fois industrielles et de santé publique³⁸³. Une fois achevé, le débit disponible augmente considérablement. Cependant, les besoins en eau se font de nouveau rapidement sentir au regard de la demande croissante des industriels et de l'urbanisation galopante de la cité³⁸⁴ (des actants). La ville acquiert alors de nouvelles sources sur la commune de La Tronche, mais ces solutions sont critiquées, notamment par les industriels qui exigent une eau abondante, ce que ne permettent pas ces nouveaux captages.

En 1870, quarante ans après la réglementation Berriat, les problèmes d'accès à l'eau, d'hygiène et de santé publique ne sont toujours pas résolus à Grenoble. Ils sont de moins en moins acceptés dans une ville de cette taille comme en attestent plusieurs récits de

³⁸² Ce projet consiste en la construction de puits, d'une canalisation en fonte et de citernes.

³⁸³ À la fin des années 1850 avec l'arrivée du chemin de fer (VEYRET, 1958), Grenoble fait face à un accroissement rapide de sa population. La ville doit trouver des sources additionnelles d'approvisionnement pour desservir les nouveaux quartiers ouvriers de l'Aigle et du boulevard Gambetta. D'autant plus que le tarissement de la source historique Saint-Jean et l'apparition de concrétions bouchant les canalisations en fonte (des actants), obligent la municipalité à agir vite.

³⁸⁴ Entre 1870 et 1890, la population grenobloise passe de 40 à 60 000 habitants. La ville acquiert de nouvelles sources sur la commune de La Tronche pour répondre aux besoins des habitants.

voyageurs (POIRET, 1998) et les réactions circonstanciées des élites prenant ordonnances et arrêtés d'hygiène (LE GUERER, 1987)³⁸⁵.

Si volontarisme politique sur la question de l'eau il y a, c'est pour répondre en priorité aux besoins industriels, touristiques et ornementaux, avant ceux des habitants. Ceci s'explique par les représentations des acteurs territoriaux, mais aussi par l'abondance de la ressource hydrique, qui est mobilisable aisément par les habitants au moyen de puits. Une multitude de services d'eau très territorialisés et organisés sous forme privée ou sous forme de solidarité hydrique communautaire à dominante privée garantissent l'approvisionnement en eau d'une majorité de Grenoblois.

Au regard de cette seconde partie, nous pouvons noter une évolution certaine des caractéristiques de la configuration hydroterritoriale grenobloise.

Première caractéristique déterminante, l'évolution des connaissances scientifiques et l'apparition des idées hygiénistes sont pourvoyeuses de nouvelles ressources à mobiliser par les acteurs locaux. Ces derniers font émerger la question de l'eau sur le devant de la scène en la rendant publique. D'une part, le développement des connaissances géologiques et hydrologiques permet de révéler les ressources exceptionnelles en eau de l'agglomération et de faire évoluer les représentations locales qui y sont associées ; d'autre part, l'apparition des idées hygiénistes fait émerger l'hygiène comme un sujet de préoccupation majeure pour la population et permet le développement du génie civil. Cependant, la qualité et l'abondance de la ressource ne font pas apparaître la question de l'eau DCH sur le devant de la scène.

Seconde caractéristique importante, l'organisation du pouvoir municipal évolue avec d'un côté, une reconnaissance officielle du pouvoir des élus locaux sur l'eau et d'un autre côté, une évolution de leurs profils sociologiques avec la présence accrue d'industriels bénéficiant d'un capital économique important et qui s'investissent dans la vie politique locale pour financer les projets d'adduction nécessaires à leurs entreprises. L'accès à l'eau reflète ici encore les jeux de pouvoir. Les coalitions entre édiles et industriels conduisent à reléguer la question de l'eau potable au second plan des préoccupations publiques derrière les enjeux de l'eau industrielle et ornementale. On assiste alors à un retard constant de la municipalité sur la question de l'approvisionnement en eau de la population. Des infrastructures sont créées,

³⁸⁵ Le témoignage d'Edouard WHYMPER, célèbre alpiniste anglais, au sujet de sa découverte de la ville en 1873 appuie ce constat : « [Aucune autre ville de France] n'a peut-être une plus belle situation et [...] des points de vue superbes. [...] Mais ses rues sont étroites, mal pavées et tortueuses ; quant aux odeurs qu'elle exhale [...], il faut les connaître pour les apprécier. Je m'étais égaré dans les rues de cette ville pittoresque, mais infecte » (cité par POIRET, 1998 : 96).

mais sans projet structurant d'envergure. Aussi, la demande en eau publique est satisfaite à plusieurs reprises, mais pour de courts moments (du fait de la croissance démographique de la ville), obligeant la ville à de nouveaux investissements pour augmenter l'offre. On retrouve ici le principe hologrammatique suivant lequel le développement des services d'eau est à l'image des acteurs territoriaux.

Durant cette seconde période, trois formes d'approvisionnement coexistent mettant en lumière une « hydrodiversité territoriale » importante : – les puits et sources privés (solution dominante qui répond globalement aux Normes de qualité et qui explique le faible nombre de pétitions et plaintes enregistrées) ; - la solidarité hydrique communautaire à dominante privée ; - la solidarité hydrique de club incomplète, organisée par la municipalité (solution qui émerge lentement et qui relie les habitants des quartiers centraux autour d'un nombre de ressources en eau réduit).

Enfin, il faut rappeler la quasi-absence de PAPH porté par l'État, si ce n'est une politique de santé publique visant à modifier les comportements de la population en imposant des Normes de qualité de l'eau minimales (via le Conseil Supérieur d'Hygiène Publique). Cette intervention minimale de l'État s'explique par la prégnance de l'idéologie libérale de type « laisser-faire » à cette époque. La régulation des services d'eau relève alors davantage d'une extension par l'auto-éco-organisation que par le contrôle de l'État.

Néanmoins, la position de l'État change subtilement, puisqu'à compter du milieu du XIX^e siècle la commune est reconnue comme ayant intérêt à agir pour assurer l'approvisionnement en eau des habitants (alors que jusqu'ici, l'État ne reconnaissait officiellement que l'approvisionnement en eau par des formes de solidarité hydrique privées ou communautaires à dominante privée).

2.3. La fin du XIX^e siècle : l'invention du service à domicile

À partir de la fin du XIX^e siècle, on imagine la possibilité d'un grand réseau qui rompt avec la logique de bricolage des solutions d'adduction publiques (qui jusqu'alors et d'un point de vue technique se différenciaient peu des solutions communautaires et privées). Ce projet s'explique à la fois par une logique de mimétisme (il faut que Grenoble s'équipe d'un réseau public d'eau comme toutes les villes de France) et par le développement industriel de la cité qui induit une augmentation de la demande en eau des entreprises et des habitants. En effet, l'industrialisation conduit à une pollution progressive des puits privés urbains qui oblige la collectivité à penser de nouvelles solutions d'approvisionnement en eau pour la population.

Parallèlement, la diversité des eaux locales est fortement réduite avec l'apparition d'une « eau H₂O » (LINTON, 2010), c'est à dire d'une eau standardisée dotée d'une représentation scientifique homogène en termes de paramètres bactériologiques et physico-chimiques. Conséquence, l'attachement de la population aux sources locales périclite à mesure que l'on découvre sa piètre qualité et la demande de la population est croissante pour l'accès à l'eau de la ville.

C'est à cette époque que commence la « guerre des pressions », terme utilisé par la presse pour rendre compte des débats animés entre défenseurs de projets concurrents visant à résoudre sur le long terme les problématiques hydriques de la ville³⁸⁶.

Deux projets vont particulièrement cristalliser les débats, celui porté par Aristide Bergès, conseiller municipal dont le nom reste attaché à l'aventure de la houille blanche³⁸⁷ et celui de Joseph Thiervoz, architecte voyer de la ville sous le mandat d'Edouard Rey. À l'issue de cette bataille, Grenoble disposera d'un grand réseau d'eau potable moderne réalisé grâce aux ressources techniques, stratégiques et politiques mobilisées par les acteurs territoriaux.

2.3.1. Le projet Bergès : priorité à l'industrie

En 1878, Aristide Bergès est élu conseiller municipal de Grenoble. Il va être l'un des principaux défenseurs d'un projet hydraulique municipal ambitieux, élaboré par l'ingénieur des Arts et des Manufactures Charles Caron³⁸⁸. L'idée de l'opération est de recourir à la force motrice pour actionner divers outils qui faisaient l'activité industrielle de l'époque. Ce projet s'inspire directement des expériences suisses voisines qui réfléchissent quasi simultanément à la possibilité de combiner force motrice et alimentation en eau (PAQUIER, 2008). Bergès et Caron défendent un projet qui privilégie l'eau industrielle sur l'approvisionnement des habitants. Ils espèrent également rendre la vie de l'ouvrier meilleure en lui permettant de travailler à domicile, en lui évitant les corvées d'eau et en améliorant les conditions

³⁸⁶ Le nombre de documents techniques rédigés par des ingénieurs-conseils et présentant les projets de l'époque met en lumière l'ampleur du débat. On peut citer parmi d'autres : BRETON, *Étude sommaire sur une conduite d'eau pour la Ville de Grenoble*, 1872, 8 p ; BOURDILLAT, *Distribution d'eau de la ville de Grenoble. Observations du contribuable Bon sens (Bourdillat) sur le projet Carron*, 1880, 15 p ; THIIRVOZ, *Projet de distribution es eaux. Examen des contre-propositions de M. Robert/Réponse du Directeur des eaux*, 1882 ; LULLIN, *La transformation du service des eaux à Grenoble*, 1886, 38 p.

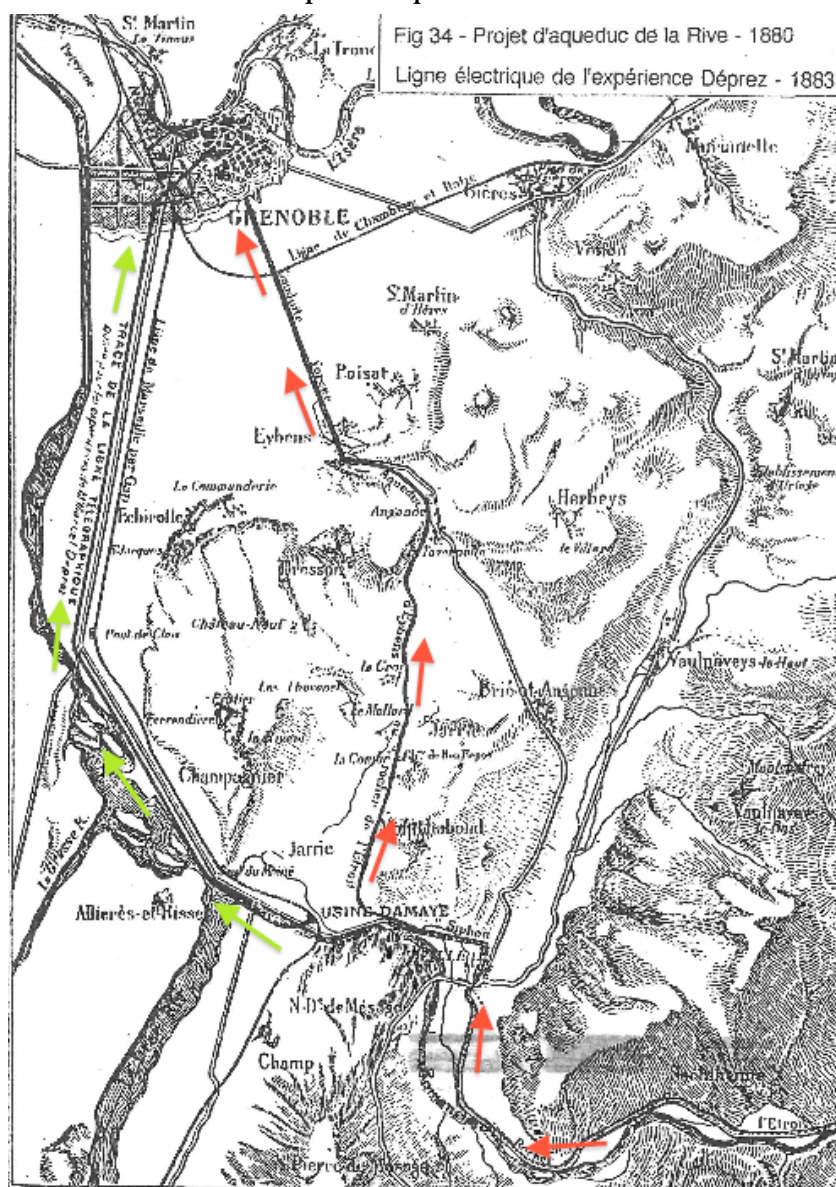
³⁸⁷ La houille blanche est une expression développée dans la région grenobloise à la fin du XIX^e siècle qui désigne l'utilisation de l'énergie produite par des chutes d'eau.

³⁸⁸ Le projet consiste à capter un débit de 2 m³ par seconde dans la Rive, un cours d'eau juste en amont de Bourg d'Oisans, et à amener l'eau jusqu'au plateau de Champagnier au sud de Grenoble, via 40 km de canaux, tunnels et aqueducs. « À partir de là, une conduite forcée sous 15 bars de pression devait arriver sur les remparts de Grenoble pour être ensuite répartie soit en eau potable, soit aux utilisateurs potentiels de petite force motrice, 40 industriels et 2 000 machines à coudre les gants » (DUCLUZAUX, 1998 : 54).

d'hygiène³⁸⁹. Le projet Bergès est encouragé par Edouard Rey dès son élection à la mairie de Grenoble en 1881. En effet, le maire souhaite poursuivre un dossier longuement mûri lorsqu'il était membre de la sous-commission Travaux durant le mandat d'Auguste Gaché (1876-1881). A peine élu, il monte à Paris avec Bergès pour présenter le projet à la compagnie des eaux et du gaz de Paris. Néanmoins, plusieurs éléments vont l'amener à faire machine arrière et réfléchir à des solutions alternatives.

La carte 3.2.4. présente le plan du projet Bergès-Caron.

Carte 3.2.4 : Plan du projet Bergès-Caron, tracé représenté par les flèches rouges et du projet Déprez, tracé représenté par les flèches vertes



Source : Brochet, 2015 d'après Ducluzaux, 1998 : 55

³⁸⁹ On peut rappeler qu'en 1866, 32 000 personnes vivent de la ganterie à Grenoble soit 45 % des ouvriers de la ville.

2.3.2. Le contre-projet Thiervoz : l'équilibre financier d'abord

Edouard Rey est un maire bâtisseur, un homme d'action. Mû par les valeurs maçonniques, il souhaite proposer des solutions immédiates aux besoins les plus urgents. Or, le projet de Bergès ne peut pas s'établir à court terme du fait de contraintes techniques et réglementaires (faiblesse des ressources mobilisables). La pénurie d'eau qui découle de la sécheresse de l'hiver 1881-1882, un actant, finit de le convaincre de la nécessité d'agir vite.

En outre, le coût du projet oblige la ville à faire appel à un concessionnaire, mais aucune société ne se déclare intéressée par l'offre. La presse locale relaie des informations hostiles, critiquant le coût et le caractère démesuré de l'opération. Le maire craint alors que l'opinion publique se retourne contre lui. Ces éléments vont amener Edouard Rey à interroger la pertinence du projet Bergès-Carron.

Maire autoritaire, Edouard Rey supporte mal la contradiction de ses pairs. De ce fait et en stratégie, il choisit de s'appuyer sur les services de la municipalité plutôt que sur Bergès afin d'obtenir une contre-expertise du projet. Il sait que les employés municipaux n'oseront pas le contredire et qu'il bénéficiera d'une discipline accrue et d'une administration docile. En ce sens, le 1^{er} février 1882, il détache le service des eaux et de la voirie du service de l'architecture. Il place Joseph Thiervoz, responsable de l'ancien service, à sa tête et lui demande d'étudier un projet alternatif concernant l'alimentation en eau de la ville³⁹⁰.

Thiervoz propose un projet ambitieux centré sur l'approvisionnement en eau de la population, projet qu'il défend dans la presse locale en usant d'un pseudonyme. Cette stratégie lui permet de critiquer ouvertement le projet Bergès en insistant sur son coût dix fois plus élevé que le sien et sa faible perspective de rentabilité. Le 15 mai 1882, Edouard REY exprime ses doutes sur le projet Bergès en Conseil municipal :

« Le projet de la Rive est séduisant et résoudrait pour longtemps le problème des eaux de Grenoble, mais il est beaucoup trop cher et au-dessus des moyens financiers de la ville. [...] Dans ces conditions, il est donc sage d'ajourner ce beau projet et de rechercher près de Grenoble une quantité d'eau propre à satisfaire les besoins actuels et futurs » (REY cité par AMG, 1882).

³⁹⁰ Thiervoz met au point un projet moins coûteux qui vise à répondre en priorité aux besoins des habitants et de la ville. Il propose le captage des sources de Rochefort sur les communes de Varcès et d'Allières et Risset, situées à une douzaine de kilomètres de Grenoble. Son choix est influencé par des avancées récentes en hydrologie qui laissent supposer une très grande qualité de l'eau dans la plaine de Reymure. Pour autant la zone de captages est une zone de marécages et de nombreux techniciens critiquent ce choix et le risque que l'eau soit infestée. Suite à des analyses, il se rend compte que l'eau est de très bonne qualité. En s'inspirant de l'exemple d'autres grandes villes (Paris, Orléans, Brest, etc.), il propose pour la première fois un projet de service payant, c'est-à-dire susceptible de profits pour la cité alpine. Il rompt ainsi avec la représentation jusqu'alors ancrée qui veut qu'une adduction d'eau publique soit nécessairement ruineuse pour les finances locales. Il convainc l'édile que la force motrice est un problème d'ordre industriel qui n'est pas du ressort d'une municipalité.

Le projet Thiervoz est définitivement adopté le 5 juin 1883 et la ville de Grenoble devient propriétaire des sources de Rochefort dès le 9 juin 1883 (METENIER, 2012 : 22). Un an plus tard, Aristide Bergès démissionne de sa fonction de conseiller municipal.

2.3.3. Mise en chantier du projet et modernisation du service

Le chantier est mené de 1883 à 1889, mais l'exploitation de l'eau débute dès 1885. À cette date, Edouard REY défend son action, estimant que « la population appréciera plus tard les avantages d'une distribution abondante » (cité par BARET-BOURGOIN, 2005 : 23). On voit donc que l'argumentaire a changé, le maire plaçant désormais les Grenoblois comme premiers destinataires du projet. En 1897, mille litres d'eau sont disponibles par jour et par habitant soit une capacité de production théorique multipliée par cinq par rapport à 1882³⁹¹. Outre la révolution technique, le projet est porteur d'une révolution gestionnaire. En amenant l'eau au sein des habitations de façon continue et en rendant son accès payant, le service devient rentable et peut alimenter les caisses municipales pour financer des projets politiques variés.

Le succès n'est néanmoins pas total. Plusieurs quartiers demeurent à l'écart de la modernisation (quartier de la gare et quartiers extra-muros principalement) et les habitants des 4^{es} et 5^{es} étages des immeubles, soit les Grenoblois les plus pauvres, manquent d'eau (BARET-BOURGOIN, *op.cit* : 25). De plus, des protestations se font entendre contre le caractère payant du service.

Mais, la solidarité hydrique de club complète à dominante publique, c'est à dire l'accès de tous à l'eau publique, n'était pas l'objectif premier d'Edouard Rey. Se réclamant d'un urbanisme bourgeois, l'élu cherchait avant tout à améliorer l'image de la ville et à la marquer de son empreinte sur le long terme, c'est-à-dire à améliorer son capital symbolique et celui de la ville. Ce sera chose faite, puisque si le réseau d'adduction a été entièrement refait depuis, la nappe de Rochefort continue d'alimenter en eau la cité alpine.

La modernisation du service des eaux grenoblois repose sur une nouvelle évolution des caractéristiques de la configuration hydroterritoriale de la ville. Tout d'abord, la diversité des acteurs territoriaux parties prenantes aux projets hydriques continue de s'accroître (élus et techniciens aux profils sociologiques différenciés et moins proches de la figure historique du notable), ce qui fait émerger de nouvelles coalitions d'acteurs et de nouvelles

³⁹¹ L'eau est acheminée au moyen d'un aqueduc qui amène l'eau à une chambre de mise en charge à 246 mètres d'altitude. Elle est ensuite distribuée par simple gravité dans deux conduites principales et sans aucun réservoir. Le service est désormais modernisé et repose sur une infrastructure imposante de 420 bornes-fontaines, 15 fontaines monumentales et 700 bouches d'arrosage et lames d'eau qui permettent pour la première fois à la ville d'assurer l'hygiène publique et la propreté de la ville.

représentations de la ressource. On observe ainsi des tensions dialogiques dans les choix des élus (besoin des industriels, besoins de la population, coûts et bénéfices des projets, etc.).

Ensuite, les connaissances scientifiques et l'industrie continuent de se développer et font prendre conscience aux élus locaux de la nécessité de s'équiper d'un grand réseau. Par ailleurs, les innovations techniques permettent de réfléchir à un projet hydrique d'envergure pour Grenoble. L'évolution du service s'effectue une nouvelle fois par une dynamique d'extension par l'auto-éco-organisation davantage que par le contrôle de l'État.

Enfin, l'affirmation d'un pouvoir hydrique communal facilite le recrutement de professionnels et experts au sein du Conseil municipal. Ils mobilisent de nouvelles ressources intellectuelles, ce qui engendre une émulation sur les projets hydriques rendant possibles des aménagements techniques beaucoup plus ambitieux. Une des conséquences est la création de services techniques internes à la commune. L'affirmation du pouvoir hydrique communal laisse également un espace d'action plus grand aux élus qui peuvent mener des politiques locales particulièrement volontaristes. Par conséquent, la création à Grenoble d'un service modernisé repose majoritairement sur la mobilisation de nouvelles ressources techniques, cognitives, stratégiques et financières par les élus et ingénieurs chargés des projets. Ces ressources permettent la constitution de nouvelles valeurs adossées aux services d'eau (qualité, solidarité, progrès, rationalité, hygiène, etc.) et pratiques associées (eau à tous les étages, équipements en compteurs, paiement d'une facture d'eau, etc.). Pourtant ici encore, les rapports de pouvoir entre acteurs semblent déterminants dans l'évolution du service. Le choix du projet Thiervoz est le résultat combiné de la stratégie personnelle de cet homme (ambition personnelle et professionnelle, intérêt de «se placer») et de l'objectif du maire d'une conversion future des investissements hydriques réalisés en termes de capital économique et social et de pouvoir hydrique urbain. C'est également un moyen pour les porteurs du projet d'accroître leur prestige social.

En découle un service qui promeut une solidarité hydrique de club à dominante publique incomplète, c'est à dire limitée aux quartiers les plus rentables, les plus riches de la ville. Cependant, cette dimension profondément inéquitable du type de solidarité hydrique n'apparaît que comme un détail par rapport au renversement effectué : la ville de Grenoble est désormais l'acteur dominant pour l'approvisionnement en eau de la population. Ici encore, le principe hologrammatique permet de voir dans l'évolution du service d'eau, une conséquence de l'évolution des caractéristiques des acteurs politiques et techniques municipaux.

2.4. Le début du XX^e siècle : Une politique de l'eau abondante

2.4.1. La modernisation induite par la réalisation du projet Thiervoz

En 1885, la modernisation de l'adduction de l'eau, menée par Joseph Thiervoz, directeur du service des eaux sous la mandature d'Edouard Rey, est quasiment achevée³⁹². Elle permet l'approvisionnement en eau à tous les étages sans recours à des mécanismes de pompage et concourt à l'embellissement et à la salubrité de la ville. Le modèle de gestion mis en place à Grenoble est particulièrement innovant.

La ville de Grenoble recourt à des eaux de sources, ce qui est relativement rare pour une ville de cette importance, mais parfaitement compréhensible au regard de la géographie du bassin grenoblois³⁹³. Autre particularité, Grenoble fait le choix d'une gestion publique en s'inscrivant dans un modèle hybride entre gestion marchande (équilibre des comptes, desserte prioritaire des quartiers les plus rentables, accès au service payant, tarification en fonction de la consommation effective pour les débits de boisson, restaurants et industries) et non marchande (gestion publique, fonctionnariat, accès à l'eau gratuit via des bornes-fontaines)³⁹⁴.

Avec cette transformation, la cité alpine réalise une petite révolution : la ressource hydrique devient objet de service à l'usager (BROCHET, 2015b), avec une desserte qui s'effectue désormais à domicile, à toute heure du jour et de la nuit et devient payante. L'eau devient une vitrine pour le territoire (une ressource territoriale) et un service rentable permettant d'alimenter les caisses municipales et de financer des projets variés.

Cette évolution est facilitée par la quasi-absence d'intervention de l'État sur les politiques de l'eau ainsi que par le vide juridique laissé par la loi municipale de 1884 qui n'a précisé ni les limites ni les contours de l'intervention des communes dans le registre économique pour fonder leur intervention dans le domaine de l'eau³⁹⁵. Dans ce nouveau modèle, les

³⁹² Une deuxième tranche de travaux suivra qui s'achèvera en 1889.

³⁹³ Rare, mais néanmoins pas une exception comme en atteste l'enquête menée par Bechmann en 1893 (BARRAQUE, 2014 : 8) et l'exemple des villes de Strasbourg, Bordeaux, Marseille, Pau ou encore Annecy qui font également appel aux eaux de source.

³⁹⁴ À noter que l'opposition entre ces deux modèles « transcende le clivage entre gestion publique et gestion privée » (PÉZON, 2000 : 185), l'évolution législative ayant conduit à calquer progressivement le fonctionnement des formes de gestion publique sur le modèle des entreprises : soumission des régies au principe de vérité des prix, du personnel au droit privé (avis du CE du 3 juin 1986), déréglementation du prix de l'eau (abrogation de l'ordonnance n°45-1483 du 30 juin 1945 le 1^{er} janvier 1987).

³⁹⁵ Les municipalités légitiment leurs interventions au regard de l'article 61 de la loi municipale de 1884 selon laquelle « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ». Elles invoquent également leurs missions régaliennes de police, de sécurité et de salubrité publique.

investissements permettant l'accès à l'eau gratuit dans la ville et payant à domicile sont financés par l'emprunt et remboursés grâce aux recettes de la vente d'eau³⁹⁶.

La modernisation du service s'accompagne d'un discours politique fort qui permet de légitimer les innovations induites par la gestion payante. Quatre objectifs principaux sont mis en avant par les élus : - ne pas laisser le service aux mains d'une entreprise spéculatrice³⁹⁷ ; - créer de nombreux emplois ; - permettre l'accès de tous à l'eau³⁹⁸ ; - et enfin, faire de Grenoble « une ville modèle sous le rapport de l'hygiène et de la salubrité publique » (VILLE DE GRENOBLE, 1883 : 11). Ce discours est un signal clair du pouvoir hydrique désormais détenu par la municipalité grenobloise. La politique menée par la municipalité repose sur un développement important des capacités de production, financé par la vente d'eau aux usagers, afin de répondre à l'ensemble des besoins de la ville (usages domestiques, industriels et touristiques/environnementaux). Pour favoriser l'acceptation de ces changements et l'arrivée de l'eau payante à domicile, la municipalité met en place des mesures sociales qui doivent permettre de garantir l'accès de tous au service. Ces choix sont stratégiques. En généralisant l'eau payante à domicile avec un modèle de gestion en régie, la municipalité se donne les moyens d'accroître ses revenus ce qui lui permet de faire de la question de l'eau un levier de financement des projets municipaux³⁹⁹. C'est pourquoi la ville fait le choix de desservir prioritairement les quartiers rentables. La politique d'accès social à l'eau peut alors être (également) interprétée comme une politique qui permet de rendre solvables les habitants les plus pauvres⁴⁰⁰.

³⁹⁶ Ce mode de financement est accepté par l'État à condition que les emprunts ne couvrent que les charges de fonctionnement régulières du service. Dans d'autres villes comme à Nîmes, la ville fait payer à ses abonnés des avances, qui sont sanctionnées par le Conseil d'État en 1913, celui-ci considérant ce mode de financement par « emprunts déguisés » auprès des abonnés comme étant illégal (CE, 26/12/1913, « Sieur Laune », n°1301-1302).

³⁹⁷ Le maire Edouard REY justifie ce choix : « c'est un principe bien connu que, pour avoir assez d'eau, il faut en avoir trop. Or une compagnie de spéculateurs peut-elle remplir cette condition essentielle ? Et le cahier des charges serait-il un chef d'œuvre de précision que l'eau vendue à chacun sera parcimonieusement mesurée et payée, à un prix bien autrement élevé et rémunérateur pour les capitalistes qui en auront le monopole » (REY cité par PRIGENT, 2006 : 144).

³⁹⁸ Le règlement général des tarifs et abonnement, également élaboré par Thiervoz propose une tarification en fonction d'une stratification sociale établie suivant le prix des loyers (PRIGENT, 2006, p.140). Le tarif est diminué de moitié pour tout loyer inférieur à 300 francs. A contrario, lorsque le loyer est supérieur à 1000 francs, le tarif de base est relevé de 25 %.

³⁹⁹ Deux éléments visent à favoriser la généralisation de l'accès à l'eau : la mise en place d'une offre promotionnelle de lancement et « l'établissement, aux frais de la ville, des embranchements et des colonnes montantes [à la condition que] les bénéficiaires de l'eau s'engagent, par leurs abonnements, "à payer pendant trois ans le quart de la dépense à effectuer pour chacun personnellement" » (BARRET-BOURGOIN, 2005 : 14). L'offre de service à domicile proposée par la ville n'est ainsi pas perçue comme une dépense sèche, mais comme une « sorte d'avance de fonds ou de placement commercial productif d'intérêts » (AMG, délibération du conseil municipal, le 28 avril 1880).

⁴⁰⁰ À l'appui de cette thèse, on peut relever que la demande d'équipement d'une nouvelle rue en canalisation est réalisée uniquement après vérification des conditions d'engagement des pétitionnaires au service de l'eau et engagement à souscrire un abonnement (BARRET-BOURGOIN, *op.cit.* : 18). Seuls les habitants solvables sont donc raccordés au branchement à domicile. Pour les autres, d'autres solutions sont proposées (robinet de jauge, bornes-fontaines).

La modernisation du service fait l'objet de nombreuses protestations d'usagers (BARET-BOURGOIN, *op.cit*) qui contestent une politique jugée bourgeoise et intrusive. Ces contestations s'expliquent également par l'imposition d'un monopole là où jusqu'alors les habitants disposaient d'un choix relatif concernant les solutions d'approvisionnement. Les quelques porteurs d'eau de la ville s'opposent également fortement à la desserte à tous les étages qui leur fait perdre l'essentiel de leur marché. Des articles sont publiés dans la presse et une pétition est adressée à la mairie réunissant près de 3 000 signatures. Les opposants critiquent à la fois le choix de la municipalité de privilégier la desserte à domicile, la rationalisation des usages qui y est associée⁴⁰¹ et l'incapacité de la ville à respecter ses engagements notamment envers les plus pauvres⁴⁰² (prix de l'abonnement trop élevé, absence de généralisation du service dans certains quartiers, habitants des derniers étages des immeubles non desservis, etc.). Les opposants au projet accusent enfin la municipalité de se livrer à une véritable « spéculation pécuniaire » (*Ibid* : 21). C'est ici le pouvoir hydrique de la municipalité qui est contesté, en ce que le choix de la municipalité engendre un rapport de domination des classes aisées sur les plus pauvres. Conséquence de ces critiques et de la mobilisation de ce contre-pouvoir hydrique par la société civile, « aucune cérémonie d'inauguration n'a lieu pour célébrer, le 15 août 1885, la fin des travaux d'adduction et l'arrivée de l'eau dans les canalisations » (PRIGENT, 2006 : 148).

Cependant, les contestations n'enlèvent rien à l'importance du tournant opéré au regard de l'histoire de la cité alpine. À compter du XX^e siècle, Grenoble ne sera désormais plus identifiée comme une ville saine, répugnante et dangereuse pour la santé.

2.4.2. Jusqu'en 1919 : l'eau abondante comme politique locale

De la mise en œuvre du projet Thiervoz jusqu'à l'élection de Paul Mistral comme maire de la ville en 1919, la municipalité grenobloise fait de l'eau un véritable levier stratégique pour son développement en la rendant abondante et visible en tout point de la cité.

La ville doit être perçue comme une cité moderne, en capacité de répondre aux demandes de ses habitants et refléter l'image d'une ville qui compte à l'échelle nationale. C'est la conviction de Stéphane Jay, maire de Grenoble de 1896 à 1904 qui inaugure plusieurs grands

⁴⁰¹ L'intrusion du personnel du service dans les domiciles pour relever les compteurs et vérifier le nombre de résidents est mise en cause au motif d'être une atteinte aux libertés privées.

⁴⁰² En réalité, plus que l'absence de volonté de la ville de connecter les habitants les plus pauvres au réseau, ce sont des arbitrages technico-économiques qui se posent et conduisent à la persistance des inégalités d'accès à l'eau : l'infrastructure hydrique ne permet pas toujours de faire arriver l'eau au-delà du troisième étage des habitations sans recours à des systèmes de pompes très coûteux ; la desserte des quartiers les plus pauvres n'est pas rentable si un nombre trop faible d'abonnés s'abonnent au réseau.

chantiers (agrandissement du Palais du parlement du Dauphiné, du Palais de l'Université ou encore ouverture de l'École de Médecine), électrifie la ville, crée la première piste cyclable de France et décide de continuer à investir dans le développement du projet hydrique municipal en continuant l'œuvre d'Edouard Rey. À ce titre, il ouvre en 1899 un crédit de 150 000 francs afin d'étendre le réseau d'adduction d'eau aux nouveaux quartiers restés à l'écart du projet Thiervoz (La Capuche et La Bajatière) et permettre l'adduction en eau du futur hôpital civil ainsi que de l'hôpital militaire, déplacés sur la commune de La Tronche (BARET-BOURGOIN, *op.cit* : 12). La municipalité Jay développe également le réseau de fontaines publiques dans plusieurs endroits de la ville qui est financé grâce aux recettes fiscales de la commune. La ville s'appuie pour réaliser ces travaux sur l'expertise de son propre service d'eau et mobilise les nouvelles ressources financières issues de la vente d'eau. En effet, et comme le rappelle Christelle PEZON (2000 : 25) :

« La distribution d'eau à domicile est perçue par les villes comme une source de revenus venant en atténuation des frais supportés pour développer la distribution d'eau collective ». [...] « Les revenus de la distribution à domicile, accessible à la population la plus riche, permettent aux communes de ne pas augmenter la pression fiscale en proportion des investissements réalisés pour financer la distribution collective. En ce sens, la demande en eau à domicile stimule l'offre de communes initialement guidées par leurs seules obligations et justifie l'engagement de dépenses importantes ».

La constitution d'un capital économique hydrique par la municipalité grenobloise est un point clef pour comprendre le dynamisme soudain des projets.

Grenoble se différencie alors de la plupart des grandes villes françaises⁴⁰³ qui à cette époque sont préoccupées par la loi du 15 février 1902 créant des bureaux d'hygiène chargés de surveiller la qualité des eaux alimentaires des villes de plus de 20 000 habitants. À cette époque, les technologies de biopouvoir sont utilisées massivement par l'État qui tente d'imposer la discipline des corps en obligeant les villes à agir pour l'hygiène publique. Le coût prohibitif des investissements à réaliser conduit une majorité de villes françaises à se tourner vers une utilisation plus rationnelle de la ressource via la mise en place de compteurs d'eau, la limitation de l'accès à l'eau gratuit en ville, etc.

À Grenoble au contraire, les technologies de biopouvoir utilisées par l'État ont un impact différent du fait de l'abondance et de la qualité exceptionnelle de la ressource. La ville choisit

⁴⁰³ En effet, pour répondre aux critères de qualité de l'eau, les villes font le choix d'utiliser des ressources superficielles à proximité des lieux de distribution tout en faisant appel au génie sanitaire, alors en plein développement, c'est-à-dire en installant des dispositifs de traitement de l'eau (ozone, chlore, ultra-violet, etc.). Le coût du traitement de l'eau est en partie amorti grâce à des adductions d'eau superficielles moins coûteuses que l'adduction de sources lointaines. Néanmoins d'une façon générale, ce mouvement a pour conséquence d'augmenter les coûts de fonctionnement des services et « conduit à affirmer le caractère industriel et commercial du service public » (BARRAQUE, *op.cit* : 8).

de faire jaillir l'eau en abondance, en développant les fontaines publiques, sans équiper les infrastructures de compteurs ni de robinets. Le service payant à domicile continue de coexister avec un service gratuit aux fontaines. La politique menée par Jay et ses successeurs (Charles Rivail, Félix Viallet et Nestor Cornier) met en avant la force d'un modèle non marchand, mais qui en réalité alimente les caisses de la municipalité.

La politique menée vise de manière plus générale à accompagner les transformations induites par l'évolution des usages de l'eau dans les sphères publique (nettoyage des rues, applications médicales à l'hôpital, pratiques sportives) et privée (développement des salles de bains et des équipements de propreté corporelle, etc.) sans prêter une attention particulière à l'utilisation de la ressource hydrique. Ainsi, la consommation des ménages abonnés ne fait pas l'objet de contrôles stricts : la municipalité tolère des écarts importants, en moyenne le double, entre débits souscrits et consommés⁴⁰⁴. Les 230 bornes-fontaines et 336 bouches de lavage [en service à la fin des années 1910 fonctionnent] « nuit et jour et jour et nuit à gueule bée, débitant au total 120 à 150 litres par seconde » en été comme en hiver ; les « fontaines monumentales [coulent] au maximum de leurs orifices, ainsi que les jets d'eau des jardins publics qui [jaillissent] superbement jusqu'à 10 ou 12 mètres de hauteur » (AUAG, 1968). Les établissements militaires, les couvents, les hôpitaux, les services publics bénéficient également de fournitures gratuites, aucun comptage de l'eau n'étant effectué.

D'après Albert MARCHAND (1968a : 12) :

« Grenoble [est alors] la seule ville de France et même d'Europe, Rome exceptée, qui donnât l'impression d'user de ses ressources en eau avec une générosité et une munificence comparables à celles des antiques cités de l'Empire romain, telles que Rome, Vienne et Lyon ».

Néanmoins, cette volonté de prodigalité affichée par la municipalité est quelque peu contrariée par un actant, le déficit hydrique exceptionnel de l'été 1911, qui affecte le débit des sources de Rochefort⁴⁰⁵. En effet, cet événement rend impossible l'alimentation des étages les plus élevés des habitations, principalement occupés par des ouvriers. Des critiques visant la municipalité de Nestor Cornier (1910-1919) émergent, l'accusant de conduire une politique bourgeoise. La ville réagit cependant rapidement à ces accusations puisque dès 1912 de nouveaux drains sont effectués et le débit presque doublé. Nestor Cornier ne tire cependant aucune leçon de l'épisode de 1911 en matière de rationalisation des usages

⁴⁰⁴ L'abonnement au compteur est alors l'exception puisque sur les 1 000 abonnés que compte le service à la fin des années 1910, moins de 500 ont effectivement un compteur en service.

⁴⁰⁵ Les sources de Rochefort, implantées sur les communes de Varcès, d'Allières et de Risset sont les sources de la ville de Grenoble.

hydriques municipaux. Au contraire, on assiste à une multiplication des projets hydriques⁴⁰⁶ et, la reconnaissance officielle la même année du mode de gestion en régie par l'État, renforce la confiance de l'équipe municipale dans la pertinence du modèle de gestion mis en place⁴⁰⁷, très éloigné d'un système marchand au coût complet.

Ainsi les deux premières décennies du XX^e siècle voient la configuration hydroterritoriale de la ville évoluer. La première évolution est marquée par la solidification du pouvoir hydrique de la ville qui capitalise sur les investissements réalisés par la municipalité Rey. En coulant davantage, l'eau renforce d'autant le pouvoir des élus locaux. La ressource hydrique devient ressource territoriale pour la municipalité et permet la constitution d'un service public d'eau potable caractérisé par la prodigalité de l'action hydrique municipale et la volonté de faire de l'eau, une ressource financière⁴⁰⁸ et plus largement symbolique pour la municipalité. La situation de Grenoble se différencie de celle de la plupart des villes qui, au contraire, financent largement le service grâce aux impôts. Ce glissement vers une configuration hydroterritoriale considérant à la fois l'eau comme une ressource financière pour la ville et comme un bien non marchand est permis par la mise en place d'un service à l'usager devenu payant.

Ensuite, cette première évolution en entraîne une seconde puisqu'en vertu du principe dialogique, la politique locale basée sur une croissance exponentielle de l'offre en eau crée aussi des externalités négatives. La crise de 1911 est un signe des limites du modèle hydrique mis en place par la municipalité. Cette crise s'explique par la représentation qu'ont les acteurs territoriaux de la ressource hydrique qui les rend incapables de considérer l'eau comme une ressource épuisable localement et comme un actant disposant d'une dynamique et d'une histoire qui lui est propre. Pour les techniciens du service, les crises s'expliquent par le manque d'investissement financier de la ville dans des réseaux performants. Deux explications supplémentaires à cette crise méritent d'être mentionnées : - l'absence d'attention portée au régime hydraulique de la ressource (la qualité des captages et les

⁴⁰⁶ Le maire consacre une partie de la suite de son mandat à relancer le projet d'Hugues Berriat (1835-1842) visant à faire de Grenoble, une grande station thermale au cœur des Alpes. Il soutient également activement l'aménagement d'un barrage sur le Drac au lieu-dit le « saut du moine » en vu « de donner satisfaction aux besoins de force motrice des usines nouvellement construites ou projetées dans le voisinage de l'agglomération industrielle de Pont-de-Claix » (DUCREST, 1921 : 201).

⁴⁰⁷ Circulaire ministérielle du 17 décembre 1911 relative à la fixation de la redevance annuelle due par les communes gérant elles-mêmes leurs services d'eau potable.

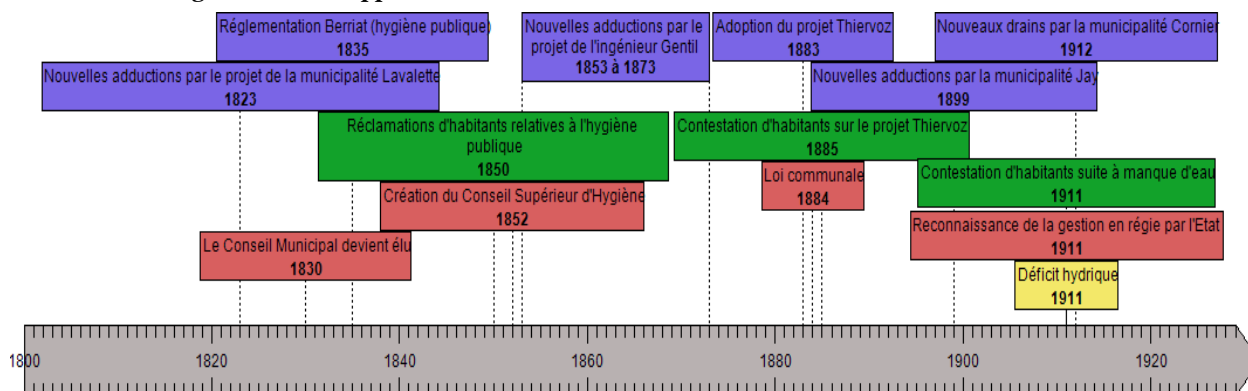
⁴⁰⁸ Ainsi, le produit des abonnements passe entre 1900 et 1910 de 284 292 à 410 988 francs de recette, représentant près de 10 % des recettes de la ville, chiffre qui contraste fortement avec les 5951 francs de recettes de 1860 (BARET-BOURGOIN, 2005, p.25).

facteurs climatiques ne sont jamais pris en compte); - le manque de questionnement des usages de l'eau (exponentiels) des administrations, des industriels et des habitants.

La troisième évolution qui modifie structurellement la configuration hydroterritoriale de la région grenobloise est l'affirmation de l'usager comme nouvel acteur du pouvoir hydrique urbain. En proposant l'eau à domicile, les communes soumettent les habitants à un ensemble de normes sociales auxquelles ils doivent se plier (imposition d'une solution d'approvisionnement, paiement d'un tarif, relève du compteur à domicile, etc.). Le rôle des habitants passe alors d'organisateur de l'accès à l'eau à une échelle privée ou de voisinage, à celui d'usagers d'un service et de vigie de la politique hydrique menée par la municipalité. Les nombreuses contestations observées à Grenoble lors de la généralisation de l'eau à domicile témoignent de ce changement. On observe en retour, l'instrumentalisation par les élus locaux d'un discours social et progressiste qui tend à calmer les contestations.

Enfin, il faut rappeler que dans ces évolutions, le rôle de l'État apparaît à la fois important pour l'imposition de technologies de biopouvoir qui passent par la mise en place de services d'eau organisés sous forme de solidarité hydrique de club à dominante publique par les municipalités, et auxiliaire concernant les modalités d'organisation et de fonctionnement de ces services. Ceci s'explique par la coexistence des deux types de gouvernamentalité utilisées par l'État à cette époque : la gouvernamentalité de type biopouvoir et la gouvernamentalité de type libérale «laisser-faire». L'État impose des objectifs, mais laisse les communes s'organiser librement. Ainsi, à Grenoble, la ville met elle-même en place des mécanismes de type biopouvoir et suivant une logique qui lui est propre. L'extension des services d'eau par l'auto-éco-organisation continue de dominer sur la logique d'extension par le contrôle. Ceci permet d'expliquer dès cette époque, l'émergence d'un pouvoir hydrique urbain fort ne se laissant pas dicter sa loi par l'État.

La **figure 3.2.3** résume l'action publique hydrique à l'échelle de la ville de Grenoble au cours du XIX^e siècle, et jusque dans les années 1920.

Figure 3.2.3 : L'approvisionnement en eau à Grenoble au cours du XIX^e siècle


Légende : en mauve : action publique hydrique de la municipalité ; en rouge : Normes Générales et Impersonnelles du PAPH d'équipement ; en vert : action hydrique des habitants ; en jaune : événements naturels

Source : Construction de l'auteur, 2016

2.5. L'accès à l'eau dans la région grenobloise : des formes de gestion de l'eau très territorialisées

Comme à Grenoble, c'est également à partir du milieu du XIX^e siècle et jusqu'aux années 1920 que les communes de la banlieue grenobloise naissante se saisissent de la question de l'accès à l'eau. Avant cette époque, les habitants s'alimentent en eau en se passant de réseau (sources et puits privés, récupération d'eau de pluie, etc.) ou par des formes de solidarité hydrique communautaire à dominante privée.

Au début du XX^e siècle, toutes les communes sont d'une envergure modeste, ne dépassant pas les 3 000 habitants pour les plus peuplées (Saint-Egrève, La Tronche) et ont un faible dynamisme démographique⁴⁰⁹. On note néanmoins le cas particulier des communes de Pont-de-Claix (qui passe de 900 habitants en 1900 à près de 1 600 en 1920⁴¹⁰) et de Fontaine (qui passe de 1 700 habitants en 1900 à plus de 6 700 en 1930).

Dans ce contexte, l'État est mû par deux principes d'action. D'une part, il use de technologies de biopouvoir qui cherchent à améliorer l'hygiène de la population en incitant

⁴⁰⁹ Seule exception, Vizille compte 4 950 habitants en 1901. Le taux d'évolution démographique est compris entre 0,75 % par an pour Pont-de-Claix et Saint-Egrève et jusqu'à 1,6 % par an pour les communes de La Tronche, Fontaine et Saint-Martin-d'Hères. Pour la majorité des communes, le nombre d'habitants est stationnaire (Échirolles, Claix, Gières, etc.) ou en régression.

⁴¹⁰ Ce dynamisme découle notamment de la décision du gouvernement d'installer à partir de 1915 une usine de production de chlore à destination de l'armée française pour la construction des obus. Cette usine dont la production de chlore, hydrogène et soude démarre en juin 1916 produit industriellement des armes chimiques pour les besoins de la Première Guerre Mondiale.

les communes à intervenir dans le domaine de l'eau et en contrôlant les Normes de qualité ; d'autre part, il laisse les communes intervenir librement en usant de technologies de pouvoir de type libéral « laisser-faire ».

Pour répondre aux injonctions de l'État, les communes tentent d'intervenir dans le domaine de l'approvisionnement en eau. Les plus riches d'entre elles se limitent à l'organisation de lavoirs collectifs et/ou d'infrastructures sommaires complétées par des réseaux privés⁴¹¹.

Encadré 3.2.1. Extrait d'entretien avec le maire de la commune de Saint-Pierre-de-Mésage

« La commune de Saint-Pierre-de-Mésage est à partir des années 1860 desservie en eau par des bassins alimentés par un ruisseau provenant des lacs de Laffrey ainsi que par une source sur le haut de la commune ». [...]

« Les habitants s'alimentaient alors en eau directement auprès des bassins ou du ruisseau et au seuil ». [...]

« Au début du XX^e siècle, le ruisseau a été pollué par des égouts qui ont été jetés dans le ruisseau. Ça a pollué l'eau. Il y a eu des fièvres typhoïdes et il y a eu 14 morts. Le préfet a interdit l'utilisation du ruisseau et c'est là que la commune a commencé dans les années 1930 à dire qu'il fallait trouver une autre ressource en eau pour la commune. Les habitants ont cherché. Ils ont trouvé de l'eau sur la source de Fongiarde, mais se sont rendu compte que c'était une résurgence du ruisseau. À nouveau le préfet a dit que comme l'eau provenait du même ruisseau, la commune ne pouvait pas l'utiliser. Les habitants ont essayé de chercher de l'eau dans le même coin et ils sont remontés plus haut juste sous la route de Laffrey. Ils ont trouvé une source qui alimentait une seule maison. La commune a acheté et capté la source en laissant un droit d'eau pour la ferme. Cette source a alimenté le village en eau jusqu'à l'arrivée du SIERG ».

Source : Construction de l'auteur d'après entretien, 2017

Mais, très souvent, ce sont des formes de gestion hybrides qui sont mises en place, entre gestion publique, communautaire et privée.

Sassenage fait figure de précurseur en matière d'interventionnisme public hydrique (hors lavoirs publics), puisque dès 1830, la municipalité de 1 200 habitants accompagne l'initiative privée portée par les riches propriétaires du secteur qui souhaitent construire un réseau pour approvisionner la population. C'est alors une forme de solidarité hydrique communautaire à dominante publique qui est mise en place. Les contributeurs privés financent les deux tiers des coûts de construction et d'exploitation des réseaux, la commune supporte le reste. Cependant, les moyens financiers limités de la commune (faiblesse des ressources et du capital économique) ne lui permettent pas de faire appel à des entreprises de travaux. Une solution *ad hoc* est trouvée, elle consiste en une participation communautaire des habitants en échange de droits des usagers sur la ressource. Une centaine de Sassenageois participent au creusement de la voirie et à la pose des canalisations, en échange de quoi la commune leur cède des conventions de concession attachées à leurs propriétés en vertu desquelles ils

⁴¹¹ Dans ce cas, le recours à des sources locales (ou le cas échéant à des ressources superficielles) est privilégié pour des raisons financières.

bénéficient d'un accès gratuit à l'eau à vie⁴¹². On retrouve ce même type de forme de solidarité hydrique communautaire dans d'autres communes⁴¹³.

À Claix, les formes de solidarité hydrique communautaire à dominante publique et privée cohabitent également, mais l'hybridation des modèles est moins forte (nous proposons plutôt de parler dans ce cas de modèle mixte). Le territoire communal dispose de ressources hydriques très importantes. Entre 1850 et le début du XX^e siècle, les habitants créent cinq syndicats privés⁴¹⁴, pour satisfaire à la fois les besoins des agriculteurs locaux et de la population. Début 1900, le centre-bourg fait l'objet d'une desserte publique (forme de solidarité hydrique élargie à dominante publique), alimentée par la source des Jayères tandis que d'autres quartiers sont alimentés par l'eau issue des sources du ruisseau de la Fayolle. La multiplicité des formes de solidarité hydrique demeure de façon subsidiaire dans les années 1920 et s'explique principalement par la topographie du territoire et l'existence de hameaux isolés.

Encadré 3.2.2. Extrait d'entretien avec le président du syndicat privé XX sur la commune de Claix

Le syndicat est le plus important de la commune, regroupant une centaine de syndicaux pour une consommation facturée de 425 litres d'eau par minute. Le syndicat s'est d'abord organisé de manière informelle vers 1850, regroupant une trentaine de personnes, dont deux riches familles paysannes natives de la commune. Puis, un entrepreneur s'est porté acquéreur du terrain de sept hectares sur lequel se trouvait la source. Le syndicat s'est alors officialisé en établissant son siège social à la mairie de la commune et en rédigeant des statuts, autorisés par délibération du 18 avril 1904. Cette délibération a octroyé à l'entrepreneur « le droit de canaliser et distribuer sur toute l'étendue de la commune les eaux captées sur les terrains à charge à lui de fournir gratuitement 22 litres minute à la commune ». Les syndicaux ont fait appel à un entrepreneur grenoblois pour l'établissement de la conduite de 8,5 km de long. La ville s'est dès la création du syndicat, portée acquéreur de droits d'eau. Ainsi, les eaux du syndicat, captées au-dessus de Malhivert sur le haut de la commune, ont permis d'alimenter agriculteurs locaux, habitants du bourg, des quartiers de la Balme, du Pont Rouge et jusqu'au pont de Claix.

⁴¹² Les droits et obligations de chacune des parties sont mentionnés dans les titres. En 2014, la commune continuait d'octroyer environ 15 000 m³ par an d'eau gratuite (incluant le règlement des redevances Agences de l'Eau par la collectivité) aux 30 propriétés justifiant encore des titres de 1832.

⁴¹³ À Saint-Egrève et Proveysieux, la découverte en 1860 par Adolphe Muguët des sources de Bréduire et Châtelard conduit à la constitution d'un syndicat privé qui se transforme en Association Syndicale Libre (ASL) puis en Association Syndicale Autorisée (ASA) dans les années 1930 au sein de laquelle les deux communes ont des parts au côté d'un regroupement d'habitants propriétaires de droits d'eau. Le réseau de distribution ainsi construit est la propriété des habitants qui participent directement à la gestion de la ressource et à la fixation des tarifs. À Meylan, la situation est quasiment identique. Un syndicat privé est créé par des habitants visant à capter la source de Fontaine-Galante. La commune de Meylan prend des parts entre 1875 et 1880 afin d'alimenter les trois principaux hameaux de cette commune qui compte alors 1 000 habitants. En 1883, le réseau est étendu et des fontaines publiques sont créées sur dix sites de la ville. Elles sont cofinancées par la collectivité, par une subvention de l'État, mais aussi par les souscriptions des particuliers propriétaires de droits d'eau. Le syndicat de Fontaine-Galante est bientôt rejoint par des habitants des communes de Corenc et de La Tronche.

⁴¹⁴ Deux petits syndicats alimentent 8 à 10 foyers chacun, tandis que le syndicat XX dessert près de 100 familles implantées dans la partie nord de la commune (SOGREAH, 1962 : 10). Il faut également préciser le cas de nombreuses habitations qui sont alimentées par des sources privées.

Concernant votre rapport personnel historique et actuel au syndicat

« Je suis issu d'une famille, les XX qui était avec une autre famille les plus gros propriétaires de droits d'eau de la commune. Nous, on avait 30 litres par minute. Jusqu'à l'arrivée de l'eau communale, l'eau arrivait par des caniveaux jusqu'à notre bassin, elle parcourait 300 mètres. On a eu l'eau à l'évier avec l'eau communale. Mais on continuait d'aller chercher l'eau du syndicat au bassin pour se laver, faire le ménage. Quand ma mère a fait construire l'école de Malhivert, elle a fait don de 2 litres minute pour financer les travaux. Sur les 15 litres que l'on avait, depuis cette époque on n'en a plus que 13. C'est comme ça que la commune a augmenté ses droits d'eau de 2 litres par minute. Sinon, moi personnellement, et c'est un comble, je n'utilise pas l'eau du syndicat. J'ai une source privée chez moi. Pour arroser mes fraises, je n'ai pas besoin de plus ».

Concernant l'arrivée de l'eau publique à domicile

« C'est sûr que l'arrivée de l'eau de la ville a changé les habitudes. Les gens ont arrêté de boire les eaux du syndicat, quoique pas tous, j'en connais encore quelques-uns qui ne sont pas raccordés à l'eau publique et beaucoup qui mettent encore cette eau dans le pastis. Il y a notamment une mémé qui boit l'eau, se lave avec et l'utilise depuis 85 ans. Elle n'est plus très alerte, mais à ma connaissance elle ne souffre pas des intestins. De toute façon, les vieux, avant, ils ne se souciaient pas de la qualité de l'eau, car ils n'en buvaient pas. Claix était un gros producteur de vin, il y avait des vignes partout ici, sur tous les coteaux. Mais c'est vrai qu'avec l'arrivée de l'eau de la ville, les gens ont été laxistes avec leur eau privée. Beaucoup de syndicaire ont cédé leur eau à la commune. En échange, ils ont eu des avantages pour le paiement de l'eau communale pendant 30 ans. Récemment, il y en a qui sont venus me voir en me disant qu'ils voulaient racheter de l'eau du syndicat. Je leur ai dit que ce n'est plus possible comme les droits appartiennent maintenant à la mairie. Je leur ai dit que c'est de leur faute, ils n'auraient pas dû vendre ».

Concernant l'implication des syndicaire

« [Au début du XX^e siècle], les réunions du syndicat des eaux avaient lieu le dimanche à la mairie en face du bistrot et de l'église. Comme ça, les quelques-uns qui allaient à l'église venaient après la messe, les très nombreux qui aillaient au bistrot venaient aussi. Le mec qui ne venait pas avait une amende. Ils avaient tous l'information, car on donnait la pièce au garde champêtre et au facteur. Pourquoi ? Parce que le facteur distribuait les convocations gratuitement à la main pour les réunions en plus de son courrier. Et le garde champêtre, lui, il allait durant sa tournée voir les vannes et surveiller les installations. Il regardait que personne n'aille bricoler les vannes. On donnait cinq francs au facteur et cinq francs au garde champêtre. Ces pratiques étaient très courantes à l'époque ».

Concernant les règles de fonctionnement

« Les règles sont simples. L'association gère le réseau principal. Ensuite, le propriétaire sur sa copropriété fait [de son eau] ce qu'il veut si ce n'est que le syndicat mesure le débit qu'il prend au moyen d'une jauge. Pour bénéficier des eaux du syndicat, il faut un acte notarié. La règle est stricte, le syndicat n'accepte aucune personne qui serait prête à payer, mais ne serait pas titulaire d'un acte. L'acte est nominatif et s'éteint au bout de 30 ans. Un arrêté est pris dès qu'il y a départ ou arrivée d'une personne. Quand un syndicaire abandonne son eau, le syndicat a un droit de préférence pour le rachat et la revente de son droit d'eau et de l'acte qui y est associé. Dans la pratique, le syndicat laisse très majoritairement les droits d'eau attachés à la propriété, car c'est un argument qui peut aider pour la vente de la propriété et donc du droit d'eau ».

Concernant le non-respect des règles

« Les gens qui ne paient pas leur eau, on leur envoie l'huissier. Si ça ne suffit pas, la commission se réunit et enlève la jauge du titulaire du droit d'eau. On ne fait pas de sentiment. Si le titulaire du droit peut de nouveau payer, il peut bénéficier à nouveau des eaux du syndicat à la condition qu'il paie à sa charge de nouveau le raccordement. Il y en a aussi qui font des branchements clandestins sur le réseau ou qui cachent les tuyaux d'alimentation dans leurs bassins afin qu'on ne voie pas ce qu'ils consomment. Sur ce dernier cas, quand on estime qu'ils ont dépassé de 50 % le quota prévu, on coupe l'eau, c'est prévu dans les statuts. Pour les branchements clandestins, c'est compliqué à identifier, il faudrait visiter toutes les caves des clairois. Mais il y a une méthode quand on a un doute. On met de la fluorescéine [colorant permettant de retrouver le cheminement des réseaux mal connus] dans le réseau et on regarde si la personne est connectée ou non au réseau ».

Source : Construction de l'auteur d'après entretien, 2017

Les services d'eau prenant une forme de solidarité hydrique communautaire fonctionnent à l'échelle de hameaux, de quartiers et rarement à l'échelle de la commune tout entière. Ceci s'explique par le fait qu'il s'agit d'initiatives d'habitants qui n'ont pas nécessairement intérêt à généraliser la desserte en eau à l'échelle de la collectivité.

Dans le cadre de ces solutions communautaires, un ensemble de règles spécifiques permet de limiter les comportements non coopératifs et de garantir à chacun ses droits d'eau. Parfois comme à Claix, plusieurs de ces organisations se retrouvent en charge de l'alimentation en eau de la collectivité aux côtés de la mairie.

On remarque que l'initiative communautaire est présente lorsque la ressource est abondante localement, qu'elle est captable facilement (sources) et que la topographie est favorable (gravité).

La plupart du temps, l'accès à l'eau communautaire ou publique, ne permet pas de desservir l'ensemble des habitants de la commune, faute de moyens financiers.

Par exemple, la commune de Saint-Martin-d'Hères construit une première conduite de distribution d'eau en 1891 à partir de la source Tronel qui permet de desservir les habitants du quartier de la Croix-Rouge, mais ne permet pas de généraliser l'accès à l'eau dans la commune, faute de financements disponibles. Vizille fait de même en alimentant à partir de 1899 le cœur de ville par la source du parc du château dite de la Dhuy, elle-même alimentée par le trop-plein de la nappe phréatique. Cependant, du fait du manque de financements, des formes de solidarité hydrique communautaires continuent à exister pour desservir certains quartiers via des sources provenant des massifs avoisinants. À Villard-Bonnot, l'eau est directement puisée dans le ruisseau de Vorz, mais cette solution s'avère insuffisante pour couvrir les besoins en eau des 1 600 habitants que compte la collectivité en 1885. À Pont-de-

Claix, commune devenue indépendante en 1871⁴¹⁵, le premier maire (par ailleurs industriel patron de papèteries), Paul Breton, cherche à dégager un budget pour faire des travaux d'adduction en eau nécessaires au développement de son industrie. Dès 1875, il développe une première adduction à partir de la source des Jaillères.

Ces solutions locales d'adduction au moyen de sources communales, puits ou prélèvements superficiels sont plébiscitées par les communes, car il s'agit de solutions peu onéreuses et à la technicité faible, seules solutions à la portée de ces petites collectivités. Cependant, dès cette époque des problèmes de pollution se posent, comme ceux mentionnés à Sassenage et à Saint-Martin-d'Hères.

Christelle PEZON (2000 : 41) rappelle que le choix de l'eau de source s'explique également par le fait qu'il génère peu de conflits d'usages du fait de la faible densité d'habitants dans les zones montagneuses et surtout, parce qu'il conditionne le versement de subventions par l'État à partir de la loi du 15 février 1902.

Autre cas de figure, lorsqu'aucune ressource suffisante n'est présente à l'échelle de la commune, des accords sont parfois noués avec les collectivités voisines. Il y a alors imbrication territoriale des sources (REYNARD, 2000) avec un découpage hydrographique différent du territoire communal. Le cas le plus emblématique est celui de Claix qui est alors le principal fournisseur d'eau des communes de l'agglomération, et ce, jusqu'à la modernisation de Rochefort. Ainsi, Échirolles et Pont-de-Claix achètent en commun un captage aux Jayères sur la commune de Claix⁴¹⁶. Fontaine et Sassenage se fournissent également auprès de la commune.

Autre exemple, Domène alimente sa population par les sources du Pleuret, situées sur la commune de Revel. Le Hameau des Vouillants à Fontaine, est desservi par la source du Bouteillard situé sur la commune de Pariset⁴¹⁷. À Champ-sur-Drac, une partie des habitants est alimentée à partir de 1906 par trois sources situées sur le territoire de la commune voisine de Notre-Dame-de-Mésage. Il existe de très nombreux autres exemples de l'activation d'une proximité territoriale entre deux communes. Parfois, le captage de sources en dehors du territoire communal s'accompagne de la mise en place de marchés de l'eau, c'est-à-dire de négociations concernant un dédommagement pour l'occupation du domaine communal de la collectivité voisine. Ainsi, la commune de Varcès, qui abrite les captages de la ville de Grenoble, bénéficie dès l'ouverture du service en 1885, d'un droit d'eau lui permettant d'acheter son eau à un tarif préférentiel.

⁴¹⁵ La commune était avant rattachée à Échirolles, Champagnier et Claix.

⁴¹⁶ Cette solution perdurera jusque dans les années cinquante.

⁴¹⁷ La commune de Pariset est devenue Seyssinet-Pariset après la Seconde Guerre Mondiale.

L'évolution de l'approvisionnement en eau au sein de l'agglomération grenobloise repose sur un certain nombre de caractéristiques qui forment une configuration hydroterritoriale encore majoritairement disjointe de celle de la municipalité grenobloise. L'approvisionnement en eau de la population est assuré jusqu'au XIX^e siècle grâce des solutions privées ou communautaires. Le principe hologrammatique permet d'analyser cette situation comme reflétant la sociologie des habitants de ces communes qui disposent alors de faibles ressources financières et répondent largement aux caractéristiques d'une vie rurale communautaire. À partir de cette époque, les communes puis l'État vont se saisir progressivement de la problématique hydrique en contrôlant la qualité de l'eau via des technologies de biopouvoir tout en laissant perdurer des options hybrides entre réseau et solutions autonomes au sein desquelles les habitants sont directement chargés de la gestion de la ressource. Ces solutions d'approvisionnement en eau très territorialisées s'expliquent par les caractéristiques de la configuration hydroterritoriale de l'époque.

Première caractéristique déterminante, dans les communes jouxtant Grenoble, qui sont encore largement rurales et peu peuplées, la mobilisation par la municipalité des ressources (techniques, financières, naturelles) nécessaires à la construction d'un réseau de distribution publique fait souvent défaut. Le pouvoir hydrique urbain des élus est alors très faible (la majorité des élus sont alors issus du monde agricole, à l'image de la population). Il n'y a aucune coalition d'intérêts possible entre les élus de ces petites communes rurales et les élites urbaines de la ville de Grenoble qui vivent dans deux mondes fortement cloisonnés. Les collectivités les plus volontaires doivent user de leurs capacités de *leadership* pour fédérer et organiser des réponses adaptées qui relèvent d'un bricolage institutionnel entre intervention publique et initiatives communautaires et privées. Le pouvoir municipal se concentre dans un premier temps sur des infrastructures d'hygiène (lavoirs publics, fontaines, etc.), faute de moyens financiers. Souvent, les initiatives publiques, communautaires et privées cohabitent sans véritable coordination.

Deuxième caractéristique importante, l'État, usant à compter de la fin du XIX^e siècle d'un type de gouvernamentalité libéral «laisser-faire», s'affiche comme facilitateur des collectivités. Il définit un cadre juridique propice au développement des formes de solidarité hydrique à dominante publique tout en laissant les communes maîtresses de leurs choix. Parallèlement, l'État met en place des technologies de type biopouvoir afin d'améliorer l'hygiène publique. Ainsi, la loi sur l'eau du 8 avril 1898 étend à l'ensemble des eaux de surface la police des eaux auparavant exercée pour les seuls cours d'eau appartenant à

l'État⁴¹⁸ (PEZON, 2000 : 36). Cette législation joue un rôle dans la sécurisation des sources des différentes communes de l'agglomération, qui ne peuvent plus être accaparées par des propriétaires privés. *A contrario*, le PAPH porté par l'État ne dit rien du modèle de service d'eau à mettre en place et n'interdit pas les formes de solidarité hydrique communautaire à dominante publique ou privée. La logique d'extension par l'auto-éco-organisation (MORIN, 2005) domine alors largement la logique d'extension par le contrôle d'État. En résulte, un ensemble de normes de gestion de l'eau très territorialisées qui s'éloignent fortement des dispositions réglementaires prises par l'État.

Dernière caractéristique importante, le développement des réseaux publics dépend largement des particularités locales de la ressource (proximité des lieux de desserte et abondance) et de déterminants géographiques (environnement montagnoux, hameaux isolés, etc.). La ressource hydrique et l'environnement physique ont donc à partir de cette époque une dimension actante affirmée puisque ces caractéristiques influent directement sur l'approvisionnement en eau des habitants.

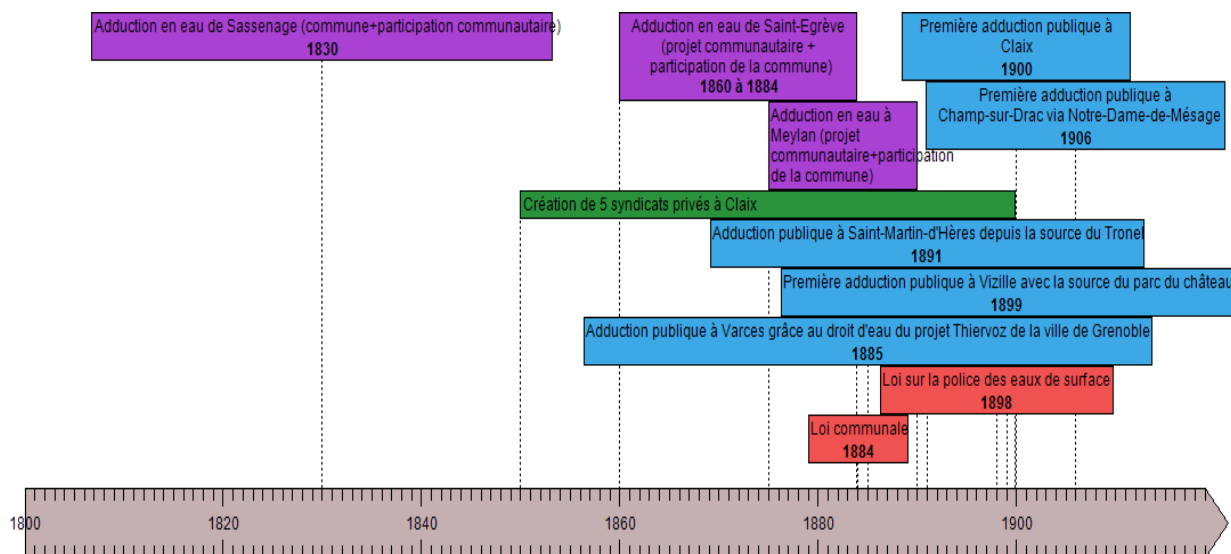
Les formes de solidarité hydriques découlant de cette configuration hydroterritoriale sont variées. La solidarité hydrique de club à dominante publique demeure réduite, faute de financement et d'expertise nécessaire. Même dans les communes où des projets d'adduction publique sont esquissés, les habitants continuent de jouer un rôle important, en participant aux travaux de la collectivité ou en étant associés à la gestion des ressources hydriques.

Des formes d'approvisionnement en eau privées (puits et sources) et de solidarité hydrique communautaire (ASA, ASL, syndicats privés) permettent à la majorité des habitants d'accéder à l'eau, mais suivant des modalités fortement différenciées (en termes de qualité, de quantité de ressource disponible et de coût par habitant).

La **figure 3.2.4** résume la logique d'approvisionnement en eau dans la région urbaine de Grenoble au cours du XIX^e siècle et jusqu'aux années 1920.

⁴¹⁸ Avec cette législation l'autorisation du préfet devient obligatoire pour tout ouvrage pouvant aboutir à une réduction du volume d'un cours d'eau ou modifier son débit (usine, barrage, moulin, etc.). Le préfet doit réaliser une enquête permettant d'évaluer les éventuels conflits d'usage dus à l'utilisation d'une même ressource.

Figure 3.2.4 : L'approvisionnement en eau dans la région urbaine de Grenoble au cours du XIX^e siècle



Légende : en bleu : action hydrique publique des municipalités ; en vert : action hydrique privée ; en mauve : action hydrique mixte ; en rouge : Normes Générales et Impersonnelles du PAPH d'équipement.

Source : Construction de l'auteur, 2016

Conclusion de la deuxième section du chapitre 3

Pendant plus de dix-huit siècles, le gouvernement municipal se saisit peu de la question de l'approvisionnement en eau de la population qui demeure une affaire communautaire et privée. La dimension actante de la ressource hydrique n'est pas complètement étrangère à cette situation, car les nombreuses inondations que connaît la région grenobloise font de l'eau une ressource menaçante et coûteuse pour les acteurs territoriaux. Seuls quelques grands hommes comme le duc de Lesdiguières, bénéficiant d'un pouvoir important (car disposant d'un capital social et économique) et d'une capacité de *leadership*, sont en mesure de mobiliser les ressources nécessaires à la construction d'infrastructures hydriques collectives (fontaines publiques). Pour autant et pendant très longtemps, Grenoble va demeurer une petite cité de province, pauvre et sale. Comme dans la plupart des autres villes françaises, c'est la révolution hygiéniste du XIX^e siècle qui va permettre aux acteurs territoriaux de modifier leurs représentations de la ressource en eau. L'amélioration des savoirs et des techniques, «l'époque du génie civil» pour reprendre les termes de Bernard BARRAQUE (2014), permet de faire de l'eau une ressource pour la ville et en conséquence, cela conduit à l'émergence d'une action publique hydrique. À partir de cette époque, l'État use de technologies de biopouvoir pour imposer l'hygiène de tous et obliger les municipalités à intervenir dans le domaine de l'eau.

Néanmoins, à Grenoble, l'approvisionnement en eau des habitants n'est pas vu comme une priorité. Du fait de l'abondance et de la qualité de la ressource (il suffit de creuser quelques mètres sous terre pour puiser l'eau), les solutions privées suffisent à garantir l'accès à l'eau des Grenoblois et à atteindre les Normes de qualité. De ce fait, les élus locaux se concentrent dans un premier temps sur l'eau comme enjeu et ressource pour le développement industriel du territoire. À ce titre, ils appuient principalement des projets de prestige (comme celui de faire de Grenoble une ville thermale) ou industriels (hydroélectricité). La gestion de l'eau reflète alors les rapports de pouvoir urbains.

Il faut attendre l'arrivée d'un maire ambitieux et d'une équipe technique municipale compétente pour voir Grenoble résoudre tardivement la question de l'approvisionnement en eau de la population. L'eau devient en peu de temps, un service public à domicile et payant, et une ressource territoriale pour la municipalité. En effet, et bien que les investissements dans les infrastructures aient été financés par les impôts, le service à domicile est très rapidement source de bénéfices pour la commune grâce aux importantes recettes d'exploitation du service. La ville maintient néanmoins des fontaines publiques accessibles gratuitement pour contenir l'agitation sociale contestant la mise en place d'un service payant. La question de l'égalité d'accès à l'eau des habitants émerge timidement. Le service public des eaux est au milieu du gué, la ville de Grenoble cherche à développer la desserte payante à domicile tout en garantissant une desserte gratuite à certains usagers (administrations et fontaines publiques) et en affichant la suprématie du modèle non marchand, en régie.

Les élus, en usant de technologies de biopouvoir, font alors jaillir l'eau dans toutes les rues pour faire de Grenoble une ville à l'hygiène irréprochable. Pour autant, certains quartiers de la ville demeurent exclus du service. En fait et en vertu du principe hologrammatique, il apparaît que la gestion de l'eau de la ville reflète alors largement le pouvoir urbain détenu par une petite bourgeoisie urbaine.

De plus, lorsque des années sèches surviennent, la ville est incapable de répondre aux besoins des Grenoblois y compris des plus fortunés. Ces problèmes d'approvisionnement résultent à la fois de la politique de prodigalité hydrique menée par la mairie et de son incapacité à se saisir de la question de l'eau en tant que ressource environnementale. Les élus locaux s'avèrent incapables de prendre en compte simultanément les dimensions antagonistes de la ressource en eau (« plus il y a d'eau/moins il y en a »). De ce fait, les pénuries d'eau entraînent de nombreuses plaintes qui font pression sur les élus locaux. En fin de compte, le service d'eau grenoblois se constitue donc autour d'enjeux territorialisés et d'un système local au sein duquel l'État ne joue qu'un rôle subsidiaire.

Dans le reste de la région grenobloise, les formes de solidarité hydrique privées et communautaires demeurent largement dominantes. Cette situation s'explique par la faible taille démographique des communes entourant Grenoble à cette époque, par l'environnement montagneux des communes de coteaux et du fait de l'existence de ressources hydriques municipales dont le captage est peu coûteux. Dans ce cadre, les communes se limitent souvent à un rôle de coordinateur des initiatives communautaires et privées (quand elles n'évitent tout simplement pas cette question faute de ressources). En conséquence, la région grenobloise fait l'objet de formes plurielles de solidarité hydrique (ce que nous proposons d'appeler une «hydrodiversité territoriale»). Ces formes d'approvisionnement en eau diverses reposent sur des rationalités, des structures cognitives et territorialités spécifiques portées par les acteurs hydriques territoriaux. L'équipement technique de ces services est également spécifique. L'État cherche à contrôler la qualité de l'eau, mais laisse les communes librement s'organiser au nom d'un mode de gouvernamentalité de type libéral «laisser-faire».

Au final, dans cette histoire locale, l'État n'intervient pas puis peu, uniquement en filigrane, venant accompagner l'action des collectivités en légitimant leurs initiatives⁴¹⁹ et en imposant des Normes de qualité de l'eau. Dans ce cadre, l'extension et le développement des services se fait alors très majoritairement par l'auto-éco-organisation.

L'absence d'intervention de l'État s'explique jusqu'au XIX^e siècle par le fait que l'eau est considérée comme une compétence exercée par les communautés d'habitants plutôt que par les pouvoirs publics. Ensuite et jusqu'aux années 1920, le faible interventionnisme de l'État s'explique par le climat économique libéral de l'époque. L'État doit seulement se préoccuper des questions de santé et de salubrité publique en ce que la résolution de ces problèmes est un moteur pour le développement économique.

Il faut également préciser que le faible impact du PAPH d'équipement s'explique par la configuration hydroterritoriale spécifique de l'agglomération grenobloise. À Grenoble, aucun problème de qualité de l'eau ne se pose. Ainsi, les lois sanitaires qui sont un élément déterminant dans l'affirmation du caractère commercial du service dans de nombreuses villes (du fait des coûts des dispositifs de traitement de l'eau qu'elles engendrent), n'ont que peu d'impact dans la région du fait de la qualité exceptionnelle de la ressource qui ne nécessite aucun traitement. De même, les textes qui esquissent la possibilité de regroupements

⁴¹⁹ C'est le cas avec l'avis du ministre de l'Intérieur du 7 juin 1877 qui reconnaît la possibilité pour les communes de gérer un service d'eau en régie. C'est aussi le cas avec la loi municipale de 1884 qui justifie l'intervention des communes dans le domaine de l'eau. C'est encore le cas avec la loi du 8 avril 1898 qui facilite l'accès aux sources privées pour l'alimentation en eau de la population. De nombreuses décisions du Conseil d'État vont également dans ce sens.

intercommunaux (lois de 1837 et de 1890) n'ont aucun effet dans l'agglomération grenobloise du fait de l'abondance de la ressource hydrique (qui est captable dans chaque commune) alors qu'ils jouent un rôle moteur dans d'autres régions à cause de la rareté des ressources hydriques disponibles⁴²⁰. Les caractéristiques de la ressource hydrique sont donc des actants qui permettent d'expliquer pourquoi les acteurs territoriaux ont pu mettre en place des services d'eau aux formes de solidarité hydrique différenciées en se souciant peu des préconisations de l'État. Aussi, il semble que dans l'agglomération grenobloise, le PAPH d'équipement mené par l'État est mobilisé par les acteurs territoriaux davantage comme une ressource que comme une contrainte.

Au terme de cette seconde section (**section 2**), nous avons ainsi pu montrer comment des solutions très territorialisées d'approvisionnement en eau ont été mises en place dans la région grenobloise, donnant naissance à une «hydrodiversité territoriale». Durant cette période, l'État n'a pas contraint les services à suivre un PAPH unique et standardisé (sauf en ce qui concerne la qualité de l'eau). Au contraire, il a accompagné la mise en place de profils d'eau différenciés en soutenant l'action des communes en ce sens. Aussi, on peut affirmer que ce programme minimal mené par l'État au nom de l'idéologie libérale du «laisser-faire» a conduit à renforcer le pouvoir des acteurs locaux sur l'eau et à faire émerger des modèles de gestion de l'eau territorialisés. Ce résultat est important, car il permet d'infirmer au moins pour la période allant jusqu'aux années 1920, les postulats contenus dans le PAPH de modernisation. Ce résultat pourrait faire l'objet de recherches complémentaires afin de confirmer et généraliser ce résultat pour renforcer sa scientificité.

La **figure 3.2.5**. propose une représentation simplifiée du système de gestion de l'eau de l'agglomération grenobloise jusque dans les années 1920.

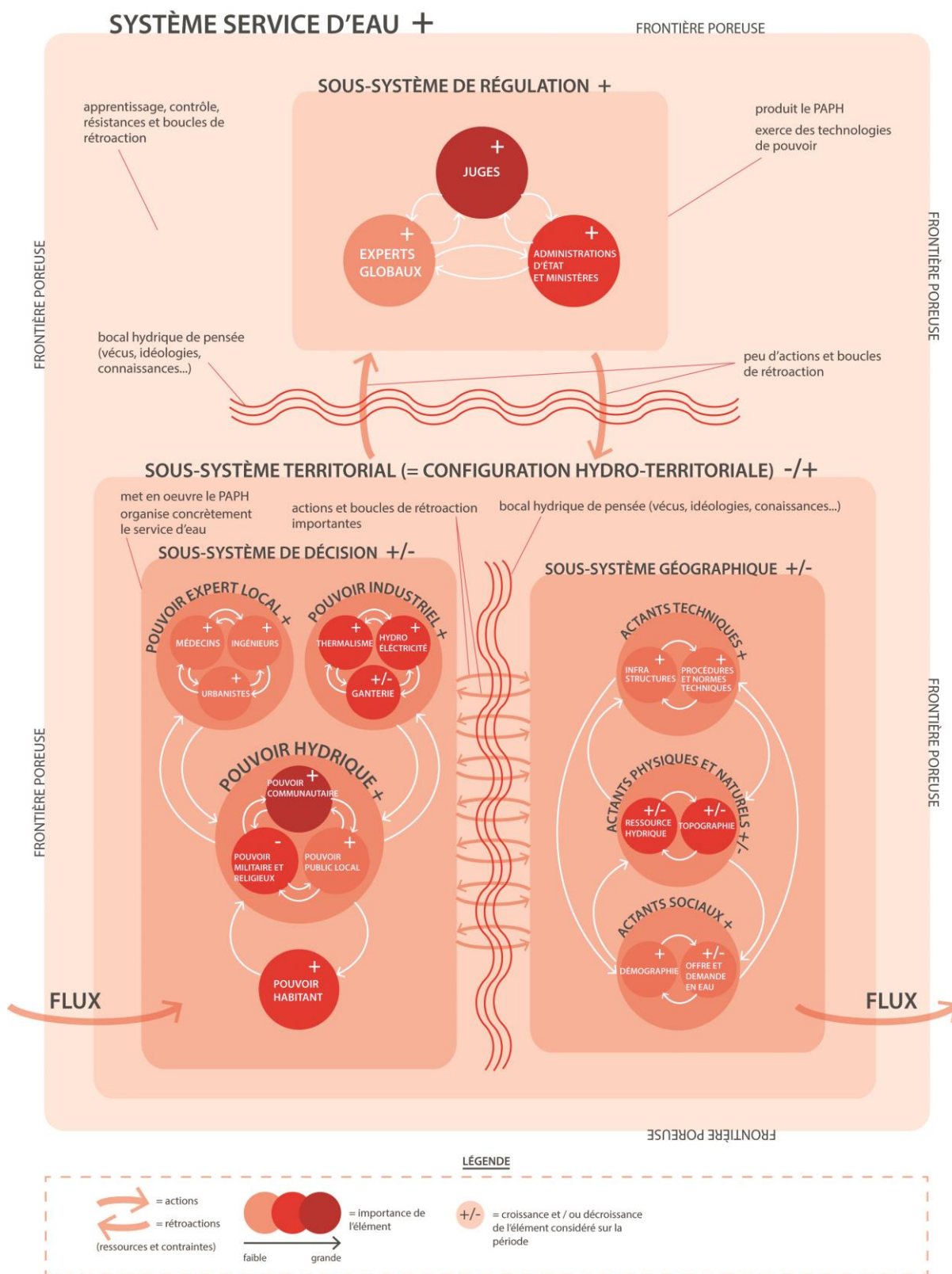
La **figure 3.2.6** résume les grandes étapes de l'approvisionnement en eau de l'agglomération grenobloise jusqu'aux années 1920.

La **carte 3.2.5** présente les formes de solidarité hydriques de l'agglomération grenobloise présentes dans les années 1920.

⁴²⁰ On peut ainsi rappeler que le premier syndicat intercommunal d'eau potable voit le jour en 1907 en Ardèche (PEZON et CANNEVA, 2009).

Figure 3.2.5. Approche systémique dynamique de la gestion de l'eau dans l'agglomération grenobloise jusqu'aux années 1920.

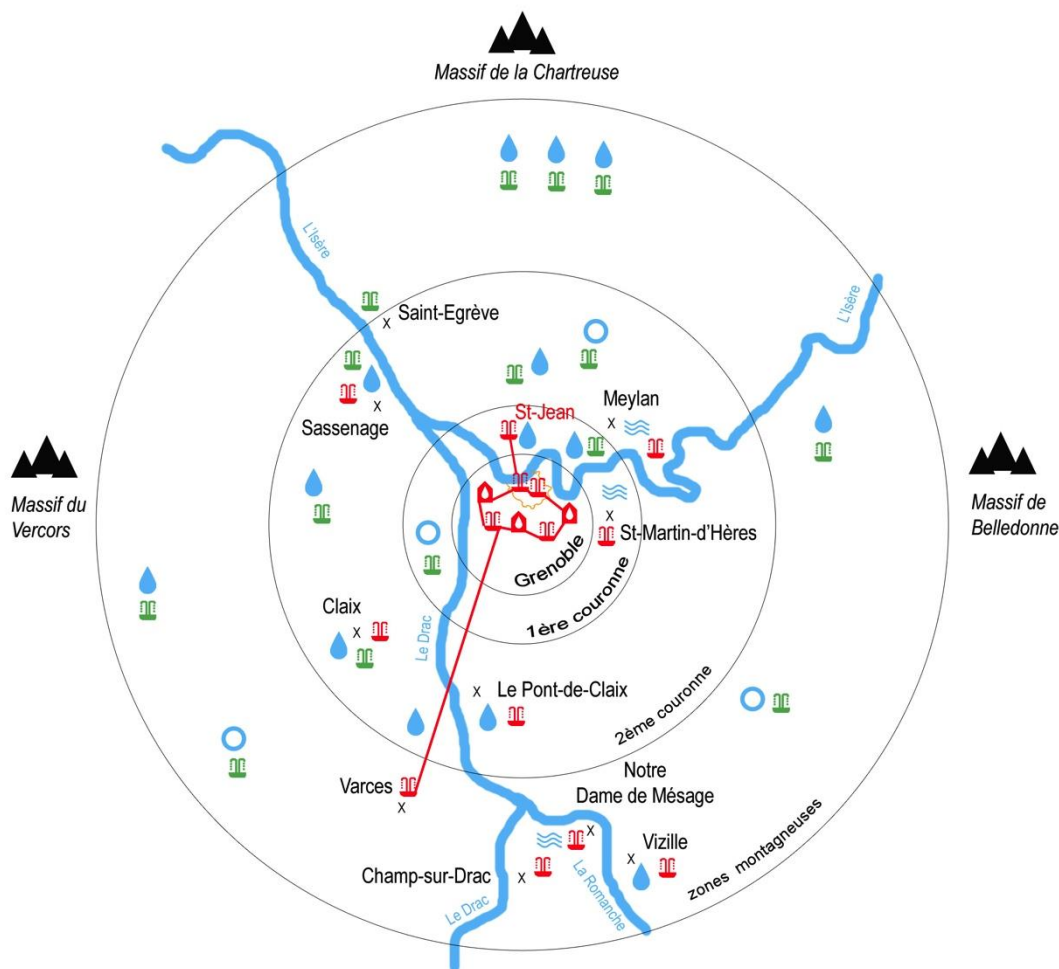
Approche systémique dynamique de la gestion de l'eau dans l'agglomération grenobloise jusqu'aux années 1920.










Source : Construction de l'auteur, 2017, d'après MOINE, 2005

Carte 3.2.5. Les formes de solidarité hydriques de l'agglomération grenobloise dans les années 1920

Les formes de solidarité hydriques de l'agglomération grenobloise dans les années 1920



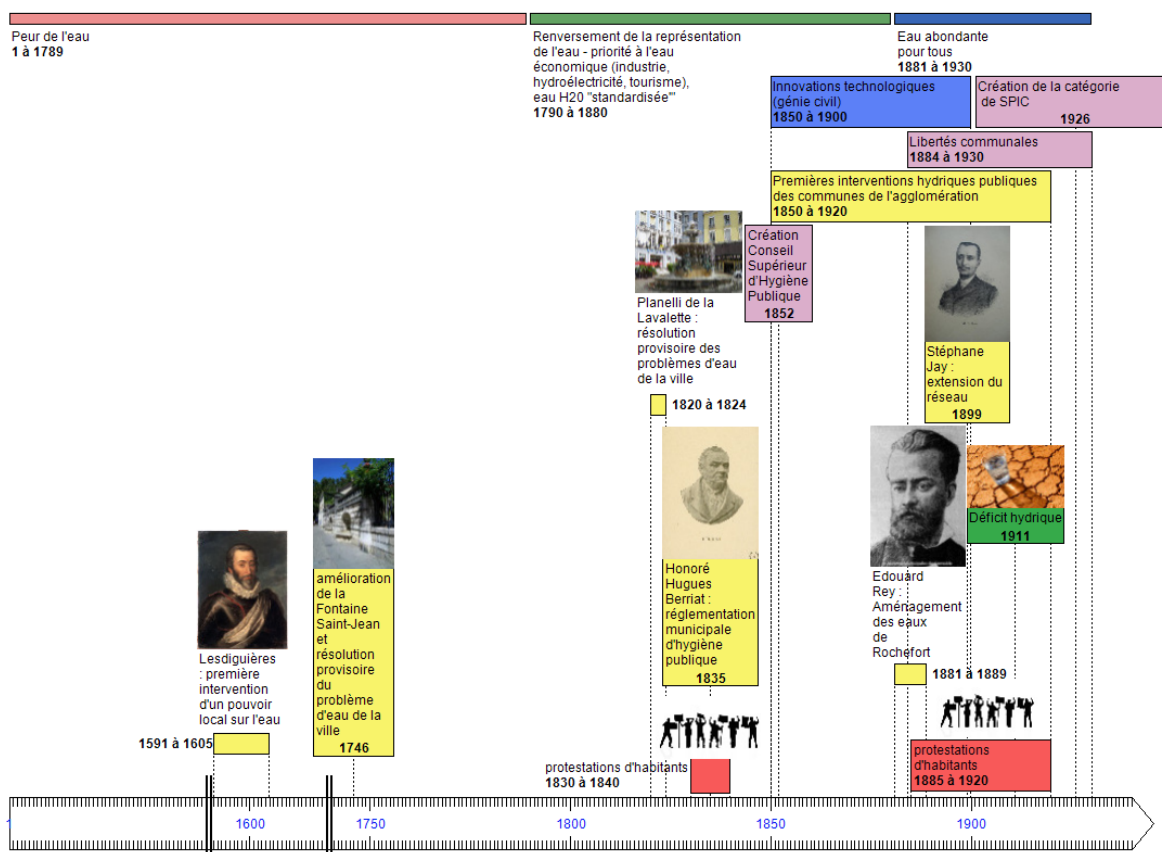
LEGENDE :

	Source		Forme de solidarité hydrique communautaire à dominante privée
	Forage		Forme de solidarité hydrique communautaire à dominante publique
	Cours d'eau		Fortifications (début XIXe s.)
	Eau à domicile		

A. Brochet, 2017

Source : Construction de l'auteur, 2017

Figure 3.2.6 : L'approvisionnement en eau de la ville de Grenoble et de son agglomération des origines de la cité jusqu'aux années 1920



Légende : en bleu : innovations technologues ; en vert : événements « naturels » ; en jaune : action hydrique municipale ; en rouge : protestations d'habitants ; en rose : cadre juridique imposé par l'État

Source : Construction de l'auteur, 2016

Section 3 : Le PAPH de généralisation ou l'accès à l'eau des années 1920 jusqu'aux années 1980

À partir des années 1920, le rôle de l'État dans la régulation de l'eau va progressivement se transformer mettant fin au PAPH d'équipement et le remplaçant par un PAPH de généralisation, qui comme son nom l'indique, vise la généralisation de la desserte en eau de la population française urbaine comme rurale. D'un côté, l'État va soutenir plus directement l'interventionnisme communal en matière hydrique, d'un autre côté, la rationalité des communes va être contestée et l'État va encadrer l'action hydrique des collectivités locales.

« Ce n'est pas la commune en tant que collectivité publique qui est attaquée – l'interventionnisme public est dès cette époque non seulement admis mais prôné. C'est la collectivité locale, dont la rationalité est contestée, qui doit s'effacer devant un État rationalisateur et modernisateur : les communes ne sont pas du côté du progrès » (PEZON, 2000 : 17).

Ainsi en 1926⁴²¹, l'État reconnaît officiellement au service d'eau le statut de Service public Industriel et Commercial (SPIC) qui répond à des critères juridiques bien définis. À partir de 1955, « [les communes] sont autorisées à intervenir plus largement dans l'économie locale en créant ou en participant financièrement à toute entreprise dont l'objet leur semble favorable à l'intérêt général » (*Ibid* : 103).

Mais, ces élargissements successifs des prérogatives communales sont suivis d'une extension équivalente du pouvoir de contrôle de l'État sur les communes, les administrations centrales assurant directement la tutelle des activités de production et de distribution d'eau potable. L'État encourage plus fermement la création de structures intercommunales, installe des services déconcentrés des ministères de l'Équipement et de l'Agriculture dans chaque département ou encore organise après-guerre, le contrôle technique, administratif et financier des services d'eau⁴²² (GUERIN-SCHNEIDER, 2011).

De nombreuses mesures de contrôle et d'encadrement du pouvoir des services d'eau sont mises en place :

- à partir de 1934, les subventions sont accordées aux communes uniquement si leurs projets sont compatibles avec les études du Génie rural⁴²³ ;
- à partir de 1935 le captage d'eaux souterraines destinées à l'alimentation en eau potable des campagnes est déclaré d'utilité publique à la condition *sinequanone* qu'il s'effectue en accord avec les prescriptions du ministre de l'Agriculture ;
- Une série de décrets-lois renforce, de 1935 à 1939, la tutelle financière de l'État sur les communes⁴²⁴ entraînant une augmentation du pouvoir des administrations centrales sur les services au détriment des préfets et des communes ;
- Durant la Seconde Guerre Mondiale, entre 1941 et 1947, les prix de l'eau sont bloqués par l'État ;

⁴²¹ Décret-loi du 28 décembre 1926.

⁴²² À partir de 1946, le ministre de l'Intérieur demande aux préfets de conduire ce contrôle avec le concours des services des Ponts et chaussées et du Génie rural (ces derniers privilégient le recours à la délégation de service public dès que des problèmes techniques se posent).

⁴²³ À ce sujet, les ingénieurs du Génie rural se saisissent de la question de l'eau en dressant dans chaque département un inventaire des ressources en eau afin d'éviter la survenue de conflits amont/aval entre communes limitrophes se partageant de mêmes ressources hydriques. « Le souci d'une bonne répartition des ressources se conjugue avec l'exigence d'une utilisation rationnelle des fonds alloués pour inciter les communes rurales voisines à réaliser en commun leurs travaux de captage et d'adduction » (PEZON, 2000 : 44).

⁴²⁴ Décrets-lois du 30 juillet 1937 et du 25 août 1937. Les tarifs des SPIC d'eau potable deviennent soumis à l'approbation préfectorale et peuvent dans certains cas spécifiques être relevés d'office par le ministre de l'Intérieur ou des Finances. Le ministre de l'Intérieur peut désormais se prononcer sur la résiliation d'une convention liant une commune et un concessionnaire en cas de déséquilibre budgétaire du service. La mise en place de règles comptables strictes limite les attributions des communes en régie simple.

- Après-guerre, les bureaux d'hygiène, qui doivent surveiller la qualité des eaux alimentaires, sont placés sous la tutelle du ministère de la santé. Dès lors, les règlements sanitaires départementaux remplacent les règlements municipaux ;
- Pour financer leurs infrastructures, les collectivités locales ont l'obligation de contracter des emprunts auprès des seules caisses publiques en s'appuyant sur le Fonds de Modernisation et d'Équipement avant que la Caisse d'Aide à l'Équipement des collectivités locales ne soit créée en 1966 (*Ibid* : 148). Les communes sont également incitées à amortir leurs investissements (mais en pratique très peu le font)⁴²⁵.

À noter également qu'à partir des années 1950, l'État différencie clairement services d'eau ruraux et services d'eau urbains. Cette distinction opère à un moment où les services déconcentrés de l'État et de la préfecture prennent le relais des administrations centrales dans la régulation des services d'eau. À ce sujet est créé en 1954 le Fonds National pour le Développement des Adductions d'Eau (FNDAE) pour résoudre la question du financement des services d'eau ruraux. Une taxe proportionnelle à la consommation d'eau est supportée par les usagers urbains bénéficiant de l'eau à domicile et permet de financer par le biais des services déconcentrés du Ministère de l'Agriculture les projets d'adduction des collectivités rurales. Ce principe de dissociation entre services urbains et services ruraux est repris dans l'adoption des réformes comptables⁴²⁶ visant à adapter le secteur communal aux méthodes des entreprises privées. Avec ces réformes, les régies doivent assurer l'équilibre des dépenses et des recettes, procéder à l'inventaire et l'estimation de leur patrimoine et mettre en place une comptabilité en partie double avec des budgets de fonctionnement et d'investissement. Néanmoins, la promotion de ce cadre marchand est fortement réduite pour les communes de moins de 10 000 habitants auxquelles est appliquée la comptabilité M11 simplifiée (et non la M12).

D'autres objectifs sont également poursuivis par ce PAPH de généralisation tels que l'augmentation de la taille des services, la recherche d'une égalité entre usagers dans les conditions d'accès au service d'eau ou encore la mise en œuvre d'une gestion globale de la ressource⁴²⁷.

⁴²⁵ « Les rapports des Chambres Régionales des Comptes observent régulièrement la sous-tarification des services d'eau et d'assainissement organisés en régie. Seules les régies d'eau des très grandes villes [respectent] la règle de l'équilibre des budgets de fonctionnement et d'investissement, les villes moyennes comblant les déficits d'exploitation de leurs régies autonomes grâce à leurs ressources fiscales » (PEZON, *op.cit* : 158).

⁴²⁶ Adoption des nomenclatures M11 et M12 en 1960-1965 et M0 en 1967-1969.

⁴²⁷ En matière d'organisation de l'administration, la ressource en eau a longtemps fait l'objet de compétences dispersées entre plusieurs ministères (énergie, transport fluvial, pêche, loisirs, alimentation, etc.). Un début de rationalisation a lieu à la fin des années 1950 et se concrétise finalement en 1971 avec le recouplement de toutes les compétences au sein d'une direction dédiée du Ministère de l'Environnement.

En résumé et en suivant Christelle PEZON (*op.cit* : 17), on peut caractériser le PAPH mené par l'État par trois idées maîtresses : – astreindre la gestion des services d'eau à l'équilibre budgétaire (ni profit ni déficit) ; - dépasser la maille communale pour rationaliser les choix techniques⁴²⁸ (promotion de la gestion syndicale) ; - gérer globalement la ressource. Une présentation détaillée du contenu du PAPH porté par l'État durant cette période est jointe en **annexe 16**.

Par ailleurs, il faut également rappeler que durant cette période l'évolution des modalités de régulation exercées par l'État a eu pour conséquence une montée en puissance de la délégation de service public, même si ce mouvement n'a pas ou peu touché l'agglomération grenobloise.

« La France, tout d'abord, a vu dans la seconde moitié du 20^e siècle se diffuser le système de délégation aux grands groupes de l'eau. Alors que la gestion par des entreprises privées, grâce aux contrats de concession ou d'affermage, concernait un nombre limité de grandes villes au début du siècle, elle s'est généralisée dans les petites villes puis dans les métropoles entre les années 1970 et 1980. [...] Entre 1951 et 1972, c'est l'État encore qui a contribué à l'extension réussie de la gestion par affermage : les collectivités peuvent déléguer la gestion du service, mais conservent la propriété des actifs. La compétitivité de l'affermage s'est intensifiée avec l'application des normes comptables de 1967 et de 1969 qui obligeaient tous les services publics gérés directement par les communes de plus de 10 000 habitants à équilibrer leurs budgets, tant pour les investissements que pour l'exploitation ; cette contrainte ne pèse pas sur les contrats d'affermage aux groupes privés. Par conséquent, la première vague de délégations a davantage concerné les villes moyennes ou les syndicats intercommunaux à la première couronne des métropoles, en pleine croissance démographique ; l'extension des réseaux devenait en effet une nécessité impérieuse et rendait l'affermage particulièrement intéressant. On pouvait confier l'exploitation de services intercommunaux à des entreprises tout en continuant à financer sur fonds publics les travaux d'extension. Cette solution est apparue plus avantageuse que la régie municipale et le taux de la population alimentée par ce dernier système s'est abaissé de 60 % à 45 % entre 1950 et 1976 (Pezon, 1999). Le mouvement s'est encore accéléré au cours des années 1990 » (PFLIEGER, 2009b : 104-105).

Ce PAPH de généralisation s'appuie principalement sur un mode de gouvernementalité libéral « interventionniste » (mais le recours aux technologies de type biopouvoir n'a pas pour autant disparu) et la régulation mise en place par l'État est de type administrative, c'est-à-dire que l'État commande hiérarchiquement les services d'eau tandis que les administrations étatiques les appuient et encadrent étroitement leurs actions. Il y a mise en

⁴²⁸ L'État incite les communes à se regrouper en syndicat afin d'améliorer l'investissement et donc l'équipement en réseaux d'eau. Néanmoins, cette politique ne produit que des effets très limités, les communes s'opposant « à un "reformatage" autoritaire à l'échelon local » (PEZON, 2000 : 349).

œuvre de dispositifs réglementaires caractéristiques de la bureaucratie. Les services d'eau ne doivent pas simplement respecter des Normes, mais s'appuyer directement sur les services de l'État pour prendre des décisions. La régulation s'exerce principalement via des IAP de type *hard-law*, plus spécifiquement via la jurisprudence du Conseil d'État. Le respect des IAP est garanti par la contrainte exercée par l'État et le caractère opposable du *hard-law*.

Il est cependant utile de rappeler à ce sujet que l'action de l'État sur le territoire s'inscrit plus largement à compter des années 1960 dans le cadre de ce que Michel CROZIER et Jean-Claude THOENIG (1975) ont caractérisé en termes de « système de régulation croisée ». Dans le cadre de ce système, l'État définit de façon centrale les Normes réglementaires et techniques propres à chaque secteur d'activité au sein des ministères et administrations centrales, puis ces Normes sont appliquées par les préfets et directeurs départementaux puis par les fonctionnaires de terrain. Les fonctionnaires de terrain disposent d'un pouvoir de coercition global sur les affaires publiques locales en octroyant notamment des dotations financières et avantages aux collectivités pour qu'elles suivent les Normes. Néanmoins, il réside un problème majeur pour les fonctionnaires qui est l'adaptation des politiques nationales à des réalités locales diverses (THOENIG et DURAN, 1996). De ce fait, des échanges politiques entre fonctionnaires d'État et élus locaux permettent d'établir des compromis et d'adapter les Normes standardisées aux circonstances spécifiques des territoires. C'est ce jeu caché entre élus locaux et fonctionnaires d'État que les auteurs nomment « système de régulation croisée » (CROZIER et THOENIG, 1975).

À partir de cette époque, on assiste donc à une influence beaucoup plus marquée de l'État dans la gestion du service d'eau. Celui-ci continue par ailleurs son travail de Normalisation en matière de qualité de l'eau⁴²⁹ et influence les modalités de gestion des services en définissant des critères à respecter. Les **tableaux 3.3.1 et 3.3.2** résument les caractéristiques du PAPH de généralisation.

⁴²⁹ « Depuis 1924, la qualité de l'eau potable est appréciée d'après les analyses conduites par des laboratoires agréés par le ministère de l'Hygiène, choisis conjointement avec le ministère de l'Agriculture quand elles portent sur les eaux distribuées par les communes rurales. Ces analyses doivent repérer la présence de substances indésirables, mais aucune teneur maximale n'est définie pour chacune de ces substances. Il faut attendre 1954 pour que la normalisation de la qualité de l'eau potable fasse l'objet de critères quantitatifs, critères que la Communauté européenne renforce considérablement en 1975 pour les eaux traitées d'origine superficielle et en 1980 pour toutes les eaux distribuées, indépendamment de leur origine » (PEZON, 2000 : 51).

Tableau 3.3.1 : Caractérisation du PAPH de généralisation des années 1920 aux années 1980

Objectifs	Problème identifié et diagnostic	Argumentaires et raisonnements	Préconisations de mesures concrètes et instruments
Généraliser l'accès à l'eau	Faible rationalité des communes	Nécessité de renforcer le pouvoir de l'État sur les collectivités	Création de règles encadrant la qualité de l'eau
Moderniser le fonctionnement des services d'eau	Faible capacité d'action des communes (manque de moyens humains et financiers)	Nécessité de réformer les règles encadrant l'action des services d'eau	Création de règles pour favoriser l'intercommunalité
Assurer la sécurité sanitaire de l'eau distribuée à la population	Absence de moyen de contrôle de l'action hydrique des communes	Nécessité de rendre le service d'eau autonome par rapport à la commune pour mieux évaluer son action	Soumission de l'action des services d'eau à approbation de l'État
Gérer globalement la ressource	Absence d'incitation à mieux gérer	Nécessité d'augmenter la taille des services	Séparation du service d'eau de l'administration communale Imposition du respect du principe de vérité des prix aux régies Laisser l'État gérer la problématique de la ressource Création de règles financières incitatives favorisant l'investissement

Source : Construction de l'auteur, 2016

Tableau 3.3.2 : Détail du PAPH de généralisation

Programme d'action publique de généralisation (1926-1982)				
Rationalité : État providence				
Modèle implicite : grand service marchand répondant au modèle de l'entreprise + valeurs publiques				
Type de régulation : administrative				
Principales Normes Générales et Impersonnelles (NGI)	Objectifs	Problème identifié et diagnostic	Argumentaires et raisonnements	Préconisations de mesures concrètes et instruments
Décrets-lois de 1926 Arrêté du ministre de l'Agriculture du 31 juillet 1934 Décret-loi du 30 juillet 1937 Ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945 Décret n° 46-2483 du 9 novembre 1946 Décret n° 47-1554 du 13 août 1947 Arrêté ministériel du 15 avril 1952 Décret n° 66-173 du 25 mars 1966 Décret du 17 mars 1980	Renforcer le rôle de l'État et encadrer l'action des communes	Faible rationalité de l'action des communes	Nécessité de protection des citoyens par l'État (État-providence) L'État doit accompagner la modernisation du pays Les communes ne disposent pas de la taille et des moyens suffisants pour garantir l'intérêt général de la société tout entière	Recours obligatoire des communes rurales aux services du Génie rural pour l'établissement de projets d'alimentation en eau Cahier des charges type
C.E, 8/11/1929, n°971-972 « Sieurs Godfrin » ; CE 23/12/1931, n° 1152-1153, « Sieurs Godfrin » ; CE, 29/06/1934, n°746, « Sieurs Lafarge » C.E, 22/01/1960, « Sieur Gladieu »	Promouvoir l'égalité entre usagers	Faible protection des citoyens	Il est nécessaire d'accorder de nouveaux droits aux citoyens pour garantir l'égalité des chances et la cohésion sociale de la nation	Clarification des limites d'intervention du service L'utilisateur est détenteur de droits à l'encontre du service Le principe d'égalité s'apprécie au regard de situations identiques
Décrets-lois de 1926 Décret-loi du 30 octobre 1935 Décret-loi du 30 juillet 1937 Décret n° 51-859 du 6 juillet	Renforcer la marchandisation	Faible capacité d'investissement des services et manque de	En renforçant l'autonomie financière des services d'eau, il	Création du SPIC Respect du principe de l'équilibre financier

<p>1951 Décret n° 59-1225 du 19 octobre</p> <p>1959 Décret du 29 décembre 1962</p> <p>Instructions n° 67-113 et n° 69-69 du 12 décembre 1967 et du 12 juin 1969</p> <p>Décret du 17 mars 1980</p> <p>T.C, 28/06/1976, « Sieur Burlat c. commune de Somme-Suippe »</p> <p>C.E, 24/11/1971, n° 706-707, « Compagnie Générale des Eaux »</p> <p>C.E, 11/12/1968, n° 67022</p> <p>C.E, 1/04/1960, n°256-257, « ville de Forcalquier »</p> <p>C.E, 20/02/1948, n°37, « Sieur Bassac »</p>		<p>moyens humains</p>	<p>est possible de renforcer les moyens humains et financiers des services</p>	<p>Comptabilité en partie double</p> <p>Réalisation d'un bilan comptable</p> <p>Budget annexe pour les communes de plus de 10 000 habitants</p> <p>Dissociation des régies personnalisées de l'administration communale</p> <p>Couverture des coûts par la tarification</p> <p>Pas de modification des clauses contractuelles des contrats de DSP</p>
<p>Décret-loi du 30 octobre 1935</p> <p>Ordonnance du 5 janvier 1959</p> <p>Loi du 21 décembre 1970</p> <p>Avis du C.E, 19/02/1980, n° 326382</p>	<p>Renforcer l'intercommunalité</p>	<p>Taille trop faible des communes pour imposer le respect de principes marchands</p>	<p>En agrandissant la taille des services, il est possible d'améliorer le respect du principe de vérité des prix et d'atteindre une taille critique des services permettant une action rationnelle</p>	<p>Possibilité de transfert des biens d'une commune vers un syndicat</p> <p>Création des syndicats mixtes</p> <p>Création des SIVOM (non soumis à la règle de continuité géographique)</p> <p>La majorité simple suffit à créer n'importe quel type de syndicat</p>
<p>Circulaire du 24 novembre 1954</p> <p>Circulaire du 21 janvier 1960</p> <p>Arrêté du 10 août 1961</p> <p>Circulaire du 15 mars 1962</p> <p>Directive n°80/778/CEE du 15 juillet 1980</p>	<p>Améliorer la qualité de l'eau distribuée</p>	<p>Accès inégal à la santé et maladies hydriques</p>	<p>L'État doit s'assurer du bien-être de ses concitoyens et prendre les mesures appropriées pour assurer la sécurité sanitaire</p>	<p>Limitation de la teneur en plomb</p> <p>Limitation du caractère agressif de l'eau</p> <p>Établissement d'une liste de 62 Normes relatives à l'eau</p>

				distribuée
<p>Loi sur l'eau du 16 décembre 1964</p> <p>Circulaire du 23 mai 1968</p> <p>Circulaire du 10 décembre 1968</p> <p>Décret du 2 février 1971</p>	<p>Gérer globalement la ressource</p>	<p>Problèmes de pollution de l'eau et de conflits d'usage</p>	<p>L'action de l'État doit s'effectuer à l'échelle où se posent les conflits d'usage c'est-à-dire celle du bassin versant</p> <p>Il est nécessaire d'adopter une vision transversale pour résoudre les problèmes</p> <p>Les pollueurs doivent payer à hauteur des dégâts occasionnés</p>	<p>Création des Agences de l'Eau</p> <p>Protection des ressources en eau contre la pollution</p> <p>Périmètre de protection des points de captage</p> <p>Création d'un ministère de l'Environnement regroupant de nombreuses compétences ayant trait à l'eau</p>
<p>Instruction M11 et M12 du 10 novembre 1954 et du 1^{er} janvier 1965</p> <p>Instructions n° 67-113 et n° 69-69 du 12 décembre 1967 et du 12 juin 1969</p>	<p>Proposer des Normes adaptées à la typologie des services</p>	<p>Trop grande hétérogénéité des services</p>	<p>Il est nécessaire d'adapter le discours visant la généralisation des règles marchandes aux caractéristiques des services</p>	<p>Adaptation des règles comptables des communes de plus de 10 000 habitants aux règles du secteur privé</p> <p>Les communes de moins de 10 000 habitants sont soumises à des obligations simplifiées qui tendent néanmoins également vers les règles du secteur privé</p>

Source : Construction de l'auteur, 2016

3.1. Grenoble, des années 1920 jusqu'en 1955 : entre affirmation politique d'un modèle de gestion en régie et crises hydriques

La période allant du début des années 1920 jusqu'à la Seconde Guerre Mondiale est marquée à la fois par un essor industriel de la ville qui atténue le contexte global de crise économique qui touche l'ensemble des pays européens, et par l'arrivée d'un premier maire socialiste à Grenoble ainsi que par l'apparition de projets hydroélectriques dans la région grenobloise qui vont venir contrarier le pouvoir hydrique porté par la municipalité.

Puis, de l'après-guerre et jusqu'en 1955, le maire Léon Martin⁴³⁰ (SFIO) s'occupe de rénover le réseau de transport en commun et de développer de la ville en favorisant l'industrialisation, le tourisme et l'enseignement supérieur.

3.1.1. 1919-1945 : affirmation politique de la régie comme modèle de gestion, mais faible technicisation du service

En 1919, à peine sorti de la Première Guerre Mondiale, Paul Mistral, premier maire socialiste de la ville de Grenoble est élu. « À l'urbanisme bourgeois d'Edouard Rey (des années 1880), allait répondre enfin un urbanisme social, celui qu'exigeait une société profondément transformée par la guerre » (CHOMEL, 1976 : 345). Dès son élection, le maire prend des décisions fortes qui seront au cœur de son mandat : - il décide de continuer l'urbanisation de la ville au sud et à l'est⁴³¹, - il abandonne le projet porté par la municipalité Cornier de faire de Grenoble une ville thermale⁴³², - il décide d'équiper la ville en Habitats Bon Marchés⁴³³ et en infrastructures sanitaires. Il est à noter que ces premières décisions trouvent un écho certain dans la gouvernementalité de type biopouvoir qui continue d'être exercée par l'État. Par exemple, la politique d'urbanisation est une conséquence directe de la législation Cornudet de 1919 qui oblige les villes de plus de 10 000 habitants à adopter dans les trois ans un plan d'urbanisme déterminant les voies et réseaux d'eau et d'assainissement à créer, ainsi que les servitudes hygiéniques à mettre en œuvre. On peut ainsi parler de régulation conjointe entre l'État et la municipalité sur un certain nombre de politiques.

⁴³⁰ Léon Martin est réélu maire après un premier mandat à la suite de Paul Mistral dans les années 1930.

⁴³¹ La ville ayant été largement ouverte à l'ouest depuis Edouard Rey, qui a été maire de Grenoble de 1881 à 1888.

⁴³² Le maire juge en effet qu'une ville universitaire est incompatible avec une ville de jeux.

⁴³³ Les Habitats Bon Marchés (HBM) sont l'ancêtre des Habitats à Loyers Modérés (HLM). Ils ont été institués par la loi Siegfried du 30 novembre 1894 qui visait la mise à disposition de logements à prix social avec une exonération fiscale.

Les politiques locales s'inscrivent également dans la continuité des objectifs « historiques » de la configuration hydroterritoriale visant à faire de Grenoble une cité prospère, une ville moderne. Pour autant, l'arrivée au pouvoir d'un maire socialiste est également un signe de rupture historique avec un intérêt certain pour l'aménagement des quartiers les plus pauvres et une volonté de renforcer les domaines d'intervention de la ville. À ce sujet, la municipalité mène une politique ambitieuse d'appropriation collective des services urbains avec, à Grenoble, l'ancrage de la gestion en régie, pour l'eau bien sûr, mais également pour les transports, le tourisme, les pompes funèbres ou encore l'énergie⁴³⁴. En ce sens, les décrets-lois de 1926 créant la catégorie de Service public Industriel et Commercial (SPIC) sont mobilisés par la municipalité comme une ressource. Ils permettent à la commune de mettre en avant la dimension de service public tout en autorisant officiellement le service à dégager des bénéfices. À ce sujet, il ne faut pas sous-estimer le rôle de l'inflation, un actant, qui permet également à la ville d'augmenter considérablement ses revenus financiers issus de la vente d'eau.

Derrière la rhétorique du service public, on peut observer une stratégie municipale ambitieuse qui vise à maximiser l'intérêt financier de la ville. Cet objectif est à peine dissimulé. Ainsi, en 1929, lors d'une réunion de compte-rendu de mandat, Paul Mistral déclare que :

« La brillante situation des finances municipales », [...] « nous le devons pour une large part à nos régies municipales ; aussi comprendra-t-on pourquoi nous avons toujours catégoriquement repoussé toutes propositions tendant à aliéner, sous une forme ou sous une autre, nos régies municipales » (citée par PRIGENT, op.cit : 198).

Le maire met également en avant que « Grenoble reste la ville où l'eau est le meilleur marché en France » (*Ibid*). Le modèle de gestion de l'eau mis en place est donc un modèle non marchand (dans le sens où le prix de l'eau ne couvre pas les coûts d'investissement du service qui sont financés par les impôts), mais économiquement rentable (dans le sens où le prix de l'eau couvre bien plus que les frais de fonctionnement)⁴³⁵.

Le choix politique de la régie n'en demeure pas moins contesté. Par exemple, la conversion en régie des transports urbains fait l'objet d'importantes critiques de la part des

⁴³⁴ La municipalité Mistral va tenter de produire sa propre électricité dès 1920. Mistral propose alors au conseil municipal d'acheter les droits d'eau nécessaires pour un aménagement sur l'Isère entre Bernin et La Tronche, susceptible de produire 10 000 chevaux vapeur. Pour conduire ce projet, Paul Mistral s'appuie sur une commission extramunicipale qui comprend à côté des dix conseillers, une vingtaine d'industriels et d'ingénieurs.

⁴³⁵ À ce sujet, Géraldine PFLIEGER rappelle que l'affirmation de la gestion publique en Europe au début du siècle s'explique pour trois raisons principales : « l'intérêt financier que trouvent les communes à l'exploitation de services de caractère commercial ; un objectif démocratique d'égalité à l'égard des usagers ; enfin, le souci politique d'assurer la cohésion d'un territoire » (2009b : 26).

transporteurs qui contestent la mainmise de la ville sur une organisation à la dimension concurrentielle plus marquée que l'eau.

L'interventionnisme et le volontarisme municipal de la municipalité Mistral permettent à la ville de Grenoble de capter de nouvelles ressources et d'accroître son capital symbolique, mais pas nécessairement le pouvoir hydrique de la commune.

En effet, deux actants viennent contrarier cette ambition. L'accroissement démographique est un premier élément. Entre 1921 et 1926, l'accroissement démographique est au plus haut de la première moitié du XX^e siècle et atteint 2,04 % par an à Grenoble. De nouveaux quartiers émergent⁴³⁶. Ils se trouvent exclus de l'accès à l'eau municipale pour différentes raisons, à la croisée des dimensions démographiques, techniques, politiques et géographiques⁴³⁷. Des protestations de la part des habitants apparaissent. Elles sont le signe d'une politisation croissante de la question de l'eau et d'une évolution des représentations : la desserte à domicile commence à être considérée comme un service essentiel.

La modification du régime hydrologique des ressources est le deuxième actant qui va conduire à l'apparition d'une crise technico-politique au long cours. Si le service d'eau avait déjà été confronté à un déficit hydrique en 1911, une nouvelle baisse du débit des sources de Rochefort est observée en 1921 et se traduit par des difficultés importantes d'approvisionnement en eau⁴³⁸. Différentes explications sont avancées pour justifier ce problème dont les deux principales sont la sécheresse exceptionnelle que connaît l'agglomération durant l'année 1921 ainsi que les travaux hydroélectriques menés sur le Drac à cette époque.

Pour répondre à cette crise, la municipalité Mistral débloque des crédits pour construire de nouveaux drains et de nouvelles conduites et charge le directeur du service de trouver des solutions au manque d'eau récurrent de la ville. Un programme de mesures de restriction de consommation est mis en place en 1922 (cf. **tableau 3.3.3**).

⁴³⁶ Cette époque voit la création des quartiers Jean-Macé, Bajatière, Capuche et du Rondeau.

⁴³⁷ Le manque d'eau est instrumentalisé par différentes catégories d'acteurs et ce sont tour à tour, les urbanistes, les élus, les techniciens et les entrepreneurs privés qui sont accusés d'être à l'origine des problèmes. Par exemple, les urbanistes sont mis en accusation par les ingénieurs du service de l'eau qui critiquent leurs choix de bâtir les nouveaux immeubles des quartiers sud sur des terrains surélevés (ce qui pose des problèmes d'adduction dans le cadre d'un réseau gravitaire). Ces derniers rétorquent que les problèmes de manque d'eau sont liés à un manque d'investissement en matière d'infrastructures hydriques plutôt qu'à des critères topographiques.

⁴³⁸ Chute du débit des captages de moitié, manque d'eau aux 2^e et 3^e étages des immeubles durant plusieurs heures par jour, etc. La crise de 1921 voit le débit des ressources de la ville de Grenoble fortement s'abaisser passant à 415 litres par seconde contre 1 200 litres par seconde en période de hautes eaux.

Tableau 3.3.3 Détail des actions du programme de mesures de restriction de 1922

Détail des actions du programme de mesures de restriction de 1922
1) Réduction du débit des jets d'eau et fontaines publiques
2) Consigne donnée aux agents de la ville de ne plus utiliser les bouches de lavage « qu'avec parcimonie »
3) Equipement des bornes-fontaines en robinets à poussoir rendant impossible un écoulement continu
4) Mise en place d'une équipe de fontainiers qui est chargée de réviser le réglage des robinets de jauge et des robinets des ménages afin d'en ramener strictement le débit au chiffre réglementaire
5) Mise en place d'une politique de communication aux usagers comprenant des avertissements envoyés par voie de presse aux abonnés leur rappelant qu'en dehors des puisages indispensables, les robinets doivent demeurer fermés
6) Limitation de l'ouverture du déversoir de décharge de la citerne de départ des conduites d'amenée en période de hautes eaux de la nappe et non plus jour et nuit, « ce qui permet d'accumuler [de l'eau] durant la nuit [...] et de réduire considérablement le débit moyen journalier prélevé par les drains de captage de la nappe souterraine » (MARCHAND, 1954)
7) Extension des abonnements individuels au service afin de limiter les consommations avec un nombre d'abonnés munis de compteurs qui passe de 500 en 1921 à 13 500 en 1934 et 33 000 en 1952.

Source : Construction de l'auteur, 2016

Les actions entreprises visent prioritairement à diminuer la demande d'eau des usagers en faisant appel aux techniques du génie sanitaire. Elles s'inscrivent dans l'air du temps bien qu'avec un certain retard par rapport aux autres grandes villes françaises⁴³⁹.

La crise est résolue temporairement grâce aux actions entreprises⁴⁴⁰. Néanmoins, on peut interroger la pertinence des choix techniques effectués par le directeur du service pour mettre fin à la pénurie d'eau. En effet et assez étrangement, très peu d'actions sont

⁴³⁹ En effet, la plupart des villes françaises, en généralisant dès le début du XX^e siècle le paiement de l'eau au volume ont équipé le service de robinets et de compteurs à ailettes permettant de mesurer les quantités d'eau fournies aux abonnés et de faire émerger une politique de rationalisation des usages. À Grenoble, la majorité des compteurs sont encore des compteurs dits à la jauge, laissant couler l'eau en continu sans robinets qui ferment. Cette situation s'explique par le choix politique d'une faible technicisation du service et de la distribution d'une eau abondante dans toute la ville.

⁴⁴⁰ Une étude de bilan des mesures mises en place est menée en 1927. Elle met en avant la bonne qualité de l'eau et des infrastructures de la ville, mais pointe le peu d'efficacité des mesures mises en place sur le long terme qui n'ont pas suffi à limiter la baisse du niveau du débit des ressources de la ville.

entreprises pour mieux comprendre le régime hydrologique des sources de Rochefort et l'impact des installations hydroélectriques, ou pour augmenter durablement l'offre en eau alors que la ville de Grenoble est en pleine croissance démographique et industrielle.

Le bilan de la municipalité Mistral en matière hydrique est donc contrasté. D'un côté, on note une prise en main politique de la question de l'eau ; de l'autre, on observe que la politique locale menée en se limitant au service (c'est-à-dire en ne s'intéressant pas à la ressource) ne s'est pas donné véritablement les moyens de son ambition.

Après la mort brutale de Paul Mistral, le nouveau maire, le docteur Léon Martin, continue son action tout en ayant le souci de développer les infrastructures hydriques⁴⁴¹. Il semble qu'en fait, il souhaite avant tout financer différents projets municipaux par le budget de l'eau. En 1934, un puits de secours est créé à Pont-de-Claix sur un terrain loué par la ville. Le service d'eau lance également plusieurs études techniques pour trouver de nouvelles solutions d'approvisionnement en eau, mais qui ne sont pas suivies d'effet⁴⁴².

Puis, durant la municipalité de Paul Cocat (1935-1944), les premiers immeubles d'au moins huit étages font leur apparition à Grenoble ce qui n'est pas sans inquiéter les agents du service de l'eau sur les difficultés d'approvisionnement des étages les plus élevés. Pour répondre à cette inquiétude, le service recourt à la technologie en équipant progressivement de compresseurs la centaine d'immeubles de plus de cinq étages que compte alors la ville. Le mandat Cocat est également marqué par la Seconde Guerre Mondiale. Le conflit a pour conséquence une baisse drastique des investissements hydriques⁴⁴³. La quasi-absence d'investissement sur le réseau conduit à une nouvelle crise, l'agglomération grenobloise connaissant une importante sécheresse en 1942 qui engendre une pénurie d'eau. La pénurie impose de fermer les vannes la nuit, de 21 heures à 6 heures du matin. La direction du service de l'eau incrimine une nouvelle fois les consommations trop importantes des usagers qui atteignent alors 700 litres par jour et par habitant (MARCHAND, 1968a : 12). Un nouveau plan général d'amélioration du service de distribution d'eau de la ville de Grenoble est décidé par le service technique, mais ne sera pas mis en place, les pouvoirs publics étant accaparés par l'effort de guerre et notamment par la question du risque de sabotage des installations qui impose une surveillance continue du réseau au coût exorbitant (des actants).

⁴⁴¹ Une nouvelle conduite est installée en 1931 entre Pont-de-Claix et le Rondeau pour réduire la perte de charge due à l'augmentation de la consommation d'eau.

⁴⁴² Par exemple en 1935, une étude est menée concernant un projet d'adduction de Grenoble par la dérivation des eaux du parc du château de Vizille. Cette étude ne sera cependant pas suivie d'effet.

⁴⁴³ Très peu d'infrastructures sont créées durant cette période mise à part un nouveau puits de secours bétonné, de quatre mètres de diamètre et 14 mètres de profondeur, situé à proximité du précédent et mis en service en 1940. Le premier puits est alors remblayé.

De plus, le blocage du prix de l'eau ne permet pas au service de dégager les ressources financières à la réalisation de tels investissements.

3.1.2. De 1945 à 1955 : enjeux de pouvoir autour d'un service d'eau en crise

Au lendemain de la guerre, le réseau de la ville de Grenoble n'a subi aucun dommage⁴⁴⁴. Cependant, l'offre en eau apparaît désormais plus qu'insuffisante au regard de la demande croissante et de la baisse des ressources en eau.

De 1945 à 1954, l'accroissement de la population de la ville demeure stable, à hauteur d'1 % par an. Par contre, Grenoble fait l'objet d'un essor économique certain, attirant de nouveaux travailleurs (ouvriers, chercheurs, étudiants, etc.). La hauteur d'eau du Drac, quant à elle, baisse rapidement (tout comme celle de la nappe souterraine) sous l'effet conjugué des aménagements hydroélectriques et des prélèvements de graviers dans le lit de la rivière. Certains étés, les drains ne fournissent plus du tout d'eau. La baisse de la nappe constatée impacte le fonctionnement des infrastructures hydriques du fait de la faible profondeur des drains, de 3 à 6 mètres, dont le débit est très sensible aux variations du niveau de la nappe.

La ville approuve dès 1945 l'installation d'un deuxième puits de secours de 12,5 mètres de profondeur à Pont-de-Claix à proximité du premier⁴⁴⁵. De nouveaux quartiers voient le jour et les immeubles s'élèvent de plus en plus haut. Des extractions sauvages dans les lits alluvionnaires des cours d'eau sont effectuées pour ériger les immeubles tandis que les industries captent des débits d'eau importants pour répondre à leurs besoins en énergie. En outre, Electricité De France (EDF), entreprise publique nationale qui vient d'être créée par l'État français, inaugure le barrage du Saut-du-Moine en 1946 sur le Drac. Ces aménagements se traduisent par une baisse immédiate du niveau de la nappe de Rochefort et un nouveau manque d'eau dans les étages les plus élevés.

La généralisation des surpresseurs imposée par le service ne suffit pas à résoudre les problèmes. La ville engage des travaux sur le réseau, mais refuse de procéder au relèvement de la pression, car cela impliquerait le remplacement de la conduite principale d'adduction.

Le docteur Martin, qui reprend la tête de la municipalité grenobloise à compter de 1949, réalise des travaux *a minima* se limitant aux investissements les plus urgents⁴⁴⁶. En fait et de nouveau, le maire Martin fait de l'eau un levier important de financement du budget

⁴⁴⁴ Il continue pendant plusieurs mois d'être protégé par les maquisards contre toutes représailles et actes de vengeance.

⁴⁴⁵ Le nouveau puits de secours est terminé en 1950 après d'importantes négociations avec la commune de Pont-de-Claix et les sociétés Progil et EDF concernant l'implantation de l'ouvrage.

⁴⁴⁶ Une prolongation de la troisième conduite d'adduction est réalisée en 1951 et double la capacité d'adduction.

municipal. Dans ce cadre, tous les bénéfices de la régie sont réinvestis dans d'autres projets. Parallèlement, Albert Marchand, le directeur de la voirie et des eaux de la ville, s'inquiète dans un rapport daté du 5 mai 1951 « des risques graves que le programme d'aménagement prévu par l'Électricité de France fait courir aux captages de Rochefort, si justement réputés en raison de l'abondance, de la qualité chimique et bactériologique et de la fraîcheur de leur eau » (MARCHAND, 1957 : 9). Tandis que le maire entérine la proposition des ingénieurs de la ville de réétudier des solutions localisées dans la plaine de Rochefort à proximité des captages existants⁴⁴⁷ ; Albert Marchand convainc la ville de Grenoble d'attirer EDF au Tribunal Administratif en 1953 en raison du risque que les projets d'aménagement portés par l'entreprise font peser sur l'alimentation en eau de Grenoble.

Malgré les craintes associées aux aménagements réalisés par EDF, ingénieurs et élus s'accordent sur le fait que l'implantation de nouveaux captages à Fontagneux à proximité des captages existants peut permettre de procurer un débit supplémentaire intéressant pour la ville de Grenoble et à faible coût. Du fait de l'urgence de la situation et des nombreuses dépenses d'ores déjà réalisées pour la recherche d'une solution, la ville reporte à plus tard la question de l'approvisionnement en eau à long terme. La ville décide de ce fait « d'équiper les deux puits d'étude et de les raccorder à la citerne de réunion de Rochefort » (MARCHAND, 1968 : 14). En 1954, une digue de protection du champ de captage de Fontagneux est prévue ainsi que l'installation d'un réseau de piézomètres sur le périmètre de la nappe alluviale afin de surveiller sa variation grâce à une relève hebdomadaire des niveaux⁴⁴⁸. Dans la foulée, un périmètre de protection des captages est défini avec un premier périmètre de 150 mètres où culture et irrigation sont interdites, un second périmètre de 200 mètres où les constructions comportant des fosses à purins ou septiques sont prohibées et un troisième périmètre dans lequel l'édification d'usines utilisant des produits chimiques est rendu impossible⁴⁴⁹.

⁴⁴⁷ Deux puits d'études de 4 mètres de diamètre sont forés en 1952-53 à quinze mètres de profondeur en amont des premiers captages qui donnent des résultats encourageants et ceci alors que l'année 1953 est une année très sèche. Peu de temps plus tard, des études de la nappe vont mettre en lumière que les ressources en eau sont particulièrement importantes de ce côté-ci de la plaine. En février et mars 1954, des essais de pompage sont effectués dans les deux puits en période de basses eaux. Ils mettent en lumière un débit global maximum d'environ 300 litres par seconde, mais également un impact très important de ces pompages sur le niveau de la nappe de Rochefort (qui baisse de deux à trois fois plus vite qu'à l'accoutumée). Des études de géophysique sont menées pour mieux comprendre le régime de la nappe.

⁴⁴⁸ Néanmoins, les formalités administratives nécessaires pour l'utilisation de la digue ne sont pas entreprises ce qui retarde le début des travaux qui ne commencent qu'en 1955. Une autre explication de ce retard repose sur les modalités de financements des travaux. En effet, les travaux sont financés exclusivement par les bénéfices du service de l'eau, c'est-à-dire qu'ils sont réalisés par tranches successives.

⁴⁴⁹ Ces dispositions sont adoptées et mises en œuvre en 1958. Elles sont complétées en 1962 et supervisées par M. Sarrot-Reynault hydrogéologue agréé par le Ministère de la Santé qui propose alors un programme d'action pour la protection de la ressource qui permet encore aujourd'hui à Grenoble de pouvoir se vanter de la qualité de ses eaux.

Ces aménagements relèvent davantage d'une logique de bricolage, de réponses aux problèmes urgents qu'à des investissements de long terme par la ville de Grenoble. Entre 1955 et 1960, la ville doit négocier à plusieurs reprises des délais et autorisations pour réaliser les travaux, faute de les avoir prévus à temps.

Une explication de l'adoption de ce programme hydrique minimal se trouve dans les erreurs de projection des démographes qui pour l'ensemble des projets étudiés entre 1945 et 1953 prévoient une population maximale à Grenoble de 150 000 habitants en 1980 et de 70 000 habitants pour l'ensemble des vingt communes de l'agglomération⁴⁵⁰. À cette époque, les besoins d'alimentation en eau de la population semblent donc limités. Il ne faut pas non plus oublier le facteur humain concernant le choix du projet hydrique retenu. Albert Marchand, personnage clef de la configuration hydro-territoriale hésite et improvise dans la recherche d'une solution pérenne pour la ville. Le choix effectué est un choix de compromis technique et politique, à une époque où le pouvoir hydrique est détenu prioritairement par l'État via EDF⁴⁵¹.

Des années 1920 à la fin de la Seconde Guerre Mondiale, la configuration hydroterritoriale de la ville est marquée par une politique hydrique locale axée sur l'objectif de rendre l'eau abondante partout. Les élus se représentent la ressource hydrique comme une ressource territoriale au stock illimité qui doit permettre à Grenoble de devenir une ville moderne et importante au plan national⁴⁵². L'eau permet alors de payer bien plus que l'eau, et ce alors même que les coûts d'investissement du service ne sont pas payés directement par la facture. « Un système institutionnel et infrastructurel [est mis en place] permettant d'exploiter les ressources en eau grenobloises en fonction des enjeux industriels et des intérêts financiers » (PRIGENT, *op.cit.*: 15-16). En découle, un modèle de gestion économiquement performant à court terme, mais qui ne permet pas de prévoir et d'anticiper les investissements à venir. Les investissements hydriques sont réfléchis à l'échelle du mandat municipal et permettent avant tout de renforcer le pouvoir des élus. La ville, qui a élu un maire socialiste à sa tête, fait le choix de maintenir le service en régie. Grenoble ne se différencie pas de la majorité des villes puisqu'en 1918, deux villes sur trois de plus de 5 000 habitants ont adopté ce mode de

⁴⁵⁰ C'est notamment le cas du « Programme d'alimentation en eau de la Région grenobloise », réalisé par la société d'ingénierie BERIM (société créée en 1948 pour appuyer les travaux de reconstruction de l'après-guerre) et déposé 26 novembre 1952.

⁴⁵¹ Sur le périmètre étudié, on peut citer les projets de barrage suivants : Monteynard, Notre-Dame-de-Commiers, usine hydroélectrique de Saint-Georges-de-Commiers, etc.

⁴⁵² La politique menée consiste à faire de Grenoble une ville à l'hygiène irréprochable (afin de limiter les problèmes sanitaires, mais aussi de développer le tourisme) et une ville où l'eau est une ressource pour le développement industriel local (chimie, ganterie, hydroélectricité, etc.).

gestion (MONSARRAT, 1920) et en 1939, c'est toujours le cas de 75 % de la population (LOOSDREGT, 1990). Les recettes de la vente d'eau à domicile permettent de financer les infrastructures nécessaires à cette politique. La mise en place de ce modèle original à l'échelle de la ville est facilitée par le PAPH de généralisation, puisqu'à compter de 1948, le Conseil d'État déclare que la fourniture et la location de compteurs relèvent désormais d'un contrat d'abonnement de droit privé entre collectivité et usager sur lequel l'État n'a aucune prise⁴⁵³ (PEZON, 2000 : 246). La logique d'extension des services d'eau par l'auto-éco-organisation prédomine donc sur celle de l'extension par le contrôle de l'État.

Pour autant, la politique menée par la ville ne s'accompagne pas d'une expertise technique forte. Le service des eaux mène une politique au jour le jour. Les techniciens ne mobilisent pas (ou peu) les nouveaux savoirs (régime hydrologique des sources) et dispositifs techniques issus du génie sanitaire (compteurs, canalisations, etc.). La faiblesse des ressources techniques, scientifiques et financières mobilisées par le service explique une partie des problèmes de pénurie d'eau rencontrés et l'incapacité du service à innover en inventant un modèle de gestion de l'eau efficace et cohérent. Autre explication, en prenant une forme de solidarité hydrique de club à dominante publique, le service des eaux grenoblois a radicalement modifié le rapport des Grenoblois à l'eau. En effet, alors que sous une forme de solidarité hydrique communautaire à dominante privée ou même hybride (adduction à des fontaines publiques par exemple), le rapport des utilisateurs à la ressource est fortement imbriqué et évite le gaspillage de l'eau ; ce lien est rompu avec le service à domicile, d'autant plus dans le cas grenoblois où le système d'approvisionnement est peu technicisé (pas de compteur précis, etc.). On aperçoit ici une illustration du principe hologrammatique qui veut que les caractéristiques des acteurs locaux se reflètent dans les modèles de gestion de l'eau mis en place.

Ces problèmes de manque d'eau vont s'aggraver à la fin de la Seconde Guerre Mondiale. La ville cherche alors une solution d'approvisionnement pérenne pour les habitants. Mais EDF, la nouvelle entreprise publique nationale créée après-guerre, est un acteur puissant, allié de l'État et bénéficiant d'un pouvoir hydrique important. Les aménagements hydroélectriques menés par l'entreprise sur le Drac perturbent le régime hydraulique du Drac et par effet de cascade les projets de la municipalité. Au final, le choix est fait de renforcer l'adduction depuis les sources de Rochefort par une solution de compromis. La peur de nouveaux

⁴⁵³ CE, 20 février 1948, n°37, « Sieur Bassac ».

aménagements d'EDF incite les élus à limiter les ressources financières mobilisées pour la réalisation du projet.

Pour répondre aux problèmes de manque d'eau, le service technique cherche à rationaliser les usages en installant des compteurs et en sensibilisant les usagers sur l'impact des consommations d'eau sur la qualité du service. Mais, ces orientations techniques se heurtent aux revendications des usagers et au souhait des élus. Comme dans de nombreuses villes, une part très importante des volumes d'eau continue à ne pas être facturée⁴⁵⁴. On voit ici une illustration du principe dialogique suivant lequel toute action est ambivalente et produit des effets pervers en même temps que des bénéfices.

Durant cette période, le PAPH de généralisation n'a que peu de prise sur les politiques hydriques locales, ce qui s'explique entre autres par la nature du PAPH porté par l'État à cette époque, qui est centré sur les problématiques d'approvisionnement en eau du monde rural. Jusqu'en 1946, ce sont les administrations centrales qui régulent directement les services d'eau et l'adduction des grandes villes n'est plus leur priorité. Il faut également noter que jusqu'à cette époque les formes de gouvernementalité de type biopouvoir et libéral « laisser-faire » demeurent dominantes. De ce fait, les ingénieurs d'État jouent un rôle limité dans une ville où il existe des services techniques structurés. Le service d'eau demeure municipal et non marchand et ce sont les préoccupations territoriales qui dominent les logiques de construction des services d'eau par rapport aux enjeux nationaux.

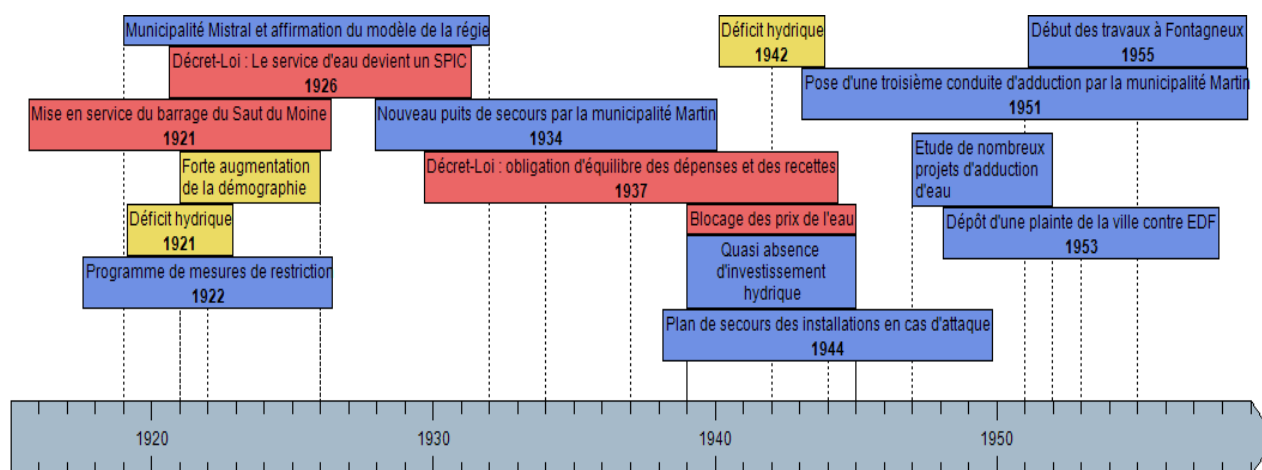
Néanmoins, l'influence de l'État est bien palpable au travers d'EDF et rejaillit sur les ingénieurs d'État chargés des questions d'eau potable⁴⁵⁵. Le pouvoir important d'EDF conduit à un réalignement des représentations des ingénieurs qui négocient eux-mêmes l'application de certains principes du PAPH du fait de leur incompatibilité avec les projets d'EDF (notamment en ce qui concerne les aspects ayant trait à la gestion globale de la ressource). Il faut apporter cependant une nuance à ce constat. La mise en œuvre du PAPH permet à cette époque la sécurisation des ressources en eau grâce à la mise en place de périmètres de protection des captages.

La **figure 3.3.1** présente la chronologie de l'approvisionnement en eau de la ville de Grenoble des années 1920 à 1955.

⁴⁵⁴ D'après PEZON et CANNEVA (2009 : 33) en 1951, 31 % des volumes d'eau continuent à être distribués gratuitement en France.

⁴⁵⁵ En effet, la parution du décret du 9 novembre 1946 établissant le contrôle technique, administratif et financier des services de distribution d'eau, oblige la ville à de nombreux compromis du fait du soutien constant des ingénieurs d'État aux projets d'EDF au détriment de ceux portés par la ville.

Figure 3.3.1 : L’approvisionnement en eau à Grenoble des années 1920 à 1955



Légende : en rouge : action hydrique de l’État et PAPH de généralisation ; en jaune : événements naturels ou extérieurs de type actants ; en bleu : action hydrique de la ville de Grenoble

Source : Construction de l’auteur, 2016

3.2. 1920-1945 : la lente construction de services publics d’eau potable dans l’agglomération

3.2.1. La création de syndicats d’eau

Au début des années 1920, les premières discussions s’engagent à l’échelle nationale sur la construction de syndicats intercommunaux. Les communes se saisissent (enfin) des possibilités offertes par la loi du 22 mars 1890 avec l’appui des administrations centrales. Tandis que dans la banlieue parisienne, 138 communes réparties dans trois départements se regroupent en 1923 et créent le Syndicat des Eaux de la Banlieue de Paris (SEBP), que dans la région bordelaise un syndicat est formé avec les communes de banlieue en 1926 et que dans la région lyonnaise se crée le Syndicat Intercommunal des Eaux de la Banlieue Lyonnaise (SIEB) ; des premières réflexions s’engagent dans l’agglomération grenobloise, plus spécifiquement dans la vallée du Grésivaudan, sur les versants de la Chartreuse où les ressources hydriques sont moins abondantes et de moins bonne qualité.

Ainsi, en 1927, les communes de La Terrasse, de Lumbin et de Crolles se regroupent en un syndicat pour une durée illimitée qui est officialisé par un arrêté préfectoral daté du 28

février 1928⁴⁵⁶. Au départ, il s'agit d'un syndicat de bassin, la distribution à domicile ne venant que plus tard et progressivement. Quelque temps après, les communes de Biviers, Corenc, Meylan, Montbonnot-Saint-Martin et Saint-Ismier se réunissent afin de réfléchir à une solution intercommunale d'adduction d'eau, les sources communales utilisées jusqu'alors s'avérant insuffisantes en été pour faire face aux besoins des agriculteurs et des corençais dont la population est en forte augmentation⁴⁵⁷. Ces communes se mettent en relation avec un ingénieur géomètre de Grenoble, Louis Noiray, qui envisage de capter une source sur Belledonne pour acheminer l'eau de l'autre côté de la vallée du Grésivaudan⁴⁵⁸. Il propose ainsi une adduction depuis la source de la Dhuy, située de l'autre côté de la vallée dans le massif de Belledonne sur la commune de Revel, à 926 mètres d'altitude⁴⁵⁹. Le Syndicat Intercommunal des Eaux de la Dhuy (SIED) est créé le 24 juin 1933 et est autorisé à prélever 20 litres par seconde sur la source de la Dhuy par dépêche ministérielle en date du 8 décembre 1936. Les travaux sont lancés dès l'obtention de la Déclaration d'Utilité Publique (DUP) en 1937. Ils sont financés en grande partie par l'État grâce aux dispositions de l'arrêté du 31 juillet 1934. Ils sont terminés en 1939 et permettent un débit de plus de 100 litres par seconde, soit bien plus que l'autorisation permise par la dépêche de 1936.

Cependant, dès la mise en service du captage du syndicat, un conflit d'usage apparaît. Le syndicat s'estime propriétaire du débit que la canalisation d'adduction est capable de dériver, soit 80 à 100 litres par seconde. Or, depuis 1882, deux papèteries, celles de la Gorge et de la Matussière, utilisent la force motrice de l'eau du Domeynon, un cours d'eau dont la Dhuy est un affluent probable, pour les besoins en énergie de leurs industries⁴⁶⁰. Les papèteries s'estiment lésées du débit manquant en période de basses eaux et exigent une indemnisation

⁴⁵⁶ Les communes s'approvisionnent depuis les contreforts de la Chartreuse au lieu dit le champ des sources (débit de 27 à 100 m³/heure selon les saisons) sur le territoire d'une commune qui ne fait pas partie du Syndicat, celle de Saint-Bernard-du-Touvet (800 mètres d'altitude). L'eau est distribuée à une altitude moyenne de 250 mètres. Un réservoir de 120 m³ a été mis en place dès 1928.

⁴⁵⁷ De 1931 à 1946, la population corençaise augmente de 55 %.

⁴⁵⁸ Comme le rappelle la directrice du syndicat, cette idée était particulièrement originale : « Ce qui fait la spécificité du SIED, c'est l'idée des élus de l'époque d'aller chercher l'eau dans un massif pour l'amener de l'autre côté. C'est une idée passionnante que l'on ne pourrait plus faire maintenant. Il y a trop de contraintes administratives. Ils ont eu l'initiative et l'idée, le tonus pour le faire. C'était, quand on y réfléchit, une idée particulièrement originale, innovante. Ils étaient contraints, car sur ce massif-là, il n'y avait pas d'eau, donc ils étaient contraints d'aller en chercher ailleurs, mais rien que l'idée d'y aller, de le faire, c'était une idée intéressante, d'autant plus qu'il n'y avait pas de gros moyens. La commune la plus riche à l'époque c'était, Montbonnot et les autres c'étaient surtout des communes formées d'agriculteurs » (extrait d'entretien réalisé avec la directrice du SIED).

⁴⁵⁹ La solution consiste à faire descendre l'eau par une conduite forcée de 15 kilomètres qui passe sous l'Isère au niveau du pont de Domène et à la faire remonter sur les versants de Chartreuse par simple gravité jusqu'à des réservoirs situés à une altitude de 625 mètres. L'ingénieur Blanchet du Génie rural valide la pertinence de ce choix qui est définitivement retenu par les élus en 1932.

⁴⁶⁰ Les deux centrales hydroélectriques ont été autorisées à utiliser l'eau par arrêté préfectoral repris par la loi du 16 octobre 1919, et ce pour une durée de 75 ans. Leurs propriétaires se sont regroupés dès cette époque en un Syndicat des Usagers du Domeynon (SUD).

financière de la part du syndicat. Les entreprises engagent une action en réparation devant le Conseil de la Préfecture, fondée sur le contenu de la DUP du SIED⁴⁶¹. Le syndicat est condamné par un arrêté en date du 7 janvier 1946, ce qui affaiblit son pouvoir hydrique et renforce la volonté des industriels de ne pas laisser le SIED s'accaparer la source. Une longue bataille juridique commence qui se prolonge encore aujourd'hui⁴⁶². Dans ce cas précis, on peut observer les contradictions de l'action étatique, entre la régulation hiérarchique des administrations centrales qui soutiennent l'action du SIED (et plus généralement le principe de la priorité aux usages d'eau potable) et la régulation de type judiciaire exercée via les tribunaux qui sont plutôt favorables aux industriels⁴⁶³.

La **carte 3.3.1** présente le périmètre des syndicats d'eau créés dans la vallée du Grésivaudan au cours des années 1920-30.

Carte 3.3.1 : Les syndicats d'eau dans la vallée du Grésivaudan dans les années 1930



Légende : en hachuré noir sur fond vert : périmètre de desserte sur syndicat Lumbin, La Terrasse Crolles ; en hachuré jaune et noir : périmètre de desserte du SIED

Source : BROCHET, 2016 d'après http://bub38.perso.sfr.fr/crbst_4.html

⁴⁶¹ D'après la DUP de 1936, « le SIED [doit] indemniser les usiniers de tout dommage qu'ils pourront prouver leur avoir été causés par la dérivation ».

⁴⁶² En effet, le Syndicat continue à s'estimer dans son bon droit d'utiliser un débit d'eau supérieur au débit autorisé puisqu'aucune étude scientifique n'est venue valider l'argument des industriels suivant lequel la Dhuy est bel et bien un affluent du Domeynon.

⁴⁶³ En 1928, Saint-Étienne doit verser 25 000 francs à la Société d'électricité d'Yssingieux pour avoir capté un volume d'eau supérieur au volume autorisé par décret. La commune de Pont-L'Évêque est incriminée par un usinier en 1932. En 1937, les villes de Carpentras et de Saint-Claude doivent indemniser les propriétaires de moulins, la seconde à hauteur de 183 000 francs » (PEZON, 2000 : 35).

3.2.2. L'imbrication des périmètres hydrographiques et administratifs

Hormis la création de ces deux syndicats, la situation évolue peu jusqu'à la fin de la Seconde Guerre Mondiale dans le reste de l'agglomération. La plupart des communes ne disposent pas du capital économique suffisant pour financer les investissements hydriques nécessaires à la construction d'un service public de l'eau et sont méfiantes envers les solutions intercommunales. Dans ce contexte, les administrations centrales incitent à la signature de conventions entre municipalités limitrophes pour garantir l'approvisionnement en eau⁴⁶⁴. Ces conventions prévoient la plupart du temps un dédommagement de la commune propriétaire des ressources qui accepte qu'une commune limitrophe utilise son eau⁴⁶⁵.

Ces solutions imbriquées mettent en lumière une des spécificités du service public de l'eau. Contrairement à d'autres services publics locaux (ordures ménagères, transports, etc.), le service d'eau doit capter une ressource hydrique au plus près des lieux de desserte, pour des raisons évidentes relatives au coût du transport de l'eau sur de longues distances et aux problèmes de qualité en découlant. Or, les ressources en eau sont inégalement réparties sur le territoire et le périmètre administratif des communes correspond rarement au périmètre hydrographique. Cet aspect, couplé à l'esprit de clocher qui anime de nombreux conseils municipaux et à des difficultés d'ordre topographique, oblige les administrations centrales à inventer des solutions *ad hoc* s'éloignant des préconisations du PAPH de généralisation (qui encourage avant tout l'intercommunalité syndicale plutôt que ces solutions imbriquées).

3.2.3. Les solutions communales

Quand l'eau est présente en quantité suffisante sur le territoire de la commune, des projets hydriques publics voient le jour plus rapidement, à condition que les communes disposent du capital économique et d'un pouvoir hydrique suffisant.

⁴⁶⁴ La commune de Fontaine fait appel à des ressources extracomunales : - puits artésiens situés en plaine près d'Allières et Risset, - captages situés sur les communes de Claix et de Pariset. À Gières, le haut service, qui correspond à la Combe de Gières (environ 100 habitants) est alimenté par deux groupes de sources, situées sur le territoire de la commune de Saint-Martin-d'Uriage. À Saint-Martin-le-Vinoux, le haut service regroupant environ 500 habitants est alimenté par la source du Croz sur le territoire de la commune de Sarcenas, située à 1100 mètres d'altitude. À Seyssinet-Pariset, outre le recours à la source communale de Guénand dès 1931, les ingénieurs d'État proposent en 1937 de capter la source vauclusienne des Arcelles qui dessert également la commune de Saint-Nizier. Échirolles fait appel à une source située sur la commune de Claix. À Domène, les captages communaux sont renforcés en 1933, mais s'avèrent insuffisants pour faire face aux besoins. Pour cette raison, d'autres sources sont captées sur la commune de Revel. On peut encore citer le cas d'Eybens qui capte à partir de 1938 les sources des Corbeaux et du Pré Verger situées sur la commune de Brié et Angonnes.

⁴⁶⁵ On peut noter le cas de la commune de Saint-Egrève qui rachète en 1938 une source sur la commune du Fontanil-Cornillon en échange de quoi, la ville de Saint-Egrève s'engage à fournir gracieusement 100 000 m³ par an à la commune voisine.

Saint-Martin-d'Hères, Fontaine et Pont-de-Claix, communes qui hébergent des activités industrielles importantes et font face à un afflux (relatif) d'ouvriers à cette époque, sont parmi les premières municipalités à proposer un accès à l'eau courante à domicile dès le début des années 1930. La pression des industriels sur les édiles, les recettes financières qu'ils apportent à la commune et la présence de ressources communales sont autant d'explications à cet équipement précoce. Il ne faut pas non plus occulter le rôle essentiel joué par les ingénieurs d'État qui dressent les projets communaux et font le choix de développer précocement les réseaux d'eau de ces communes pour des raisons d'intérêt général. Pour autant, malgré le développement de la desserte à domicile, les besoins en eau se font rapidement sentir. Ainsi, la source du service d'eau de Pont-de-Claix est rapidement insuffisante face aux besoins. À Vizille, un château d'eau est construit dans les années 1930 pour alimenter le bas service de la commune.

Dans le reste du bassin grenoblois, la population stagne, conséquence de la crise économique mondiale, un actant. Peu de projets hydriques sont menés si ce n'est sous l'incitation de l'État du fait du non-respect des normes de qualité⁴⁶⁶.

À côté de ces solutions publiques, les formes de solidarité hydrique communautaires n'ont pas disparu et continuent même de se développer parallèlement à la solidarité hydrique de club. C'est par exemple le cas sur la commune de Claix. En 1926, « l'Association des Eaux Burdet », un syndicat privé, voit le jour. Simultanément, la commune étudie de nouvelles possibilités de captages qui sont effectués après-guerre. Suite à ces investissements, le réseau public permet de desservir environ 70 % des habitants, le reste de la desserte étant assuré par des formes de solidarité hydrique communautaires ou des solutions privées. De la même façon à Bresson, la partie haute de la commune (environ 200 habitants) est alimentée par des sources privées captées dans les années 1930 tandis que le captage communal du Louvarou fournit un débit d'une cinquantaine de litres par minute qui permet d'alimenter par le réseau public le centre village. À Champ-sur-Drac, les sources Chabert alimentent un hameau et sont gérées collectivement jusqu'à l'après-guerre. Sur la même commune, on note la présence d'un grand nombre de puits et de petits forages individuels. Il apparaît même que c'est la principale solution d'alimentation en eau sur la commune à cette période. Ceci

⁴⁶⁶ On peut ainsi noter la mise en place d'un captage en 1923 depuis les sources de Saint-Agnès pour la commune de Villard-Bonnot, en lieu et place de l'approvisionnement depuis le ruisseau du Vorz jusqu'alors utilisé et fortement pollué. Le captage sera complété en 1940, ce qui conduira à l'existence de deux réseaux parallèles, - le réseau d'eau potable et - un réseau d'eau brute dit « vieille eau » qui ne sert aujourd'hui plus que pour les fontaines publiques et les jardins. Il en est de même au Versoud, commune qui réalise des captages communaux en 1939. Enfin, la commune de Meylan s'équipe aussi d'un réseau potable et crée un service public d'eau en 1937.

s'explique notamment par la présence sur la commune d'une entreprise spécialiste de la réalisation des puits pour les particuliers.

La distinction entre formes de solidarité hydrique n'est pas toujours aussi évidente dans les petites communes et hameaux isolés et bien souvent, l'interventionnisme croissant des communes conduit à des solutions hybrides. La gestion du réseau devient juridiquement publique, mais les habitants continuent à intervenir sur le réseau ou à discuter de la répartition des ressources.

Des années 1920 à la fin de la Seconde Guerre Mondiale, la configuration hydroterritoriale du bassin grenoblois évolue lentement, mais sensiblement. Les communes de la périphérie, qui sont toutes des petites bourgades dotées d'un faible capital financier, cherchent à se doter des ressources (politiques, hydriques, techniques et financières) nécessaires à l'organisation d'un service public d'eau. Par exemple, les sources locales, qui ont des débits souvent très faibles ne dépassant pas les 5 litres par seconde, ne permettent pas d'imaginer une desserte généralisée d'eau à domicile. Mais, le principal obstacle à la construction de services publics de l'eau communaux est d'abord financier. Le captage d'eaux de source est coûteux, car dès qu'il faut augmenter les quantités d'eau offertes, les communes doivent acquérir les terrains sur lesquels les sources jaillissent et construire les ouvrages d'adduction nécessaires⁴⁶⁷. De ce fait, les communes sont la plupart du temps incapables de lever à elles seules les fonds nécessaires à l'approvisionnement en eau de leurs habitants. Dans ce cadre, des solutions hybrides, tolérées par les ingénieurs d'État (et parfois même encouragées), sont mises en place dans les petites collectivités. Elles consistent à mixer solutions publiques pour le captage des sources et desserte en eau communautaire ou privée⁴⁶⁸. On observe cependant un encouragement plus soutenu aux projets hydriques des communes à compter de l'adoption de l'arrêté du ministre de l'Agriculture du 31 juillet 1934 qui étend les subventions de l'État de la distribution aux fontaines publiques à la distribution à domicile. Le second obstacle est d'ordre géographique. Il est très difficile pour les communes de proposer des solutions d'approvisionnement en eau pour les hauts services et quartiers isolés. Dans ces services, les formes de solidarité hydrique communautaires demeurent dominantes.

⁴⁶⁷ En effet, les eaux de source appartiennent aux propriétaires des terrains sur lesquels elles se trouvent. La procédure de DUP exige une indemnisation du propriétaire lésé qui est payé comme en matière de procédure d'expropriation.

⁴⁶⁸ Les formes de solidarité hydrique communautaire à dominante privée continuent de voir le jour, principalement en zones de montagne et zones rurales isolées. L'État n'encourage pas ces solutions, mais les ignore largement et délivre les autorisations administratives nécessaires. Il s'agit pour les fonctionnaires d'État de tenir l'objectif de généralisation de l'accès à l'eau coûte que coûte, quitte à adapter les solutions aux caractéristiques du territoire.

Ainsi, différents modèles de gestion de l'eau très territorialisés continuent de se développer dans l'agglomération. Les règles qui encadrent la gestion de ces services sont spécifiques et s'éloignent souvent des Normes juridiques, techniques, gestionnaires et comptables promues par l'État.

Pour autant, le PAPH de généralisation agit comme un levier essentiel pour permettre l'équipement de ces municipalités semi-urbaines et rurales. En effet, du fait du faible pouvoir hydrique de ces communes (ressources financières, politiques, etc.), les ingénieurs d'État sont en capacité d'imposer leurs solutions par le pouvoir qu'ils ont d'accorder des subventions ou d'imposer des sanctions⁴⁶⁹. À ce titre, les technologies de type biopouvoir sont massivement utilisées par l'État et l'atteinte de Normes de qualité de l'eau plus exigeantes est le principal moteur d'extension des formes de solidarité hydrique à dominante publique. Mais, on note plus largement que cette application du PAPH ne se fait pas à la lettre. Les administrations centrales négocient elles-mêmes l'application des principes en fonction des spécificités du territoire. L'extension par le contrôle de l'État s'effectue en parallèle à l'extension par l'auto-éco-organisation, ce qui conduit à diluer largement les effets du PAPH. L'expertise privée est également sollicitée par les élus locaux qui s'appuient sur un réseau dense d'ingénieurs hydrogéologues présents dans la région grenobloise⁴⁷⁰.

La configuration hydroterritoriale de l'agglomération grenobloise est également marquée par l'émergence de logiques d'alliances techniques entre collectivités afin de garantir leur approvisionnement en eau. Ainsi, dans la vallée du Grésivaudan, deux syndicats intercommunaux voient le jour au début des années 1930. Les revendications des habitants, tout comme le rôle des ingénieurs d'État, ne sont pas étrangères à l'apparition de ces projets intercommunaux.

Dans ces premiers regroupements intercommunaux, la dimension politique n'est pas essentielle, ce qui explique pourquoi leurs périmètres ont peu évolué au fil des ans. Au contraire, les alliances apparaissent exclusivement techniques. Cette situation s'explique par le fait que les communes syndiquées ont des profils socio-économiques proches (aucune

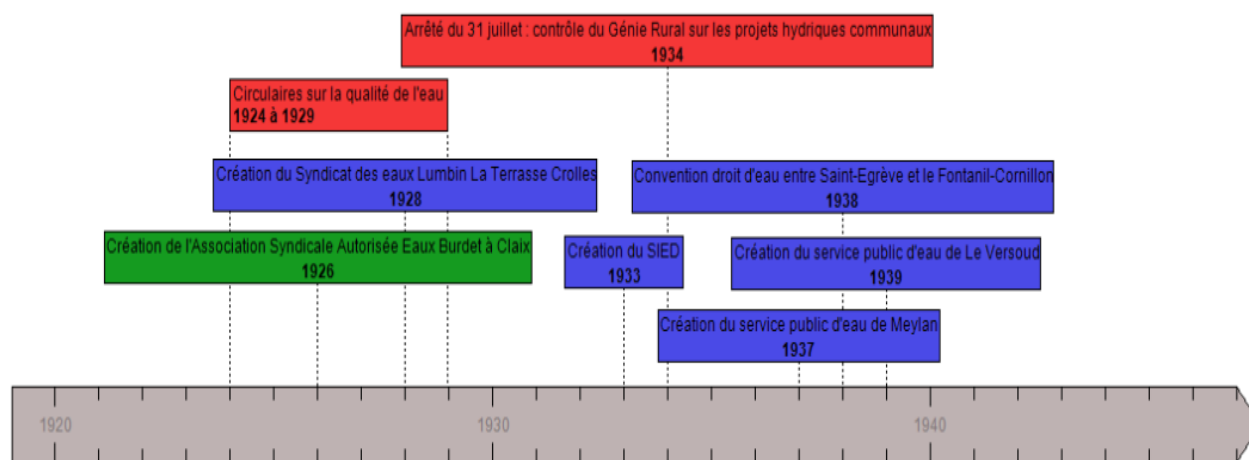
⁴⁶⁹ L'appui de l'État est souvent indispensable pour garantir la réussite des projets. En effet, le captage de nouvelles sources ne se fait pas sans difficulté, car ces dernières sont très convoitées dans une région où l'eau est une ressource territoriale certaine pour l'industrie (papeteries, ganterie, hydroélectricité, etc.). De nombreux conflits d'usage naissent entre communes et industriels. Le faible pouvoir hydrique des communes ne leur permet pas d'obtenir systématiquement gain de cause sans appui des ingénieurs d'État d'autant plus que le juge se place souvent du côté des industriels lésés.

⁴⁷⁰ Ces experts, qui connaissent très bien les massifs grenoblois, car ils y mènent parallèlement des projets industriels (hydroélectricité notamment), jouent le rôle d'ingénieurs-conseils en identifiant les ressources hydriques susceptibles de permettre l'approvisionnement des communes. La présence en nombre d'ingénieurs hydrauliques s'explique par l'existence historique d'un Institut Électrotechnique de Grenoble (IEG) créé en 1898 « afin de contribuer au développement régional de la houille blanche » (SCHLENKER, 2015 : 129) et transformé en 1907 en Institut Polytechnique de Grenoble (IPG). Il faut également rappeler la création en 1929 d'une École des ingénieurs hydrauliciens (*Ibid* : 130).

d'entre elles n'est capable d'assurer un *leadership* politique qui lui permettrait de s'arroger un pouvoir hydrique hégémonique sur le territoire) et que les projets dressés par le Génie rural encouragent cette intercommunalité sans *leader* apparent. Les communes, quant à elles, essaient de contrôler ces syndicats en y prenant des parts, mais sans grand succès (le rôle des collectivités se limite la plupart du temps à un versement de subventions aux syndicats). Les administrations centrales ferment largement les yeux sur ces solutions négociées.

La **figure 3.3.2.** présente la frise chronologique de l'approvisionnement en eau dans l'agglomération grenobloise des années 1920 à la Seconde Guerre Mondiale.

Figure 3.3.2 : L'approvisionnement en eau dans l'agglomération des 1920 à la Seconde Guerre Mondiale



Légende : en rouge : action hydrique de l'État et PAPH de généralisation ; en vert : action hydrique communautaire et privée ; en bleu : action hydrique communale

Source : Construction de l'auteur, 2016

3.3. De 1945 à 1955 : enjeux de pouvoir autour de l'eau dans l'agglomération grenobloise

3.3.1. Le développement des alliances entre communes

Après-guerre, l'augmentation démographique connaît une accélération dans l'agglomération grenobloise avec une moyenne de 3,2 % par an entre 1946 et 1954 pour vingt communes suburbaines (MARCHAND, 1968b : 6). La population de la banlieue passe entre 1946 et 1954 de 40 000 à 50 000 habitants. Cette poussée démographique accompagne l'industrialisation du sud de la ville qui fait face à un afflux d'ouvrier. L'ouest et le sud de l'agglomération se transforment en banlieues industrielles tandis que le Nord-Est et le Nord-Ouest deviennent des banlieues résidentielles.

La démographie est un actant essentiel de l'accélération de la préoccupation hydrique des communes. En effet, la plupart des collectivités sont en pleine expansion et elles font toutes face à une pénurie d'eau du fait d'une « alimentation vétuste ou insuffisante » (PRIGENT, 2006 : 225). Des discussions s'engagent sur proposition des ingénieurs de l'État. Le 1^{er} mars 1946, un accord est signé entre Eybens, Brié et Angonnes, Jarrie et Poisat qui aboutit à la création du Syndicat des Mansardes. Le projet d'adduction est réalisé par un géomètre installé à Grenoble, monsieur Aimé Escalon, dont l'expertise sera également sollicitée par d'autres structures. Dès la fin 1948, les captages sont mis en service et fournissent un débit d'au moins 7 litres/seconde.

Ensuite, l'année 1947 voit la naissance du Syndicat Intercommunal de Vif-Le Gua créé par arrêté du 6 février 1947 avec pour objet principal d'améliorer la ressource en eau des deux communes. Il s'agit d'une alliance entre deux municipalités, fondée sur un échange politique initial entre la commune de Vif, qui compte alors environ 2 000 habitants et qui dispose de moyens financiers et la commune de Le Gua, 1 000 habitants, qui dispose de ressources en eau, mais pas de capital financier. Dès 1948 des captages sont mis en place sur la commune du Gua, à l'Echaillon, et une canalisation est posée qui alimente un répartiteur. Le Syndicat est alors uniquement responsable de la production de l'eau, les deux communes ayant la charge des réseaux de distribution et des réservoirs.

3.3.2. L'émergence d'un contre-pouvoir hydrique urbain puissant

1947 voit également la naissance du Syndicat Intercommunal des Eaux de la Région Grenobloise (SIERG) sous la forme d'un Syndicat Intercommunal à Vocation Unique (SIVU)⁴⁷¹. Ce syndicat va devenir en peu de temps, un acteur majeur de l'adduction d'eau dans l'agglomération.

À cette époque, une réflexion est engagée entre les communes d'Échirolles, Gières, Poisat, Fontaine, Eybens et Saint-Martin-d'Hères pour alimenter les centres villes/villages de ces communes émergentes⁴⁷².

Comme le rappelle Georges Kioulou, maire d'Échirolles et membre du Comité syndical du SIERG à sa création :

⁴⁷¹ Le SIVU est la plus ancienne structure intercommunale. Elle a été instituée par la loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes.

⁴⁷² La commune d'Échirolles était à cette époque raccordée sur le réseau de la ville de Grenoble, Fontaine sur les sources de Claix et les autres communes avaient de petites ressources locales, mais largement insuffisantes face à leurs besoins en eau croissants.

« La décision de réaliser une adduction d'eau en commun n'est pas issue d'une conférence solennelle. Je me souviens que c'est au Pax Hôtel⁴⁷³ à Saint-Martin-d'Hères, un jour de septembre 1946, que l'on décida de s'associer en syndicat et d'aller chercher ensemble, là où elle se trouvait, l'eau qui nous manquait. En se replaçant dans les conditions de l'époque, il faut dire que cet objectif n'était pas seulement ambitieux, il était hors de proportion avec les maigres moyens que ces quelques communes, bien petites, pouvaient réunir. Un tel écart appelait une volonté tendue et, je l'ai déjà dit, un acte de foi » (KIOULOU, 1977).

L'accord donne naissance au SIERG, créé officiellement par arrêté préfectoral en date du 10 novembre 1947 pour une durée de dix ans. Le syndicat est présidé de 1947 à 1951 par Hippolyte Lhenry⁴⁷⁴, maire de Poisat (étiqueté à droite) et gérant d'une entreprise « Lhenry Père et fils » spécialisée dans la vente l'entretien et la réparation des compteurs d'eau. Dès sa naissance, l'alliance entre des communes « bien différentes par leur vocation et leur économie » est scellée durablement grâce au « respect des options de chacune d'entre elles qui [est la] condition de base d'une véritable coopération intercommunale » (LE BRAS, 2003 : 58). En effet, le principe de l'indépendance des communes face à la ville-centre semble central dès le début du syndicat. C'est ainsi que les statuts du SIERG posent comme principe fondateur du syndicat la représentation égalitaire des communes et le fait que l'éloignement de la ressource ne doit pas conduire à une variation du prix. Un récit politique s'appuyant sur les valeurs du Conseil National de la Résistance (respect et solidarité entre communes « progressistes ») accompagne la création de l'institution et permet sa légitimation auprès des maires et des habitants.

Le principe de deux voix par commune explique pourquoi la ville de Grenoble, qui a adhéré au SIERG le 16 juillet 1947⁴⁷⁵, quitte très rapidement le syndicat. La ville-centre s'oppose à

⁴⁷³ Le pacte du Pax Hôtel de Saint-Martin-d'Hères ayant donné naissance au SIERG réunit : Georges Kioulou, maire d'Échirolles, Émile Rochas, adjoint à la ville de Grenoble, Hippolyte Lhenry, maire de Poisat, Fernand Texier, maire de Saint-Martin-d'Hères.

⁴⁷⁴ Hippolyte Lhenry occupera différentes fonctions au SIERG : « Du 5 décembre 1947 au 30 avril 1965. Membre du bureau du 5 décembre 1947 au 1er février 1951, puis du 23 janvier 1957 au 30 avril 1965. Président du 5 décembre 1947 au 1er février 1951. Premier président du SIERG, il en démissionne le 14 décembre 1949, mais assure les fonctions jusqu'au 1er février 1951, date de l'élection de son successeur Fernand Texier » (SIERG, 2007, p.44).

⁴⁷⁵ La ville de Grenoble lors de son adhésion au SIERG indique que celle-ci a pour seul objectif d'obtenir un supplément d'eau en étudiant des projets en commun qui pourraient à terme s'harmoniser avec ceux de la ville. Deux projets sont étudiés conjointement par le SIERG et la ville de Grenoble : - l'hypothèse de recourir aux eaux de Laffrey (à noter que ce projet a fait l'objet d'importants débats au regard des 18 millions de mètres cubes d'eau disponibles qui en faisait un projet d'alimentation sous pression permettant d'assurer l'approvisionnement en eau de l'agglomération sur le long terme. De plus, les experts considéraient alors que l'eau puisée en profondeur du lac était de bonne qualité. C'est la potentialité de conflits d'usage avec les usines de la Société Fures et Morges, ainsi que la complexité du projet, qui ont conduit à son abandon); - l'hypothèse de recourir aux sources de la Rive à Bourg d'Oisans (ce projet est abandonné en raison du coût de construction d'une canalisation d'adduction sur 34 km, de sa complexité technique (traversée de rochers, villages, torrents, etc.), de sa complexité hydraulique (risque d'assécher les communes de Bourg d'Oisans et de Livet Gavet) et également du fait des réserves imposées par EDF).

la représentation égalitaire des adhérents et exige que les statuts soient modifiés afin qu'elle puisse peser plus que les autres⁴⁷⁶. En 1948, Saint-Martin-le-Vinoux, La Tronche et Pont-de-Claix⁴⁷⁷ rejoignent le syndicat. En 1952, de nouvelles communes adhèrent (Champagnier, Champ-sur-Drac, Jarrie, Seyssins, Seyssinet-Pariset). Pour autant, le réseau du SIERG n'est pas encore construit et les communes doivent continuer à investir dans leur réseau communal. À Champ-sur-Drac par exemple, un premier réservoir est construit en 1952 et un second en 1958.

Le rôle de l'État n'est pas neutre dans l'émergence de ce contre-pouvoir hydrique à la ville de Grenoble. En effet, les statuts du SIERG ont été rédigés avec l'appui des ingénieurs d'État et soumis directement à l'approbation du préfet, sans que Grenoble ait été invitée à faire connaître son avis, et ceci alors même qu'il était prévu que la ville supporte la majorité des coûts d'investissement des infrastructures nécessaires au projet. On voit ici une nouvelle illustration du décalage existant entre les préconisations du PAPH de généralisation et l'attitude des représentants de l'État qui cherchent à s'assurer le soutien des communes rurales quitte à accepter de négocier l'application de la Norme.

Le syndicat étudie dès l'été 1948 un projet d'adduction proposé par Aimé Escalon, situé à quelques centaines de mètres du projet porté par la ville de Grenoble aux îles Falcon. Ce projet est rapidement abandonné⁴⁷⁸. Suite à cet abandon, un conflit s'ouvre rapidement entre le géomètre Aimé Escalon et le SIERG, qui conduit le SIERG à nommer Emile Gardet du cabinet Études et Projets, « homme de l'art », assurant une mission de représentation du syndicat pour laquelle il doit « examiner les projets, les marchés, suivre les travaux » (SIERG, 2007 : 73). Emile Gardet joue un rôle stratégique dans les relations entre Grenoble et le SIERG en convainquant Albert Marchand, l'ingénieur en chef de la ville de Grenoble, de conseiller également le SIERG. Le duo Gardet-Marchand va rendre des avis négatifs sur trois projets et en étudier d'autres⁴⁷⁹. Il est intéressant d'observer que la rupture politique

⁴⁷⁶ En outre, Grenoble s'oppose à la règle du SIERG qui veut que chaque commune soit représentée par deux délégués. Grenoble ne présente qu'un seul délégué. Dans ce climat de défiance, le Comité syndical du 2 février 1948 refuse de donner à la ville de Grenoble la majorité des voix de l'Assemblée délibérante. La ville se retire par une lettre adressée au préfet du 18 mai 1948. « Le Comité syndical du 21 mai 1948 en prend acte et prend les dispositions qui en découlent » (SIERG, 2007 : 7-8). La décision du retrait de Grenoble du syndicat est entérinée par 22 voix pour le retrait contre 15 abstentions.

⁴⁷⁷ Pont-de-Claix décide également la même année et en parallèle de son adhésion, la construction de deux puits grâce à un emprunt constitué auprès d'une banque.

⁴⁷⁸ Le projet, porté par Aimé Escalon, l'ingénieur-conseil à l'origine du Syndicat des Mansardes, était étroitement imbriqué au projet grenoblois si bien que l'abandon du projet par la municipalité grenobloise conduit à l'abandon du projet porté par le SIERG.

⁴⁷⁹ On peut citer le projet de reprise de l'eau turbinée par la centrale du lac Mort, située à une trentaine de kilomètres au sud de Grenoble. Ce projet est écarté, car les tests effectués montrent que l'eau captée nécessite

historique entre Grenoble et le SIERG ne s'est pas accompagnée d'une rupture de l'expertise technique. Ainsi, Albert Marchand travaille à la fois pour le SIERG et pour la ville de Grenoble. Plus largement, les acteurs techniques (hydrogéologues, hydrauliciens, ingénieurs, etc.), experts de la ressource en eau, jouent un rôle déterminant dans le choix des projets en en légitimant certains et en disqualifiant d'autres. Derrière l'expertise technique, il y a également des ambitions politiques à peine dissimulées lorsque l'on observe le nombre important de membres des conseils syndicaux qui ont une profession en rapport avec l'eau.

Au cours de l'année 1951, le choix définitif du site de captage du SIERG est entériné. Albert Marchand énonce : « la nappe de Pré-Grivel, à l'aval des papèteries de Peyron, est susceptible de satisfaire les besoins du syndicat avec comme caractéristique essentielle de pouvoir alimenter les communes par gravité » (Marchand cité par SIERG, 2007 : 8). Les bureaux du Syndicat après La Tronche et Pont-de-Claix déménagent à Vizille à proximité du site de Pré-Grivel. Fernand Texier, maire de Saint-Martin-d'Hères prend la présidence du syndicat le 1^{er} février, avec pour principale mission d'accélérer la prise de décision et la mise en place d'un projet d'alimentation en eau. L'urgence se justifie au regard des problèmes de manque d'eau de certaines communes qui deviennent constants à partir de fin 1949.

Le service d'État qui assiste le SIERG⁴⁸⁰ appuie cette proposition et mène une étude géophysique avec le concours de la Compagnie Géophysique Française dont les résultats sont favorables. Lors d'une séance du Comité syndical du 25 avril 1951, les ingénieurs vont jusqu'à garantir la participation financière de l'État au projet du fait de son caractère intercommunal. Cependant, une fois les essais terminés, les subventions promises se font attendre et le président du SIERG se rend à Paris au Ministère de l'Agriculture pour tenter de débloquer la situation. Il obtient peu d'appui du fait dans un contexte de restrictions budgétaires. À son retour, il mobilise les parlementaires de l'Isère, et à l'unanimité, le bureau du SIERG adopte avec l'appui des députés une motion, véritable mobilisation pour obtenir gain de cause :

« Il y a pénurie d'eau potable dans toutes les communes, les réseaux de distribution existants étant notoirement insuffisants du fait du développement de la région grenobloise. L'alimentation reste en

un traitement par filtration pour arrêter le plancton. Autre exemple, le projet de captage de l'eau du Drac qui est très vite abandonné à cause des risques de pollution.

⁴⁸⁰ Les ingénieurs en chef du Génie Rural Rambeaud et David sont représentés aux séances du Comité syndical, et ce, dès la création du SIERG. L'ingénieur Rambeaud joue un rôle clef en garantissant les participations financières de l'État.

grande partie assurée par des puits généralement pollués, notamment par les déversements d'usines de produits chimiques qui sont une menace permanente pour la santé publique » (SIERG, 2007 : 8).

Cette stratégie s'avère payante et le 24 septembre 1952, une délégation des députés de l'Isère est reçue par le ministre de l'Agriculture. Ce dernier s'engage à verser les crédits accordés pour l'année suivante, soit dix millions de francs de travaux. Les travaux de forage débutent immédiatement, mais la mise en place du projet est émaillée de plusieurs difficultés⁴⁸¹. Le lancement des travaux éveille l'intérêt de nouvelles communes, celles de Seyssinet-Pariset, Champagnier, Champ-sur-Drac, Jarrie et Seyssins qui adhèrent au SIERG fin 1952.

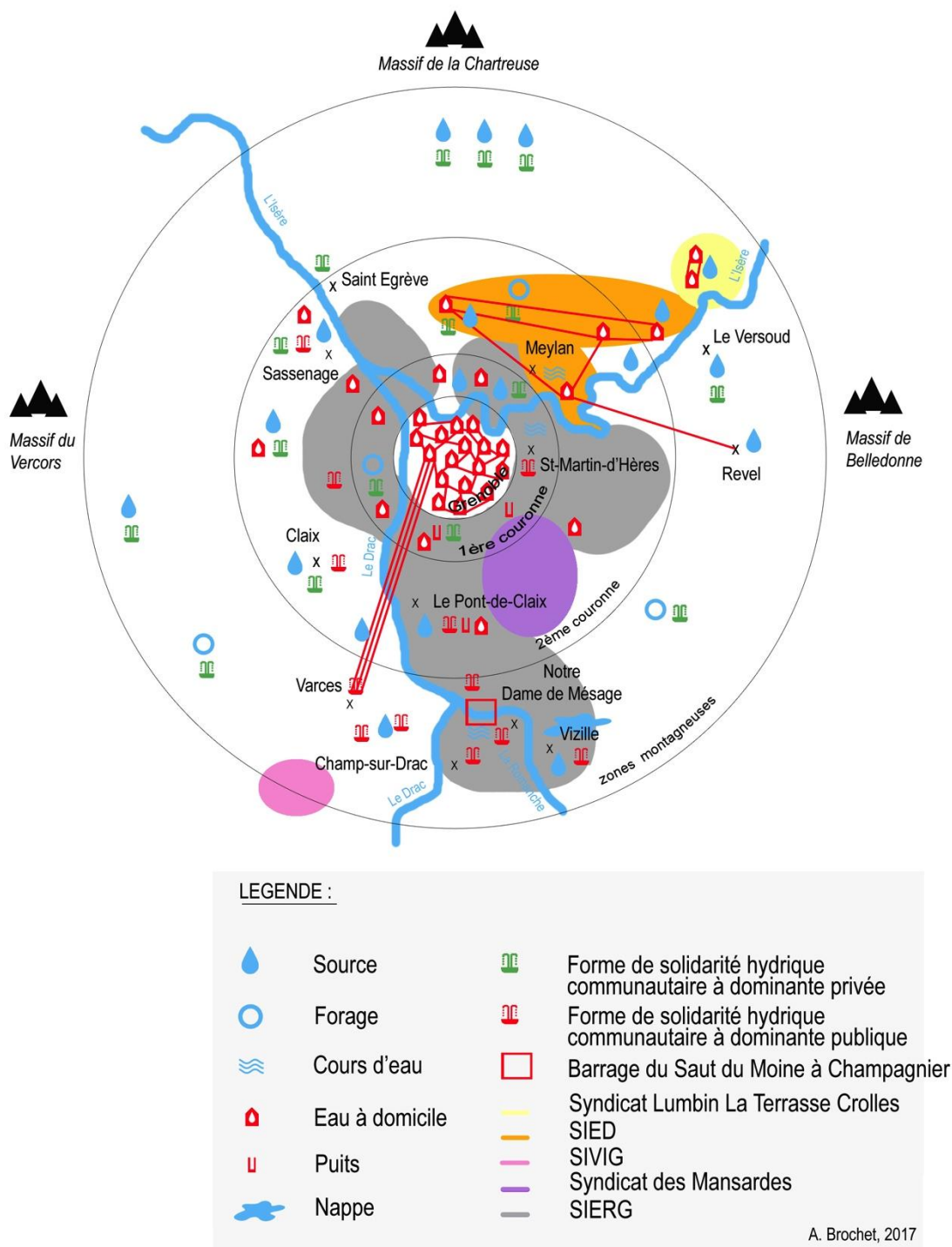
Cette même année 1952, le Groupement d'Urbanisme de la Région Grenobloise (GURG), est créé par un décret en date du 27 mars. Il regroupe 21 communes de l'agglomération, pose les bases d'une coopération intercommunale élargie au-delà de la seule question de l'eau. Les techniciens du Ministère pour l'aménagement du GURG se prononcent lors d'une séance du 8 mai 1952 sur le projet du SIERG en le légitimant sur le long terme : « il ne s'agit pas de s'arrêter à des besoins immédiats, mais de voir très loin dans l'avenir... » (SIERG, 2007 : 106). Cependant, les premières discussions intercommunales concernant la création du SIERG ont créé un sentier de dépendance très fort (PIERSON, 2000) qui aboutit à une alliance durable des communes de l'agglomération contre la ville-centre. « Cette opposition entre le centre et la périphérie coalisée » (LE BRAS, 2003 : 60) semble également s'expliquer de façon plus conjoncturelle par la forte personnalité du maire de Grenoble, le docteur Martin, qui est peu appréciée des autres élus de l'agglomération.

La **carte 3.3.2.** présente les formes de solidarité hydriques présentes dans l'agglomération grenobloise dans les années 1950.

⁴⁸¹ Notamment du fait des difficiles négociations avec la famille Perrin qui est propriétaire des terrains sur lesquels le SIERG souhaite implanter ses captages. Le syndicat doit finalement procéder à une procédure d'expropriation pour acquérir la ferme de la famille Perrin.

Carte 3.3.2. Les formes de solidarité hydriques dans l'agglomération grenobloise dans les années 1950

Les formes de solidarité hydriques de l'agglomération grenobloise dans les années 1950



Source : Construction de l'auteur, 2017

En l'espace de dix ans, la configuration hydroterritoriale de l'agglomération grenobloise évolue fortement. La question intercommunale devient centrale grâce aux préconisations des experts techniques qui convainquent les élus locaux de l'intérêt de s'unir pour proposer des solutions d'adduction d'eau performantes et surtout grâce au rôle joué par les ingénieurs d'État. En conséquence, au début des années 50, quatre syndicats d'eau nouvellement créés (le SIERG, le SIVIG, le Syndicat des Mansardes et le SIED) regroupent une trentaine de communes. L'alliance repose à chaque fois sur une coopération technique préservant le pouvoir communal et sur la limitation des compétences exercées (les syndicats créés sont simples producteurs d'eau) permettant le ménagement des intérêts communaux. L'objectif poursuivi et soutenu par les ingénieurs d'État est d'éviter l'inféodation des municipalités périphériques à la ville-centre. On perçoit ici une nouvelle illustration du principe hologrammatique suivant lequel les services d'eau reflètent les caractéristiques des acteurs locaux et inversement. Le résultat est l'apparition de modèles de gestion de l'eau territorialisés et caractérisés par des normes implicites et non écrites et qui vont entrer en conflit avec certaines Normes issues du PAPH.

Les alliances syndicales permettent le développement d'une forme de solidarité hydrique de club à dominante publique, mais qui s'hybride souvent avec les formes de solidarité hydrique communautaire préexistantes du fait du manque de ressources techniques et financières des communes pour la réalisation des réseaux de distribution.

Malgré les mégaprojets hydriques de la ville de Grenoble et du SIERG (et le ralliement d'un grand nombre de communes au syndicat), une majorité des habitants de l'agglomération reste desservie à cette époque par des puits et sources locales (qu'ils soient publics ou privés). L'eau au robinet à domicile demeure l'exception pour les habitants de la banlieue. L'arrêté de 1934 qui a permis d'élargir les subventions de l'État de la mise en place de fontaines publiques à une desserte à domicile n'a donc eu qu'un effet limité.

Cette situation s'explique d'une part par le fait que de nombreuses municipalités font le choix de n'adhérer à aucun syndicat (par exemple Noyarey, Claix, Domène, Sassenage, Murianette, Saint-Egrève etc.), car elles disposent de ressources locales relativement abondantes. Parfois, ce choix est en partie subit lorsque la topographie défavorable ne permet pas une desserte intercommunale (existence d'obstacles naturels ou coût du relevage de l'eau pour les hauts services). Ces collectivités développent timidement un réseau public, mais s'appuient plus largement sur des formes de solidarité hydrique communautaire complémentaires au grand

réseau⁴⁸². Par exemple, en 1950 est créée l'Association Syndicale Autorisée (ASA) de Mont-Quaix sur la commune de Quaix-en-Chartreuse et qui vise à desservir en eau domestique les habitants du hameau susnommé. Lorsque les ressources en eau sont abondantes, les ingénieurs d'État ne s'opposent pas à ces solutions. On observe ici que la dynamique d'extension des services d'eau par le contrôle de l'État se fait toujours en parallèle d'une extension par l'auto-éco-organisation, ce qui oblige les ingénieurs à négocier fortement l'application du PAPH de généralisation.

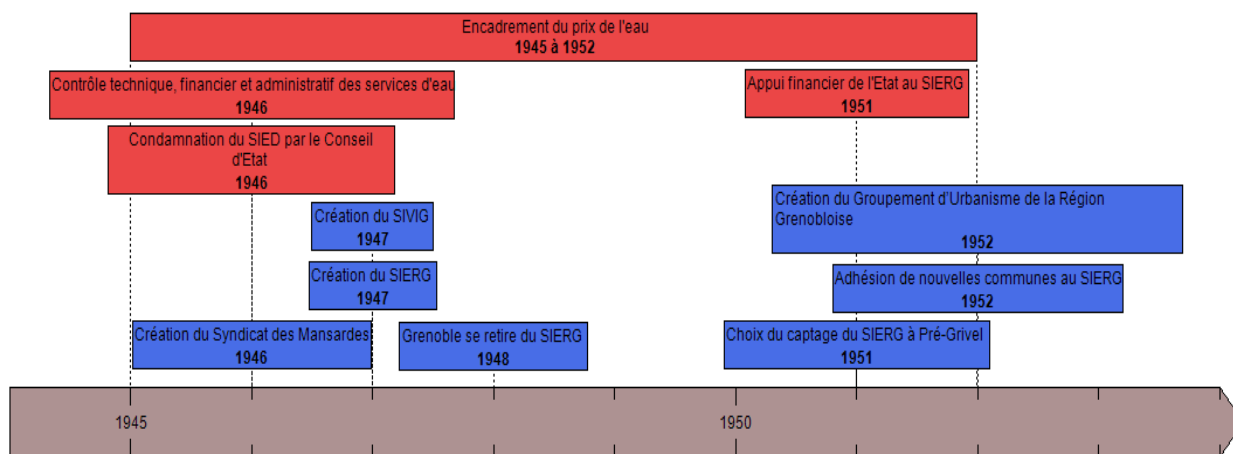
D'autre part, il faut rappeler que les communes adhérentes aux nouveaux syndicats ne bénéficient pas immédiatement de l'eau syndicale (la première tranche de travaux d'adduction du SIERG n'est achevée que dans les années 1960). Par exemple, Poisat, qui adhère à la fois au Syndicat des Mansardes (dès 1946) et au SIERG (dès 1947) doit tout de même mener un projet communal en 1952 pour approvisionner les habitants du bourg en réalisant un captage situé sous le stade municipal.

De façon générale, l'accès à l'eau des habitants de l'agglomération demeure peu satisfaisant en matière de quantité et de qualité au regard des préconisations du PAPH de généralisation. Les explications sont à chercher dans les caractéristiques de la ressource hydrique, un actant, mais aussi dans les stratégies d'alliance des communes et dans le type de régulation administrative effectué par les ingénieurs d'État qui les conduisent à négocier souvent avec la Norme pour s'assurer du soutien des élus locaux. Ainsi à Saint-Martin-d'Hères, commune qui compte 6 000 habitants en 1945, l'adduction d'eau principale s'effectue encore par un puits très pollué situé dans l'ancien lit du Drac et la commune ne dispose d'aucun égout, fait relaté par l'historien Pierre Rolland : « Dans les artères principales, des fossés aux eaux stagnantes donnent refuge aux rats et aux moustiques » (ROLLAND, 1975 : 74).

La **figure 3.3.3** présente la chronologie de l'approvisionnement en eau de l'agglomération grenobloise entre 1945 et 1955.

⁴⁸² Ces communes qui disposent d'une topologie (souvent) montagnarde proposent un service aux habitants différencié en fonction des quartiers (eau à domicile dans le centre-bourg, desserte à la fontaine publique dans les quartiers périphériques, sources et puits privés ailleurs, etc.).

Figure 3.3.3 : L’approvisionnement en eau de l’agglomération grenobloise entre 1945 et 1955



Légende : en rouge : action hydrique de l’État et préconisations du PAPH de modernisation ; en bleu : action hydrique publique des communes de l’agglomération grenobloise

Source : Construction de l’auteur, 2016

3.4. 1955 - 1982 : d’une crise structurelle à la modernisation du service d’eau grenoblois

3.4.1. 1955-1970 : de la formulation d’un nouveau projet hydrique pour la ville à sa réalisation

La ville de Grenoble fait face jusqu’en 1962 à un accroissement démographique spectaculaire. La ville gagne plus de 60 000 habitants en moins de vingt ans. C’est un cas unique en France, excepté la situation de la ville de Montpellier. Entre 1955 et 1962, la croissance démographique dépasse 4 % par an. La commune atteint à cette époque sa taille actuelle, autour de 160 000 habitants. Elle entre « du même coup de plein droit dans le cercle des grandes villes françaises de l’époque » (PRIGENT, 2006 : 212). La conjugaison d’une immigration importante et de la forte natalité expliquent cette croissance exceptionnelle. Conséquence principale, l’image de la ville rajeunit et la demande en logements est très forte.

Dans ce contexte, Albert Michallon, un fervent gaulliste, accède à la mairie de Grenoble en 1959. Il se fixe pour ambition, à la suite d’un certain nombre de ses prédécesseurs, d’accompagner la modernisation de la ville. Cependant, ses premières actions se soldent par des échecs. Première déconvenue, il n’obtient pas l’aide du Gouvernement Debré qu’il espérait pour financer son programme. Second échec, il n’arrive pas à imposer sa volonté de constituer une logique d’agglomération incluant la ville-centre. En effet, il défend dès la

parution de l'ordonnance du 5 janvier 1959, et avec le soutien de la préfecture, la constitution d'un District Urbain. Cependant, toutes les communes de la région urbaine s'y opposent au nom de la défense de leur identité et de la maîtrise de leur développement (LE BRAS, 2003 : 60). Cette opposition s'inscrit dans le droit fil de la configuration hydroterritoriale de la fin des années 1940 qui a vu la naissance du SIERG⁴⁸³.

Parallèlement à ces échecs, Albert Michallon obtient et met en place trois projets majeurs, à savoir la candidature de Grenoble aux Jeux olympiques de 1968, la mise en place d'un plan d'urbanisme et la modernisation des installations hydriques de la ville (CHOMEL, 1976).

Sur ce dernier point, il faut agir vite, car la logique du bricolage qui prévaut depuis un certain temps peine à répondre aux besoins en eau de la ville. L'année 1957, qui est particulièrement sèche, conduit à des coupures d'eau fréquentes pour les Grenoblois qui s'accompagnent de plaintes d'habitants. Fin 1959, les travaux initiés sur le réseau d'eau en 1954 ne sont toujours pas terminés. Il reste à construire 500 mètres de canalisation pour atteindre la citerne de réunion des deux puits de Fontagneux et à effectuer l'infrastructure permettant la traversée de la Gresse. Par ailleurs, les prévisions en termes de demande en eau inquiètent fortement la municipalité du fait de la pression démographique et la poussent à agir. Pourtant, à y regarder de plus près, cette crainte n'apparaît qu'en partie fondée.

« Remarquons qu'il est singulier que le volume moyen journalier consommé soit resté sensiblement le même depuis 1920 jusqu'en 1966 (70 000 à 80 000 m³ par jour) alors que la population est passée de 77 000 à 185 000 habitants. C'est une situation particulière à Grenoble et de caractère si exceptionnel qu'elle mérite d'être soulignée » (MARCHAND, 1968b : 13).

La quasi-absence de croissance de la demande en eau durant près de quarante ans s'explique par les efforts engagés par le service pour économiser l'eau⁴⁸⁴ à la suite des précédentes pénuries d'eau, mais également par l'évolution de la structure des consommations. En effet, à la fin des années 1950, les consommations militaires et des administrations baissent fortement tandis que les consommations domestiques et artisanales représentent désormais environ 50 % des consommations totales.

⁴⁸³ Cet épisode, du fait de l'entêtement du nouveau maire, conduit même au résultat inverse en renforçant les tensions entre Grenoble, ville de droite, les municipalités communistes de la ceinture rouge grenobloise (qui comptent désormais plus de 30 000 habitants) et la préfecture (qui est perçue à partir de cette époque comme étant une alliée de la ville-centre).

⁴⁸⁴ Plus spécifiquement on peut citer les campagnes de recherche de fuites, la fermeture de nombreuses fontaines publiques, le relevé des tarifs et les évolutions des usages de l'eau (rationalisation des usages par l'utilisation des appareils réfrigérants en lieu et place de l'eau du robinet pour tenir les aliments au frais).

Avant tout, le principal argument qui pousse la municipalité à agir est la poursuite des aménagements menés par EDF sur le Drac avec la construction de deux nouveaux barrages (ceux du Monteynard et de Notre-Dame-de-Commiers⁴⁸⁵). À compter de 1958, la nappe de Rochefort baisse rapidement à mesure de l'avancée des travaux d'EDF. La ville, qui tente de négocier l'autorisation de prélever de l'eau dans les canaux EDF, se voit opposer l'hostilité de l'entreprise, ce qui la pousse à prendre les devants.

Pour répondre à ces inquiétudes, la mairie nomme un nouveau directeur du service d'eau en la personne de monsieur Cordier en 1961. La municipalité lui donne pour mandat de donner une dimension beaucoup plus importante au projet de 1954 tout en accélérant sa réalisation⁴⁸⁶. Le choix effectué consiste à faire appel à un cabinet privé basé à Grenoble, Études et Projets (cabinet qui conseillait déjà le SIERG) pour définir le projet. Un projet est présenté par l'équipe en février 1962 comprenant une phase de travaux urgents et une de développement⁴⁸⁷ et est soumis à l'approbation de la ville et de l'État. Ce projet s'inscrit à la fois dans la continuité géographique des réflexions de l'après-guerre, en décidant que « Rochefort doit remplacer Rochefort » et en rupture technologique avec les projets antérieurs, en proposant pour la première fois depuis 1885 une modernisation complète du service et un puisage de l'eau dans une nappe profonde par des puits à drains rayonnants⁴⁸⁸. Il faut préciser que ce choix d'une adduction souterraine est celui des élus grenoblois et non des ingénieurs⁴⁸⁹. L'argument mis en avant est celui d'une crainte des protestations des habitants en cas d'adduction superficielle, ces derniers étant conscients de boire l'une des meilleures eaux d'Europe au robinet (SOGREAH, 1962). De plus, il faut rappeler qu'au

⁴⁸⁵ Avec la construction de la centrale, le régime des eaux du Drac est profondément modifié, ne laissant passer qu'un débit naturel de 3m³/s dans le lit naturel qui engendre une rupture dans la continuité hydraulique du cours d'eau. En effet, à partir de cette période le Drac ne parvient plus à rejoindre son confluent de la Romanche.

⁴⁸⁶ Le projet consiste en l'approfondissement des deux puits existants de Fontagneux ainsi qu'en la construction d'une chambre de réunion des eaux, de l'aménagement d'une route d'accès à Fontagneux comportant la construction d'un pont en béton armé, de la construction d'une digue de 2 300 mètres de longueur pour éviter les crues du Drac et de la Gresse.

⁴⁸⁷ Le projet général propose de refaire l'ensemble des infrastructures du service du captage à la distribution. Il fixe pour ambition de résoudre une fois pour toutes, les problèmes hydriques récurrents à Grenoble. À ce titre, il prend en compte la baisse constatée du niveau de la nappe en proposant à la fois d'aller chercher l'eau au moyen de puits très profonds (alors que l'eau était captée jusqu'ici via des sources affleurantes) tout en mettant en œuvre une technique de maintien à niveau de la nappe. Celle-ci est innovante en usant pour la première fois des aménagements hydroélectriques menés par EDF comme d'une ressource mobilisable pour le projet. Pour ce faire, la ville de Grenoble use de son pouvoir hydrique pour négocier avec EDF.

⁴⁸⁸ « [...] La nouvelle installation de Rochefort traduit la réelle volonté de la municipalité Michallon (qui en a l'initiative) et des autorités départementales d'améliorer durablement les structures d'approvisionnement en eau de la ville : 8 ans de travaux de grande ampleur seront nécessaires pour réaliser l'énorme projet qui dotera Grenoble d'un réseau d'eau potable ultramoderne pour l'époque » (PRIGENT, 2006 : 231).

⁴⁸⁹ Les ingénieurs d'Études et Projets ont proposé initialement une autre option, celle d'une prise d'eau dans le Drac depuis les retenues d'EDF (arguments techniques et financiers).

début des années 1960, le PAPH de généralisation impose des Normes de qualité de l'eau beaucoup plus strictes en usant de technologies de biopouvoir⁴⁹⁰.

Les travaux concernant la tranche urgente du projet sont engagés dès 1962⁴⁹¹. Le projet définitif chiffré à cent millions de francs (un montant inégalé dans l'histoire des projets hydriques grenoblois) est adopté en juin 1963. Le financement du projet doit se faire via l'augmentation du tarif, mais également par des emprunts et grâce à des subventions de l'État. L'équation financière est cependant compliquée, car l'augmentation du prix de l'eau est plafonnée par l'État dans le cadre d'un mode de gouvernemental libéral interventionniste. De plus, les comptes des SPIC doivent désormais permettre le calcul du coût intégral du service et à ce titre, les dépenses imputables au remboursement du capital emprunté doivent se compenser avec les recettes procurées par l'amortissement technique des immobilisations.

En dehors des aspects financiers, le projet porté par la municipalité est une véritable petite révolution, car jusqu'ici les acteurs locaux avaient toujours considéré l'eau souterraine comme un élément naturel plus ou moins incontrôlable (et un stock épuisable)⁴⁹² et non comme une ressource construite pouvant être aménagée et technicisée. Avec le projet Michallon/Cordier, ce n'est plus seulement l'eau de surface (les rivières et cours d'eau) qui peut faire l'objet d'aménagements recourant à la technologie, mais également les ressources hydriques souterraines sous peu que les acteurs mobilisent les ressources techniques et financières adéquates.

En reconfigurant la nappe, l'objectif des collectivités est de se doter d'une ressource en eau suffisante et standardisée pour faire face durablement aux besoins de la population et ne plus dépendre à court terme des projets portés par EDF. À Grenoble, l'ambition affichée est quelque peu démesurée lorsque l'on connaît les projets menés en parallèle par le SIERG pour desservir le reste de l'agglomération. L'objectif du projet vise en effet à satisfaire les besoins de 400 000 habitants en comptant une consommation moyenne de 500 litres par jour et par personne. Pour y arriver, deux puits à barbacanes doivent remplacer les puits édifiés

⁴⁹⁰ Par exemple : - circulaire du 24 novembre 1954 : le ministre de la Santé définit précisément les caractéristiques d'une eau potable et renforce la surveillance dont les eaux distribuées doivent faire l'objet. La teneur en plomb ne doit pas dépasser les 50 microgrammes par litre ; - circulaire du 21 janvier 1960 : les méthodes d'analyse bactériologique des eaux d'alimentation sont définies ; - arrêté du 10 août 1961 : cet arrêté définit l'application des Normes qualitatives de potabilité de l'eau. La limite de teneur en plomb est fixée à 100 microgrammes par litre ; - circulaire du 15 mars 1962 : cette circulaire met en place des analyses périodiques du contrôle des eaux d'alimentation. Les eaux d'alimentation ne doivent pas être agressives.

⁴⁹¹ Ils consistent en un approfondissement des deux puits existants de Fontagneux et tout un travail autour.

⁴⁹² Aussi les actions menées par le service pour faire face aux pénuries d'eau visaient toujours le réseau plutôt que la ressource (lutte contre les fuites et les comportements peu rationnels).

en 1952 et 1953 à Fontagneux, auxquels il faut ajouter la construction de quatre puits à drains rayonnants (dont trois furent effectivement réalisés) allant chercher l'eau à près de 30 mètres de profondeur et capables de fournir un débit global de plus de 2 000 litres/seconde. Par ailleurs, deux réservoirs de 40 000 m³ situés en altitude à Seyssins et à Bresson doivent permettre de garantir la continuité de la desserte en eau. Il est également prévu que la pression dépasse les 5 kg/cm² dans le réseau, ce qui oblige le service à remplacer les conduites d'adduction. Enfin, le projet indique que les infrastructures seront équipées de dispositifs techniques ultras modernes permettant de surveiller et contrôler à distance le fonctionnement du service.

Alors que les travaux de la phase urgente du projet viennent de commencer, une nouvelle crise hydrique survient en 1962. À l'automne, le niveau de la nappe s'effondre⁴⁹³. Le puits de secours de Pont-de-Claix est mis hors service. En hiver, 20 000 Grenoblois habitant les étages supérieurs des immeubles du centre-ville sont privés d'eau plusieurs heures par jour. Plusieurs éléments concomitants expliquent la diminution du débit d'alimentation de la nappe : - avant tout, il semble que ce soit le remplissage du réservoir du barrage du Monteynard à partir de février 1962 qui soit en cause (qui a conduit à dériver une grande partie des eaux du Drac) ; - l'installation d'importants chantiers d'extraction de matériaux dans le lit du Drac entre le Saut du Moine et Pont-de-Claix à partir de 1959 est également pointée⁴⁹⁴ ; - tout comme la sécheresse de l'été 1962. Dans ce contexte, les pompages industriels de Pont-de-Claix dans la nappe du Drac seraient devenus plus importants que les débits d'alimentation de la nappe, entraînant la crise par assèchement rapide de la nappe⁴⁹⁵.

⁴⁹³ Fin 1964, le débit d'étiage du Drac est aussi faible qu'en 1949.

⁴⁹⁴ « Dès 1959, des entreprises d'extraction de matériaux ont commencé à s'installer dans le lit du Drac, entre le Saut du Moine et Pont-de-Claix, en vertu d'autorisations délivrées par des arrêtés préfectoraux en date des 15 décembre 1958, 24 novembre 1960 et 23 décembre 1961. [...] La question de l'influence de ces travaux sur le comportement de la nappe a donné lieu à des controverses passionnées. Sur la demande de la ville, le préfet, après enquête, a retiré les autorisations d'extraction, par arrêté du 16 juin 1964. Le Syndicat des Dignes de la rive droite du Drac et les 3 entreprises intéressées introduisirent alors devant le tribunal administratif une instance tendant à faire casser cet arrêté et, en attendant que le tribunal ait statué, à obtenir le sursis à l'exécution dudit arrêté. Le sursis ayant été rejeté, le Syndicat et les entreprises ont fait appel auprès du Conseil d'État. [...] En raison de l'impérieuse nécessité de ne pas contrarier les travaux préolympiques (construction de routes et bâtiments), le préfet consentit à ce que l'extraction des matériaux continue à titre provisoire et en vertu d'une simple tolérance. La municipalité de Grenoble ne pouvait s'apposer à cette mesure. Mais elle aurait dû insister pour que l'extraction fût strictement réglementée, de façon à éviter que la nappe souterraine soit drainée par les fouilles » (MARCHAND, 1968 : 8).

⁴⁹⁵ « Dans le Dauphiné Libéré du 1^{er} septembre 1964, un compte-rendu d'une visite des chantiers d'adduction d'eau de la ville signale que les débits pompés par les industriels sont très supérieurs à ceux qu'utilise la ville. Les papeteries de Pont-de-Claix, est-il écrit, pomperaient 500 l/sec et les établissements Progil 4000 l/sec. [...] Il importe de remarquer que les papeteries de Pont-de-Claix sont à une distance d'au moins 2400 m des puits de la ville à Fontagneux. Ceux de Progil sont encore plus éloignés » (Marchand, 1968, p.10). « Il est bien évident que les ouvrages de la ville à Fontagneux et à Rochefort sont pratiquement hors de la zone d'influence des puits industriels de Pont-de-Claix. [...] Par contre, il risque d'en être autrement dans le cas où le débit de la nappe deviendrait inférieur à celui des pompages industriels. Une partie du débit pompé étant alors prélevée sur les réserves de la nappe, le niveau de celle-ci pourrait s'abaisser rapidement » [...] C'est semble-t-il ce qu'il s'est produit au cours de l'hiver 1962-63 » (MARCHAND, 1968 : 11).

Très rapidement, la municipalité Michallon s'exprime publiquement sur cette crise en détaillant le contenu du projet hydrique venant d'être voté par la municipalité et qui doit amener de nettes améliorations dans les années à venir.

Mais pour les Grenoblois, c'est bien la mairie qui est responsable de la situation. Ils estiment qu'en quatre ans de mandat, le nouveau maire aurait déjà dû résoudre ce problème récurrent. Parmi eux, Hubert Dubedout, un ancien officier de marine arrivé récemment à Grenoble, entreprend des démarches individuelles pour tenter de faire monter l'eau dans son appartement⁴⁹⁶. Ses démarches personnelles s'avèrent infructueuses. Il décide alors en concertation avec des élus locaux⁴⁹⁷ de dénoncer publiquement le sous-équipement de la ville.

En réponse, Albert Michallon tente d'accélérer la résolution de la crise et obtient l'obtention de la DUP pour les travaux le 17 mai 1963. Les nouveaux puits de Fontagneux sont mis en service la même année avant même que le projet soit validé par le Conseil Supérieur d'Hygiène le 27 mars 1964. D'autres travaux suivent⁴⁹⁸. Le maire demande également au préfet que soient retirées les autorisations d'extraction de matériaux dans le lit du Drac, sans succès. Enfin, pour se justifier, les élus attaquent le bilan des municipalités précédentes par communiqués de presse. Dans le bulletin municipal n° 1 de 1964, la municipalité prétend que depuis 1885, aucune amélioration n'a été apportée aux infrastructures hydriques de la ville, ce qui expliquerait la situation actuelle catastrophique⁴⁹⁹. Comme le rappelle Albert MARCHAND (1968a : 15), cette affirmation s'avère très inexacte puisque du fait des travaux entrepris dans la première moitié du siècle, en 1950, le débit capté est le triple de celui de 1885 et la capacité d'adduction a doublé. En tout état de cause, l'activisme hydrique de la municipalité s'avère vain au regard de la mobilisation citoyenne.

Un syndicat des usagers de l'eau grenobloise est créé fin 1963 dont Hubert Dubedout prend la présidence. Il affiche comme slogan : « Grenoble ville Olympique, c'est bien. De l'eau à nos

⁴⁹⁶ Il déclarera plus tard pour justifier son action : « En février 1964, j'en eus assez de voir ma femme qui depuis deux ans, se levait tous les jours à cinq heures du matin pour faire la provision d'eau dans la baignoire du quatrième étage de la rue Lakanal où nous habitons » (DUBEDOUT cité par FRAPPAT, 1979 : 189).

⁴⁹⁷ Il connaît plusieurs élus locaux du fait de ses activités professionnelles comme assistant du directeur du centre d'études nucléaire de Grenoble

⁴⁹⁸ Béatrice METENIER (*op.cit.* : 36) détaille les travaux engagés dès cette époque : approfondissement des puits d'études de Fontagneux, désenclavement du site, construction d'un pont en béton armé sur la Gresse, élargissement des chemins qui permettent l'accès aux champs des sources, construction d'un ouvrage de protection contre les crues.

⁴⁹⁹ Sont pointés notamment l'existence d'une unique conduite d'adduction (par gravité) (d'un débit de 2 m³/seconde), son faible dénivelé (qui ne dépasse pas trente mètres au total et pose des problèmes de pression dans les étages les plus élevés) et les risques d'éboulement sur le réseau qui rendraient la situation particulièrement préoccupante.

robinets, c'est mieux ». Le 28 janvier 1964, Hubert Dubedout lance un appel aux adhésions dans la presse qui remporte un franc succès avec plus de 2 000 signatures en quelques jours...dont celle du maire de Grenoble!⁵⁰⁰

Il obtient peu de temps après l'installation d'une nouvelle pompe :

« Le mythe de l'entrée en politique d'Hubert Dubedout tambours battant via la présidence du syndicat des usagers de l'eau le consacre dans sa représentation de leader énergique, efficace, qui ne s'accommode guère des lenteurs et des méandres du système local pour aller droit au fait, et privilégie l'action et le concret avant toute chose » (PRIGENT, 2006 : 242).

Dans la foulée de ce succès, Hubert Dubedout décide de se présenter aux élections municipales de mars 1965 sous une liste « union socialiste et action municipale » (SFIO-PSU-GAM) et à la surprise générale, l'usager militant, entré en politique un an plus tôt, est élu maire de Grenoble.

Dès qu'il est élu, le nouveau maire prend en main le dossier de l'eau. « L'affaire de l'eau est conduite comme une opération militaire qu'Hubert Dubedout suit personnellement, avec son adjoint Emile Poultrinez, de 1965 à 1971 » (RATEL, 1996 : 85).

En juin 1966, un pont sur le Drac est érigé pour le passage des nouvelles conduites. En octobre 1966, une galerie de 150 mètres est percée à Claix. Fin 1966, une colline artificielle est érigée à 43 mètres au-dessus de Grenoble afin d'y installer un réservoir de 3 500 mètres cubes (achevé en mars 1967). En avril 1967, le premier des trois puits à drains rayonnants, celui des Molots, équipé de pompes électriques immergées et d'une capacité de 500 m³/heure est opérationnel⁵⁰¹. La même année, le périmètre de protection des eaux de Grenoble est délimité⁵⁰². En 1969, les deux cuves d'une capacité totale de 40 000 mètres cubes sont érigées à Bresson. Cette même année, le second puits, celui de Fontagneux, est achevé. En juin 1970, la station de relèvement de Rochefort, pièce maîtresse du dispositif technique, cerveau électronique et usine entièrement automatisée est mise en marche. D'une hauteur de soixante-dix mètres sur vingt-quatre, elle permet au moyen de cinq électropompes d'approvisionner les réservoirs. En septembre 1970, le tunnel de la galerie de Rochefort,

⁵⁰⁰ Pour autant, « il ne reçut pas le moindre appui des partis politiques » dans cette initiative (Frappat, 1979 : 191).

⁵⁰¹ Cependant et malgré la réduction de la consommation d'eau moyenne par habitant (375 litres/jour au lieu de 515 litres/jour), il est nécessaire de recharger artificiellement la nappe de Fontagneux pour faire face à une consommation de 70 000 m³ par jour.

⁵⁰² Avec une superficie de 2 300 hectares, on considère qu'il s'agit du plus grand d'Europe.

situé en bordure du Drac et qui permet de faire traverser la montagne à deux conduites d'eau depuis la plaine de Fontagneux jusqu'à Grenoble est ouvert⁵⁰³.

La même année Hubert Dubedout annonce le combat des eaux remporté : « Grenoble dispose des réserves d'eau qui lui manquaient pour assurer la sécurité de son approvisionnement » (DUBEDOUT cité par RATEL, 1996 : 86). En avril 1971, le dernier puits, celui de Rochefort, est mis en service.

« C'est l'époque où l'on passe d'une adduction gravitaire par drainage dans la nappe à un système de prélèvement par captages par puits à drains rayonnants, avec refoulement au niveau du réservoir de Bresson. Celui-ci permet une pression plus élevée donnant enfin la possibilité de desservir la totalité des appartements grenoblois sans devoir recourir à un surpresseur. Les fonds dégagés pour ces investissements sont énormes : entre 1972 et 1975, sur le seul réseau d'adduction d'eau, le renouvellement des canalisations est immense, qui suppose des budgets d'investissement de l'ordre de 20 millions de francs par an » (PRIGENT, 2006 : 270).

Dans l'histoire quelque peu fantasmée de la modernisation des infrastructures hydriques grenobloises, l'État apparaît uniquement en filigrane comme arbitre des conflits qui surviennent, accompagnateur des transformations du service, financeur des projets et garant de la légalité. Sur ce dernier point, l'État, par le biais des nouveaux services déconcentrés et de la préfecture, contrôle et valide le projet porté par la ville de Grenoble et délivre les autorisations administratives. Il s'immisce peu sur le projet technique du fait de l'existence d'un service structuré si ce n'est en encourageant les solutions les plus ambitieuses afin de répondre aux besoins du projet olympique.

Le rôle de l'État apparaît par contre déterminant en ce qui concerne la légitimation du projet hydrique de la ville grâce aux Déclarations d'Utilité Publique (DUP) accordées ainsi que pour la négociation des indemnités résultantes des servitudes de protection de captages et de canalisation. En effet, l'imposition de servitudes donne lieu à de nombreuses contestations de la part des propriétaires, agriculteurs, industriels et surtout communes voisines⁵⁰⁴. Les

⁵⁰³ « L'étroitesse du chemin d'accès du champ de captage de Rochefort, établi au-dessus de l'aqueduc d'amenée construit en 1885, ne permet pas le passage au pied des coteaux rocheux des deux conduites de refoulement prévues pour desservir les réservoirs de Bresson et de Seyssins. Il a donc fallu entreprendre le percement de la chaîne qui limite le champ de captage, au moyen d'une galerie de 360 mètres de longueur, large de 9 mètres et haute de 4 mètres. Sur un tiers de sa longueur, des anneaux de revêtement en béton ont dû être coulés. Cette galerie permet le passage, entre les deux conduites de refoulement, d'une chaussée accessible à tous véhicules d'une hauteur inférieure à 3m 65 [...]. Côté route nationale, la galerie est fermée par une porte basculante "Michler", avec ouverture et fermeture télécommandées du poste de quart, avec feux clignotants de sécurité. L'éclairage de la galerie est assuré par 68 luminaires en double tube, avec allumage et extinction automatiques au passage des véhicules. Les travaux de percement de la galerie, entrepris le 1^{er} avril 1966, ont été terminés le 29 juillet suivant, c'est-à-dire en moins de 4 mois » (MARCHAND, 1968a : 25).

⁵⁰⁴ Par exemple, la commune de Champ-sur-Drac se plaint que le prix des terrains ait chuté de moitié en l'espace d'une année suite à l'imposition des servitudes de la ville de Grenoble et demande réparation. De même à Pont-de-Claix des réunions sont organisées les 8 et 25 janvier 1968 au sujet des servitudes et dans l'objectif de rechercher des aides financières.

ingénieurs d'État appuient les communes supportant les servitudes dans ces négociations avec la ville de Grenoble (réservation de droits d'eau aux communes voisines des captages, indemnités financières, etc.).

En parallèle de la modernisation du service d'eau, Hubert Dubedout tente de relancer la question intercommunale, soutenu par le préfet de l'époque, Maurice Doublet. En effet, les élections municipales de 1965 qui offrent la majorité à la gauche sur l'ensemble de l'agglomération conduisent à modifier les relations entre les communes du bassin grenoblois.

« En contestant, à l'instar des communes de banlieue, le plan directeur d'urbanisme élaboré conjointement par les services de l'État et la précédente municipalité grenobloise, Hubert Dubedout rétablit le contact entre Grenoble et son agglomération. Il saisit cette occasion pour faire adopter le projet d'un syndicat d'études, le Syndicat Intercommunal d'Étude des Problèmes d'urbanisme de la Région Grenobloise (SIEPURG), puis celui d'un syndicat de réalisations, le Syndicat Intercommunal de la région de Grenoble (SIRG)⁵⁰⁵. Prenant acte du sentiment de réserve des communes de l'agglomération à l'égard de la ville-centre, la municipalité grenobloise consent à prendre une large part du financement de ces deux structures intercommunales, admet le principe d'une représentation égalitaire des communes membres, condition de l'adhésion des élus de la périphérie, et laisse de surcroît la présidence de ces deux syndicats au maire d'une petite commune de l'agglomération, Sassenage » (LOUARGANT et LE BRAS, 2015 : 170-171).

3.4.2. 1970-1982 : de la modernisation technique à la modernisation gestionnaire du service d'eau grenoblois

En octobre 1970, Hubert Dubedout savoure le travail réalisé :

« C'est avec une joie sans partage que je présente cette plaquette illustrant une des grandes entreprises grenobloises, celle de l'eau. Soixante-dix millions de francs de travaux au V^{ème} plan : effort d'autant plus colossal qu'une grande partie a été financée par les Grenoblois. [...] Nous sommes aussi nombreux à nous souvenir des angoisses de ces dernières années, à la pensée d'une rupture possible des canalisations hors d'âge dont toute la ville dépendait » (DUBEDOUT cité par METENIER, op.cit : 52).

Quelques mois plus tard, le maire est élu pour un second mandat. La municipalité continue le travail de modernisation en focalisant cette fois-ci son attention sur l'organisation des services techniques. Pierre Mignotte, adjoint délégué au personnel, est chargé de cette mission. Une des actions menées par Mignotte consiste à instaurer la rotation des chefs de

⁵⁰⁵ Les statuts du SIRG s'inscrivent dans la continuité de ceux du SIEPURG : répartition des dépenses des communes en fonction de leur population, prise de décision à l'unanimité et représentation égalitaire des communes, etc.

services municipaux afin de décloisonner et de dynamiser les services (PRIGENT, 2006 : 274). Le responsable du service des eaux est affecté à l'architecture, celui de la voirie se retrouve à l'eau, celui de l'architecture à l'assainissement, etc. Cette politique conduit à rapprocher les techniciens des élus locaux, les techniciens se sentant valorisés par le pouvoir municipal. Enfin, d'autres actions sont menées pour valoriser l'action des agents du service d'eau grenoblois, telles que les journées portes ouvertes de 1974.

Agnès PRIGENT parle « d'âge d'or de la régie » à une époque où le service d'eau, comptant désormais une centaine d'employés, est souvent cité en exemple à l'échelle nationale et effectue toutes ses opérations en régie directe, y compris des missions de maîtrise d'ouvrage.

« [...] À la fierté d'appartenir à ce qu'ils désignent comme la meilleure régie des eaux de France (eau particulièrement pure, gestion rigoureuse sinon exemplaire, excédents budgétaires alors que bon nombre de régies sont déficitaires, hypertéchnicisation du service) s'ajoute aussi, pour les plus anciens, la fierté d'avoir vécu et contribué à la période où Grenoble, érigée en modèle, attirait l'attention nationale de façon positive » (PRIGENT, 2006 : 278).

Cet « âge d'or » culmine au début des années 1980 lorsque la régie des eaux devient le premier service en France à se doter d'un outil informatisé de gestion en temps réel des installations en même temps qu'elle développe une politique active de protection de la ressource⁵⁰⁶. Le service d'eau bénéficie alors d'une couverture médiatique nationale grâce aux rapports d'associations et/ou d'universitaires réalisés sur la gestion du service, mais également grâce à des opérations de communication⁵⁰⁷.

Durant cette période, l'État continue son travail d'encadrement des services en tentant d'imposer un modèle marchand calqué sur le fonctionnement des entreprises dans le droit fil de la décennie précédente en usant d'un mode de gouvernementalité de type libéral interventionniste⁵⁰⁸. La régie grenobloise évolue en ce sens en décidant en 1972 de fusionner les services de l'eau et de l'assainissement, mais résiste quelque peu aux autres préconisations du PAPH de généralisation. Ainsi, elle fait le choix de la régie autonome plutôt que de la régie personnalisée. Mais alors que dans la majorité des villes, le choix de la régie autonome s'explique du fait que l'eau demeure sous-tarifée (les déficits d'exploitation

⁵⁰⁶ Par exemple via la réintroduction du castor au sein du périmètre de protection des captages.

⁵⁰⁷ En 1979, le service dépose le nom « eau de Grenoble, source de Rochefort naturelle et pure » et met à disposition d'associations, restaurants et cantines environ 5 000 carafes Eau de Grenoble.

⁵⁰⁸ Instruction M12 du 1^{er} janvier 1965 pour les communes de plus de 10 000 habitants : ces réformes adaptent au secteur communal les méthodes des entreprises privées ; Instructions n°67-113 et n°69-69 du 12 décembre 1967 et du 12 juin 1969 : l'État impose la règle du respect de l'équilibre budgétaire aux services d'eau urbains en régie (les dépenses doivent être financées avant tout par la facturation du service rendu). Tous les services d'eau de plus de 10 000 habitants doivent faire l'objet d'un budget annexé au budget général.

sont comblés par les recettes fiscales⁵⁰⁹) ; à Grenoble, c'est l'inverse, le service est largement surtarifé⁵¹⁰.

Cette politique permet de dégager les ressources financières nécessaires aux investissements. Ainsi en 1980, la sécurisation du réseau, d'un coût de 22 millions de francs, incluant le doublement de la canalisation entre Rochefort et Grenoble en certains points du réseau, est réalisée sans emprunt. À l'image des années Mistral, les années Dubedout mettent en avant la supériorité de la régie (aucun service n'est délégué).

Les deuxième et troisième mandats du maire sont marqués par sa volonté de politiser le débat local afin d'éviter un encadrement de son action par l'État. Hubert Dubedout réussit à positionner la ville comme un interlocuteur autonome grâce à la maîtrise de nombreux dossiers (urbanisme, tramway, etc.). Il poursuit également l'objectif de concevoir la ville au plus près du territoire, en menant de nombreuses expérimentations sociétales. À ce titre, il est vu comme un précurseur de la décentralisation en prônant l'autonomie du local et la capacité des municipalités à mieux satisfaire les enjeux de proximité que les administrations d'État. Pour autant, si la ville s'impose à l'échelle nationale, au niveau de l'agglomération, la municipalité Dubedout ne parvient pas à dépasser le sentier de dépendance de l'intercommunalité. Ainsi, le Syndicat Intercommunal d'Études, de Programmation et d'Aménagement de la Région Grenobloise (SIEPARG), qui remplace le SIEPURG et le SIRG en 1973, reprend le principe du respect des aspirations communales.

« Plutôt qu'un district ou une communauté urbaine, les élus optent pour la formule du syndicat intercommunal à vocations multiples, perçue comme la moins à même de remettre en cause la souveraineté communale. [...] Principal pourvoyeur de fonds du SIEPARG, Grenoble se voit attribuer treize délégués, mais n'en reste pas moins largement minoritaire au conseil syndical, qui comporte soixante-deux membres. Ce syndicat "à la carte", au sein duquel les municipalités sélectionnent, parmi les compétences proposées, celles qu'elles financent, participe à l'aménagement de l'agglomération, à travers ses actions dans le domaine des transports en commun, de la construction des zones d'activités économiques et scientifiques, ou de la création d'équipements structurants même si son principe de fonctionnement, celui des décisions prises à l'unanimité, constitue une limite indéniable à l'extension de ses missions » (LOUARGANT et LE BRAS, 2015 : 171).

⁵⁰⁹ Comme le rappelle Christelle PEZON (op.cit : 158) : « En 1976, "les dotations aux amortissements des immobilisations n'apparaissent pas toujours suffisantes pour assurer le service de la dette et le renouvellement des installations. Quelquefois même, comme à Châteauroux... elles ne suffisaient pas à rembourser les emprunts". En 1979, la ville de Saint-Étienne ne procède à aucune dotation aux amortissements et la CU de Lyon n'en effectue que depuis 1976 ».

⁵¹⁰ Les recettes du service d'eau alimentent les caisses municipales et permettent le financement de projets annexes.

Il en est de même avec la création la même année du Syndicat mixte des Transports en Commun de l'agglomération grenobloise (SMTC).

Des années 1950 aux années 1980, la configuration hydroterritoriale grenobloise fait l'objet d'évolutions certaines. Avec l'afflux d'habitants et l'affirmation de nouvelles fonctions (universitaires, industrielles, hospitalières notamment), Grenoble devient une ville qui compte à l'échelle nationale et dispose de ressources accrues pour assurer son développement. En effet et en vertu du principe hologrammatique, l'augmentation de la taille de la ville conduit à une augmentation du pouvoir politique et des ressources financières des élus locaux. Cependant, la fin des années 1950 est également marquée par une augmentation forte des conflits d'usage de l'eau. Le développement rapide de la ville conduit certaines entreprises à extraire des matériaux dans le lit du Drac et d'autres à multiplier les forages, ce qui perturbe le régime hydraulique de cet affluent de l'Isère. Surtout, la construction de deux barrages par EDF a pour conséquence directe une diminution du niveau de la rivière et par conséquent de la nappe de Rochefort. Dans ce cadre, les problèmes de pénurie d'eau sont de moins en moins acceptés et la municipalité Martin propose, non sans quelques hésitations sur le projet à mener, de renforcer les infrastructures hydriques existantes. Sous le mandat de Michallon est finalement décidée une refonte totale du système d'adduction d'eau de la ville pour le rendre moins dépendant des projets d'EDF, d'actants environnementaux (orages, sécheresses, etc.) et pour faire face à un accroissement prévu de la demande en eau. L'État pousse également à ces équipements nécessaires à la préparation des Jeux olympiques de 1968.

De nombreuses études sont menées pour définir le nouveau site de captage. Les aménagements hydroélectriques menés par EDF sur le Drac, mais également le souhait des élus grenoblois de préserver une solution d'adduction d'eau souterraine, conduisent Grenoble à faire tardivement le choix de « remplacer Rochefort par Rochefort ». C'est la pression de ces pouvoirs hydriques concurrents à ceux de la ville (le pouvoir hydrique des habitants et celui d'EDF) qui expliquent ce choix.

Afin de s'assurer de la faisabilité du projet, la municipalité Michallon mobilise de nombreuses ressources techniques et financières pour étudier précisément les caractéristiques de la nappe et plus largement le régime hydraulique du Drac. C'est une petite révolution, car jusqu'ici les réponses apportées par les ingénieurs aux difficultés d'approvisionnement concernaient le service (infrastructures, usages de l'eau) et non la ressource hydrique.

Mais, ces nouvelles études et les relations complexes de la ville avec l'État⁵¹¹ retardent les travaux.

En 1962, alors que ceux-ci commencent à peine, les Grenoblois se plaignent de nouvelles coupures d'eau plusieurs heures par jour dans les immeubles les plus élevés du centre-ville. Hubert Dubedout, qui a pris la tête d'une coalition d'habitants, parvient à faire adopter un plan d'urgence par la municipalité. En usant de son capital social et symbolique, il accapare le contenu du projet porté par la municipalité Michallon. Il fait de l'eau un tremplin pour accéder à la mairie. En accord avec le principe dialogique, on observe ici qu'une situation de crise hydrique conduit à renforcer le pouvoir de nouveaux acteurs locaux.

Durant ses trois mandats, le maire Dubedout conduit la modernisation du service, tout d'abord sur le volet technique puis gestionnaire. Le projet réalisé est largement surdimensionné. L'explosion démographique des années 1950-1960 (les urbanistes imaginaient à cette époque une poursuite d'un accroissement démographique fort) et la baisse des consommations d'eau expliquent ce constat. Le service des eaux devient alors une régie moderne, citée comme modèle à l'échelle nationale. Dès la modernisation effectuée, le service des eaux rapporte de l'argent à la collectivité, l'excellente qualité de l'eau permettant de surtarifier le service tout en maintenant un prix de l'eau inférieur à celui de la plupart des grandes villes françaises. Le service d'eau prend la forme d'une solidarité hydrique de club complète qui permet à tous les Grenoblois de disposer désormais d'un accès à l'eau au robinet 7J/7J et 24H/24H.

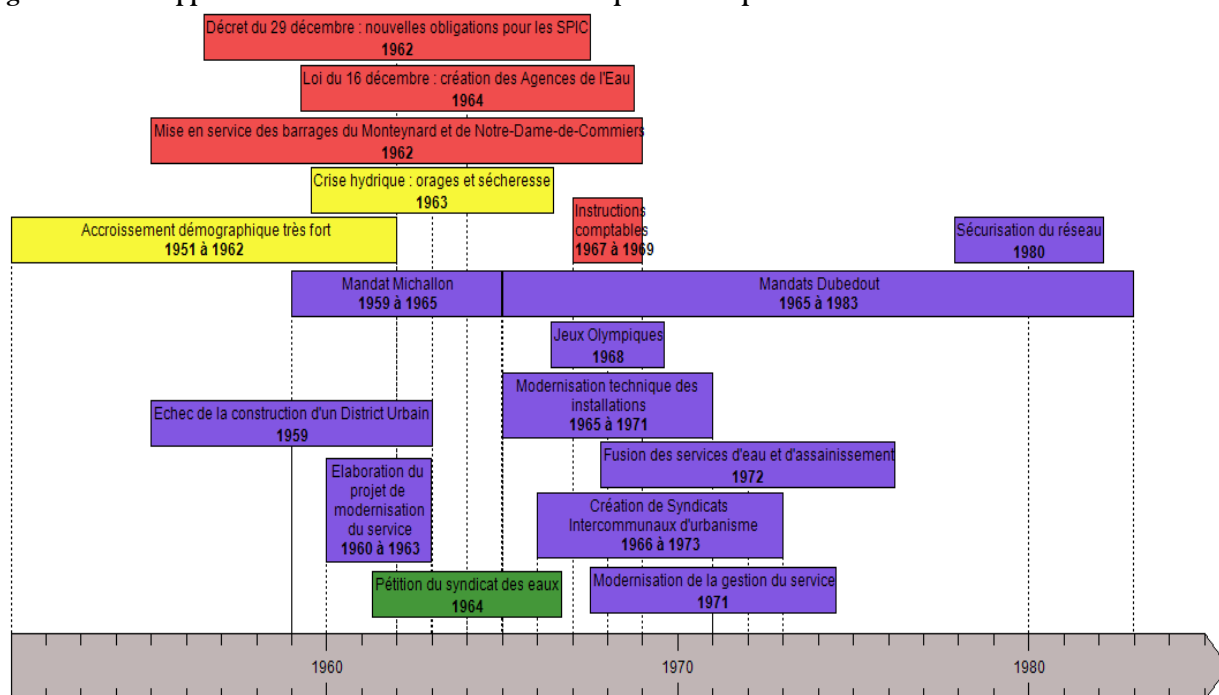
À noter que dans ces évolutions, Grenoble apparaît parfois à contre-courant du PAPH de généralisation porté par l'État. Alors que celui-ci prône l'affirmation d'un modèle marchand, le dépassement de la maille communale et l'astreinte des services au principe de l'équilibre budgétaire, Grenoble résiste, au moins en partie, à ces injonctions. La municipalité maintient un service en régie à l'échelle communale et surtarifie son service pour alimenter les caisses municipales. Le contrôle de l'État par l'intermédiaire des préfets et des services déconcentrés des ministères des Travaux publics de l'Équipement n'a que peu de prise sur une municipalité qui cherche à affirmer son autonomie face au pouvoir central. Ici encore, on a une illustration du principe hologrammatique qui veut que le service d'eau soit à l'image des acteurs locaux qui prennent les décisions et non des régulateurs centraux. Les résistances constatées s'expliquent tout autant pour des motifs stratégiques que pour des raisons territoriales, le PAPH de généralisation apparaissant peu adapté aux préoccupations de la

⁵¹¹ Les principales difficultés sont les suivantes : - impact des aménagements EDF sur le système d'adduction d'eau de la ville ; - difficultés d'octroi de subventions ; - oubli de la ville de Grenoble d'effectuer des demandes d'autorisation administrative ; - politique de cavalier seul de la ville de Grenoble.

ville. *A contrario*, les technologies de biopouvoir utilisées par l'État et visant une amélioration de la qualité de l'eau ont un impact certain sur l'ampleur des projets mis en place par la municipalité grenobloise. Durant cette période, la logique d'extension par l'auto-éco-organisation continue donc de prévaloir sur celle de l'extension par le contrôle de l'État. L'État reste en effet largement en retrait des évolutions constatées.

La **figure 3.3.4** résume les grandes étapes d'évolution de l'approvisionnement en eau à Grenoble pendant la période Michallon-Dubedout.

Figure 3.3.4 : L'approvisionnement en eau à Grenoble pendant la période Michallon-Dubedout



Légende : en rouge : action publique hydrique de l'État et préconisations du PAPH d'équipement ; en jaune : événements naturels et extérieurs de type actants ; en vert : action citoyenne et privée ; en bleu-mauve : action publique hydrique de la municipalité

Source : Construction de l'auteur, 2016

3.5. 1955 – 1982 : le SIERG entre extension géographique et développement de la qualité du service

3.5.1. 1955-1968 : De Pré-Grivel à Jouchy dans un contexte de forte demande hydrique

En 1955, Vizille adhère au SIERG. En 1957, c'est au tour de la commune de Bresson. La même année, le développement du SIERG s'accélère avec la reconduction de l'arrêté préfectoral (qui avait été créé initialement pour dix ans) et la réalisation d'un forage de reconnaissance à Vizille⁵¹². Le nouvel arrêté charge le SIERG de poursuivre et d'achever l'étude du projet définitif d'adduction d'eau, d'assurer le financement et la réalisation des travaux correspondants ainsi que le fonctionnement et l'entretien des ouvrages ainsi créés (SIERG, 2007 : 106). Le SIERG passe ainsi du statut de simple syndicat d'études à celui de syndicat d'adduction d'eau. Après dix années d'atermoiements, cet arrêté donne au syndicat une latitude pour agir rapidement.

Début 1958, le SIERG est autorisé par arrêté préfectoral à dériver les eaux des îles de la Rochette sur la commune de Séchilienne, mais cette solution est finalement abandonnée. En effet, au même moment, l'ingénieur en chef du Génie Rural Rambeaud présente le programme de captage et d'adduction du SIERG depuis Pré-Grivel dressé par le cabinet « Études et Projets »⁵¹³. C'est ce second projet qui est finalement retenu. Le SIERG est autorisé à effectuer les travaux de dérivation des eaux de Pré-Grivel à raison de 250 litres par seconde.

« Cette limite a été déterminée par la nécessité de ne pas contrarier le fonctionnement des puits des Papeteries, qui prélèvent eux-mêmes dans la nappe environ 300 à 350 litres par seconde, et de ne pas risquer de réduire, en basses eaux, le débit des sources du parc du Château de Vizille, qui alimentent actuellement la ville de Vizille et l'Établissement National de Pisciculture » (MARCHAND, 1968b : 34)⁵¹⁴.

⁵¹² Le SIERG étudie parallèlement un projet de renforcement de l'adduction des Îles Falcon d'un débit de 125 litres par seconde qui est approuvé par le Comité syndical et obtient une Déclaration d'Utilité Publique (DUP). Ce projet est rapidement abandonné compte tenu des résultats des études de la nappe menées par la toute récente Compagnie de Prospection Géophysique Française (CPGF).

⁵¹³ Il s'agit du même cabinet qui quatre ans plus tôt a appuyé Grenoble dans son projet hydrique.

⁵¹⁴ Une troisième raison concerne la qualité de l'eau : un débit trop fort pourrait attirer l'eau provenant de la nappe de la rive gauche dont les caractéristiques sont moins bonnes.

Sur les conseils d'Albert Marchand, le SIERG acquiert également 5 hectares de terrains à Jouchy sur la commune de Saint-Pierre-de-Mésage en vue de futurs captages.

En 1959, les travaux de construction de la station de pompage de Pré-Grivel démarrent ainsi que la mise en place de la conduite maîtresse vers l'agglomération. Cependant, les élus et les ingénieurs du Génie rural s'interrogent. Les installations de Pré-Grivel risquent de ne pas suffire pour faire face à l'accroissement de la production industrielle⁵¹⁵ et au développement de nouvelles usines grandes consommatrices d'eau à Pont-de-Claix, Champ-sur-Drac, Seyssinet-Pariset ou encore Jarrie. De plus, la population de l'agglomération ne cesse de croître. Entre le milieu des années 1950 et le début des années 1960, les 18 communes adhérentes au SIERG gagnent 30 000 habitants (pour atteindre près de 85 000 habitants⁵¹⁶). Enfin, comme dans le cas du Drac, l'impact des extractions de matériaux dans le lit de la Romanche inquiète élus et techniciens qui observent un abaissement rapide du niveau de la nappe.

Devant la certitude d'une augmentation de la demande en eau et les risques de pénurie d'eau de Pré-Grivel, le SIERG, sur proposition d'Albert Marchand, charge le cabinet Études et Projets d'analyser la possibilité de réaliser de nouveaux captages sur la plaine de Jouchy à Saint-Pierre-de-Mésage à deux kilomètres en amont de Pré-Grivel (à l'endroit où Albert Marchand a poussé le SIERG à acheter des terrains un an plus tôt)⁵¹⁷. Cette solution est fortement appuyée par les services déconcentrés de l'État.

Par ailleurs, pour remédier au problème de l'abaissement de la nappe de Pré-Grivel, le SIERG, appuyé par les Papèteries de Vizille et par la préfecture, contraint l'entreprise d'extraction Peller de construire des digues pour retenir l'eau de la nappe et l'empêcher de se perdre dans le lit du torrent (MARCHAND, 1968b : 9). Suite à ces aménagements, le niveau de la nappe retrouve quasi immédiatement son niveau antérieur.

En 1961, la station de Pré-Grivel est mise en service⁵¹⁸. Les communes de Fontaine⁵¹⁹, Jarrie, Échirolles et Pont-de-Claix sont les premières à être alimentées en eau par le SIERG.

⁵¹⁵ Par exemple le site de Pont-de-Claix installe en 1958 une fabrique de tétrachlorure de carbone de perchloéthylène et d'oxyde de propylène ; en 1961, une fabrique de diphénylpropane ; en 1962, une unité de fabrication de toluène diisocyanate et de polyesters.

⁵¹⁶ À partir de 1962 et jusqu'en 1968, le taux moyen d'accroissement de la population atteint 8,95 %/an.

⁵¹⁷ Albert Marchand est l'homme clef de cette période. C'est lui qui convainc les élus de construire Jouchy au moyen d'arguments techniques (par exemple, le risque d'abandon des forages industriels du fait de la pollution de la nappe ce qui entraînerait une augmentation de 30 % de la demande en eau auprès du SIERG) en identifiant la zone de captage.

⁵¹⁸ Elle fournit un débit de 250 litres par seconde puisé dans trois puits et un forage. « Le champ de captage est situé sur la rive droite de la Romanche, en aval du parc des papèteries de Vizille, sur l'emplacement conseillé

Le syndicat signe la même année une convention à la demande du SIED au titre de laquelle il s'engage à desservir les parties basses des communes adhérentes à ce syndicat dont l'urbanisation se développe rapidement.

Le Dauphiné Libéré titre dans son édition du 5 mai 1962, « Les eaux de Pré-Grivel alimentent depuis hier 16h la cité Viscoise » et détaille : « Pré-Grivel source du réseau communal d'eau potable a supplanté Rochefort dont les débits et pression se révélaient d'un usage désuet peu en rapport avec les moyens ménagers modernes mis à la disposition de chaque foyer ».

Alors que les installations de Grenoble vont bientôt faire face à une nouvelle crise, les élus de la ceinture rouge grenobloise⁵²⁰ sont en passe de remporter leur pari initial : le SIERG est devenu un contre-pouvoir hydrique urbain à la ville-centre et l'a même supplantée pour un temps.

La qualité de la gestion du syndicat s'améliore également dans le sillage de la parution du décret du 29 décembre 1962 qui oblige le SIERG à une gestion comptable plus rigoureuse. Les communes de Corenc, Meylan et La Tronche reçoivent l'année suivante les eaux du SIERG grâce à l'installation de stations élévatoires. Les branches du réseau prennent la forme du Y grenoblois. Un tronc commun relie Pré-Grivel à Pont-de-Claix en passant par Champ-sur-Drac (dès 1963). À l'est, la canalisation principale alimente La Tronche, Saint-Martin-d'Hères et Gières. À l'ouest, le réseau dessert les communes de Fontaine et de Saint-Martin-le-Vinoux. Le SIERG dessert alors environ 75 000 habitants (dont près de 40 000 pour les trois municipalités communistes de l'agglomération).

La **figure 3.3.5** présente le tracé définitif du réseau d'eau du SIERG en 1958.

par Albert Marchand en 1951 » (SIERG, 2007 : 100). La station de pompage alimente un réservoir de départ de 500 m³.

⁵¹⁹ À Fontaine, jusqu'à la desserte du syndicat par le SIERG, la desserte était assurée par des captages sur la commune de Claix (fond Ratel) ainsi que par un complément acheté à la ville de Grenoble.

⁵²⁰ Saint-Martin-d'Hères, Échirolles et Fontaine.

En tant que nouveau président du SIERG, il poursuit une stratégie de développement du syndicat dans l'agglomération dans le but de fédérer les communes périphériques afin d'accroître leurs pouvoirs. En ce sens et dès son élection, il répond favorablement à la demande d'examen du Syndicat intercommunal de la région de Chambéry qui envisage de se raccorder au SIERG. Cette demande ne donnera pas suite, mais illustre la capacité du SIERG à s'afficher comme un acteur stratégique puissant et ceci alors que la ville de Grenoble est empêtrée dans une importante crise hydrique.

Cette stratégie s'avère payante puisque l'État accepte l'idée d'une coexistence de deux mégas pouvoirs hydriques urbains ayant vocation à perdurer. Il faut également rappeler à ce sujet le rôle du corps des ingénieurs du Génie rural dans la légitimation de cette solution hydrique fragmentée⁵²². En effet, il semble que dès la constitution de ce corps d'ingénieurs en Isère en 1946, celui-ci ait appuyé les projets hydriques excluant la ville-centre. Preuve à l'appui, dans une lettre datée du 16 janvier 1963, le directeur du Génie rural affirme que :

« L'adduction ayant été conçue, dès le départ, comme devant être entièrement indépendante dans la ville de Grenoble et dans la banlieue elle paraît devoir le rester dans l'avenir à l'exception de quelques connexions éventuelles à la périphérie de la ville. La solution à adopter par la ville de Grenoble pour assurer la couverture de ses besoins en eau d'avenir demeure subordonnée à la conclusion des études et expertises en cours qui permettront seules de déterminer dans quelle mesure l'exploitation de la nappe alluviale du Drac sera suffisante ».

En 1964, bien que le cabinet Études et Projets n'ait pas encore rendu son rapport sur Jouchy, des premiers travaux sont menés, car le syndicat commence à manquer d'eau. Une étude hydrogéologique et géophysique de la nappe de la Romanche est également lancée. Elle est confiée à la Compagnie de Prospection Géophysique Française (CPGF). Les résultats des deux études (« Études et Projets » et CPGF) permettent de valider l'hypothèse du site de Jouchy comme étant particulièrement favorable à l'installation de captages et d'identifier les points optimaux pour l'emplacement des puits. En 1965, le projet de captage de Jouchy et d'adduction de Jouchy à Pré-Grivel est adopté et les travaux sont lancés⁵²³.

⁵²² Depuis 1946, en lieu et place des administrations centrales, ce sont des corps d'ingénieurs déconcentrés de l'État qui s'occupent de l'approvisionnement en eau des communes. Les ingénieurs des Ponts et Chaussées s'occupent des services urbains (dont Grenoble) tandis que les ingénieurs du Génie rural s'occupent des services ruraux (c'est-à-dire l'ensemble des communes de l'agglomération grenobloise sauf Grenoble).

⁵²³ Un forage de secours est réalisé courant juillet avant même la publication du rapport hydrogéologique sur le captage de Jouchy courant novembre. Une digue est également construite le long de la Romanche pour assurer la protection des captages avec l'appui des ingénieurs des Ponts et Chaussées. « Elle est réalisée en graviers, de trois mètres de hauteur, protégée par des enrochements, dont certains pèsent jusqu'à trois tonnes » (SIERG, 2007). Début 1966, le Conseil départemental et Supérieur d'Hygiène et le Conseil supérieur d'hygiène publique

Cette même année 1965, la petite commune de Montchaboud, 40 habitants, adhère au SIERG⁵²⁴ et Hubert Dubedout est élu maire de Grenoble. L'année suivante, la commune de Saint-Pierre-de-Mésage qui abrite les captages de Jouchy adhère au SIERG⁵²⁵.

Jouchy 1 entre en service en octobre 1967⁵²⁶, soit trois années avant la fin des grands travaux de Rochefort. Cette même année 1967, le SIERG fête ses vingt ans et dessert désormais près de 110 000 habitants d'une eau pure, ne subissant aucun traitement⁵²⁷.

Dans la foulée, le syndicat modernise sa gestion en modifiant les règles de participation financière des communes. La participation devient proportionnelle au volume d'eau consommé annuellement (alors que la participation était jusqu'ici calculée sur la base de quotes-parts proportionnelles au nombre de litres/seconde souscrits).

Dès la mise en service des installations, la ville de Grenoble demande au SIERG d'alimenter en eau le village olympique qui doit être prêt pour les événements olympiques de l'année suivante.

Grâce à la parution du décret n° 66-173 du mars 1966, les travaux de Jouchy sont subventionnés à la fois par les Ministères de l'Agriculture et de l'Intérieur (du fait que le syndicat regroupe à la fois des communes « rurales » et « urbaines ») ce qui permet de limiter fortement l'endettement des communes et du syndicat.

En l'espace d'une quinzaine d'années, la forme de solidarité hydrique de club à dominante publique connaît une croissance exponentielle dans les communes situées en plaine. L'utilisation conjointe de modes de gouvernementalité de type biopouvoir et de type libéral interventionniste par l'État n'est pas étrangère à ce développement de l'accès à l'eau publique

en France donnent un avis favorable au captage de la nappe de Jouchy (la DUP, quant à elle, ne sera prise que le 12 février 1982, autorisant un pompage de 850 litres par seconde). En juin 1966, une canalisation d'adduction de 2,1 km de long et de 1 mètre de diamètre relie Pré-Grivel à Jouchy (et alimente également un réservoir de mise en charge de 4 000 m³ situé à 310 mètres d'altitude).

⁵²⁴ L'ancienne petite source, qui desservait 20 habitants est, dès la commune desservie par le SIERG, abandonnée.

⁵²⁵ La commune ne sera cependant desservie en eau par le syndicat qu'en 1975, lorsque la commune aura construit un réservoir suffisant pour recevoir l'eau provenant du réservoir de 8 000 m³ du SIERG. Comme souvent à cette époque, les moyens financiers trop limités de la commune ont conduit le SIERG à construire et à financer le réservoir pour le compte de la commune qui a ensuite remboursé au syndicat les annuités d'emprunt.

⁵²⁶ Le puits filtrant, équipé de trois groupes électropompes et d'une profondeur de 30 mètres est surmonté d'une station d'exhaure qui refoule l'eau vers le réservoir de mise en charge. Une digue de protection des captages est également construite sur conseil d'Albert Marchand pour éviter une possible inondation.

⁵²⁷ « Les communes et collectivités desservies par le SIERG disposent donc, comme Grenoble, d'une eau pure naturelle. Du point de vue chimique, la dureté de l'eau est moindre dans la nappe de la Romanche (TH = 14 degrés français à Jouchy) que dans la nappe du Drac, ce qui s'explique facilement par la prédominance des roches cristallines dans le bassin versant de la Romanche » (SIERG, 1985 : 58).

de la population. En effet, les services de l'État, en imposant des Normes de qualité de l'eau de plus en plus contraignantes, en incitant les services d'eau à se regrouper et à développer une discipline budgétaire et une gestion marchande, ont encouragé ce développement. Cependant, des formes de solidarité hydrique hybrides continuent d'exister notamment pour de nombreuses communes adhérentes au SIERG qui s'appuient parallèlement sur des formes communautaires pour la production ou la desserte en eau de certains hameaux. Des modèles spécifiques de gestion de l'eau qui ne répondent pas au modèle étatique continuent donc de se développer dans l'agglomération. La configuration hydroterritoriale de l'agglomération grenobloise est par ailleurs marquée par une fragmentation politique importante dans la conduite des projets hydriques (et bien au-delà) entre la ville-centre et le reste de l'agglomération. Des règles informelles visant à préserver le pouvoir des communes périphériques face à la ville-centre créent un pluralisme normatif qui entrave l'application stricte du PAPH de généralisation porté par l'État en termes de coopération intercommunale. Paradoxalement et en accord avec le principe dialogique, ce clivage est encouragé et légitimé par l'État par le biais de ses administrations déconcentrées. En effet, une coalition de pouvoir regroupe alors les communes périphériques et les ingénieurs d'État et permet d'assurer au SIERG le *leadership* de la gestion de l'eau sur l'agglomération. De ce fait, la logique d'extension par le contrôle de l'État est dépendante de la logique d'extension par l'auto-éco-organisation. Les technologies de pouvoir étatiques n'apparaissent jamais comme étant des forces de changement. Second paradoxe en accord avec le principe dialogique, on peut observer que l'opposition des communes périphériques à la ville-centre s'accroît alors même que la définition des projets techniques des deux services s'appuie sur l'expertise d'un même homme, Albert Marchand, et sur les prestations d'un même bureau d'études, Études et Projets.

3.5.2. 1968-1982 : le SIERG entre augmentation de la demande en eau et montée en compétence

En 1968, le SIERG connaît un certain nombre de transformations en lien avec la poursuite de l'accroissement démographique de l'agglomération (les communes adhérentes au SIERG atteignent désormais 130 000 habitants). En l'espace de six ans, entre 1962 et 1968, Échirolles (15 000 habitants), Saint-Martin-d'Hères (33 000 habitants), Seyssinet-Pariset (11 000 habitants) et Pont-de-Claix (10 000 habitants) ont plus que doublé leur population. De plus, certaines communes doivent encore être raccordées au SIERG en 1969 (Saint-Pierre-de-Mésage, Seyssins et Vizille). La consommation du syndicat atteint 35 000 m³/jour.

Le nouveau Domaine universitaire (construit à partir de 1961) absorbe à lui seul près de 10 % de la consommation du syndicat. Ceci entraîne une certaine technicisation du service.

Plusieurs études ont déjà esquissé quelques années plus tôt des pistes de développement pour le SIERG qui prévoient que le syndicat desserve en l'an 2000 entre 285 000 et 355 000 habitants, voire 425 000 habitants dans « l'hypothèse d'un super Grenoble intégré au SIERG » (MARCHAND, 1968b : 31)⁵²⁸.

Au regard des besoins identifiés, le SIERG décide d'un programme d'action sur son projet de développement qui repose sur trois axes. Premier axe, le syndicat noue de nouveaux accords avec EDF afin de diminuer le risque attaché à la situation hypothétique d'une période de basses eaux exceptionnelles de la Romanche conjuguée à une demande en eau accrue⁵²⁹. Second axe, le SIERG réalise, avec l'appui des services déconcentrés de l'État, une étude d'extension de ses captages suivant deux hypothèses, celle d'une recharge artificielle de la nappe de Jouchy et celle de nouveaux captages à l'amont du site⁵³⁰. C'est la première solution qui est finalement retenue avec l'aménagement d'un chenal de rechargement artificiel de la nappe à Jouchy. Dernier axe, le SIERG mène une étude concernant la recherche de nouveaux sites de captage⁵³¹. Ce troisième axe aboutit à l'identification d'un nouveau site dans la vallée de l'Eau d'Olle⁵³². Les résultats des études dans ce secteur sont particulièrement favorables d'un point de vue quantitatif (débit mobilisable de 1 000 litres/seconde) et qualitatif (qualité excellente de la ressource qui ne nécessite aucun traitement). Le site est identifié comme solution d'adduction future pour l'agglomération, mais aucun aménagement n'est réalisé si ce n'est les démarches administratives en vue de sa protection. À noter qu'il s'agit d'un projet très coûteux du fait de la longueur de l'adduction et des problématiques techniques associées (nécessité de percer un massif montagneux

⁵²⁸ L'étude SOGREAH (1962) évoque la possibilité d'un doublement de la conduite de Pré-Grivel tandis qu'Albert Marchand propose l'installation d'une station de surpression (MARCHAND, 1954). En vérité, au début des années 2000, le SIERG desservait environ 210 000 habitants.

⁵²⁹ Avec l'appui des services de la préfecture, les acteurs s'entendent pour qu'EDF lâche dans ce cas, en heures creuses, le débit nécessaire dans le chenal d'amenée à la prise de Gavet.

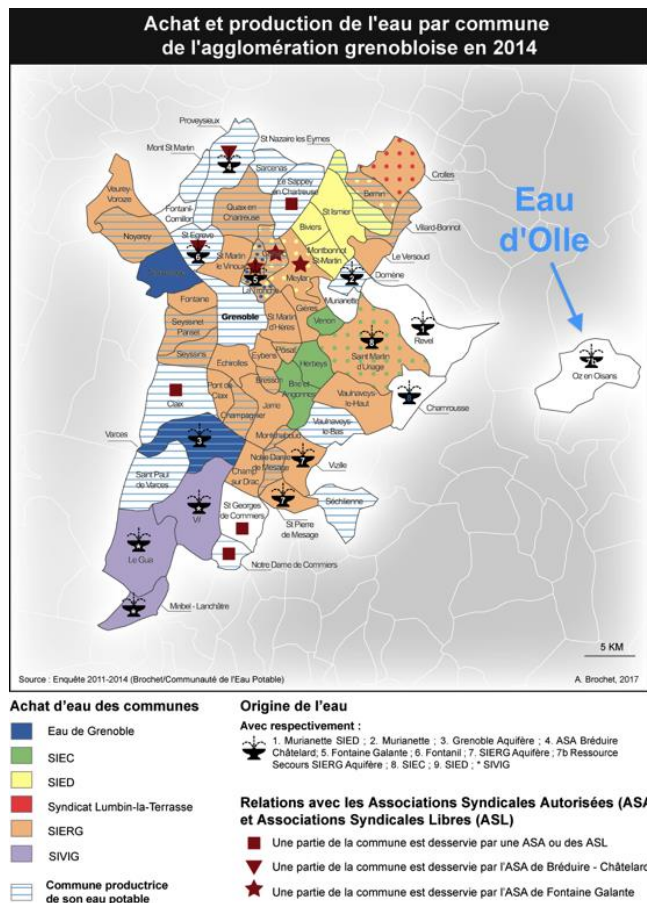
⁵³⁰ L'étude note qu'un des principaux obstacles à l'augmentation du débit prélevé par le SIERG est la présence des papèteries, qui si elles quittaient Vizille, permettraient au syndicat d'atteindre 600 à 700 litres/seconde de prise d'eau supplémentaire. Aucun aménagement n'est mené sur ce projet.

⁵³¹ Différentes solutions sont esquissées dont la reprise d'hypothèses anciennes déjà étudiées par la ville de Grenoble comme celle d'un captage depuis les sources de La Rive à Bourg d'Oisans (hypothèse de nouveau abandonnée en raison des aménagements EDF et de son coût). Une autre solution envisagée est celle de la reprise de l'eau turbinée par la centrale du Lac Mort sur le plateau de la Matheysine (capacité de 4 560 000 m³), mais cette option est également délaissée du fait de la nécessité de traiter l'eau et de la difficulté de nouer un accord avec EDF.

⁵³² L'emplacement retenu se trouve sur les communes d'Allemont, Bourg-d'Oisans et Oz-en-Oisans.

notamment). La **carte 3.3.3** permet de situer de l'Eau d'Olle à Oz-en-Oisans par rapport à l'agglomération (7b).

Carte 3.3.3. La ressource de secours du SIERG de l'Eau d'Olle à Oz-en-Oisans



Source : Construction de l'auteur, 2017

Outre ce programme d'actions spécifiques, le SIERG se professionnalise. Le syndicat se dote d'une direction des services techniques ainsi que de nouveaux locaux à Échirolles. Il mobilise de nouvelles ressources techniques en renforçant la station de Pré-Grivel et en installant des compteurs sur l'ensemble des réservoirs. En 1968, le SIERG renforce sa surveillance de la qualité de l'eau⁵³³. Par ailleurs, en 1969, les élus décident d'augmenter les attributions du syndicat. Ce choix est consécutif à la demande de la commune de Saint-Martin-le-Vinoux adressée au SIERG de pouvoir intervenir sur son réseau de distribution⁵³⁴. C'est aussi une conséquence de l'adoption de l'instruction comptable du 12 juin 1969 qui limite fortement le

⁵³³ Le SIERG réalise des prélèvements d'eau dans la Romanche avec l'appui d'Albert Marchand, et ce jusqu'à l'Alpe d'Huez. L'objectif est alors de mettre en place une surveillance de la qualité de l'eau sur le long terme.

⁵³⁴ En effet, la commune n'est plus en mesure de gérer directement son réseau et souhaite éviter de déléguer son service d'eau au privé.

financement des syndicats par l'impôt. Or, jusqu'ici, le SIERG se finançait principalement par des dotations des adhérents. Afin d'améliorer son autofinancement, le syndicat est autorisé par la préfecture à gérer les réseaux d'eau des communes et à exercer ce qu'il appelle la gestion complète⁵³⁵. Deux ans plus tard, le syndicat revoit entièrement ses modalités de tarification. Il augmente ainsi son pouvoir hydrique en devenant une organisation capable de profits et en développant une expertise pointue qui lui permet de s'assurer le soutien des élus locaux.

La décennie 1970 est une période d'extension pour le syndicat. De 1973 à 1980, 9 nouvelles communes adhèrent au syndicat et le réseau s'étend en conséquence. Sur la base des études menées quelques années auparavant, le doublement de l'adduction de Pré-Grivel à Pont-de-Claix est réalisé ainsi que la réalisation d'un second captage à Jouchy (en 1974)⁵³⁶. L'année suivante, le syndicat fait construire de nouveaux bureaux et ateliers à Échirolles et est autorisé à intervenir pour le compte des communes en matière d'assainissement. C'est également en 1975 que la commune de Vizille est desservie en eau par le SIERG et que le syndicat acquiert le périmètre immédiat du captage de l'Eau d'Olle. En 1976, une convention de secours est signée entre Grenoble et le SIERG et des maillages sont effectués dans la foulée.

En 1977, le syndicat fête ses 30 ans. Il est désormais une organisation mature dotée d'un réseau en capacité de répondre aux besoins de la plupart des communes. Le syndicat dessert par l'intermédiaire de 23 communes près de 190 000 habitants et se met en position d'assurer l'approvisionnement d'une population beaucoup plus importante dans le futur grâce à la DUP de l'Eau d'Olle obtenue la même année. D'un point de vue politique, l'année 1977 est également marquée par les élections municipales qui entraînent un fort renouvellement des élus du SIERG (ce mouvement de renouvellement sera encore renforcé par les élections de 1983). Une seconde génération d'élus arrive. Ils s'avèrent être plus politisés et vifs défenseurs du pouvoir communal, cherchant à lutter contre une intégration intercommunale forte.

⁵³⁵ De syndicat d'adduction, il devient également prestataire de services pour les communes qui le souhaitent (relevé des compteurs, travaux neufs, quittancement informatique, entretien des réservoirs, etc.).

⁵³⁶ « Après un forage de reconnaissance en gros diamètre, destiné à étudier les variations verticales de la granulométrie et de la perméabilité des alluvions, un second puits a été forcé à 250 m au nord du précédent et à 55 m de la berge gauche de la Romanche. Il s'agit d'un puits à drains rayonnants, comportant une colonne étanche de 33.4 m de profondeur et de 4 m de diamètre intérieur, vers la base de laquelle partent deux nappes de cinq drains chacune, en inox, crépinés, de 300 mm de diamètre et dont la longueur varie de 20 à 32 m, soit un développement total de 284 m. Le débit d'utilisation de cet ouvrage est de 1 000 l/s, mais il n'est exploité pour l'instant qu'au régime de 500 l/s. Depuis l'achèvement de ce captage, le SIERG dispose d'un débit de 1 175 l/s. La moyenne d'eau potable consommée est de 45 000 m³/j, dont 80 % assurés par Jouchy et 20 % par Pré-Grivel. La consommation de pointe s'est élevée à 81 000 m³/j » (SIERG, 1985 : 57).

Les années suivantes, le SIERG, sur injonction de l'État, étend les périmètres de protection de Pré-Grivel et les clôture⁵³⁷ puis ceux de Jouchy. Un caniveau étanche est également construit qui doit permettre d'éviter la survenue de pollutions par des déversements accidentels de liquides polluants.

En 1980, le réseau du SIERG atteint désormais 60 kilomètres. Il est maillé avec la ville de Grenoble au niveau du Pont-de-Catane en vue d'un secours éventuel. Avec la mise en service de Jouchy II (puits à drain rayonnant), les captages de Jouchy fournissent désormais 80 % de la production d'eau du SIERG. L'ensemble des installations du SIERG, Pré-Grivel compris, est en capacité de produire 1 600 l/seconde pour un débit autorisé à 1 100l/seconde.

Cette même année, le SIERG décide de créer avec le Syndicat Intercommunal d'Assainissement du Drac Inférieur (SIADI) une Société d'Économie mixte (SEM), la Société des Eaux de la Région Grenobloise et d'Assainissement du Drac Inférieur (SERGADI), dont il est l'actionnaire majoritaire afin de continuer ses missions de prestation auprès des communes. La création de l'entreprise se fait sous injonction de la préfecture qui, du fait de l'évolution de la réglementation, remet en cause l'arrêté initial pris par le SIERG et qui lui permettait jusqu'alors de réaliser des missions de prestation auprès des communes sans avoir officiellement la compétence⁵³⁸.

En l'espace de trente ans, la configuration hydroterritoriale du SIERG est profondément modifiée. Des années 1960 aux années 1980, le SIERG passe de quatre employés (un directeur, un chef de station à Pré-Grivel et deux techniciens réseau) à une cinquantaine. La démographie galopante explique la croissance exceptionnelle du syndicat. En effet, celle-ci oblige le SIERG à investir de manière continue pour assurer l'approvisionnement en eau de la population. Le SIERG devient un pouvoir hydrique fort et surpasse même Rochefort. On peut y voir une illustration du principe hologrammatique suivant lequel le pouvoir du syndicat croît en parallèle à celui des communes et des élus locaux.

Comme à Grenoble, les élus de la périphérie grenobloise font le choix d'une adduction depuis une ressource souterraine, ce qui permet au syndicat de bénéficier d'une eau d'une très grande qualité, mais ce qui confronte également le SIERG au pouvoir d'EDF, acteur

⁵³⁷ Le SIERG achète, cette fois-ci à l'amiable à la famille Perrin le reste de l'exploitation pour un montant de 1 950 000 francs. Il faut également rappeler à ce sujet le rôle joué par l'adoption de la circulaire du 10 décembre 1968.

⁵³⁸ En effet, si le SIERG s'est doté de la possibilité d'exercer la compétence distribution par le passage de SIVU en SIVOM, le statut syndical ne permet pas de réaliser des prestations de marché diverses auprès des communes.

hydrique puissant, qui multiplie les projets hydroélectriques sur la Romanche et met en danger les solutions d'approvisionnement en eau projetées par le syndicat⁵³⁹. Afin d'assurer le caractère pérenne des projets étudiés, le syndicat doit multiplier les études, ce qui demande aux communes adhérentes un effort financier constant et pendant longtemps difficile à assumer pour de petites collectivités. On voit ici une illustration du principe dialogique qui veut qu'une organisation croisse en complexité et en antagonisme au fur et à mesure de son développement. À ce titre, le rôle joué par les ingénieurs du Génie rural dans la conduite, la réalisation et le financement des projets du syndicat est essentiel.

Autre point important, le pouvoir politique des communes périphériques s'affirme sous l'influence notable du maire d'Échirolles, Georges Kioulou, qui sait user de l'identité communale comme d'une ressource permettant aux communes de banlieue de s'opposer aux ambitions jugées hégémoniques de la ville-centre. Il faut rappeler à ce sujet qu'Échirolles est à compter des années 1960, la commune phare de l'agglomération grenobloise et attire les nombreuses entreprises qui ne s'installent pas à Grenoble. On observe cependant et en accord avec le principe dialogique que la rupture politique entre la ville-centre et la périphérie ne s'accompagne pas d'une rupture de l'expertise technique qui est apportée par les mêmes acteurs pour Grenoble et pour le SIERG⁵⁴⁰.

À compter des années 1970, le syndicat développe parallèlement à son activité de syndicat de production, une activité de prestataire de services pour la distribution. Dans un premier temps, le SIERG vend son expertise aux communes de façon très pragmatique et quelque peu improvisée, puis à compter de l'année 1980, par l'intermédiaire de la SEM SERGADI. La création de la SERGADI ne se fait pas pour des raisons économiques, mais politiques. En effet, les contrats noués avec les petites collectivités sont peu rentables⁵⁴¹. Avant tout, cette stratégie permet au SIERG de générer du chiffre d'affaires et de s'assurer du soutien politique des communes ce qui renforce, grâce à la logique d'auto-éco-organisation, le pouvoir du syndicat.

Ce choix de répondre aux besoins des communes, sans jamais imposer de solution véritablement intégratrice, est au cœur de la stratégie poursuivie par le SIERG. Suivant un

⁵³⁹ Et dans une moindre mesure, il faut également rappeler le pouvoir hydrique des entreprises qui disposent de forages sur la Romanche et contraignent les projets du syndicat.

⁵⁴⁰ On pense à l'expertise du bureau d'études Etudes et Projets et au rôle clef que joue Albert Marchand dans la réalisation des projets de Grenoble et du SIERG.

⁵⁴¹ Ainsi, il est intéressant de rappeler que toute la période d'extension du SIERG se fait grâce au recours à l'emprunt, car les communes n'ont pas les moyens de financer directement les travaux. Ce n'est qu'à la fin des années 1980 que le syndicat sera en capacité de dégager un peu d'autofinancement.

accord tacite au SIERG, les grandes communes obtiennent la présidence du syndicat et les plus petites des délégués, ce qui permet de les associer à la prise de décision sans leur déléguer le pouvoir. De plus, le président met en place une organisation conviviale et propice au renforcement des liens entre élus. Ainsi chaque Comité syndical se termine par un repas ou un apéritif offert par le syndicat. En fin de compte, la gestion du SIERG apparaît à cette époque comme étant très politisée, mais en même temps et quelque peu paradoxalement, au-dessus du jeu des partis. Le président Kioulou a d'ailleurs pour habitude de répéter dans ses discours : « ici l'eau n'a ni goût ni couleur ».

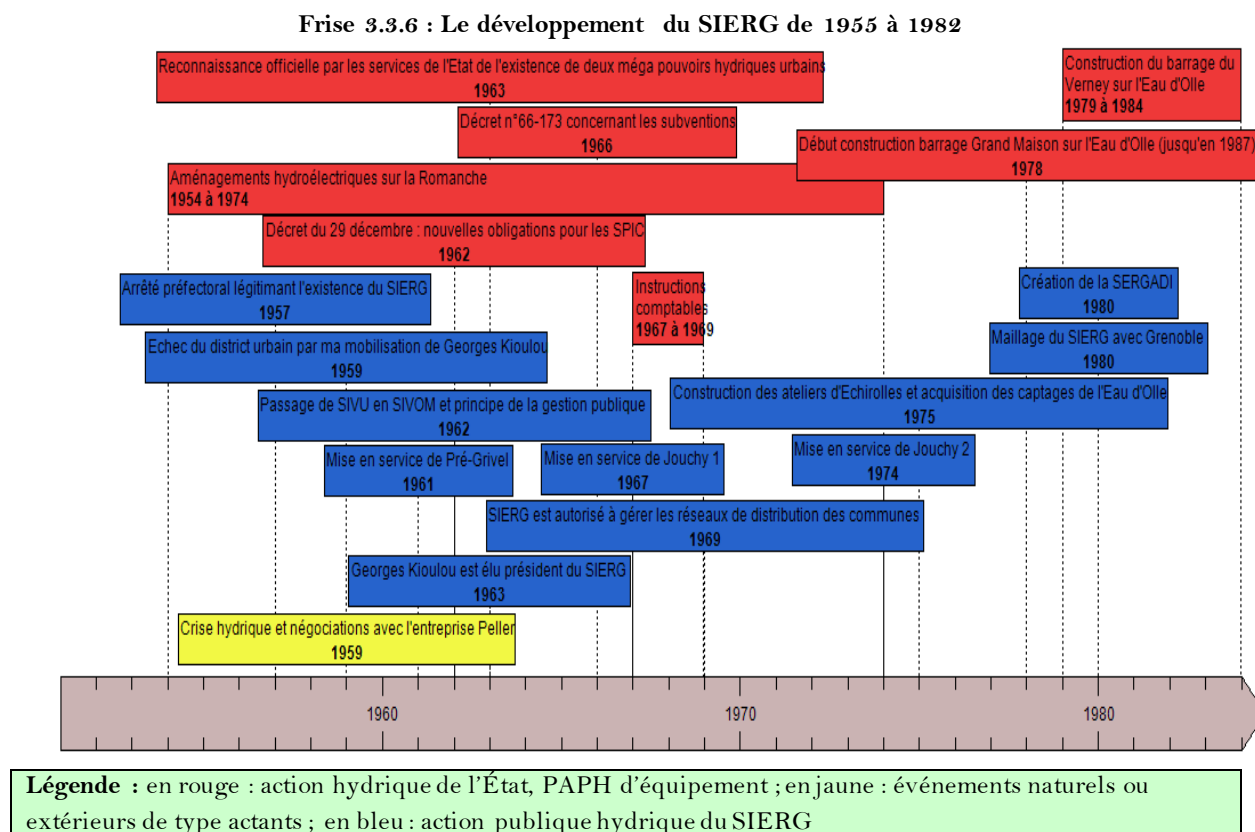
Dans cette histoire, le PAPH d'équipement porté par l'État joue un rôle mesuré bien que la régulation administrative apparaisse déterminante⁵⁴². En effet, l'intervention des services déconcentrés de l'État accompagne chaque prise de décision. Néanmoins, le pouvoir réel de décision demeure au SIERG, les ingénieurs d'État et la préfecture ne faisant qu'accompagner ou tempérer les décisions prises par les élus du SIERG sans jamais les remettre radicalement en cause. Finalement, les choix opérés conjointement par les acteurs du SIERG (gestion publique, pouvoir communal fort) et appuyés par les ingénieurs d'État conduisent à négocier fortement l'application des Normes du PAPH de généralisation. On a ici une illustration du système de régulation croisée (CROZIER et THOENIG, 1975) qui est en place à cette époque et qui conduit les ingénieurs du Génie rural à adapter les Normes standardisées aux contextes territoriaux par le biais d'échanges politiques. On assiste donc au développement d'un modèle de gestion de l'eau spécifique et territorialisé reposant davantage sur une logique d'extension par l'auto-éco-organisation que par le contrôle de l'État.

Au terme de cette période s'écoulant de l'après-guerre jusqu'au début des années 1980, on observe un développement exponentiel de la forme de solidarité hydrique de club à dominante publique. Cependant, celle-ci demeure incomplète. En effet, la majorité des communes gardent la compétence distribution et parfois également la compétence production en plus de l'achat d'eau au SIERG⁵⁴³. Ceci s'explique à la fois par les raisons politiques qui viennent d'être évoquées et par les caractéristiques géographiques du territoire étudié.

⁵⁴² La tutelle du préfet se concrétise pour le SIERG par le contrôle des délibérations adoptées en préfecture et par la présence des ingénieurs du Génie rural aux réunions du Comité syndical. Les ingénieurs du Génie rural font ensuite remonter les informations au préfet, ce dernier pouvant éventuellement s'opposer à certaines décisions prises par les élus locaux.

⁵⁴³ Les communes mettent en place des solutions souvent bricolées et à la limite de la légalité pour assurer la desserte aux robinets des usagers : - intervention conjointe de la commune et du SIERG sans clarification des compétences ; - appel à des prestataires au coup par coup, etc.

La figure 3.3.6 présente les grandes étapes du développement du SIERG de 1955 à 1982.



Source : Construction de l'auteur, 2016

3.6. 1955 – 1982 : les petites communes de coteaux en proie à des difficultés financières et d'équipement

De 1955 à 1962, la croissance démographique des communes suburbaines atteint 6 % par an. De 1962 à 1967, la progression s'accroît encore atteignant plus de 10 % pour certaines municipalités (MARCHAND, 1968b : 6). Entre 1967 et 1975, celle-ci continue avec une moyenne de 7 % par an. Puis à partir de 1975 et jusqu'en 1982, la croissance démographique connaît un ralentissement certain.

Dès le début des années 1960, toutes les communes de l'agglomération ont entrepris des travaux de desserte en eau, mais parfois *a minima*, en limitant le périmètre de desserte aux centres-ville/villages. Ces projets demeurent souvent incomplets ou inaboutis faute de ressources hydriques ou économiques mobilisables. L'État incite les communes à investir en attribuant des subventions tout en contrôlant plus étroitement la qualité de l'eau. Pour répondre à ces besoins, les syndicats d'eau se développent notamment dans le sillage de l'ordonnance du 5 janvier 1959 créant les SIVOM.

De 1954 à 1968, le SIED connaît une augmentation importante de la population des communes qu'il dessert⁵⁴⁴. Le syndicat lance une étude visant à étudier les possibilités d'accroître les captages actuels et à doubler la conduite d'adduction en vue de dériver un débit de 140 litres par seconde, correspondant à l'étiage de la source. Néanmoins, du fait des conflits d'usage persistants sur la ressource et du manque de moyens financiers pour le réaliser, le projet est abandonné⁵⁴⁵. Dans ce cadre, le syndicat demande au SIERG de desservir les parties basses des communes qui s'urbanisent, ne pouvant pas faire face à la demande. Une convention est signée en ce sens en 1961. En 1965, les communes de Bernin, Saint-Nazaire-les-Eymes et la Tronche adhèrent au SIED qui regroupe dès lors 8 communes et dessert 5 000 habitants supplémentaires. Un nouveau projet est mené par l'ingénieur conseil Brepson concernant l'aménagement des captages et le doublement de la canalisation d'adduction (MARCHAND, 1968b : 59). Ce projet vise également à répondre aux projections des études prospectives qui indiquent que la population du syndicat risque de doubler d'ici les années 1980 et atteindre environ 70 000 habitants au tournant des années 2000. Cependant, ce projet est une nouvelle fois ajourné pour des raisons financières.

Le Syndicat des Mansardes, quant à lui, fait face à partir du début des années 1960 à des problèmes de pollution d'une partie de ses puits situés entre Pont-de-Claix et Jarrie (en plein cœur de la zone industrielle chimique) et réfléchit à un avenir possible avec le SIERG pour l'alimentation des bas services des communes. En effet, il est impossible pour le syndicat de répondre aux nouvelles Normes de qualité de l'eau imposées par l'arrêté du 10 août 1961 et la circulaire du 15 mars 1962, sans réaliser des investissements technologiques importants hors de sa portée financière. À partir des années 1965, l'activité du syndicat est recentrée sur les seuls hauts services des communes d'Eybens, Poisat et Brié-Angonnes, desservis par des sources⁵⁴⁶.

Pour ce qui est du SIVIG, on note une seule et principale évolution : l'adhésion d'une troisième commune au syndicat en 1972 : Miribel-Lanchâtre, 75 habitants à l'époque !

L'année 1961 voit la naissance d'un cinquième syndicat d'eau dans l'agglomération, le Syndicat Intercommunal des Eaux de Casserousse (SIEC) qui réunit dès sa création sur

⁵⁴⁴ La population desservie par le SIED passe de 14 000 habitants en 1954 à 19 000 habitants en 1962 et près de 24 000 habitants en 1968.

⁵⁴⁵ Le Conseil d'État se prononce dans un arrêt du 6 juin 1956 en faveur du SIED en énonçant que la perte d'eau n'a pas apporté à l'activité industrielle une gêne susceptible de causer un préjudice.

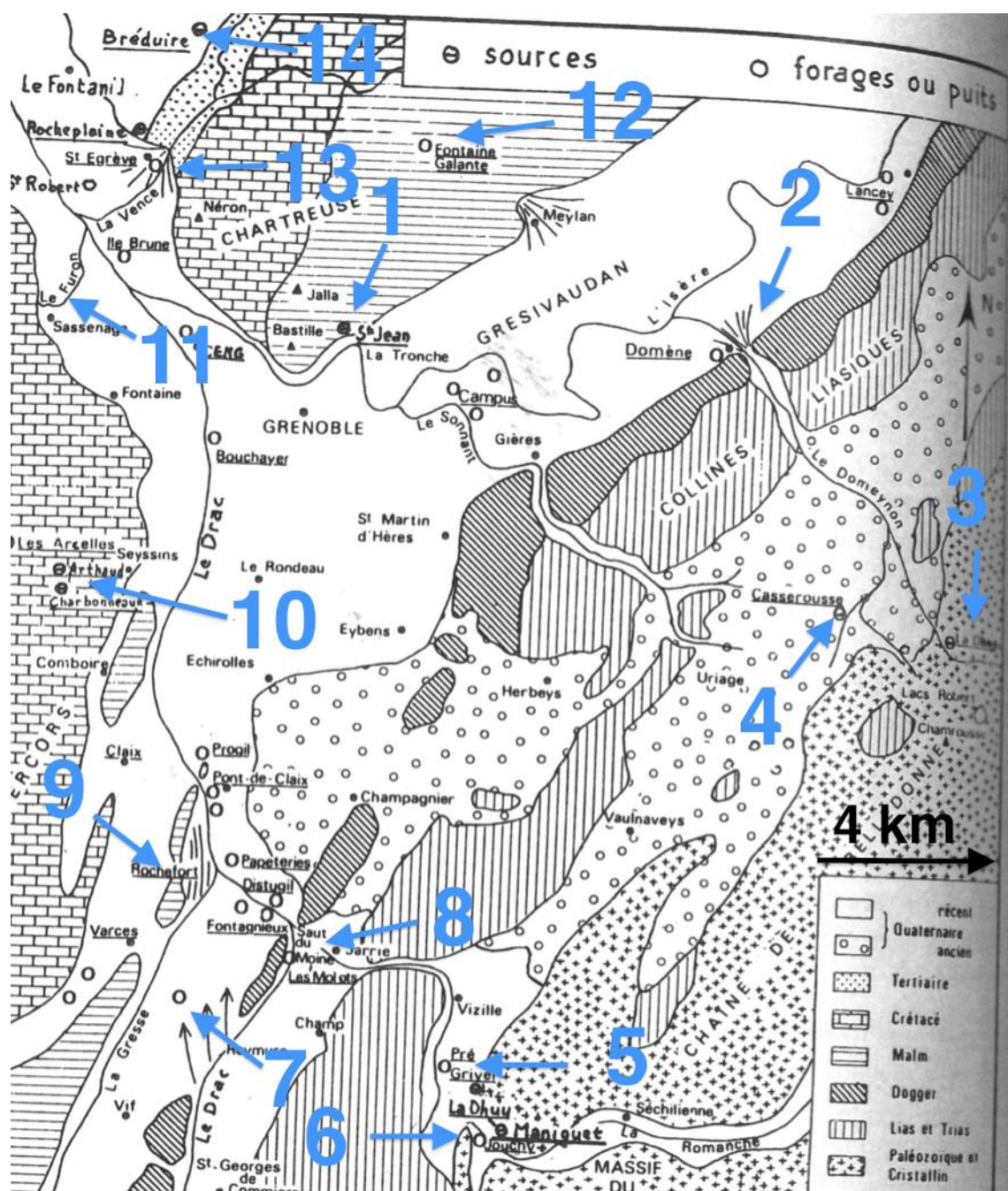
⁵⁴⁶ Par ailleurs, en 1963, la commune de Jarrie cède les deux parts qu'elle possédait au sein du Syndicat des Mansardes à la commune de Brié-et-Angonnes suite à l'arrêté du 28 février qui rectifie les limites communales et cède à Brié, le hameau du Mont-Rolland.

initiative première d'Herbeys, les communes de Poisat, Brié-Angonnes, Saint-Martin-d'Uriage, Vaulnaveys-le-Haut, Vaulnaveys-le-Bas et capte les sources de la Casse Rousse sous le lac Robert à proximité des sources du SIED. Cette alliance entre petites communes s'explique par l'absence de ressource hydrique de bonne qualité à proximité des lieux de desserte et du fait des caractéristiques topographiques du site qui empêchent d'imaginer une solution d'adduction du plateau d'Herbeys depuis la vallée. Le rôle des ingénieurs du Génie rural dans la naissance de ce syndicat s'avère déterminant puisque ce sont les services de l'État qui ont imaginé le réseau et réalisé les études préalables. Pourtant, la gestion du syndicat s'avère dès le départ peu conforme aux Normes d'action publique de l'époque. Malgré l'arrêté préfectoral reconnaissant la compétence distribution au SIEC, le syndicat se limite à la production d'eau. De plus, le système de facturation mis en place à la création du syndicat est quelque peu baroque : chaque commune engage directement des dépenses et les facture ensuite au syndicat.

À partir de 1965, le syndicat La Terrasse-Lumbin-Crolles installe des compteurs d'eau ce qui lui permet de générer de nouveaux revenus grâce au système de facturation volumétrique mis en place. Le syndicat connaît alors une phase de développement importante qui lui permet d'agrandir ses infrastructures (deux réservoirs sont créés en 1968 et 1976) et de financer progressivement un système d'adduction d'eau à domicile.

La **carte 3.3.4** présente l'alimentation en eau potable de l'agglomération grenobloise en 1967-1968.

Carte 3.3.4. Alimentation en eau potable de l'agglomération grenobloise en 1967-1968



Explication : 1 : La source Saint-Jean sur les flancs du Mont-Jalla, approvisionnement principal de la ville de Grenoble durant des siècles ; 2 : sources de la commune de Domène ; 3 : source du SIED ; 4 : source du SIEC à Casserousse ; 5 : sources du SIERG à Vizille ; 6 : sources du SIERG à Saint-Pierre-de-Mésage ; 7 : sources du SIVIG ; 8 : barrage du Saut-du-Moine à Champagnier ; 9 : nappe de Rochefort alimentant en eau la ville de Grenoble ; 10 : sources de Seyssins et Seyssinet-Pariset ; 11 : approvisionnement superficiel en eau de la ville de Sassenage sur le Furon ; 12 : ASA de Fontaine-Galante ; 13 : Sources de Rocheplaine à Saint-Egrève desservants Saint-Egrève et le Fontanal-Cornillon ; 14 : ASA de Bréduire-Châtelard

Source : Adaptation par l'auteur d'après SARROT-REYNAULD, 1975.

Dans les autres communes non ou partiellement adhérentes à des syndicats, la situation évolue à deux vitesses. Sous l'impulsion des modes de gouvernamentalité de type biopouvoir et libéral interventionniste exercés par l'État, l'évolution est plutôt rapide pour la partie des communes situées en plaine qui manquent de moyens financiers, mais qui ne font pas face à des difficultés techniques particulières (les bas services). Cet équipement rapide est permis par le PAPH de généralisation qui propose à partir de 1954 un mécanisme de péréquation pour permettre l'adduction des services ruraux en débloquent des financements via le Fonds National pour le Développement de l'Adduction d'Eau (FNDAE)⁵⁴⁷. Par exemple, à Villard-Bonnot, un nouveau réseau est constitué des années 1940 jusqu'à l'après-guerre grâce à ce fond. Ce réseau est construit en parallèle à l'ancien réseau qui se transforme alors en conduite d'eau brute (dite « vieille eau »)⁵⁴⁸. À Saint-Egrève, la ville se développe très rapidement dans les années 1960 et le réseau se construit en parallèle et de façon indépendante des syndicats d'eau.

Par contre, l'évolution des adductions d'eau est beaucoup plus lente, voire inexistante, pour les parties hautes des communes, isolées géographiquement. En découle la mise en place de solutions d'approvisionnement mixtes ou hybrides à l'échelle de ces collectivités montagnardes. En effet, l'existence de hameaux situés sur les coteaux des massifs montagneux rend difficile une généralisation de la desserte par les ressources hydriques des bas services. De plus, les communes qui disposent de ressources hydriques communales abondantes font majoritairement le choix de ne pas recourir à des syndicats. Pour répondre au problème d'approvisionnement en eau de ces collectivités, plusieurs études sont menées dans les années 1960 et 1970 par les services du Génie rural. Ces études visent à répertorier et à caractériser l'ensemble des ressources gravitaires des massifs entourant Grenoble. Les ingénieurs du Génie rural appuient les communes dans la réalisation de leurs projets, mais n'imposent pas nécessairement la doctrine du PAPH de généralisation (recours à l'intercommunalité et à un nombre de ressources limitées). Ils soutiennent au contraire souvent les solutions d'approvisionnement d'eau communales depuis des ressources superficielles. Il semble que les ingénieurs du Génie rural cherchent alors à imposer par tout moyen la généralisation de l'accès à l'eau des communes quitte à négocier fortement

⁵⁴⁷ Le FNDAE a été créé en 1954, sous la forme d'un compte spécial d'affectation du Trésor. L'article 58 de la loi de finances pour 2000 a créé le Fonds national pour l'eau (FNE) dont le FNDAE est devenu une section. Le FNDAE était géré par le ministère de l'Agriculture et de la Pêche. Il apportait une aide financière en capital aux collectivités rurales, pour leurs travaux d'alimentation en eau potable et d'assainissement. Financé par un prélèvement sur les recettes du Pari Mutuel et par une redevance sur les volumes d'eau distribués sur le territoire national par un réseau public d'eau potable (communes urbaines et rurales), le FNDAE était un instrument financier de solidarité nationale au bénéfice des communes rurales ou de leurs groupements (source : <http://www.fndae.fr/generalites/generalites.html>)

⁵⁴⁸ Ce réseau sert encore aujourd'hui à alimenter les fontaines et à arroser les jardins.

l'application du PAPH de généralisation, lorsque celui-ci s'avère inadapté aux caractéristiques du territoire.

L'exemple de la commune de La Tronche est particulièrement représentatif des solutions mixtes et hybrides qui sont développées en matière d'approvisionnement en eau. À compter des années 1960, la commune de 7 500 habitants dispose à la fois : - d'une forme de solidarité hydrique de club communale qui dessert certains quartiers du centre-ville via les sources de Pré-Rivoire, Chantemerle et les Combettes ; - d'adductions syndicales via le SIED et le SIERG pour certains hauts (SIED) et bas services (SIERG) ; - et d'une forme de solidarité hydrique communautaire via le syndicat privé de Fontaine Galante pour un quartier montagnard isolé. Cette situation particulière s'explique par la topographie spécifique de la commune et par le développement différencié de ses zones de peuplement. Outre le cas extrême de La Tronche, d'autres communes se trouvent dans des situations assez proches. À Bresson, la gestion continue d'être mixte, partagée entre les sources privées, le captage communal du Louvarou et la rétrocession d'une partie des eaux d'Eybens captée via le Syndicat des Mansardes. À Jarrie, au milieu des années 1960, le SIERG alimente environ 250 des 700 abonnés. « La partie haute de la commune est desservie par un captage près du château de Bon repos qui débite environ 120 litres/min à l'étiage et 180 litres/min sinon » (MARCHAND, 1968b : 47). À Poisat et jusqu'aux années 1980, les trois agglomérations distinctes de la commune sont desservies par trois producteurs différents : le village de Tavernolles, à flanc de coteau est alimenté par le Syndicat des Mansardes, le hameau de Romage est desservi par le SIEC et le chef-lieu situé dans la plaine est desservi par le SIERG. À Seyssins, bien que la commune adhère au SIERG depuis 1952 et soit desservie par le syndicat à compter de 1969, une partie des habitants continue d'être alimentée par les sources communales de l'Arthaud et du Charbonnaud durant toute cette période. À Fontaine, l'approvisionnement en eau provient également du SIERG à compter des années 1960, mais le hameau des Vouillants qui se trouve à une altitude de 100 mètres au-dessus de la plaine de l'Isère recourt à la source du Bouteillard sur la commune de Seyssinet-Pariset pour assurer sa desserte. On pourrait multiplier les exemples⁵⁴⁹.

⁵⁴⁹ Les communes qui disposent de ressources communales suffisantes sont également parfois obligées de mettre en place des solutions très localisées du fait de leurs topographies spécifiques. À Gières, malgré l'adhésion de la commune au SIERG depuis sa création, certains hameaux continuent d'être alimentés par plusieurs sources (les sources du Paradis sur le territoire de la commune et de Pré-la-ville sur Saint-Martin-d'Uriage). La commune de Claix capte à compter des années 1960, les sources des Jayères et celles du ruisseau de la Fayolle. À partir de cette période, ces sources alimentent le chef-lieu et la partie basse de la commune. Par contre, les autres parties du territoire sont alimentées par les formes de solidarité hydrique communautaires et privées. Ainsi, en 1975, un foyer sur quatre est encore alimenté par un syndicat privé. La commune de Noyarey continue également de faire appel à des formes de solidarité hydrique communautaire à dominante privée pour

Il faut également rappeler que la pérennité de ces petits services d'eau aux caractéristiques très territorialisées s'explique par le développement d'un PAPH différencié entre gros services (+ de 10 000 habitants) et petits services, à une époque « d'âge d'or » de l'aménagement du territoire. D'une part, les Normes à respecter en matière de qualité de l'eau sont moins strictes (moins de contrôle), notamment pour l'utilisation des eaux superficielles par rapport aux eaux souterraines ; d'autre part, les Normes comptables applicables ne sont pas les mêmes et permettent aux petits services de conserver un modèle de gestion hybride entre gestion marchande et non marchande⁵⁵⁰.

De la fin des années 1950 et jusqu'aux années 1980, la configuration hydroterritoriale des communes de l'agglomération situées en plaine évolue parallèlement au développement des syndicats. En effet, les communes qui ne disposent pas de ressources hydriques abondantes et dont une partie de la population habite en plaine rejoignent progressivement les syndicats de la vallée. Cette évolution rapide s'explique notamment par le fait qu'à partir de cette période, la quasi-totalité des ressources gravitaires présentes sur les massifs de l'agglomération est captée pour l'alimentation en eau humaine ou pour des usages hydroélectriques et industriels. Une autre raison est l'incitation de l'État au regroupement des services proches géographiquement et ne disposant pas de ressource en eau suffisante (ou de qualité suffisante). Dit autrement, les communes indépendantes subissent le pouvoir des acteurs les plus puissants (État, EDF, industries, syndicats). On retrouve ici une illustration du principe hologrammatique qui veut que les services d'eau reflètent les caractéristiques des acteurs locaux et inversement.

A contrario, la situation des hauts services des communes évolue peu et ce sont les sources et torrents qui permettent majoritairement l'alimentation en eau des habitants (parfois par un

desservir trois hameaux isolés (Ezy, Veillières et Trucherelle). À Sassenage, la commune est en forte expansion. Elle passe de 1 600 habitants après-guerre à plus de 3 500 habitants vers 1965 et plus de 7 000 habitants en 1975. Des travaux sont effectués au début des années 1970 pour desservir des hameaux isolés depuis la source Mayousse. Le bas service, quant à lui, demeure alimenté par la source des cuves dont les infrastructures sont renforcées (et des dispositifs de traitement de l'eau sont mis en place). À Saint-Egrève, la population est également en forte expansion après-guerre passant de 3 250 habitants en 1946 à 15 000 habitants en 1975. La commune exécute deux forages de recherche dans le secteur de la Monta dans les années 1960. Les essais s'avèrent concluants et la station de pompage des Mails est inaugurée et mise en service au début de l'été 1967. Le service est alors divisé en deux réseaux, le réseau public sur le bas service et le réseau communautaire sur les moyen et haut services. À Saint-Martin-le-Vinoux, Quaix-en-Chartreuse, Murianette ou encore Champ-sur-Drac, des solutions du même type sont mises en place pour desservir les hauts services.

⁵⁵⁰ Les Normes comptables spécifiques à certains types de services sont les suivantes : - instruction M11 du 10 novembre 1954 applicable aux communes de moins de 10 000 habitants à partir de 1960 ; - instruction M12 du 1^{er} janvier 1965 pour les communes de plus de 10 000 habitants ; - décret n°66-173 du 25 mars 1966 qui fixe la participation des Ministères de l'Agriculture (communes rurales) et l'Intérieur (communes urbaines) aux projets hydriques ; - instructions n°67-113 et n°69-69 du 12 décembre 1967 et du 12 juin 1969 par lesquelles l'État impose la règle du respect de l'équilibre budgétaire pour les services d'eau urbains en régie (les dépenses doivent être financées avant tout par la facturation du service rendu ; - tous les services d'eau de plus de 10 000 habitants doivent faire l'objet d'un budget annexé au budget général).

réseau public, parfois par un réseau communautaire ou privé). Ce choix s'explique par des arguments d'ordre économique⁵⁵¹, du fait de la bonne qualité de nombreuses sources⁵⁵² ainsi que pour des raisons politiques relatives au « communalisme ambiant » (LE BRAS, 2003). Au final, en 1970, 25 à 30 000 habitants de l'agglomération restent desservis par des petites sources locales⁵⁵³. La gestion de ces petits services montagnards et/ou producteurs d'eau subit peu l'influence du PAPH de généralisation dans ses dimensions marchande et intercommunale. Dans ces petits services, la logique de réciprocité domine souvent celle du marché. Le service fonctionne grâce au bénévolat ou à un mixte bénévolat-salariat. Il y a pluralisme des normes et pluralité des modèles de gestion de l'eau. Ce qui est plus étonnant, c'est qu'il semble qu'à cette époque le PAPH lui-même se pluralise. Des Normes juridiques et comptables spécifiques sont adoptées par l'État. Elles laissent une liberté d'organisation aux petits services d'eau quant au modèle de gestion de l'eau à mettre en place. L'extension par l'auto-éco-organisation conditionne l'extension par le contrôle de l'État. Par conséquent, l'action de l'État apparaît parfois et quelque peu paradoxalement comme une ressource pour le maintien de formes d'approvisionnement en eau mixtes ou hybrides. On a ici une illustration du principe dialogique qui veut que le système service d'eau soit fait d'oppositions et d'antagonismes croissants. Dans ce contexte, les formes de solidarité hydriques de ces services demeurent souvent hybrides entre solidarités hydriques communautaires et de club et entre formes publiques et privées. Au final, on peut analyser les coalitions de pouvoir entre petites communes et services déconcentrés de l'État comme des obstacles à la mise en œuvre rationnelle des technologies de pouvoir du PAPH de généralisation. Dans ce contexte, les instruments étatiques s'avèrent dans l'incapacité d'être des forces de changement.

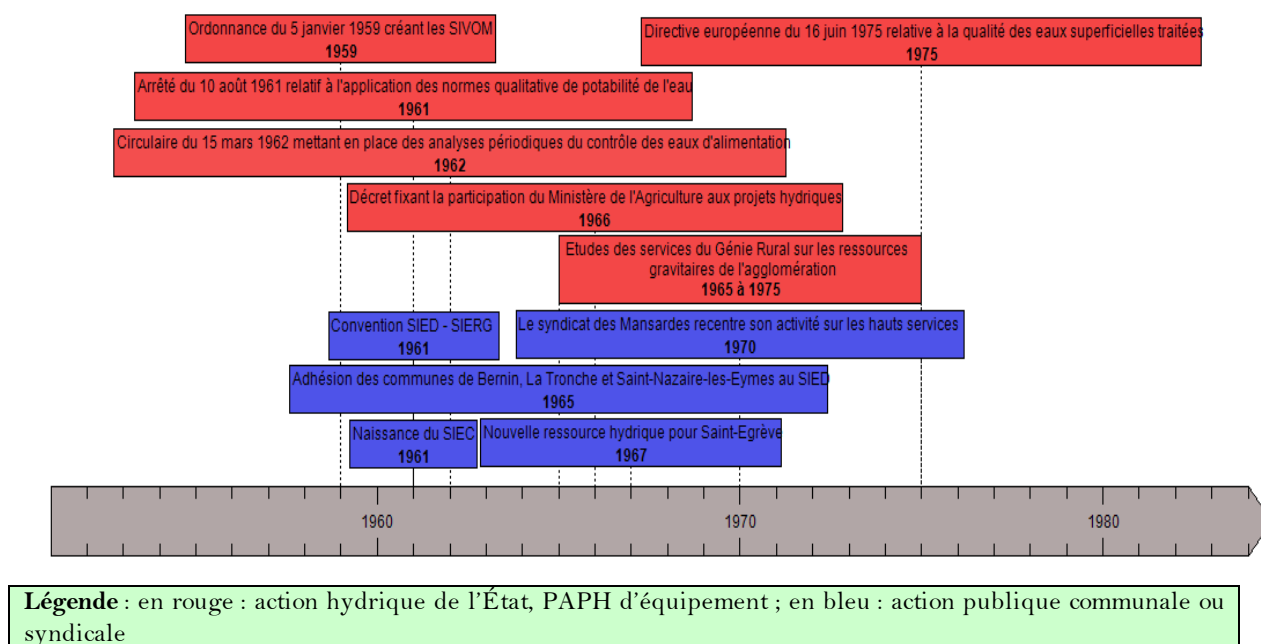
La **figure 3.3.7** résume la chronologie des projets hydriques communaux de 1955 à 1982.

⁵⁵¹ Le coût de production d'eau demeure bien moindre pour les communes qui disposent de ressources hydriques et qui peuvent convertir aisément ce capital naturel en capital financier par la vente d'eau.

⁵⁵² Les eaux des sources des communes de Bresson, Champ-sur-Drac, Eybens, Gières, Jarrie, Poisat, Pont-de-Claix, Seyssinet-Pariset, Seyssins, Claix et Saint-Egrève demeurent non traitées en 1968 (MARCHAND, 1968b : 46).

⁵⁵³ Il faut y ajouter les communes de plaine qui disposent de ressources en eau importantes (Claix, Seyssins ou Saint-Egrève par exemple) et qui demeurent indépendantes des syndicats (à elles trois, elles représentent également à cette époque environ 25 000 habitants).

Frise 3.3.7 : Les projets hydriques communaux de 1955 à 1982



Source : Construction de l'auteur, 2016

Conclusion de la section 3 du chapitre 3

Des années 1920 aux années 1980, l'État tente d'encadrer progressivement la gestion de l'eau. Jusqu'en 1945, le mode de gouvernementalité libéral «laisser-faire» demeure dominant. Puis, à compter de l'après-guerre, un mode de gouvernementalité libéral «interventionniste» se substitue peu à peu au précédent. L'État adopte alors une idéologie aménagiste qui se prolonge jusque dans les années 1980. Il s'agit officiellement de promouvoir l'égalité de l'usager devant le service public et de garantir la continuité du service sur l'ensemble du territoire national. Pour ce faire, l'État tente d'imposer un modèle unique, marchand et intercommunal de gestion de l'eau. Pour garantir l'égalité entre services urbains et services ruraux, l'État met en place des mécanismes de péréquation comme le FNDAE, un fonds de solidarité créé en 1954, et propose un encadrement et un accompagnement de l'action des collectivités plus important pour les collectivités de moins de 10 000 habitants. Le PAH de généralisation confie aux services de la préfecture et aux ingénieurs du Génie rural un pouvoir de contrôle et d'orientation des décisions des communes, ce que l'on nomme alors l'autorisation préalable. Mais, derrière ce discours égalitariste officiel, l'État propose un PAPH différencié en fonction des profils des services. Les collectivités de plus de 10 000 habitants doivent se conformer progressivement à un modèle de gestion de l'eau marchand (budget de l'eau indépendant, recettes provenant de la vente d'eau, etc.) et gérer globalement la ressource (recours aux eaux souterraines

notamment) tandis que pour les petits services, les Normes à respecter sont plus souples. On a ici une illustration du principe dialogique qui veut qu'il y ait antagonisme dans tout phénomène complexe. En outre, et en vertu des principes du « système de régulation croisée » (CROZIER et THOENIG, 1975), les ingénieurs d'État négocient localement l'application de chaque principe du PAPH de généralisation sur le territoire. On observe alors la constitution de véritables coalitions de pouvoir entre les ingénieurs d'État et les petites communes rurales. Celles-ci ont pour conséquence de renforcer les modèles spécifiques de gestion de l'eau (gestion hybride ou non marchande). En effet, appliquer strictement le PAPH de manière identique à tous les services relèverait d'une gageure, car l'État hérite de services d'eau très hétérogènes, aux formes de solidarité hydriques variées, dotés de spécificités géographiques (diversité des ressources hydriques, diversité topographique, diversité démographique) et socio-politiques (couleurs politiques des collectivités, caractéristiques sociologiques de la population). Les services d'eau et les acteurs de gestion de l'eau s'influencent mutuellement en vertu du principe hologrammatique. Quant à la ville de Grenoble, l'État semble tout simplement absent de la régulation du service. Dans ce contexte, les décisions prises par le service reflètent pas ou peu le contenu du PAPH de généralisation.

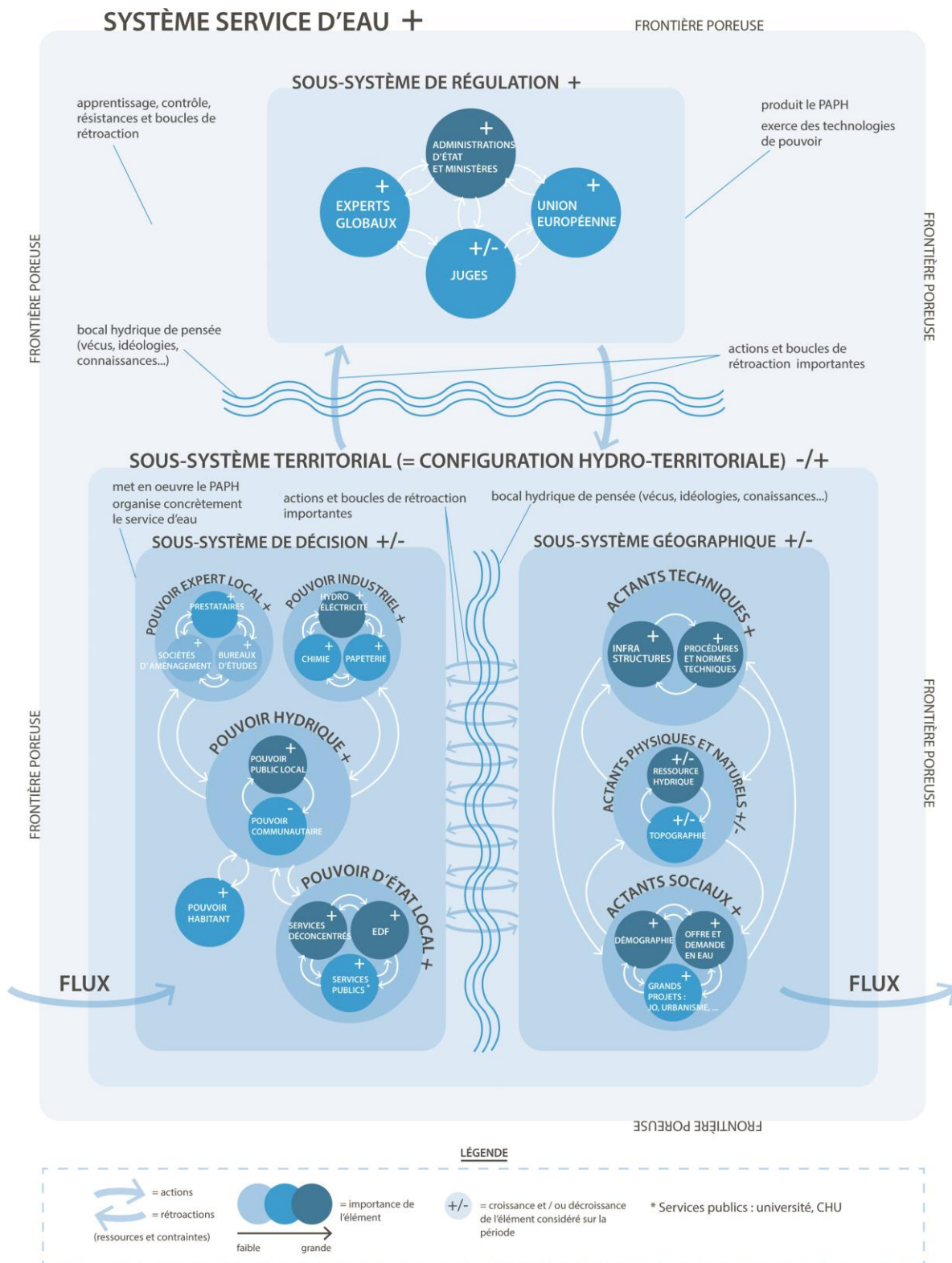
L'époque est donc à un État fort qui encadre l'action des communes, mais qui promeut discrètement des solutions négociées et fortement territorialisées via ses services déconcentrés. On observe ainsi une modernisation « de façade » des services d'eau qui conduit à la généralisation de la forme de solidarité hydrique de club à dominante publique (grâce aux autorisations délivrées par la préfecture et à la mise en place d'IAP types) ; mais en même temps, l'étude détaillée des logiques d'action des services d'eau laisse transparaître la persistance de formes de solidarité hydriques mixtes et/ou hybrides, très proches des formes de gestion communautaires. La logique d'extension par l'auto-éco-organisation domine celle d'extension par le contrôle de l'État. La **figure 3.3.8.** présente le système de gestion de l'eau dans l'agglomération grenobloise des années 1920 aux années 1980.

Au terme de l'étude de cette seconde période correspondant à la généralisation de l'approvisionnement en eau sur le territoire national, on assiste donc à une pérennisation voire à un renforcement de « l'hydrodiversité territoriale » observée durant la première période du PAPH d'équipement.

La **carte 3.3.5.** présente les formes de solidarité hydriques présentes dans l'agglomération grenobloise au début des années 1980. La **figure 3.3.9** résume les grandes étapes de l'approvisionnement en eau de l'agglomération grenobloise des années 1920 aux années 1980.

Figure 3.3.8. Approche systémique dynamique de la gestion de l'eau dans l'agglomération grenobloise des années 1920 aux années 1980

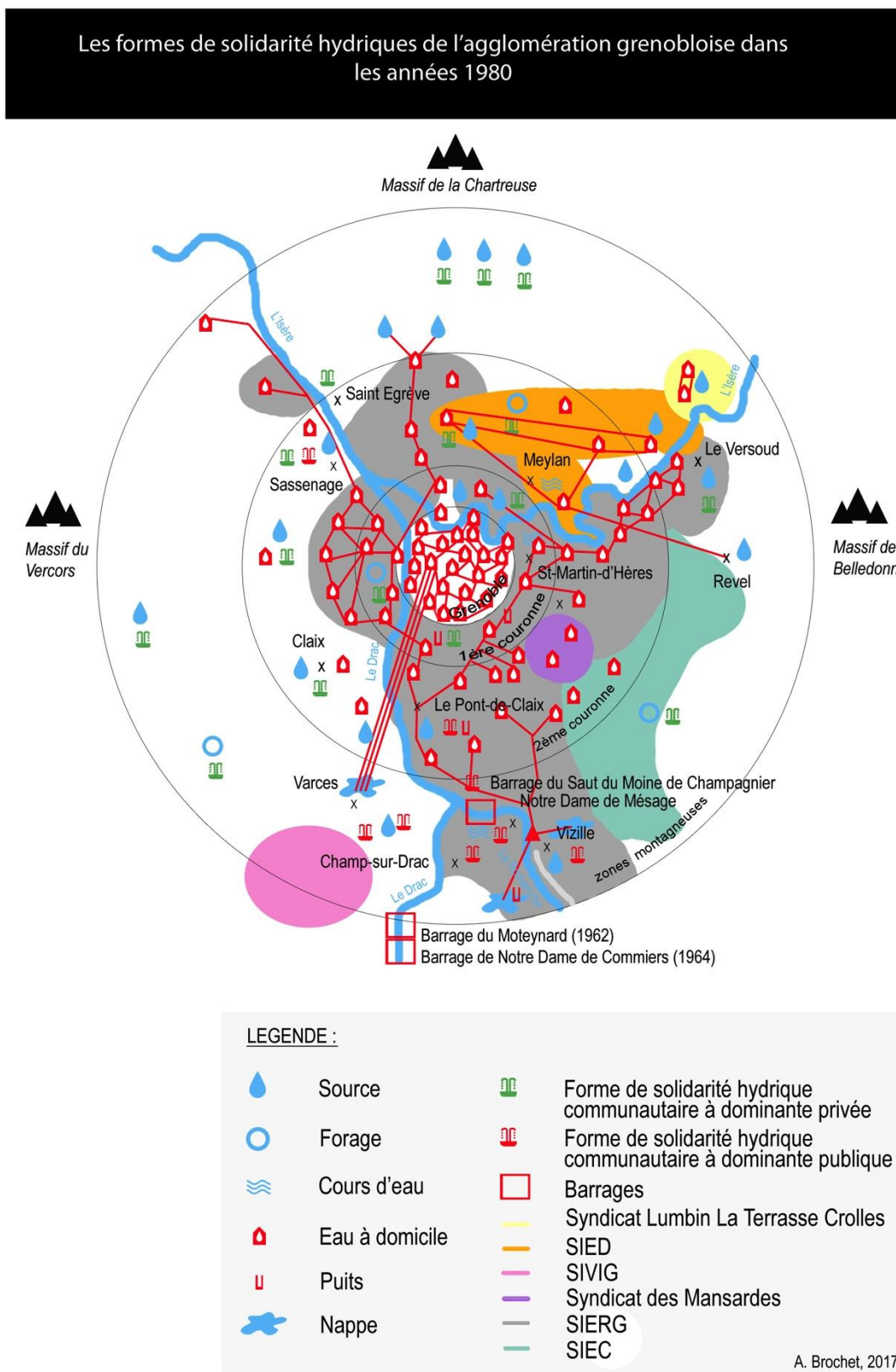
Approche systémique dynamique de la gestion de l'eau dans l'agglomération grenobloise des années 1920 aux années 1980.



Source : BROCHET, 2017 infographie : Armand Foutelet www.mydondiego.tumblr.fr

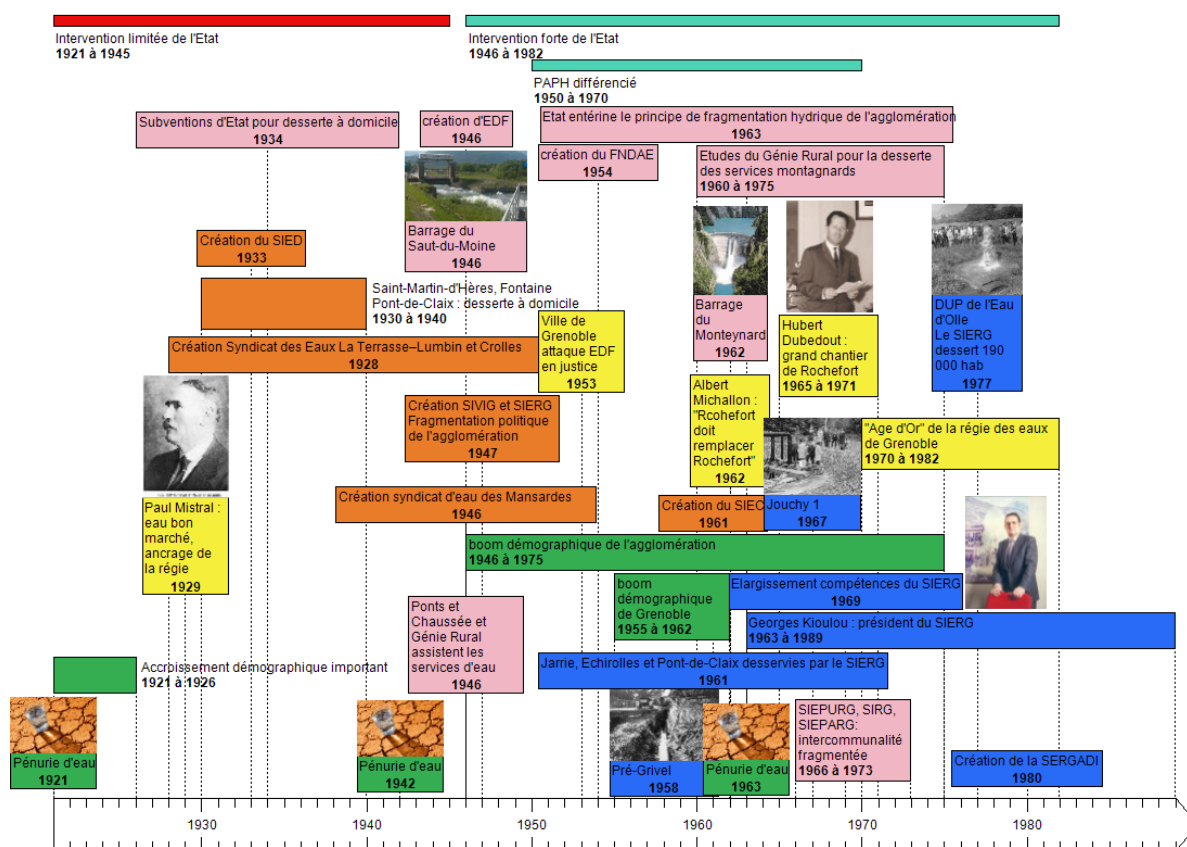
Source : Construction de l'auteur, 2017, d'après MOINE, 2005

Carte 3.3.5. Les formes de solidarité hydriques de l'agglomération grenobloise dans les années 1980



Source : Construction de l'auteur, 2017

Figure 3.3.9 : L’approvisionnement en eau de la ville de Grenoble et de son agglomération des années 1920 aux années 1980



Légende : en bleu : action hydrique du SIERG ; en jaune : action hydrique municipale ; en vert : événements actant ; en orange : action hydrique des communes environnantes ; en rose : cadre juridique imposé par l'État

Source : Construction de l'auteur, 2016

Conclusion du chapitre 3

L'analyse historique a permis de déconstruire les relations de pouvoir dans la gestion de l'eau au sein de l'agglomération grenobloise et de contester ainsi les postulats des réformes de modernisation.

Un des principaux résultats de cette étude concerne la place de l'État dans la gouvernance du secteur. Les résultats de l'analyse nous conduisent à nuancer la vision dominante des travaux académiques suivant laquelle l'État a été le principal moteur de développement de la gestion de l'eau⁵⁵⁴. Nous avons montré au contraire le rôle prééminent des acteurs locaux.

⁵⁵⁴ « While both the global water crisis literature and the urban water crisis literature have magnified the

Nous confirmons ici un résultat de recherche de Julie TROTTIER et Sara FERNANDEZ (2010) suivant lequel le pouvoir de décision *top-down* de l'État sur l'eau (ce que les auteures nomment hypothèse wéberienne) aux XIX^{ème} et XX^e siècle doit être nuancé. L'État apparaît dans l'histoire de l'eau de l'agglomération grenobloise uniquement comme un acteur puissant parmi d'autres et en aucun cas comme l'initiateur des décisions hydriques. Dans ce cadre, la logique d'extension par le contrôle de l'État n'a jamais été hégémonique, car il y a toujours eu de nombreux acteurs qui sont intervenus à différentes échelles. Il semble par ailleurs que l'État n'ait jamais été en mesure de faire respecter strictement au niveau local les Normes d'action publique qu'il a adoptées au travers des différents PAPH. « Throughout, laws and decrees issued by the state appeared reactively, as tools of the state, never as driving forces bringing about fundamental change » (TROTTIER et FERNANDEZ, 2010 : 115). Même pendant la période de montée en puissance de l'État durant les Trente Glorieuses, et alors qu'une administration centrale et rigide était en place, notre analyse a montré que les décisions du PAPH de généralisation n'étaient que partiellement respectées⁵⁵⁵. Une explication peut être trouvée dans le fait que le caractère impératif et hyperprogrammé du PAPH de généralisation a rendu le programme largement inapplicable. Dans ce contexte, une logique de compromis et de bricolage a été privilégiée au niveau territorial pour garantir une application *a minima* du PAPH et a conduit les acteurs locaux à négocier fortement son application. On peut analyser cette situation dans le cadre de la pensée complexe comme celle d'une « complémentarité antagoniste » (MORIN, 2005 : 122) entre le contenu du PAPH et la gestion effective des services d'eau. Les ordres rigides et centraux du haut ont construit en bas « une anarchie organisatrice spontanée » (*Ibid* : 123), ordre et désordre se répondant mutuellement. En ce sens, les résistances au PAPH doivent être interprétées comme des désordres spontanés. Ceci nous permet de mettre en exergue certains problèmes spécifiques au PAPH de modernisation. Ce dernier, en multipliant les Normes et les contraintes à respecter par les services, augmente également les désordres et les résistances. De ce fait, les défaillances observées dans la gouvernance des services d'eau s'expliquent en grande partie par les types d'IAP que l'État mobilise (indicateurs de

importance of the state, the first overestimating its power and its monopoly over the determination of the rules concerning water and the second often deploring its hollowing out at the hands of capital [...] » (TROTTIER, 2008a : 210).

⁵⁵⁵ Notre analyse a même mis en lumière que les résistances semblaient plus fortes durant le PAPH de généralisation que durant le PAPH d'équipement. Ceci s'explique avant tout par le fait que le PAPH d'équipement énonçait moins de Normes contraignantes dans un contexte où le mode de gouvernementalité de type libéral « laisser-faire » était alors dominant. Dans ce cadre et en accord avec les principes de la pensée complexe : - moins il y a de Normes à respecter, moins il y a de résistances territorialisées ; - moins une Norme est contraignante, plus les possibilités de s'y conformer sont nombreuses, car cela conduit à augmenter les possibilités de mise en compatibilité.

performance, Normes de relation à l'utilisateur, etc.) et qui nécessitent que les acteurs locaux se conforment strictement aux définitions des IAP. Par ailleurs, en diminuant la présence de l'État à l'échelon territorial, le PAPH de modernisation ne se donne pas les moyens de réguler efficacement les résistances observées⁵⁵⁶. Un autre résultat important relatif au rôle joué par l'État dans la régulation du secteur concerne l'analyse de l'action des services déconcentrés. En effet, nous avons montré que les ingénieurs d'État (qui étaient officiellement chargés d'appliquer les PAPH) ont souvent agi dans la pratique en contradiction avec le contenu des PAPH et en privilégiant des coalitions de pouvoir avec les acteurs locaux.

Ces résultats sont novateurs, car ils nuancent les conclusions de nombreux travaux de recherche concernant la place de l'État dans la gestion de l'eau, et spécifiquement ceux de Christelle PEZON (2000) que nous avons largement mobilisés dans ce travail. Une explication à la surdétermination de la place de l'État dans ces recherches est que ces travaux partent d'études de la réglementation ou de la jurisprudence du Conseil d'État, c'est-à-dire de matériaux qui sont produits à l'échelon national. Ceci a pu conduire à un certain tropisme d'État. Une explication complémentaire tient au fait que les chercheurs issus des grands corps d'État sont des acteurs importants de la recherche historique sur les services d'eau potable. Ces chercheurs ont pu contribuer à écrire une histoire mythifiée de l'ingénierie publique d'État en France en octroyant aux PAPH un pouvoir de décision plus fort qu'il ne l'a jamais été en réalité (par intérêt stratégique ou héritage culturel).

Un deuxième résultat majeur concerne l'importance de la dimension politique de la gestion de l'eau dans les évolutions constatées. Nous avons montré que l'histoire de la gestion de l'eau dans l'agglomération grenobloise ne se réduit ni à celle des innovations techniques ni à celle d'une rationalisation progressive de la gestion. Au contraire, notre analyse a mis en exergue que ce sont les luttes de pouvoir entre acteurs et leurs interactions avec l'environnement territorialisé qui ont été centrales dans l'évolution de la gestion de l'eau. L'histoire de l'eau dans l'agglomération grenobloise est (comme ailleurs) celle des stratégies de pouvoir déployées par de nombreux acteurs à différentes échelles pour imposer des solutions *ad hoc* (TROTIER, 2007 : 116). L'analyse historique a ainsi montré que certains acteurs ont gagné en puissance (Eau de Grenoble, SIERG) tandis que d'autres ont disparu

⁵⁵⁶ Dans le cadre d'un gouvernement qui agit de plus en plus à distance et de façon déterritorialisée, le risque est grand pour l'État non seulement de produire des incohérences et des défaillances dans l'application du programme, mais également de ne pas percevoir les résistances comme telles. *In fine*, cela peut conduire l'État à produire des données et des informations erronées, engendrant ainsi un renforcement des défaillances observées.

(Syndicat des Mansardes). À chaque redistribution du pouvoir hydrique dans l'agglomération, la représentation des problèmes, les solutions privilégiées ainsi que les normes de gestion de l'eau ont évolué. Par exemple, on a pu montrer que la gestion de l'eau dans l'agglomération grenobloise a été marquée par la puissance du SIERG qui a su imposer une organisation fragmentée de la gestion de l'eau permettant la mise en place de modèles de gestion spécifiques et très territorialisés. En fin de compte, il semble que les normes de gestion de l'eau reflètent la puissance des acteurs locaux.

Ce résultat permet de nuancer l'idée suivant laquelle les problèmes d'eau seraient des problèmes d'ordre technique pouvant être résolus par la mise en œuvre d'IAP et de technologies spécifiques (compteurs d'eau, indicateurs de performance, etc.). Contrairement à un postulat des réformes de modernisation, le problème central du secteur de l'eau n'est pas celui d'un manque d'efficacité et de rationalisation du secteur, mais celui des rapports de pouvoir entre acteurs qui entravent l'atteinte d'une justice sociale et environnementale de la gestion de l'eau.

Un troisième résultat majeur de ce chapitre concerne la reconnaissance d'une « hydrodiversité territoriale » dans l'agglomération grenobloise, c'est-à-dire de multiples modèles de gestion de l'eau très territorialisés. Des petits services d'eau montagnards fonctionnant sous une forme de solidarité hydrique communautaire coexistent aux côtés de grands services urbains porteurs de valeurs publiques. Ceci entraîne une fragmentation très forte ainsi qu'un pluralisme des normes de gestion de l'eau à l'échelle de l'agglomération. En effet, notre étude a montré que chaque service producteur d'eau énonce des normes locales et spécifiques de gestion⁵⁵⁷. Nous avons mis en exergue que ces modèles puisent leurs origines dans les relations complexes entre eau et territoire (géographie physique de la ressource, topographie du territoire, caractéristiques socio-politiques des communes, capacité de *leadership* des élus locaux, coalitions d'acteurs politiques, protestation et mobilisation d'habitants, etc.). Nous avons également montré la complémentarité des différentes formes de solidarité hydrique. En effet, l'approvisionnement en eau de tous les habitants de l'agglomération n'a pu être historiquement garanti que grâce à une diversité de solutions qui se sont avérées adaptées aux spécificités des territoires⁵⁵⁸.

⁵⁵⁷ À ce titre, les petits services communautaires sont les plus spécifiques et fonctionnent suivant les principes de gestion en bien commun. En effet, dans ces services, les droits des acteurs sur la ressource et le réseau dépendent de la contribution effective des acteurs à la construction du réseau ou de l'implication réelle des acteurs dans la gestion.

⁵⁵⁸ À ce titre, les solutions communautaires qui sont présentées dans le PAPH de modernisation comme étant les plus archaïques sont paradoxalement celles qui ont montré la plus forte capacité à durer dans le temps.

Ce résultat est important, car il permet de contester un des postulats des réformes de modernisation suivant lequel il existerait un modèle unique et standardisé de gestion de l'eau pertinent auquel les services d'eau pourraient se conformer. Nous avons montré que ce postulat est faux, car les notions d'efficacité, d'efficacités ou encore de performance sont relatives. En outre, le pluralisme des normes de gestion de l'eau empêche une mise en conformité stricte de l'ensemble des services d'eau aux normes du PAPH de modernisation.

Un quatrième résultat de ce chapitre concerne la découverte du fait qu'historiquement, l'État a progressivement pris en compte « l'hydrodiversité territoriale » dans le PAPH de généralisation, après l'avoir niée dans le PAPH d'équipement⁵⁵⁹. L'État a proposé dans le PAPH de généralisation des technologies de pouvoir différenciées en fonction des caractéristiques de gestion de l'eau⁵⁶⁰. Il y a donc eu un processus d'hybridation des PAPH avec les réalités locales de construction territoriale. Néanmoins, cette reconnaissance n'a jamais été complète et le PAPH de généralisation n'a à aucun moment été en mesure d'intégrer l'ensemble des formes de solidarité hydriques observées dans l'agglomération grenobloise. Les catégories de gestion des services proposées par l'État (gestion directe en régie simple, intéressée, à personnalité morale et autonomie financière, etc. ou gestion déléguée en affermage, concession, gérance, etc.) n'ont jamais épuisé les réalités territoriales de gestion de l'eau parfois très complexes. Dans ce cadre, nous avons montré que de nombreux services ont revêtu le parangon officiel étatique tout en fonctionnant concrètement sous des formes de gestion hybrides ou mixtes entre gestion en bien de club et en bien commun.

Ce résultat est important, car il montre que le PAPH de modernisation, en proposant une représentation unique et standardisée de ce qu'est un service d'eau, s'inscrit en rupture avec l'histoire de la régulation étatique des services. L'imposition d'un PAPH comprenant des Normes standardisées ne paraît pas adaptée à la réalité territoriale de la gestion de l'eau, ce qui ne peut que conduire à un développement des résistances.

⁵⁵⁹ Le PAPH d'équipement a laissé les services d'eau potable s'organiser localement en fonction des enjeux territoriaux, mais a paradoxalement imposé des Normes standardisées de gestion de l'eau à l'ensemble des services.

⁵⁶⁰ Nous expliquons ce résultat par l'existence d'une pluralité de modèles territoriaux de gestion de l'eau. Dans ce cadre, les résistances aux Normes de type *hard-law* ont certainement conduit l'État à les réguler en adaptant les PAPH aux caractéristiques spécifiques des territoires.

Un cinquième résultat découlant de ce chapitre concerne la mise en exergue de l'importance du mode de gouvernementalité de type biopouvoir dans la régulation historique des services d'eau. On a ainsi pu constater que les objectifs attachés à l'hygiène et à la sécurité sanitaire des populations ont joué un rôle essentiel dans l'évolution des formes de solidarité hydrique et ce, jusqu'au début des années 1980. De plus, il apparaît que ce sont les Normes issues du mode de gouvernementalité biopouvoir qui se sont avérées être les plus contraignantes sur le long terme et qui ont le plus conduit à faire évoluer les formes de solidarité hydrique des services d'eau en accentuant la dimension marchande et la professionnalisation des services. En effet, en rendant les élus responsables de la qualité de l'eau distribuée, les PAPH successifs ont poussé à la mise en place de procédures internes, plans de gestion, dispositifs et outils de pilotage de plus en plus sophistiqués. Au final, il apparaît que ces Normes ont joué un rôle beaucoup plus important que celles issues des modes de gouvernementalité libéral «laisser-faire» et libéral «interventionniste» dans l'évolution des formes d'organisation des services d'eau. Ceci s'explique avant tout par l'objectif de sécurité sanitaire qui sous-tend ces Normes. En effet, il ressort de l'analyse que les élus locaux et responsables des services d'eau prêtent une attention particulière au respect de ces Normes qui peuvent engager leur responsabilité en cas de non-respect et qui peuvent nuire gravement à la réputation du territoire (du fait d'intoxication ou de décès liés à la qualité de l'eau distribuée).

Synthèse

Historiquement, on observe trois périodes distinctes concernant la gestion de l'eau. Avant le milieu du XIX^e siècle, la gestion de l'eau s'effectue au niveau local et principalement par les habitants sous des formes de gestion communautaires et de voisinage. L'État ne régule pas les services d'eau. Puis, du milieu du XIX^e siècle jusqu'aux années 1920, l'État produit des Normes standardisées, notamment en ce qui concerne l'hygiène publique. Il laisse cependant les communes agir librement en ce qui concerne l'organisation locale de la gestion de l'eau. Enfin, des années 1920 aux années 1980, l'État monte en puissance et intervient beaucoup plus dans la régulation des services d'eau. Les problèmes liés à l'application du PAPH de généralisation sont plus nombreux, mais ils sont régulés suivant un double mouvement. Au niveau territorial, les ingénieurs d'État négocient l'application du programme. Au niveau national, l'État adapte progressivement le programme de généralisation aux caractéristiques du territoire en proposant des critères diversifiés en fonction de la taille des services d'eau.

PAPH et services d'eau s'influencent alors mutuellement, dans un double mouvement, permettant un ajustement progressif des Normes et technologies de pouvoir à appliquer.

L'analyse historique a permis de mettre en doute la pertinence des solutions proposées par le PAPH de modernisation en démythifiant l'objectif central de rationalisation de la gestion de l'eau. Nous avons montré que les services d'eau sont des systèmes complexes composés de nombreux sous-systèmes s'emboîtant les uns dans les autres et évoluant par boucles de rétroaction.

Dans ce cadre, le principe d'extension par l'auto-éco-organisation domine le principe d'extension par le contrôle de l'État. Dit autrement, la gestion de l'eau apparaît comme étant très territorialisée et l'État n'est qu'un acteur puissant parmi d'autres qui n'a pas toujours le pouvoir d'imposer aux services d'eau la mise en œuvre des IAP qu'il définit. En fin de compte, l'évolution des services d'eau dépend des relations de pouvoir entre acteurs et des relations de ceux-ci avec leur environnement.

De ce fait, il est évident que le PAPH de modernisation produit des résistances et que celles-ci impactent la qualité de la gouvernance du système. La logique d'extension par le contrôle des Normes étatiques bute sur le fonctionnement du sous-système territorial qui intègre ou détourne et/ou contourne les Normes du PAPH. L'inflation des Normes et le retrait de l'État des territoires, qui sont deux caractéristiques du PAPH de modernisation, ne font que renforcer la défaillance globale du système.

Plus largement, les résultats de ce chapitre interrogent la prétendue objectivité scientifique du PAPH de modernisation. Par exemple, nous avons montré que les petits services d'eau montagnards organisés sous forme de solidarité hydrique communautaire sont les services qui ont montré la plus grande capacité à perdurer : ils dépendent le moins de dispositifs technologiques et sont les plus reliés à la ressource hydrique. En ce sens, on pourrait les qualifier de durables. Or, le PAPH de modernisation, qualifie ces services de non durables du fait de leur taille réduite et de leur organisation spécifique qui est très éloignée du modèle du *full cost pricing* vanté par les réformes. Nous n'entrons pas ici dans le débat concernant la supériorité d'un modèle de gestion sur un autre. Simplement, nous remarquons que le PAPH de modernisation a intégré des valeurs et des idéologies particulières. En effet, le discours scientifique qui légitime le PAPH de modernisation est produit par une communauté épistémique dotée de valeurs propres et d'un pouvoir spécifique au sein de l'ensemble de la

communauté scientifique. Le PAPH de modernisation n'est donc pas neutre et objectif. Il est au contraire un discours qui légitime le pouvoir d'acteurs scientifiques puissants.

Dans le dernier chapitre de la thèse, nous souhaitons étudier en quelle mesure le PAPH de modernisation peut également produire des dynamiques d'innovation sociale.

Chapitre IV

**PAPH de modernisation et
lois de décentralisation : de
la résistance territoriale à
l'innovation sociale**

« La formule complexe de l'anthropolitique ne se borne pas au “penser global, agir local”, elle s'exprime par le couplage : penser global/agir local ; penser local/agir global. La pensée planétaire cesse d'opposer l'universel et le concret, le général et le singulier : l'universel est devenu singulier - c'est l'univers cosmique, et concret - c'est l'univers terrestre » (MORIN, 2007 : 61)

« L'eau est l'amie du puissant » (BEDOUCHA, 1987)

« Résister c'est opposer une force libératoire à une force de domination, c'est contester la clôture du jeu par la donne de son ouverture » (BERGEN, 2009 : 85)

Dans ce quatrième chapitre, nous étudions dans un premier temps l'évolution des services d'eau du bassin grenoblois des années 1980 aux années 2010, dans le but d'identifier les contours d'un tournant territorial de la gestion de l'eau. Puis, nous caractérisons l'application du volet eau potable des différentes lois de réforme territoriale à l'échelle de l'agglomération grenobloise. Enfin, nous passons du stade de la description à celui de l'analyse en comparant la situation grenobloise avec celle des agglomérations de Rennes et de Brest. *In fine*, notre questionnement vise à comprendre en quelle mesure l'acte 3 de la décentralisation, qui est la principale solution mise en place par l'État en réponse aux problèmes hydriques identifiés dans le cadre du PAPH de modernisation, est une réponse adaptée aux problèmes d'eau. En ce sens, nous tentons d'apprécier si un changement d'échelle des services d'eau peut permettre une meilleure application des technologies de pouvoir, issues du PAPH de modernisation. Après avoir présenté le cadre théorique mobilisé en **section 1**, nous retraçons dans la deuxième section (**section 2**) l'évolution de la gestion de l'eau dans l'agglomération grenobloise de 1980 à 2010. Puis, dans la troisième section (**section 3**), notre propos est centré sur l'application des lois de réforme territoriale du 16 décembre 2010 et du 27 janvier 2014. Grâce à une démarche compréhensive et à une étude approfondie de terrain menée sur plusieurs années, nous rendons compte de la façon dont la réforme territoriale a été vécue par les acteurs de terrain. Dans la quatrième section (**section 4**), nous passons du stade descriptif à celui de l'analyse du phénomène de résistance territoriale et des innovations sociales associées dans la mise en œuvre de la réforme territoriale dans l'agglomération grenobloise. Enfin, nous comparons le cas grenoblois avec celui des agglomérations de Rennes et de Brest afin de monter en généralité. Nous montrons que le processus de résistance territoriale peut favoriser les innovations sociales et le développement territorial sous certaines conditions. Ce résultat permet de renverser la perspective retenue dans le **chapitre 2** de cette thèse. Nous montrons ainsi qu'une action de résistance est un processus complexe qui peut tout autant conduire à des blocages que stimuler la créativité et permettre l'innovation.

Finalement, ce chapitre se veut être, une contribution plus générale à l'analyse des recompositions territoriales dans le domaine de l'eau à l'échelle des grandes intercommunalités urbaines. Il s'agit de proposer une réflexion stimulante concernant les modalités de régulation des collectivités territoriales par l'État. Notre grille de lecture permet à la fois de critiquer la méthode étatique, mais aussi de montrer que les collectivités territoriales et les services d'eau sont en capacité de peser fortement et de réagencer dans une perspective créative et innovante, l'ordonnancement institutionnel prescrit par l'État.

Section 1 : Objectifs, état de l'art et méthodologie

1.1. Objectifs

Notre ambition dans ce chapitre est de contribuer à un champ de recherche peu développé et dont l'intérêt est appuyé depuis une quinzaine d'années, celui de l'interface entre politiques publiques et territoires, c'est-à-dire entre analyse géographique et analyse politique (LARRUE, 2002). Il s'agit plus précisément d'étudier les dynamiques de recomposition territoriale des grandes intercommunalités urbaines dans le cadre de l'adoption des lois de réforme territoriale. Conformément au cadre d'analyse retenu dans cette thèse, nous centrons notre regard sur les dynamiques de résistance plutôt que sur la mise en conformité avec le cadre réglementaire. Cet axe de recherche permet ainsi de compléter utilement l'étude des résistances individuelles aux IAP (cf. **chapitre 2**) par celle des résistances collectives dans le cadre de la mise en œuvre de technologies de pouvoir de type changement d'échelle. Nous inscrivons cette analyse dans le cadre plus général de la pensée complexe (MORIN, 2005). Il s'agit d'appréhender le service d'eau comme un système complexe qui évolue en suivant un cycle continu d'organisation/désorganisation/réorganisation. Ce cycle s'explique, par l'incertitude forte qui entoure l'action publique et, par la pression des mécanismes de régulation externes qui entraîne des interactions accrues entre les différentes composantes du système eau. Nous essayons alors de comprendre en quelle mesure les conflits de normes entre la logique d'extension par le contrôle de l'État (régulation formelle) et celle de l'extension par l'auto-éco-organisation (régulation informelle) produisent des dynamiques de résistance territoriale qui peuvent engendrer l'innovation sociale.

Ce chapitre poursuit également plusieurs sous-objectifs. En premier lieu, nous cherchons à caractériser l'existence d'un tournant territorial de la gestion de l'eau dans le bassin grenoblois. En ce sens, ce chapitre se veut être une continuation du travail engagé dans le **chapitre 3** de la thèse. Il s'agit de montrer comment la configuration hydroterritoriale de l'agglomération grenobloise a évolué jusqu'à nos jours et comment elle contribue toujours à structurer durablement la gestion territoriale de l'eau dans l'agglomération. Nous ouvrons également dans ce chapitre une réflexion approfondie sur la Société Publique Locale (SPL) comme nouvelle forme d'organisation des services d'eau. Enfin, nous souhaitons plus largement contribuer à une meilleure compréhension des dynamiques de métropolisation des intercommunalités urbaines en France sous l'effet des lois de réforme territoriale.

1.2. Terrains étudiés

Le choix d'étudier l'application des réformes territoriales à l'échelle de l'agglomération grenobloise allait de soi puisque ce terrain d'étude était imposé dans le cadre de notre contrat CIFRE. Nous avons souhaité comparer le cas de l'agglomération grenobloise avec des cas fortement distincts en matière de gestion de l'eau, à savoir ceux de Rennes et de Brest.

De prime abord, tout différencie l'approvisionnement en eau de la Métropole grenobloise des deux Métropoles bretonnes. À Grenoble, l'eau, d'une très grande qualité, est présente à proximité de l'agglomération de façon abondante. Le territoire est également marqué par la présence de grandes nappes d'eau souterraines. Il n'y a pas de problème majeur de pollution et il y a peu d'agriculture intensive. Jusqu'à la réforme territoriale, le territoire était par ailleurs caractérisé par une organisation de l'eau potable très majoritairement en gestion publique et très fragmentée avec une prégnance de la gestion publique communale.

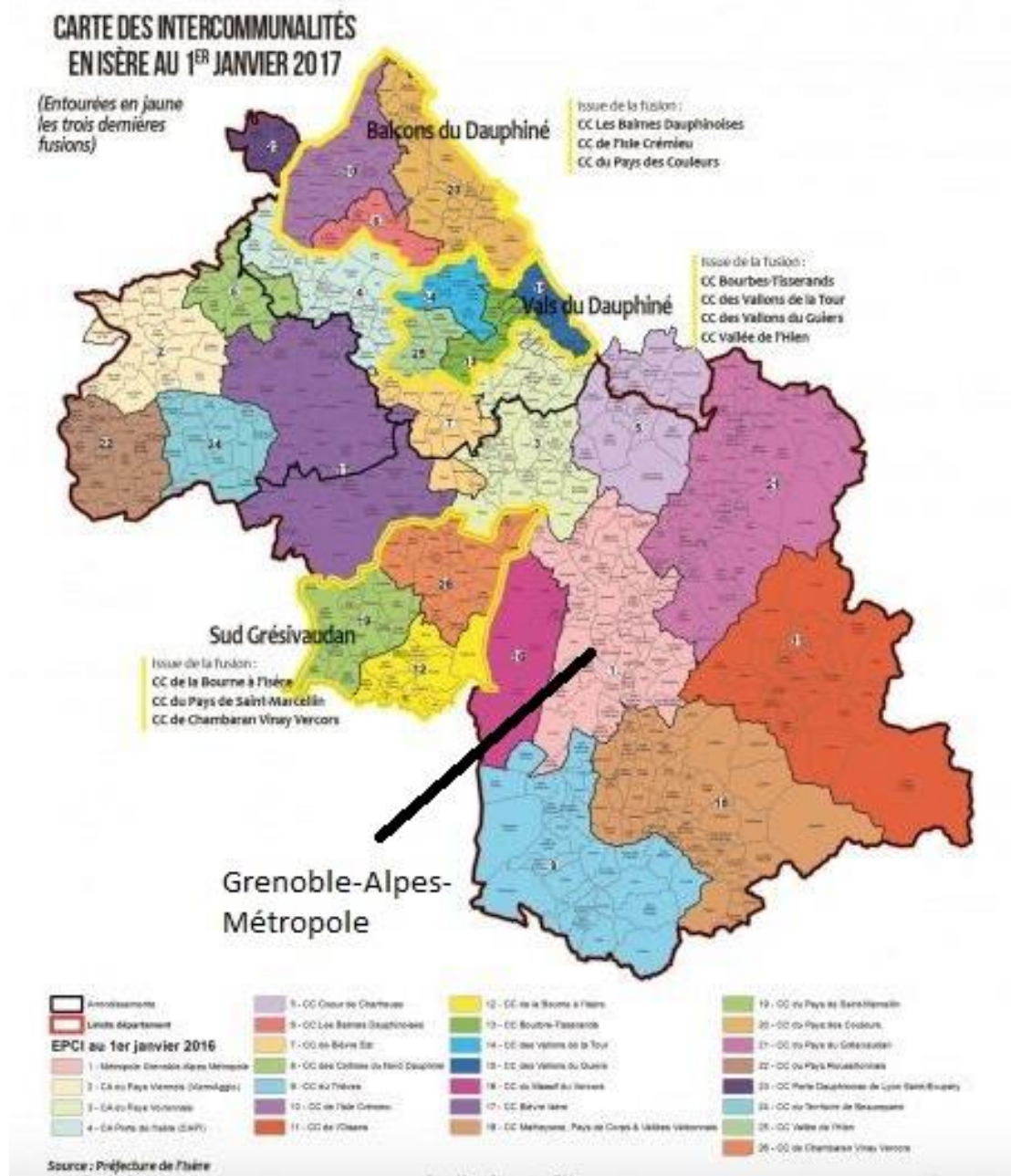
La **carte 4.1.1** présente le périmètre de Grenoble-Alpes-Métropole au sein du Département de l'Isère.

Au contraire, il n'y a pas en Bretagne de grandes nappes d'eau souterraines. Les ressources en eau de la région consistent principalement dans des petits cours d'eau de surface dont la qualité est compromise par la présence d'une agriculture intensive. Avant la réforme territoriale, le territoire était déjà largement structuré autour de grosses intercommunalités de l'eau et caractérisé par l'importance du recours aux opérateurs privés. Les agglomérations brestoïse et rennaise n'échappent pas à cette règle.

Les **cartes 4.1.2** et **4.1.3** situent le périmètre des deux Métropoles au sein de leur département respectif.

Un autre élément qui nous a incité à étudier le cas de ces trois agglomérations concerne le choix fait par ces trois Métropoles de créer une Société Publique Locale (SPL) pour la gestion de l'eau. Notre intuition initiale, fondée sur notre connaissance du cas grenoblois, était que l'outil SPL pouvait être un moyen de résister à l'application de l'acte 3 de la décentralisation tout en permettant l'innovation sociale. En étudiant le cas de ces trois Métropoles, il s'agit de renforcer la validité scientifique de nos résultats.

Carte 4.1.1. Les intercommunalités en Isère au 1er janvier 2017



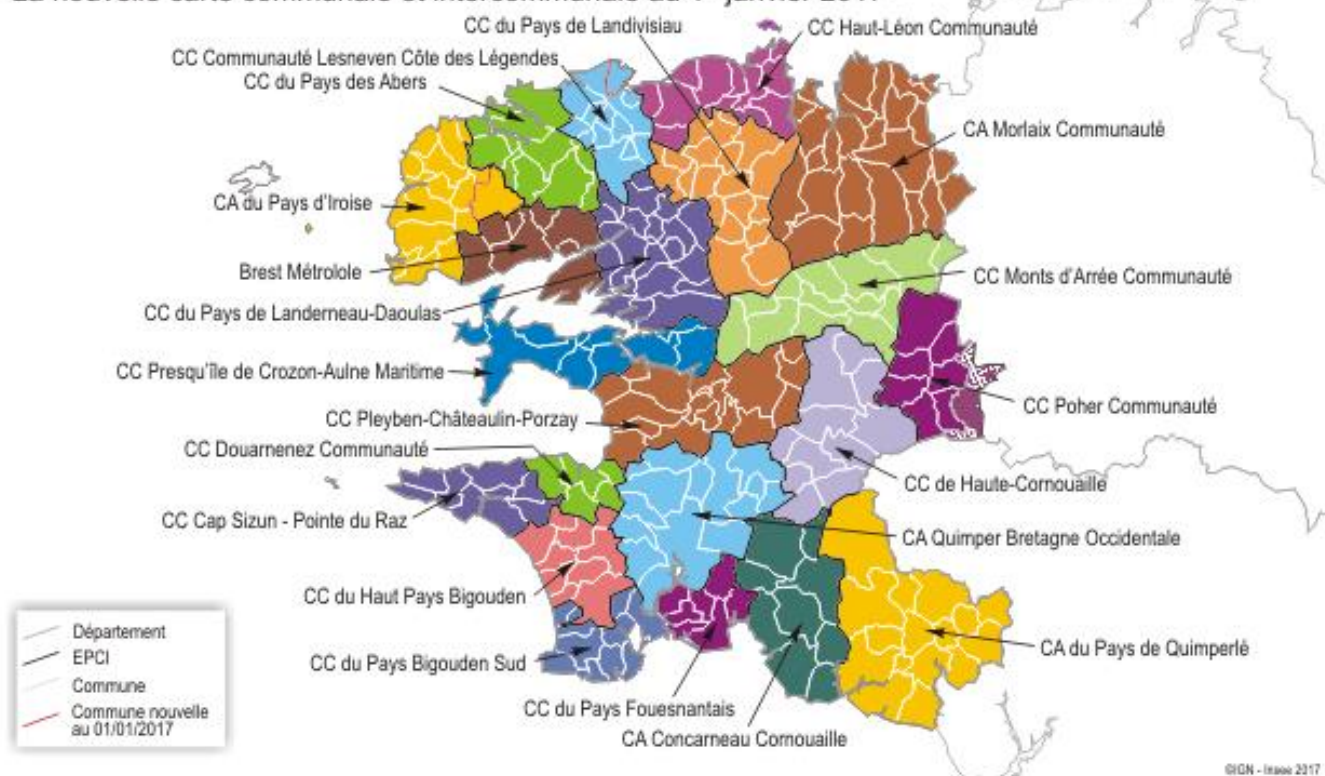
Source : Préfecture de l'Isère

La troisième raison qui nous a poussé à comparer les cas de ces trois agglomérations concerne leurs caractéristiques administratives et socio-politiques. De ce point de vue, ces trois collectivités ont à la fois des caractéristiques communes et sont fortement différenciées. Elles ont toutes les trois acquis le statut de Métropole au 1^{er} janvier 2015. Ces trois agglomérations ont également toutes une majorité politique à gauche depuis au moins une vingtaine d'années. Par ailleurs, les agglomérations de Rennes, de Grenoble, et de Brest dans une moindre mesure, sont toutes des villes universitaires. Les Métropoles de Rennes et de Grenoble partagent aussi une autre caractéristique : leur poids démographique (environ

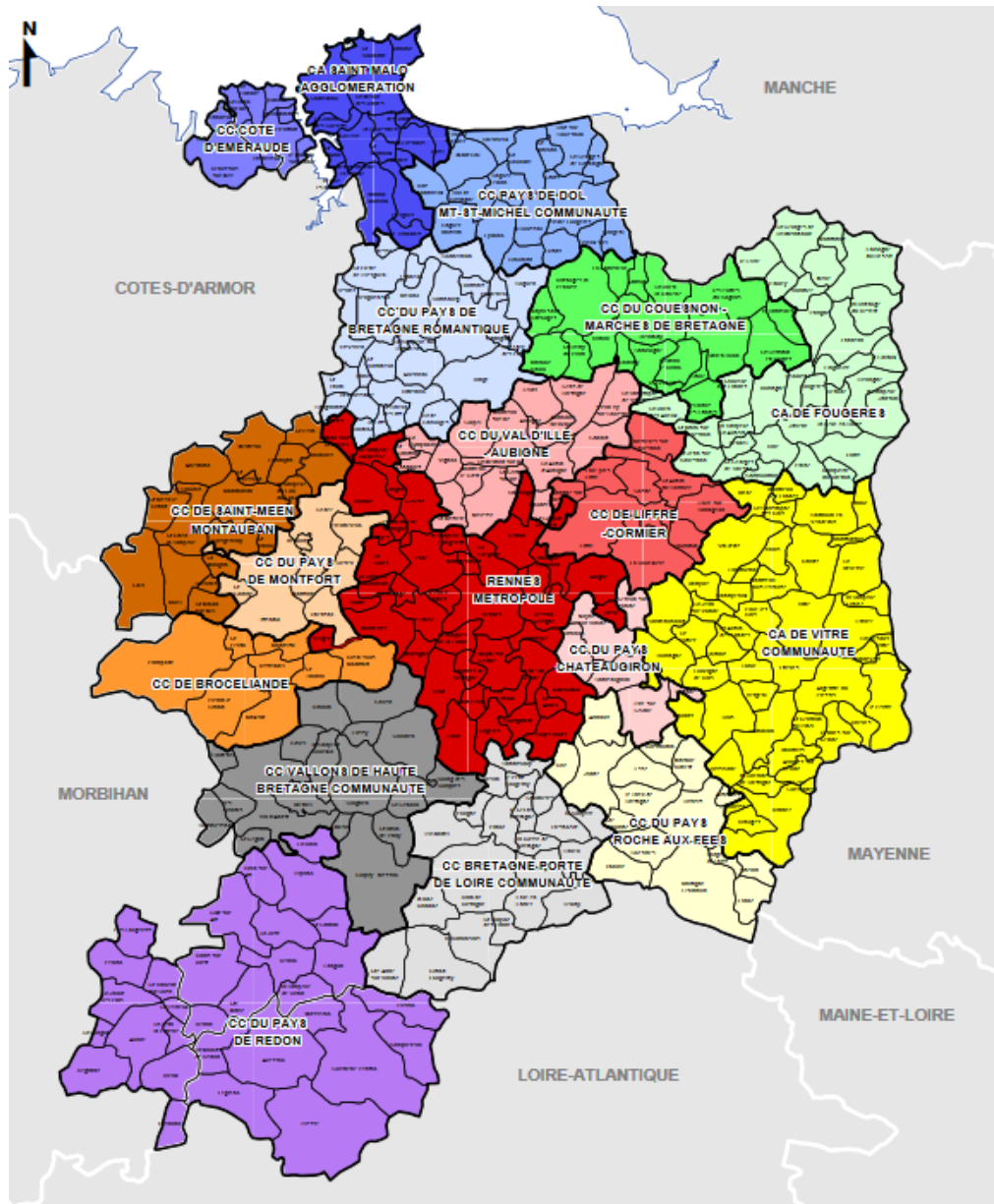
450 000 habitants). Les Métropoles de Brest et de Grenoble suivent toutes les deux un modèle de développement qui s'appuie sur des ressources territoriales. En effet, à Grenoble, l'eau douce appuie la stratégie de développement depuis la fin du XIX^e siècle (hydroélectricité, nanotechnologies, etc.). À Brest, c'est l'eau de mer qui fait ressource pour le territoire (sciences et technologies de la mer). Ces modèles de développement spécifiques jouent également sur la sociologie habitante puisque ces deux agglomérations sont marquées à la fois par la présence d'emplois très qualifiés (recherche-développement, ingénierie) et peu qualifiés (ouvriers, techniciens). Enfin, les Métropoles de Rennes et de Brest ont en commun un poids démographique important de la ville-centre au sein de la Métropole. La ville de Rennes représente près de 50 % du poids total de la Métropole et celle de Brest près de 70 %. *A contrario*, à Grenoble la ville-centre pèse à peine plus de 35 % de la population métropolitaine. Cette particularité couplée à la sociologie habitante des communes de l'agglomération entraîne dans le cas grenoblois une fragmentation du pouvoir communal (LE BRAS, 2003) entre la ville-centre et sa ceinture périphérique.

Carte 4.1.2. Les intercommunalités dans le Finistère au 1^{er} janvier 2017

La nouvelle carte communale et intercommunale au 1^{er} janvier 2017



Source : INSEE, Code officiel géographique

Carte 4.1.3. Les intercommunalités en Ile-et-Vilaine au 1^{er} janvier 2017

Source : *Préfecture de l'Ille et Vilaine*

La quatrième et dernière raison qui légitime nos terrains d'enquête est matérielle. Nous avons de la famille dans les deux agglomérations bretonnes et ces choix se justifiaient également d'un point de vue organisationnel et financier.

1.3. Cadre théorique et concepts mobilisés

1.3.1. Cadre théorique

Ce chapitre se situe théoriquement dans le champ des recherches concernant le développement territorial et l'innovation sociale. Ces recherches considèrent l'existence d'un

tournant territorial de l'économie globale à partir des années 1980. Ce tournant territorial (ou paradigme post-fordiste) émerge sous l'effet conjoint de la globalisation accrue des échanges et de la crise des théories keynésiennes. Il se traduit par la mise en évidence d'un retour de l'acteur à côté de l'État (TOURAINÉ, 1981).

Des années 1940 à la fin des années 1970, les politiques publiques étaient caractérisées par une logique exclusivement descendante et par l'application de recettes homogènes visant une uniformisation politique, sociale et économique du territoire national. L'État était au cœur des stratégies de développement. Il imposait des solutions dans un environnement neutre et supposé efficace. Juan-Luis KLEIN (2006 : 148-149) note trois caractéristiques essentielles du système fordiste : - « la valorisation des ressources se fait de façon centralisée [...] avec une «centration» des relations sociales autour de l'État »; - « les politiques de développement prennent une direction sectorielle [...] ce qui favorise une intégration spatiale verticale uniquement au niveau national »; - « le mode de vie propre au fordisme se diffuse à travers le territoire favorisant la concentration de la population dans les principaux centres urbains, aux dépens des cultures locales et des formes non urbaines d'occupation du territoire (modernisation) ».

À compter des années 1980, le modèle fordiste entre en crise. De nouvelles solutions sont proposées face à cette dernière. Elles sont caractérisées par une logique ascendante (STOHR, 2003) qui part du territoire pour insuffler des stratégies de développement. Les collectivités locales, la société civile et les entreprises inscrites dans des stratégies territoriales sont identifiées comme les nouveaux moteurs du développement. On parle de développement local (PECQUEUR, 1989; AYDALOT, 1983) puis territorial (LELOUP, 2010; DEFFONTAINES et al., 2001). L'État n'est plus le seul acteur du développement, c'est désormais un partenaire, un animateur qui doit appuyer et encourager les initiatives locales. Dans ce nouveau paradigme de l'action publique, l'attention est portée sur les collaborations entre acteurs à tous les niveaux.

Ce tournant territorial est apparu parallèlement à l'émergence du mode de gouvernementalité néolibéral (cf. **chapitre 1**). Dans les années 1980, il est devenu le moyen d'action privilégié de l'État. Ce mode de gouvernementalité a rapidement fait sien le tournant territorial en considérant que le développement local justifiait le fait que l'État se décharge d'un certain nombre de responsabilités sociales, pour les confier au local (à la société civile, voire aux individus eux-mêmes). Il ne faut néanmoins pas analyser ces deux transformations comme résultant d'un seul et même phénomène. Parallèlement à la vision néolibérale du développement local, une autre perspective émancipatrice et solidaire existe.

Cette perspective met le territoire au cœur du développement, non pas pour l'insérer dans la compétition mondiale, mais au nom d'un développement alternatif au modèle néolibéral (autonomie accrue des acteurs, nouvelles solidarités locales, vitalité démocratique, développement soutenable, Économie Sociale et Solidaire (ESS), etc.).

Différents courants disciplinaires ont théorisé ce tournant territorial en fonction de la perspective retenue et de l'objet étudié.

Pour caractériser ce virage dans le monde économique, des chercheurs ont proposé des outils conceptuels permettant de rendre compte des possibilités d'un développement économique méso par grappes autour de petites et moyennes entreprises, collaborant et activant des proximités (proximités, milieu innovateur, district industriel, système productif local, etc.). On pense notamment aux travaux de BECCATINI (2004), de BENKO et LIPIETZ (2000), de STORPER et SCOTT (1992) ou encore de COURLET et PECQUEUR (1991).

En géographie et en aménagement, de nombreuses recherches ont été conduites pour analyser le surgissement des territoires et les enjeux y afférant. Ces travaux reposent aussi sur une gamme de concepts spécifiques (ressources territoriales, interterritorialité, territorialisation, patrimoine, intelligence collective, etc.). On pense notamment aux travaux de LAJARGE (2012), de VANIER, 2008 ou encore de GUMUCHIAN et *al.* (2003). Certains chercheurs se sont intéressés plus particulièrement à la question du développement territorial en montrant qu'il mobilise à la fois des ressources endogènes et exogènes au territoire (LANDEL et SENIL, 2009 ; ANGEON, 2008 ; GUMUCHIAN et PECQUEUR, 2007 ; FRANCOIS et *al.*, 2006 ; PECQUEUR, 2005b). À noter que ces travaux ont souvent emprunté des concepts à l'économie industrielle et spatiale. On pense notamment au concept de proximités dans toutes ses déclinaisons possibles (géographique, organisationnelle, institutionnelle, spatiale) (TORRE et BEURET, 2012 ; PECQUEUR et ZIMMERMANN, 2004).

Dans le domaine du politique, d'autres outils conceptuels ont été proposés (gouvernance urbaine, régimes urbains, configuration territoriale, *leadership*, échanges politiques, etc.) pour analyser la mutation du pouvoir local qui a été appréhendée principalement en termes de passage d'une logique de gouvernement à une logique de gouvernance (DOUILLET et *al.*, 2012 ; BOISSEAUX et *al.*, 2011 ; PINSON, 2010 ; LE SAOUT, 2009 ; NEGRIER, 2005 ; FAURE, 2003 ; JOUVE, LEFEVRE, 1999 ; LE GALES, 1995).

Enfin, on peut également citer comme relevant du tournant territorial, les travaux menés sur l'innovation sociale (KLEIN et *al.*, 2017 ; GLON et PECQUEUR, 2016 ; MOULAERT et HAMDOUCH, 2006 ; HILLIER et *al.*, 2004 ; WOLFE, 2002 ; MOULAERT et *al.*, 2000 ;

VAN DE VEN, 1999 ; BURT, 1987, etc.). Ces travaux usent aussi de concepts spécifiques (apprentissage collectif, participation, appropriation, changement social, etc.) dans l'objectif de réintégrer la dimension sociale dans la compréhension des dynamiques d'innovation.

Le tournant territorial est donc bien documenté dans toutes ses dimensions (économique, politique, géographique, sociale, etc.). Cependant, fait-il sens dans le secteur de l'eau ?⁵⁶¹

Le secteur de l'eau potable est un secteur spécifique. Sa spécificité tient avant tout à la mobilisation de ressources hydriques territorialisées et présentes à proximité des lieux de desserte (le transport de l'eau sur de longues distances coûterait trop cher). De ce fait et contrairement à la majorité des secteurs, l'eau potable a (sauf indisponibilité des ressources hydriques au niveau local) toujours été gérée localement, que ce soit en France ou dans le monde⁵⁶². Le secteur de l'eau n'a jamais connu le modèle fordiste centralisé, en tout cas pas sous sa forme dominante. Certes, entre les années 1920 et la fin des années 1970, la régulation étatique *top-down* a été importante. À ce titre, l'État a limité l'initiative des acteurs des services d'eau et a tenté d'imposer un modèle dominant. Néanmoins, et comme nous l'avons vu dans le **chapitre 3**, l'État n'a jamais été en mesure d'imposer la centralisation de la gestion de l'eau. Par ailleurs, depuis les années 1990, l'intervention de l'État sur l'eau a été modifiée en profondeur par le PAPH de modernisation et sous l'influence de l'idéologie néolibérale (cf. **chapitre 1**). Ce programme réaffirme l'importance de la subsidiarité et d'une gestion décentralisée de l'eau. L'objectif est de renforcer la concurrence et la compétitivité du secteur, mais aussi de déléguer aux collectivités locales d'anciennes missions jusqu'alors à la charge de l'État. Dans ce cadre, le PAPH de modernisation impose un programme homogène laissant peu de place aux initiatives locales et au développement de modèles de gestion de l'eau innovants.

On ne peut donc pas parler de post-fordisme dans le domaine de l'eau puisque la gestion de l'eau potable n'a jamais été, à proprement parler centralisée⁵⁶³. Néanmoins, il semble possible d'identifier un tournant territorial du secteur hydrique.

En effet, depuis une vingtaine d'années : – les services d'eau reconquièrent progressivement leurs liens à la ressource en eau (BARRAQUE et ISNARD, 2013 ; BARRAQUE et

⁵⁶¹ Nous précisons ici que notre analyse se limite au petit cycle de l'eau (eau DCH). En effet, un tournant territorial de la gestion de l'eau beaucoup plus marqué et ancien existe dans le domaine du grand cycle de l'eau et de la gestion globale de la ressource.

⁵⁶² À l'inverse, WITTFOGEL (1964) a montré que lorsque l'eau n'était pas disponible localement, lorsque son débit était insuffisant, irrégulier ou tempétueux, alors une centralisation de la gestion de la ressource a pu exister et entraîner la naissance des pouvoirs politiques forts, voire autoritaires.

⁵⁶³ Nous précisons ici pour éviter tout malentendu que nous nous référons exclusivement au secteur de l'eau potable et non pas à la grande hydraulique, ce dernier secteur ayant suivi le paradigme fordiste avec la politique des grands travaux (barrages, aménagements fluviaux, etc.).

VIAVATTENE, 2009); - des associations d'usagers émergent (PFLIEGER, 2001); - les citoyens sont associés de façon plus marquée à la gouvernance du secteur (SEGUIN, 2015; BARBIER et BEDU, 2013); - la question des valeurs publiques devient centrale (COLON et GUERIN-SCHNEIDER, 2015); - des modes alternatifs de gestion de l'eau se développent (HELLIER, 2015b; MONTGINOUL, 2006); - il y a repolitisation de la gouvernance territoriale de l'eau (TSANGA-TABI *et al.*, 2013). Tous ces phénomènes qualifient le tournant territorial de la gestion de l'eau potable, c'est-à-dire l'appropriation d'un certain nombre d'enjeux de gestion de l'eau par les acteurs territoriaux. Ce que nous caractérisons par l'expression du tournant territorial du secteur de l'eau DCH ne doit pas être compris dans le sens d'un retour ou d'un surgissement du territoire, mais plutôt comme une nouvelle façon de mobiliser les acteurs territoriaux. Le tournant territorial de l'eau est donc une réponse à la globalisation économique plutôt que la survivance des formes de gestion territoriale de l'eau anciennes.

La reconnaissance de l'existence d'un tournant territorial du secteur de l'eau justifie la mobilisation dans ce chapitre du cadre théorique qui vient d'être présenté, et plus spécifiquement des travaux sur l'innovation sociale des territoires.

Du fait du caractère éminemment politique de la gestion de l'eau, nous proposons de mobiliser en complément de ce cadre théorique principal le champ de recherche de la *Political Ecology* (BOULEAU, 2014; LINTON et BUDDS, 2014; BOELENS, 2013; BOULEAU et FERNANDEZ, 2012; MOLLE, 2012b; TROTTIER et FERNANDEZ, 2010; TROTTIER, 2008a; GIGLIOLI et SWYNGEDOUW, 2008; SWYGEDOUW *et al.*, 2002; SWYNGEDOUW, 1997). La mobilisation de ce courant de recherche permet de prendre en compte la dimension des luttes et rapports de pouvoir dans l'analyse. En effet, cette approche, qui combine à la fois l'analyse historique et l'analyse multiniveaux, vise à rendre compte des conflits de représentation et d'accès aux ressources hydriques. Dans la **section 3**, nous mobilisons également les méthodes de l'analyse stratégique (CROZIER et FRIEDBERG, 1977) afin de rendre compte du changement d'échelle des services d'eau dans l'agglomération grenobloise comme le résultat des stratégies de différents acteurs pour renforcer leur pouvoir et leur capacité d'influence en créant des zones d'incertitude.

Enfin, ce chapitre mobilise également de façon secondaire d'autres catégories de travaux plus spécifiques.

Nous faisons par exemple appel aux nombreux travaux menés sur l'intercommunalité de l'eau potable (BARBIER, 2015; HELLIER, 2015a; 2013; 2011; CANNEVA et DE LAAGE,

2013 ; PEZON, CANNEVA, 2009 ; CANNEVA et PEZON, 2008 ; BOUTELET et *al.*, 2010 ; PEZON, 2006 ; PEZON et PETITET, 2004, etc.). Ces travaux nous permettent : - de situer temporellement les réformes dans l'évolution historique de l'intercommunalité de l'eau ; - de caractériser les processus politiques et techniques à l'œuvre ; - ou encore d'évaluer les effets possibles des réformes sur la gouvernance et la durabilité des services d'eau. Plus spécifiquement, nous mobilisons la littérature juridique ayant été produite sur la Société Publique Locale comme outil d'aménagement (WELLS et MARTHOS, 2013 ; MOYSAN, 2013 ; CARROY, 2010 ; TERNEYRE, 2005). Cette littérature nous permet de mieux comprendre le potentiel d'innovation sociale d'un tel outil d'aménagement.

Nous mobilisons également la littérature scientifique existante en sciences sociales concernant chacune des agglomérations étudiées et, quand elle existe, celle spécifique à l'eau potable (Grenoble : BLOCH et LAJARGE, 2016 ; LEFEUVRE, 2015 ; PRIGENT, 2006 ; PECQUEUR, 2005a ; BARET-BOURGOIN, 2005 ; LE BRAS, 2003 ; Rennes : CAILLAUD, 2013 ; HELLIER, 2010 ; GRUJARD, 2008 ; GUY et GIVORD, 2004 ; Brest : CARROY, *op.cit.* ; LE ROY, 2009 ; CHARTIER, 2008). Ces travaux permettent de caractériser la configuration hydroterritoriale propre à chaque agglomération étudiée.

1.4.2. Concepts mobilisés

Le concept de résistance territoriale

Dans notre approche, la résistance territoriale se traduit par l'organisation de contre-projets territoriaux à ceux portés par l'État (ou par toute administration a-territoriale) (cf. **chapitre 2**). Ce type de résistance repose sur une proximité cognitive, institutionnelle, organisationnelle et géographique entre acteurs territoriaux. Il en résulte une disjonction et une absence de proximité entre les projets des acteurs territoriaux et ceux portés par les régulateurs. L'écart s'explique notamment par le fait que les acteurs territoriaux sont porteurs de Modèles de Conduites et de Comportements (MCC) (LE ROY, 2007 ; 1997) et de stratégies spécifiques propres au territoire.

Plus spécifiquement, le concept de résistance territoriale implique une anticipation de la résistance par les acteurs territoriaux, ce qui fait de l'intentionnalité un de ses critères principaux. Dans ce cadre, la résistance est un contre-projet réfléchi même si cela n'exclut pas que certaines phases du processus soient improvisées. D'autres critères facilitent son identification : - la résistance s'appuie sur le *leadership* d'acteurs politiques éminents ; - la

résistance repose sur un récit mobilisateur puisant dans l'histoire du territoire ; - la résistance territoriale s'inscrit nécessairement sur une action de temps long.

La spécificité principale de la résistance territoriale, c'est d'être à la fois un produit et une ressource pour l'action. En effet, nous montrons dans ce chapitre que la résistance territoriale peut être vectrice d'innovation sociale et de créativité au sein de l'ordonnement normatif, voire engendrer un processus de développement territorial. Nous rejoignons en ce sens un constat déjà étayé par Évelyne Ritaine en 1989 (RITAINE, 1989). Cependant, nous considérons par ailleurs que la résistance territoriale est une résistance ambiguë, car le contre-projet territorial n'aboutit pas nécessairement à un résultat antagoniste à celui porté initialement par l'État. À ce titre, l'ambition n'est souvent pas de contester l'essence du projet de l'État, mais de proposer un chemin différent pour y parvenir. À titre d'illustration, dans ce chapitre, nous verrons que les acteurs locaux participent (et quelque peu paradoxalement) à la construction d'une nouvelle organisation intercommunale des services d'eau tout en résistant au projet de transfert de la compétence eau à la Métropole. Le caractère ambigu du contre-projet territorial s'explique par le fait que pour pouvoir s'institutionnaliser, l'ambition du contre-projet ne doit pas être contestée par l'État. En proposant la notion de résistance territoriale, nous rejoignons plus largement une acception partagée par plusieurs auteurs et suivant laquelle la résistance est un acte créatif, construit rationnellement à partir d'un engagement et qui n'est ni exclusivement un acte désintéressé, ni un acte égoïste de défenses d'intérêts particuliers (COURPASSON, 2016 ; MULLER et RAVINET, 2008).

Le concept d'innovation sociale

Le concept d'innovation fait l'objet d'un développement important depuis la fin des années 1990 (HILLIER *et al.*, 2004 ; MOULAERT *et al.*, 2000). Initialement, ce concept a été développé par Joseph A. SHUMPETER (2010) durant la première moitié du vingtième siècle. L'approche était centrée sur l'efficacité des entreprises. L'innovation était vue comme le résultat d'un processus de destruction créatrice. Son usage s'est ensuite élargi et a été appliqué à des domaines variés (service public, monde associatif, etc.). Les travaux menés dans le cadre de la revue française « Autrement » au cours des années 1970, ont largement contribué à populariser l'usage du concept d'innovation. Dans cette revue, la notion a été principalement analysée sous un angle politique comme un moyen à partir duquel il est possible de transformer la société (FONTAN *et al.*, 2004).

Au début des années 1980, la notion « d'innovation sociale » a été introduite et développée dans les travaux de CHAMBON *et al.* (1982). Ces auteurs ont vu dans l'innovation sociale une solution politiquement orientée⁵⁶⁴ construite par des acteurs locaux face à un problème social. Ils ont également mis en évidence le caractère spécifique de chaque innovation ainsi que le caractère relatif de la nouveauté.

*« Le terme innovation sociale recouvre des pratiques qui ne sont pas forcément nouvelles, du moins si on l'entend comme synonyme d'inédites ou d'inventives. Contrairement à ce qui se passe pour les innovations technologiques, elles ne collent à ces qualificatifs que par hasard et de façon secondaire [...]. Les pratiques dont il s'agit se posent en contraste de pratiques existantes. [...] Nouveau signifie alors non figé, non bridé, et surtout hors-normes. [...] Innover n'est pas faire nouveau, mais faire autrement, proposer une alternative. Et cet autrement peut parfois être un réenracinement dans des pratiques passées » (CHAMBON *et al.*, 1982 : 11-13).*

Puis, au cours des années 1980-1990, DEDIJER (1984), CALLON (1989), GRAY et BRADDY (1991) ont approfondi la compréhension de cette notion. Ces auteurs ont montré que l'identification de l'innovation sociale ne peut se réaliser qu'*a posteriori* en jugeant si les résultats obtenus sont meilleurs que les pratiques traditionnelles et s'ils permettent de résoudre les problèmes identifiés. Ils ont également mis en évidence que l'innovation sociale est un processus en construction permanente qui implique la participation d'un grand nombre d'acteurs diversifiés et qui se nourrit d'éléments sociaux, économiques, mais aussi culturels, géographiques et temporels. L'innovation sociale est ainsi vue comme un processus d'apprentissage collectif initié dans un but prédéterminé. En ce sens, l'innovation sociale ne peut pas être accidentelle, car les acteurs agissent toujours en fonction d'objectifs prédéfinis. En outre, ces auteurs ont montré que l'innovation sociale ne peut pas être définie comme objet, car elle peut prendre des formes très variées (technologies, produits, institutions, législations, etc.). DEDIJER (*Ibid.*) a également mis en évidence une des conséquences principales de l'innovation sociale, à savoir la modification des composantes du système (valeurs, représentations, règles du jeu, etc.).

À partir des années 2000, des travaux se sont intéressés aux innovations sociales territoriales, c'est-à-dire aux formes innovantes de construction de l'espace qui dépassent les formes instituées proposées par l'Etat (KLEIN *et al.*, 2014; VANIER, 2008; ANTHEAUME et GIRAUT, 2005; HILLIER *et al.*, 2004). Ces travaux ont notamment

⁵⁶⁴ L'innovation sociale repose sur une volonté de « faire autrement » qui nécessite un travail d'influence afin de faire accepter par l'État l'innovation sociale et pour pouvoir la diffuser. En ce sens, les auteurs ont mis en évidence les relations existantes entre innovation sociale et intérêts politiques. Pour qu'une innovation sociale puisse se diffuser, il faut que l'innovateur concrétise des alliances stratégiques s'appuyant sur le *leadership* d'individus éminents. Il faut par ailleurs que ces individus trouvent un avantage politique à l'innovation sociale.

permis de montrer la diversité des innovations sociales qui « peuvent être radicales ou incrémentielles » (KLEIN *et al.*, 2017).

Parallèlement, d'autres recherches ont identifié de nouveaux éléments jouant un rôle central dans le processus d'innovation sociale. Parmi eux, on retient les réformes du cadre juridique et politique (PETIT ET BARON, 2009), l'importance de la créativité permise par le *leadership* d'individus éminents (MUMFORD, 2002), l'insertion d'acteurs dans de multiples réseaux sociaux (BURT, 1987), la capacité d'*empowerment* de ces acteurs (MENDELL, 2006), l'importance des dispositifs de négociation informels et participatifs (SENDZIMIR *et al.*, 2010) ou encore les dynamiques de culture d'entreprise et d'apprentissage intra et interorganisationnel (MOULAERT ET HAMDouch, 2006). Il faut également rappeler la relation ténue existante entre innovation sociale et modification des rapports de pouvoir.

« [...] Dans une perspective où la nouveauté (invention ou création) ne peut s'ancrer dans la société sans relever le défi de valider ou d'invalider la nature des rapports sociaux en place, il importe de comprendre, par et dans la construction de liens sociaux (dimension sociale du processus d'innovation), comment s'insèrent les rapports de pouvoir dans la nouveauté proposée (dimension politique du processus d'innovation) » (FONTAN, 2008).

Ainsi, dans le processus d'innovation sociale, certains acteurs vont contribuer à la reproduction des rapports sociaux existants alors que d'autres vont ouvrir la voie à une reconfiguration de ces rapports (*Ibid.*).

Au final, nous retenons la définition de l'innovation sociale proposée par BOUCHARD *et al.* (2016 : 135), suivant laquelle une innovation sociale consiste dans de :

« nouveaux arrangements sociaux, organisationnels ou institutionnels ou encore de nouveaux produits ou services ayant une finalité sociale explicite résultant, de manière volontaire ou non, d'une action initiée par un individu ou un groupe d'individus pour répondre à une aspiration, subvenir à un besoin, apporter une solution à un problème ou profiter d'une opportunité d'action afin de modifier des relations sociales, de transformer un cadre d'action ou de proposer de nouvelles orientations culturelles ».

Dans notre approche, les innovations sont vues comme le résultat de processus complexes initiés par des acteurs locaux, qui procèdent par phases (VAN DE VEN, 1999) et qui nécessitent la mobilisation de ressources abondantes à la fois génériques (Normes juridiques, technologies, etc.) et territorialisées (valeurs, savoir-faire, etc.).

La **figure 4.2.1.** synthétise les différentes dimensions d'analyse de l'innovation sociale.

Figure 4.2.1. Les dimensions d'analyse de l'innovation sociale

« Quoi ? »	Tangibilité : de l'action au produit : • Procédural / organisationnel / institutionnel / produit / technologie
Champ « Où ? »	Tous les secteurs de la société
Cible du changement	Individu / territoire / entreprise
Objectif « Pourquoi ? »	Mieux-être des individus et des collectivités • Résolution de problèmes présents / prévention de problèmes futurs / aspirations
Processus « Comment ? »	Diversité des acteurs (au moins 1 / diversité) Degré de participation des usagers (prise de conscience du problème, création, mise en œuvre, évaluation).
Résultats	Importance de la qualité relative des résultats

Source : Cahier du CRISES, collection *Études Théoriques*, n°ET0314, 2003 : 42 1,2. Méthodologie

1.4. Protocole de recherche

Nous nous appuyons dans ce chapitre sur un matériau de recherche exclusivement qualitatif. Celui-ci mêle de nombreuses sources : - littérature scientifique ; - documentation historique, technique et journalistique locale ; - observations directes de terrain ; - entretiens semi-directifs⁵⁶⁵ ; - documents produits directement par les collectivités (délibérations, lettres d'information, etc.). Cependant, la méthodologie varie entre les **sections 2, 3 et 4** de ce chapitre.

La **section 2** du chapitre procède par méthodologie identique à celle du **chapitre 3**. Nous invitons le lecteur à s'y référer pour plus de détails.

⁵⁶⁵ Le mode semi-directif a été choisi, car il permet à la fois d'obtenir un certain nombre d'informations factuelles et précises (HELLIER, 2015a) et d'accéder à la vision du monde de la personne interrogée. Les entretiens ont été réalisés en face à face, entre le 11 juillet 2012 et le 23 novembre 2015, en utilisant une grille de lecture précise et adaptée à chaque type d'acteur interrogé (élu, technicien de collectivité, acteur associatif, acteur institutionnel, etc.). Les entretiens ont presque tous (sauf deux) été enregistrés sur dictaphone. La durée des entretiens a varié entre 33 minutes et près de cinq heures quinze minutes pour un entretien qui a été réalisé en trois rencontres successives. Le thème principal et commun à tous les entretiens était celui des enjeux de la réforme territoriale appliquée aux services d'eau, mais, suivant les acteurs, d'autres questions ont été posées. Ainsi et en fonction des personnes, les questions pouvaient porter sur l'histoire de l'eau dans l'agglomération, sur les enjeux actuels et futurs des réformes de gestion de l'eau, sur les projets des services d'eau, sur le parcours politique des élus de l'eau ou encore sur les combats associatifs menés concernant la ressource ou le service d'eau, etc. Le traitement des entretiens a consisté : - 1) en la retranscription partielle des entretiens dans un logiciel de traitement de texte grâce à l'appui d'un logiciel de reconnaissance vocale ; - 2) en la codification des passages retenus dans un logiciel d'analyse de données qualitatives de type QDAS (les réponses ont été codées par thèmes abordés et par types d'acteurs) ; - 3) en l'analyse des résultats de la codification qui a conduit à une organisation spécifique des résultats de la recherche et qui a influencé l'architecture de ce chapitre.

La **section 3** s'appuie sur un matériau riche qui a pu être collecté grâce à l'activité professionnelle que nous avons menée en parallèle de la thèse. Ainsi, une étude prolongée des acteurs sur plusieurs années, de leurs discours et de leurs stratégies, a été effectuée en usant de la méthode de la participation-observante (SOULE, 2007), facilitée par le cadre général de notre financement doctoral sous contrat CIFRE. Le matériau récolté à ce titre est un ensemble de notes d'observation, comptes-rendus de réunion, et restitution de discussions informelles avec les acteurs de l'eau de l'agglomération grenobloise. Ainsi, nous avons tenu entre 2011 et 2016 des cahiers dans lesquels nous avons transcrit nos observations, réflexions et impressions par rapport à notre recherche. Ces cahiers ont été alimentés par nos nombreuses observations de terrain et discussions formelles et informelles issues de notre activité professionnelle (échanges verbaux, téléphoniques, courriels, observation-participante, etc.). Quatre cahiers de ce type ont été remplis et annotés suivant la chronologie suivante : - cahier n° 1 (2011-2013, 192 pages) ; - cahier n° 2 (2013-2014, 100 pages) ; - cahier n° 3 (2014-2015, 180 pages), - cahier n° 4 (2015-2016, environ 90 pages). Nous y avons ajouté l'analyse de la documentation produite par les acteurs étudiés et l'analyse des entretiens semi-directifs que nous avons réalisés auprès de nombreux acteurs (cf. **annexe 20**). En ce sens, la méthode retenue pour décrire les enjeux à l'échelle de l'agglomération grenobloise dans cette section (**section 3**) est de type ethnographique et vise une compréhension fine du phénomène analysé (LAPLANTINE, 1996) rendant compte à la fois : - des stratégies des acteurs (analyse stratégique) ; - de leurs discours et du sens qu'ils donnent à leurs actions (sociologie compréhensive) ; - et enfin, de l'expérience qu'ils ont vécu du processus de changement d'échelle (phénoménologie).

De ce fait, nous avons privilégié dans cette section un effacement du chercheur et une valorisation des discours des acteurs (extraits d'entretien et de la documentation produite par les acteurs).

Nous tenons également à rappeler que dans le cadre de notre activité salariée, nous avons animé un groupe de travail intitulé « Échelles et Modes de gouvernance des services d'eau » à l'échelle de l'agglomération grenobloise à compter de septembre 2015 et jusqu'en décembre 2016⁵⁶⁶. Ce groupe de travail avait pour objectif l'échange d'information entre collectivités locales concernant les incidences de la réforme territoriale sur les services d'eau potable⁵⁶⁷

⁵⁶⁶ A compter de 2017, ce groupe de travail a évolué sur les questions concernant exclusivement la GEstion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondation (GEMAPI).

⁵⁶⁷ Nous avons ainsi abordé dans le cadre de ce groupe de travail des thèmes variés : - histoire des réformes territoriales en France et comparaison européenne ; - étude des outils juridiques de gestion de l'eau applicables dans le cadre des lois de réforme territoriale (syndicat, SPL, pôle métropolitain, etc.) ; - étude des conséquences de la réforme territoriale sur la gestion des ressources humaines ; - question des économies d'échelle,

(cf. **annexe 1**). Tous ces éléments ont été inclus dans notre *corpus* de recherche relatif à l'agglomération grenobloise.

La **section 4** mobilise avant tout les entretiens semi-directifs réalisés dans les agglomérations de Brest et de Rennes. Le caractère systématique de la grille d'entretien utilisée a permis de dégager des points de convergence et des différences dans l'application de la réforme territoriale de l'eau dans les trois Métropoles enquêtées. Outre les entretiens, notre corpus de recherche pour la **section 4** est constitué de la documentation produite par/sur les services (études d'urbanisme et études techniques concernant l'alimentation en eau, plaquettes de communication, rapports annuels, comptes-rendus d'action, extraits de presse, émissions radio, etc.) à l'échelle de trois agglomérations.

Le **tableau 4.1.1.** présente les principales sources d'information mobilisées dans le **chapitre 4**.

Tableau 4.1.1. Sources d'information mobilisées pour le chapitre 4

Sources d'information	Section 2	Section 3	Section 4
Littérature scientifique générale	Oui. Notamment : blog <i>Big Bang Territorial</i> ⁵⁶⁸ ; HELLIER, 2015a ; 2013 ; 2011 ; CANNEVA et DE LAAGE, 2013 ; PEZON, 2005 ; 2000, etc.	Oui. Notamment : KLEIN et al., 2017 ; GLON et PECQUEUR, 2016 ; LEFEUVRE, 2015 ; VERDEIL, 2010 ; BAULEY et GUITENNY, 2010 ; WELS et MARTHOS, 2013 ; MOULAERT et HAMDOUCH, 2006 ; etc.	Oui. Notamment : KLEIN et al., 2017 ; GLON et PECQUEUR, 2016 ; LEFEUVRE, 2015 ; VERDEIL, 2010 ; BAULEY et GUITENNY, 2010 ; WELS et MARTHOS, 2013 ; MOULAERT et HAMDOUCH, 2006 ; etc.
Littérature scientifique territorialisée	Oui. Notamment : BLOCH et LAJARGE, 2015 ; PRIGENT, 2006 ; LE BRAS, 2003, etc.	Oui. Notamment : BLOCH et LAJARGE, 2015 ; PRIGENT, 2006 ; LE BRAS, 2003, etc.	Oui. Notamment : CAILLAUD, 2013 ; BOUTELET et al., 2010 ; GRUJARD, 2008, etc.
Documentation historique locale	Oui. Notamment : AVRILLIER et DESCAMPS, 1999	Oui	Non
Entretiens semi-directifs	Oui. Mobilisation de certains entretiens à visée historique, notamment : ancien directeur du SIERG, acteurs militants de la remunicipalisation, acteurs institutionnels, etc.	Oui. Mobilisation d'un grand nombre d'entretiens auprès des élus, gestionnaires de services d'eau, société civile, etc.	Oui. Mobilisation des entretiens comparatifs réalisés dans les agglomérations de Rennes et de Brest auprès des élus, gestionnaires de services d'eau, société civile, etc.
Documentation technique (rapports, site internet,	Oui. Mobilisation de données récupérées sur internet : Eau Secours 38, délibérations métropolitaines, <i>interviews</i>	Oui. Mobilisation de la documentation technique fournie par les personnes interrogées + mobilisation de	Oui. Mobilisation de la documentation technique fournie par les personnes interrogées + mobilisation

d'envergure, des économies de densité, etc. (cf. **Annexe 7**) ; - question de l'impact des lois de réforme territoriale sur les Associations Syndicales Autorisées (ASA) et Associations Syndicales Libres (ASL) ; - question de la méthode préparatoire au changement d'échelle ; - veille juridique et scientifique. Ce groupe de travail s'est réuni à cinq reprises sur la problématique spécifique du petit cycle de l'eau. Ce groupe de travail a réuni une quinzaine de services d'eau ainsi que les services de l'État (Direction Départementale des Territoires (DDT) de l'Isère et Agence Régionale de Santé Auvergne-Rhône-Alpes (ARS)).

⁵⁶⁸ <http://bigbangterritorial.unblog.fr/>

délibérations, etc.)	d'acteurs, informations sur la réforme territoriale, etc.	données récupérées sur internet : délibérations, <i>interviews</i> , articles de blog, etc.	de données récupérées sur internet : délibérations, <i>interviews</i> , articles de blog, etc.
Observation	Non	Oui. Mobilisation de données récoltées par observation directe dans le cadre de notre activité salariée (groupe de travail dédié, échanges formels et informels, séminaires, etc.).	Non
Documents produits dans le cadre de la Communauté de l'Eau	Non	Oui. Mobilisation des comptes-rendus de réunion, des notes de synthèse effectuées, etc.	Non

Source : Construction de l'auteur, 2017

Conclusion de la première section du chapitre 4

Nous proposons dans ce chapitre d'approfondir la compréhension de la gestion territoriale de l'eau dans l'agglomération grenobloise. Nous mobilisons une grille de lecture originale et basée sur un matériau riche et varié. Quatre sections distinctes appuient notre démonstration. La présente section (**section 1**) a exposé le cadre d'analyse, la méthodologie et les terrains d'étude retenus dans le cadre de ce chapitre. La deuxième section (**section 2**) décrit le tournant territorial de la gestion de l'eau à l'échelle de l'agglomération grenobloise, prérequis essentiel à l'identification de processus territoriaux d'innovation sociale. La troisième section (**section 3**) rend compte de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale de 2011 à 2015 à l'échelle de l'agglomération grenobloise. Nous proposons ici une description quasi ethnographique des dynamiques de résistance observées à l'application des réformes. Enfin, dans la quatrième section (**section 4**), nous analysons les phénomènes de résistance territoriale et d'innovation sociale, puis nous comparons les résultats du cas grenoblois avec ceux des agglomérations de Rennes et de Brest. Nous identifions quatre étapes du processus de résistance territoriale (identification d'un problème, construction d'un contre-projet, légitimation du contre-projet, mise en œuvre du contre-projet), mais aussi trois facteurs essentiels du phénomène d'innovation sociale dans la résistance territoriale (une gouvernance et des valeurs renouvelées, une réforme du cadre juridique ou un renouvellement des contrats, l'existence d'une configuration hydroterritoriale spécifique).

Section 2 : Étude empirique diachronique du tournant territorial de la gestion de l'eau dans l'agglomération grenobloise

Dans cette seconde section (**section 2**), nous cherchons à décrire les enjeux complexes autour de la gestion de l'eau qui ont lieu entre les années 1980 et 2010 et qui ont conduit à spécifier fortement l'application des lois de réforme territoriale dans l'agglomération grenobloise.

À partir des années 1980, le cadre d'action publique évolue fortement⁵⁶⁹. Les mots d'ordre concernent désormais la décentralisation ainsi que la promotion des Partenariats Publics Privés (PPP) et des modèles économiques concurrentiels. S'amorce une nouvelle période durant laquelle le modèle de l'État-entreprise vient remplacer celui de l'État-providence (MULLER, 2015 : 110).

« Le dispositif tutélaire qui fonctionne depuis 1926 et qui a consisté à assortir chaque extension des prérogatives communales d'un contrôle administratif croissant est rompu avec les lois de décentralisation des 2 mars et 22 juillet 1982. L'État procède à des transferts de compétences importants tout en laissant les nouveaux pouvoirs exécutifs des départements et des régions ainsi que les conseils municipaux seuls maîtres de leurs actes. Les préfets perdent le pouvoir de juger a priori de l'opportunité des actes décidés par les communes et ne bénéficient plus désormais que d'un pouvoir de contrôle de légalité a posteriori. Quand des décisions leur semblent entachées d'illégalité, les préfets font appel aux tribunaux administratifs ou aux chambres régionales des comptes qui apprécient leur conformité aux textes en vigueur. L'État n'est plus en mesure de régler les relations contractuelles des collectivités locales et perd en 1986 la possibilité de modifier les tarifs convenus dans les contrats de délégation de service public. La loi se substitue au règlement et cherche à rendre les modes de passation des contrats de délégation plus transparents plutôt que de régler, dans le détail, le déroulement des contrats de longue durée » (PEZON, 2000 : 162).

Dans le secteur de l'eau, le conditionnement des aides à la supervision étatique est supprimé. Les aides sont globalisées au sein d'une Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) attribuée par l'État dont chaque collectivité décide seule de la répartition⁵⁷⁰. Cette DGF baisse progressivement année après année. Autre exemple, la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988

⁵⁶⁹ On ne reviendra pas ici en détail sur l'évolution du cadre d'action publique sous l'influence de la gouvernamentalité néolibérale et sur l'apparition du PAPH de modernisation. Pour plus d'information, le lecteur peut se référer au **chapitre 1**.

⁵⁷⁰ Néanmoins, « les subventions destinées au financement des réseaux d'eau des communes rurales font exception à cette règle et continuent de faire l'objet d'une dotation spécifique, le FNDAE » (PEZON, 2000 : 164), mais cette aide est désormais versée par le Département alors qu'elle l'était jusqu'ici par le ministère de l'Agriculture.

supprime le contrôle exercé par les préfets sur les régies⁵⁷¹ et diminue parallèlement leur pouvoir par rapport aux autorités organisatrices.

Cette période est également marquée par une stimulation de la concurrence au sein du secteur de l'eau avec une incitation des services déconcentrés de l'État à la délégation de service public. Un véritable mouvement de délégation des services d'eau au privé est observé surtout après 1986 avec la fin de la réglementation des prix.

« Il y a deux grands motifs pour passer à la délégation. Tout d'abord, le champ des compétences communales s'est élargi, mais en pleine crise de la fiscalité locale. Et celle-ci a poussé à la délégation, car on reportait ainsi une part des risques financiers sur l'entreprise privée recevant le mandat. Ensuite, les régies municipales ont vu leurs prix plafonnés par l'État, jusqu'en 1987. Il devint impossible aux municipalités de réaliser les investissements nécessaires dans leur réseau d'eau. Dès lors, maintes collectivités y ont vu une raison de plus de s'adresser à des entreprises privées pour résoudre des problèmes. Sinon les prix pratiqués par les régies devaient être renégociés chaque année entre l'État, l'Association des maires de France et les distributeurs. Pratiquement, comme le souligne Christelle Pezon (1999), de 1982 à 1990 le taux de communes gérant en délégation a faiblement augmenté (passant de 50 à 54 %), mais c'est le taux de population desservie par des services confiés au privé qui s'est fortement accru, passant de 61 % à 74 % entre 1982 et 1990, puis à 79 % en 1995 » (PFLIEGER, 2009b : 105).

On assiste aussi à une individualisation croissante de la relation à l'utilisateur. L'utilisateur du service d'eau n'est plus considéré comme un administré soumis aux règles énoncées par l'État, mais comme un client puis un consommateur qui noue contractuellement une relation avec un service d'eau. En découlent des offres et des garanties de service spécifiques, mais aussi une différenciation croissante de la relation à l'utilisateur.

Une autre évolution importante concerne la modification des Normes organisationnelles et comptables des services d'eau. Ces règles sont progressivement calquées sur celles du secteur privé. Ainsi, le personnel des services d'eau est soumis au droit privé et les prix ne sont plus régulés par l'État : ils doivent refléter les coûts réels (principe du *full cost pricing*). À partir du 1^{er} janvier 1995, même les petits services ruraux doivent adopter le cadre de gestion marchand.

Par ailleurs, les collectivités territoriales en général et les services d'eau en particulier montent en compétence. Ces structures disposent de capacités d'initiative accrues et sont

⁵⁷¹ Cette loi comporte un certain nombre de dispositions telles que la suppression du pouvoir du préfet de désigner les membres du conseil d'exploitation de la régie autonome et du conseil d'administration de la régie personnalisée ou encore la suppression de l'approbation des budgets.

invitées à se regrouper à un échelon supérieur (loi ATR de 1992, loi Chevènement de 1999, lois MAPTAM et NOTRe, etc.).

Enfin et surtout, l'État se désengage largement de ses missions territoriales d'appui aux services d'eau.

« Du côté de la DDE⁵⁷², à une époque il y avait beaucoup, beaucoup d'agents. Vers 1995, on était 1 200. C'était une très grosse DDE. Aujourd'hui à la DDT⁵⁷³ qui comprend aussi l'ex-DDAF⁵⁷⁴, on est entre 200 et 300. [...] Dans le département de l'eau, en un an, on est passé de 10 à 4 agents et ça avait déjà chuté pas mal ». [...] « J'ai l'impression qu'il y a de moins en moins de marge. À l'époque, un directeur départemental de l'équipement faisait presque ce qu'il voulait dans le département. Ce n'est plus du tout le cas » (extrait d'entretien).

« La MAP⁵⁷⁵ a été uniquement une orientation financière. Nous, on ne fait que subir. Petit à petit, on ne fait plus rien ». [...] « Moi, j'ai à peine le temps d'être à l'aise dans un thème qu'il faut déjà que je change de métier ». [...] « Le rôle de la DDT sur l'eau ? Aujourd'hui, je ne sais plus trop, il n'y en a plus... Bon, il y a quand même le volet police de l'eau avec l'application du SDAGE, et puis les digues et l'environnement. Ça, ça reste régalien » (extrait d'entretien).

Cette évolution se répercute sur les services d'eau.

« L'État est quasiment inexistant. L'État devrait être plus présent pour assurer la police de l'eau » (entretien réalisé avec l'adjoint à l'eau d'une commune moyenne).

« À part les emmerdements de la police de l'eau, on ne voit pas grand-chose. L'État s'est complètement désengagé des petites communes. Dans le domaine de l'eau, je n'ai jamais vu à quoi ils pouvaient servir » (entretien réalisé avec l'adjoint à l'eau d'une petite commune).

« Je ne veux pas dénigrer l'État, mais à part quelques agents très compétents et présents de longue date, le problème c'est qu'aujourd'hui il y a trop de mouvements. Si bien que l'on se retrouve avec des jeunes gens qui ont une connaissance approximative des principes et dès qu'il y a quelque chose qui leur semble étrange, ils considèrent que c'est une faute. Une fois que l'on échange avec eux, on arrive à se faire comprendre. Mais c'est de la perte de temps... » (extrait d'entretien).

Dans ce contexte de retrait de l'État des territoires, la configuration hydroterritoriale de l'agglomération grenobloise évolue fortement.

⁵⁷² Direction Départementale de l'Équipement.

⁵⁷³ Direction Départementale des Territoires.

⁵⁷⁴ Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt.

⁵⁷⁵ La Modernisation de l'Action Publique (MAP) a succédé à la RGPP avec l'arrivée du gouvernement Hollande, mais sans que le contenu en soit substantiellement modifié. Il s'agit d'une politique publique visant la rationalisation et la simplification de l'action de l'État par la diminution du nombre de fonctionnaires, le recentrage de l'action de l'État sur certaines missions d'animation, etc.

On présentera d'abord la situation de la ville de Grenoble, puis celle du SIERG, puis celle des petits services et enfin, celle de l'agglomération.

2.1. Grenoble : de la délégation au privé au retour en gestion publique

2.1.1. Les années 1980

Les élections municipales de 1983 sont caractérisées par une percée de la droite dans l'agglomération qui conquiert les communes de Claix, Meylan, Sassenage, du Fontanil-Cornillon et de Grenoble. À cette occasion, Alain Carignon est élu maire de la capitale des Alpes. Il devient rapidement l'homme fort de l'agglomération et un homme politique d'envergure à l'échelon national⁵⁷⁶. Il adopte une politique gestionnaire en accord avec le nouveau paradigme néolibéral de l'action publique. À l'image de Jacques Chirac (alors maire de Paris), il veut être un maire entrepreneur qui teste les principes du néolibéralisme à l'échelon communal. L'économiste néolibéral Guy Sorman affirme d'ailleurs en 1985 concernant la privatisation du service des eaux de Paris : «Après Paris viendra Grenoble, dont le maire, Alain Carignon, proche de Jacques Chirac, envisage de privatiser aussi les régies d'eau de gaz et d'électricité. À l'évidence, il s'agit là d'une vaste initiative politique du RPR pour démontrer que le libéralisme peut, sans attendre, s'appliquer à la vie locale » (AVRILLIER et DESCAMPS, 1995 : 173).

Plus spécifiquement, la politique mise en œuvre par la nouvelle municipalité consiste à promouvoir et à rendre attractive la ville pour les cadres supérieurs et entreprises, au moyen de la construction d'infrastructures ambitieuses (grands projets culturels et d'aménagements) et d'une fiscalité avantageuse. Cependant, élu sur un programme d'haussse d'impôt zéro», le maire doit dégager l'épargne nécessaire à la conduite des projets municipaux. La solution qu'il propose consiste à vendre de nombreux actifs de la commune et à déléguer les services publics au privé. Officiellement, cette politique de vente d'actifs et de délégation de services publics au secteur privé est justifiée au nom de deux raisons : - l'efficacité économique de l'action publique ; - la compétence technique des groupes privés. Entre 1985 et 1991, Alain Carignon délègue près d'une douzaine de services publics municipaux ou intercommunaux au secteur privé. Outre l'eau, deux autres cas emblématiques concernent des services urbains. Tout d'abord, en tant que nouveau président du Syndicat Intercommunal d'Études, de Programmation et d'Aménagement de la Région

⁵⁷⁶ Alain Carignon est élu président du Conseil Général de l'Isère en mars 1985. Il devient secrétaire national du RPR en 1984 et ministre de l'Environnement en 1986.

Grenobloise (SIEPARG), la structure intercommunale de l'agglomération grenobloise, Alain Carignon vote l'implantation d'une usine d'épuration sur la commune du Fontanil, Aquapole, dont il concède la gestion à un groupement Lyonnaise et Générale des Eaux. Ce choix permet notamment au maire de Grenoble de transférer des charges à hauteur de 100 millions d'euros de la ville sur le SIEPARG et de ne pas augmenter les impôts locaux. Un autre cas emblématique concerne la transformation de la régie municipale de gaz et de l'électricité en Société d'Économie mixte (SEM) Gaz et Electricité de Grenoble (GEG)⁵⁷⁷ en 1986 (AVRILLIER et DESCAMPS, 1995 : 221). À chaque fois, le choix de déléguer au privé est présenté par la municipalité comme une solution pragmatique, de bonne gestion, face à la rigidité de la gestion publique qui bride l'action.

« On retrouve [...] à Grenoble, les éléments classiques du discours critique sur la gestion publique territoriale. Celle-ci fait l'objet de deux principaux types de critiques : tout d'abord, la gestion directe des services municipaux repose sur des structures (économiques, financières et juridiques) trop rigides ; ensuite, les possibilités d'adaptation de son personnel et d'intégration des évolutions technologiques sont considérées comme insuffisantes » (PRIGENT, 2006 : 323).

La rupture est franche entre la politique menée par Alain Carignon et celle de son prédécesseur Hubert Dubedout.

« [...] Après avoir été en quelque sorte "annexée" pendant dix-huit ans à une conception mayorale selon laquelle le projet politique primait sur le coût de son application, la question des services urbains – parmi lesquels ceux de l'eau et de l'assainissement – va être présentée, à partir de 1983, comme devant être replacée sous le prisme de la rigueur et de la rationalité économique avant tout » (Ibid : 414).

Cependant, jusqu'en 1989, il n'est jamais question de déléguer au privé le service public d'eau potable. Aucun mot n'est prononcé en ce sens par Alain Carignon lors des cent ans du service d'eau grenoblois à l'automne 1985 ni l'année suivante alors qu'il annonce le projet de production et de commercialisation de l'eau de Rochefort (qui sera finalement abandonné) ; ni encore lorsque six mois avant les élections municipales, il accueille le 27 octobre 1988 dans les salons de l'Hôtel de Ville, les participants d'un colloque national « Eau et Environnement » en présence de la Lyonnaise des Eaux et du secrétaire d'État à l'Environnement (AVRILLIER et DESCAMPS, 1995 : 204).

Il faut dire qu'à cette époque, le service d'eau de Grenoble concilie gestion publique, performance technique et rigueur budgétaire, ce qui ne justifie pas *a priori* la délégation de la gestion de l'eau à un opérateur privé (cf. **chapitre 3**). D'ailleurs, début 1989, « un rapport de

⁵⁷⁷ L'actionnaire privé principal de la SEM est une société contrôlée par la Lyonnaise des Eaux.

l'ingénieur principal du service municipal de l'eau [...] a publié des résultats excellents » (PFLIEGER, 2002 : 150) au sujet de la performance de la régie.

Entre 1985 et 1988, le service a rapporté sept millions de francs par an à la commune en tenant compte des charges d'entretien et des investissements (*Ibid.* : 205). Le titre de cet article du géographe Jean Billet témoigne de la satisfaction de la prestation rendue par le service d'eau durant cette période : « Un centenaire en bonne santé : le captage des eaux de Rochefort et l'approvisionnement en eau potable de la ville de Grenoble » (BILLET, 1986).

On peut rappeler également qu'à cette époque, une politique forte de reconquête du lien du service des eaux à la ressource est mise en place par le service, notamment sous pression des militants de la Fédération Rhône-Alpes de Protection de la Nature (FRAPNA)⁵⁷⁸. Dans ce cadre, un périmètre de protection des captages de 2 300 hectares est créé (dont 500 hectares sont la propriété intégrale de la municipalité), soit l'un des plus grands d'Europe. Des espèces animales et végétales sont réintroduites (castors, grenouilles, peupliers, etc.). Des partenariats sont noués avec les agriculteurs locaux pour limiter l'utilisation des produits phytosanitaires. Des arrêtés d'interdictions de production de produits chimiques à proximité des captages sont également prononcés, etc.

2.1.2. Les années 1990

L'année 1989 est marquée par une sécheresse sérieuse, la plus importante observée dans l'agglomération depuis 1921 du point de vue du déficit de l'humidité des sols superficiels. La nappe du Drac baisse fortement, mais les aménagements et accords passés avec EDF permettent une alimentation artificielle de la nappe qui évite la pénurie. Ainsi, pendant la sécheresse, EDF réalise de nombreuses lachûres d'eau destinées à maintenir un volume d'eau souterraine suffisant pour assurer le bon fonctionnement des infrastructures de Rochefort.

« [...] Les lachûres d'eau supplémentaires effectuées par EDF au barrage de Saint-Georges de Commiers semblent avoir un rôle tout à fait déterminant quant au comportement du niveau du toit de la nappe du Drac. Cependant, à chaque lachûre supplémentaire ne correspond pas forcément une remontée bien spectaculaire du niveau du toit de la nappe : entre les mois d'août 1989 et février 1990 le niveau du toit de la nappe est resté très proche du seuil critique alors que pendant ce temps-là, EDF libérait chaque mois plus de 4 millions de m³ d'eau » (DUCOS, 1992 : 69).

Cette crise environnementale est largement occultée par la décision de Carignon de déléguer l'eau et l'assainissement au privé. En effet, le 25 mai 1989, à peine trois mois après la

⁵⁷⁸ La FRAPNA est une association créée en 1972 et qui est très active dans l'agglomération grenobloise à compter des années 1980.

réélection d'Alain Carignon à la mairie de Grenoble, des responsables syndicaux sont informés du projet de délégation du service d'eau et d'assainissement à un opérateur privé. Immédiatement, 85 des 106 agents que compte le service signent un manifeste exprimant leur volonté de maintenir le service en gestion publique municipale (AVRILLIER et DESCAMPS, 1995 : 206). Au début de l'été, le mouvement social prend de l'ampleur⁵⁷⁹.

En réponse aux inquiétudes, le premier adjoint Pierre Gascon affirme qu'il n'est pas question de privatiser l'eau.

L'information est néanmoins officialisée quinze jours plus tard lors des journées portes ouvertes sur le site de Rochefort. Une délibération est prise en ce sens le 13 juillet 1989. La gestion de l'eau et de l'assainissement est confiée par contrat d'affermage à la Compagnie de Gestion des Eaux du Sud-Est (COGESE), une entreprise filiale conjointe de la Lyonnaise des Eaux et du groupe MERLIN dont la création avait été officialisée le 30 juin 1989⁵⁸⁰. La délégation du service est justifiée auprès des Grenoblois au nom de la technicisation croissante de la gestion de l'eau. La gestion de l'eau serait devenue une activité trop complexe pour être gérée directement par des fonctionnaires territoriaux. Le maire, fidèle à son image d'élu entrepreneur, met en avant l'intérêt de la ville de Grenoble qui va pouvoir bénéficier de l'expertise d'une des deux multinationales les plus compétentes en la matière, entreprise française de surcroît (la Lyonnaise des Eaux). La délibération municipale actant officiellement la délégation est prise le 30 octobre 1989. Les deux contrats (eau potable et assainissement) liant la ville de Grenoble et la COGESE sont signés le 3 novembre 1989. La durée des contrats est fixée à vingt-cinq ans. Cette durée est particulièrement longue. Elle doit permettre à l'entreprise d'amortir le droit d'entrée de douze à quinze millions de francs qu'elle s'est engagée à verser à la ville de Grenoble jusqu'en 2005. Le contrat prévoit également que la COGESE prenne en charge les annuités d'emprunts contractés par la ville sur l'eau et l'assainissement. Enfin, la société doit reverser à la ville 8,8 millions de francs par an indexés sur l'évolution des prix pour l'utilisation des instruments de production (*Ibid.* : 210). Ceci fait dire à Alain Carignon que le contrat de Délégation de Service public (DSP) apportera à la ville une manne de 600 millions de francs. Néanmoins, Raymond Avrillier et

⁵⁷⁹ Le 30 juin, un millier d'agents municipaux sont en grève. Une pétition rassemble plus de 10 000 signatures pour la défense du service public de l'eau. Le 13 juillet 1989, lors du Conseil Municipal, « [...] 1 500 personnes se rassemblent à l'Hôtel de ville et manifestent bruyamment leur opposition. Les écologistes apposent des étiquettes sur les carafes d'eau posées sur les tables de la salle du conseil municipal : "l'eau, elle, est transparente", "Échange l'eau de la ville contre les liquidités de la campagne", "cuvée réservée au RPR", "une concession pour arroser qui ?", "l'eau n'a peut-être pas de mémoire, les Grenoblois si", "H2O + RPR = \$", "Robinet à phynances", "ça coule de sous", "un verre pour la Lyonnaise, bonjour les dégâts", "Quand Carignon arrose, les grenoblois trinquent", "Propriété privée du marchand d'eau". L'intersyndicale remet plusieurs cartons de pétitions au maire » (AVRILLIER et DESCAMPS, 1995 : 208).

⁵⁸⁰ En 1989, le groupe MERLIN est un des derniers distributeurs d'eau indépendants de France.

Philippe Descamps pointent un mauvais calcul, car le maire a oublié de préciser « le fait que la ville va devoir payer l'eau de ses bâtiments communaux soit environ 10 millions de francs qui ne vont cesser d'augmenter chaque année suivant les tarifs fixés par le contrat : cela fait plusieurs centaines de millions qui doivent être déduits des recettes de la ville » (*Ibid.* : 210).

Dès la signature du contrat de DSP, plusieurs élus locaux d'opposition essaient d'empêcher la privatisation du service. Le 25 juillet 1989, les conseillers municipaux écologistes demandent au préfet Jean-Paul Proust de saisir le tribunal administratif en vue de l'annulation de la délibération du conseil municipal du 13 juillet 1989⁵⁸¹. À la mi-septembre, un collectif qui regroupe un parti politique (Grenoble Ecologie Autogestion (GEA)⁵⁸²), trois associations de consommateurs, des syndicats (CFDT et CGT) et un comité de défense des usagers est constitué. Ce collectif dépose un premier recours en justice contre la délibération du 30 octobre⁵⁸³. Un second recours est lancé le 28 décembre 1989 par des élus locaux du Parti Socialiste (PS) et de GEA. Outre la légalité des contrats de DSP, il y a dès l'origine suspicion par certains élus et citoyens d'une corruption et de financements cachés de la part des grands groupes concernant la campagne de réélection du maire de Grenoble. Mais, c'est un courrier envoyé par un informateur anonyme et daté du 5 novembre 1991 qui va déclencher l'affaire Carignon. Ce courrier affirme l'existence de faits de corruption autour du contrat de DSP de la ville de Grenoble. Une enquête est ouverte l'année suivante par le procureur de la République de Lyon. La Chambre régionale des comptes engage un contrôle des comptes de la ville de Grenoble et rend une lettre d'observation le 11 décembre 1992 qui pointe de nombreuses irrégularités. Le 11 janvier 1993, une seconde lettre anonyme est envoyée qui étaye les faits de corruption. Les 26 mars et 6 avril 1993, le parti GEA dévoile l'affaire au grand public. Ces événements n'empêchent pas Alain Carignon d'être élu député le 28 mars 1993 et d'être nommé ministre de la Communication le 30 mars. Mais, l'accélération de l'enquête oblige Alain Carignon à démissionner de son poste de ministre le 17 juillet de l'année suivante. L'enquête judiciaire aboutit finalement à la condamnation d'Alain Carignon pour des faits de corruption, d'abus de biens sociaux et de subornation de

⁵⁸¹ Le préfet répond positivement à la demande des conseillers municipaux écologistes le 9 septembre 1989. Le 26 octobre, le préfet effectue un contrôle de légalité sur la procédure de délégation. Il critique le montage du contrat qui induit des transferts financiers entre facture de l'utilisateur et budget général de la commune. Il sera bientôt muté tout comme le secrétaire général de la préfecture qui assurera l'intérim et procédera aux mêmes critiques.

⁵⁸² Le parti dispose alors de trois élus au Conseil municipal.

⁵⁸³ La durée trop longue du contrat est critiquée tout comme l'absence de communication des études préalables et le manque d'information des usagers sur le prix pratiqué ainsi que les modalités de fixation du prix de l'eau. Le tribunal rend ses décisions en 1991 et 1993. « [II] ne donne pas raison aux plaignants et seul un conseiller municipal écologiste fait appel devant le Conseil d'État » (PFLIEGER, 2007). Suite à l'appel réalisé, ces jugements seront cassés par le Conseil d'État le 1^{er} octobre 1997 qui annulera la délibération relative à la délégation du service.

témoins⁵⁸⁴. Il sera emprisonné du 12 octobre 1994 au 5 mai 1998. Concrètement, il est reproché au maire, d'avoir conclu un accord tacite avec le groupe Merlin et la Lyonnaise des Eaux qui a consisté en la délégation des services d'eau et d'assainissement de la ville de Grenoble à la COGESE en contrepartie d'avantages matériels pour un total de 19 millions de francs. Malgré l'emprisonnement du maire de Grenoble, le contrat de DSP de la gestion de l'eau n'est pas remis en cause.

Durant l'année 1994, l'opposition s'intensifie. Tout d'abord, l'Association Démocratie Ecologie Solidarité (ADES)⁵⁸⁵ analyse en détail le contrat de la COGESE. Elle prouve que le service délégué rapporte moins à la commune que la régie municipale auparavant. L'analyse pointe aussi le fait que la ville a mis en place un système de double facturation qui consiste à garder dans le budget communal des sommes issues des factures d'eau qui auraient dû être reversées au SIEPARG⁵⁸⁶. Ensuite, l'été 1994 est marqué par la création de l'association Eau Secours qui est au départ pilotée par des membres de l'ADES souhaitant engager un combat citoyen à côté du combat politique pour la remunicipalisation. Dès sa création, l'association réclame le retour en gestion publique du service d'eau grenoblois.

Au début de l'année 1995, d'autres affaires éclatent autour de la municipalité Carignon. Elles concernent le financement de la station d'épuration Aquapole, des pots-de-vin versés par des entreprises aux partis politiques en échange de l'attribution de marchés publics⁵⁸⁷ ou encore le financement d'une croisière en Méditerranée payée par le groupe Merlin à Alain Carignon. L'association Eau Secours mène également un combat intitulé « facture d'eau on compte juste » concernant le système de facturation rétroactive de la COGESE mis en place dès 1990⁵⁸⁸. Cette même année, la Chambre régionale des comptes Rhône-Alpes rend un rapport qui dévoile un grand nombre d'irrégularités (droits d'entrée très élevés, transferts du budget

⁵⁸⁴ Le maire est condamné à cinq ans d'emprisonnement dont deux avec sursis, à une peine d'inéligibilité durant cinq ans ainsi qu'à 400 000 francs d'amende. Cette décision est confirmée par la Cour d'Appel de Lyon le 9 septembre 1996.

⁵⁸⁵ L'ADES est le nouveau nom du parti politique GEA.

⁵⁸⁶ Cette surfacturation correspond à plus de 3 millions de francs au total.

⁵⁸⁷ Cette affaire ne concerne pas que les partis élus à la majorité : le Rassemblement Pour la République (RPR), l'Union pour la Démocratie Française (UDF), le Parti Socialiste (PS) et le Parti Communiste Français (PCF) sont également concernés.

⁵⁸⁸ Cette pratique consistait à faire payer l'eau à l'utilisateur au prix en vigueur lors de l'émission de la facture et non au prix en vigueur lorsque l'utilisateur a consommé l'eau. Eau Secours montre que si le préjudice pour chaque abonné est faible (environ 330 francs par abonné sur cinq ans) ce système a abouti à une surfacturation pour un montant total de près de 3 millions de francs (AVRILLIER et DESCAMPS, *op.cit* : 218-219). L'opération proposée par Eau Secours consiste à proposer aux Grenoblois de retenir 10 % sur le montant à payer des factures. L'association lance un appel aux Grenoblois pour demander le remboursement des sommes trop perçues, mais peu de Grenoblois répondent à l'appel. Parallèlement à l'opération, un adhérent de l'association se saisit en justice sur ce motif. L'opération se soldera en 1999 par la condamnation de cette pratique en cassation, mais ceci alors que la municipalité Destot a déjà abandonné cette pratique. À noter également et de façon plus générale que cette pratique courante des délégataires a été condamnée de manière constante par la jurisprudence depuis 1947.

eau vers le budget général). Deux ans plus tard, la Cour des comptes étaye ce constat. L'institution constate que la pratique de transfert du budget eau vers le budget général qui est attestée depuis 1971 s'est aggravée à compter de 1990. Entre 1990 et 1993, le service d'eau potable a versé plus de 81,2 millions de francs à la commune. La Cour des comptes pointe le fait que le contrat de DSP a servi à redresser les comptes de la municipalité (COUR DES COMPTES, 1997 : 26). Dans ce contexte, Alain Carignon (qui est alors emprisonné) ne se représente pas aux élections municipales de juin 1995. Michel Destot (PS) est élu maire de Grenoble avec l'appui des écologistes sur les thèmes de la transparence et de l'intégrité (PRIGENT, 2006).

En fin de compte, le bilan des cinq années de gestion de l'eau avec la COGESE restera marqué par une augmentation forte du tarif de l'eau (+ 51 % entre 1990 et 1995) et par une diminution de l'investissement de renouvellement du patrimoine technique⁵⁸⁹. L'affaire Carignon aura donné lieu à plus de dix décisions de condamnations pénales. Ces décisions de justice vont considérablement affaiblir l'ensemble de la droite grenobloise et renforcer le poids des écologistes, perçus par un grand nombre d'habitants comme les « tombeurs de Carignon » et des militants de la transparence des affaires publiques locales.

Il faut également rappeler que ce scandale de corruption n'est pas un cas isolé à cette époque (cf. **chapitre 1**)⁵⁹⁰. Les années 1980 et 1990 sont marquées en France et en Europe par une collusion d'intérêts entre élus locaux et grandes firmes privées. Les maires voient dans la délégation de leurs services municipaux aux opérateurs privés un moyen de financer leurs grands projets urbains, de limiter l'augmentation des impôts, voire de s'enrichir personnellement. Grâce à ces contrats, les firmes ont l'assurance de faire d'importants bénéfices sur de longues périodes.

Dès l'élection du nouveau maire, celui-ci dénonce le contrat de la COGESE et décide en 1996 de transformer par voie d'avenants l'entreprise en Société des Eaux de Grenoble (SEG), une Société d'Économie mixte (SEM) détenue à 51 % par la ville et 49 % par la Lyonnaise des

⁵⁸⁹ Le tarif, comme dans tout contrat de DSP, n'est plus voté chaque année par le Conseil Municipal, mais est fixé à l'avance par l'entreprise avec des évolutions indicées. Ce changement facilite l'augmentation du prix puisque les élus n'ont plus à voter chaque année le tarif de l'eau devant le Conseil municipal. La connaissance du patrimoine et les investissements de renouvellement diminuent. La COGESE affecte à cette tâche un nombre moins important d'employés et une enveloppe financière moins conséquente que par le passé. Il est également intéressant de rappeler que durant les deux premières années de la DSP, la Lyonnaise a tenté d'imposer sans succès le traitement de l'eau à la ville de Grenoble. En effet, le traitement de l'eau devait permettre à l'entreprise de justifier auprès des usagers les augmentations importantes du prix prévues au contrat et de vendre à la ville de Grenoble des technologies associées. Un expert a été missionné au sein du service pendant un an. Il avait pour mission de trouver une faille technique permettant d'imposer le traitement. L'expert n'ayant pas trouvé de justification pour imposer le principe du traitement de l'eau, ce projet a finalement été abandonné.

⁵⁹⁰ Ainsi, un autre scandale éclate en 1993 au sujet de la délégation du service des eaux de Saint-Étienne. Cette affaire entraînera la démission du maire. En 1995, c'est la ville de Saint-Denis de la Réunion qui fait face à une affaire du même type.

Eaux. Jacques Chiron, un élu proche de Michel Destot est nommé président de la SEM⁵⁹¹. L'avenant au contrat COGESE qui matérialise l'évolution prévoit que l'exploitation restera sous-traitée à la Lyonnaise des Eaux jusqu'en 2014 par le biais d'une filiale créée pour l'occasion (détenue à 99 % par la Lyonnaise des Eaux) : la Société Grenobloise des Eaux et de l'Assainissement (SGEA). Le choix du maire est fortement influencé par la menace agitée par la Lyonnaise des Eaux de poursuites judiciaires à l'encontre de la ville de Grenoble pour enrichissement sans cause en cas de volonté de rupture anticipée du contrat⁵⁹².

Avec ce nouveau montage juridique, la ville de Grenoble se retrouve fortement endettée face à la Lyonnaise. La SEG cherche alors à améliorer sa situation financière en augmentant les ventes d'eau. L'entreprise démarché les services communaux producteurs d'eau de l'agglomération pour leur proposer de la vente d'eau en gros, mais également certaines communes adhérentes au SIERG ainsi que les grandes villes alentours à l'image de Lyon.

Avec la SEG, deux évolutions importantes sont à noter pour les Grenoblois. D'une part, le prix de l'eau baisse pour les Grenoblois et d'autre part, un comité des usagers est mis en place au côté du maire. Cependant, le choix de déléguer la gestion de l'eau à la SEG fait l'objet de fortes oppositions des élus écologistes et d'Eau Secours qui considèrent qu'il s'agit d'une poursuite du contrat antérieur permettant à la Lyonnaise de réaliser d'importants profits.

« Les prix avaient baissé avec Destot, mais c'est la Lyonnaise qui avait annoncé depuis Paris le nouveau prix de l'eau. C'est pour vous dire à quel point c'était remunicipalisé ! » (extrait d'entretien réalisé avec un militant de l'ADES).

Certains acteurs pointent la continuation d'un système d'intérêts croisés entre le nouveau maire de Grenoble et l'entreprise privée⁵⁹³. Le climat est tendu au sein de la municipalité avec des élus écologistes qui, bien qu'ils soient officiellement alliés au PS, votent contre toutes les délibérations concernant la SEM et n'hésitent pas à attaquer en justice les décisions de la majorité. Leur détermination conduit à l'annulation des tarifs SEG puis COGESE⁵⁹⁴.

⁵⁹¹ Il restera président du service d'eau jusqu'en 2001.

⁵⁹² Le moyen de pression de la Lyonnaise concernait les 300 millions d'euros de droits d'entrée versés par le groupe à la ville et qui n'avaient pas eu le temps d'être amortis. Voici quelques-unes des conditions qui ont été exigées par la Lyonnaise : - absorption par la DGEA de tout le personnel de l'ex-GOGESE ; - présidence de la SEG par un élu PS réputé proche de la Lyonnaise ; - bureau partagé entre le directeur de la SEG et l'ex-directeur général de la COGESE.

⁵⁹³ La Lyonnaise des Eaux intervient en 1997 dans le renflouement d'une *start-up* dont Michel Destot a été PDG de 1989 à 1995.

⁵⁹⁴ Le tribunal administratif de Grenoble annule en 1998 le contenu des délibérations de 1996 confiant la gestion de la SEG à la Lyonnaise. Le fondement de cette décision est que les avenants auraient dû être considérés comme de nouveaux contrats relevant de la procédure Sapin, ce qui aurait dû avoir pour conséquence une mise en concurrence du contrat liant la SEG à la Lyonnaise. L'ensemble des clauses

Outre l'action directe des élus de l'ADES, l'association Eau Secours porte également de nombreux combats entre 1995 et 2000. L'association dispose à cette époque d'un pouvoir de pression réel avec la centaine d'adhérents qu'elle fédère. Eau Secours mène des campagnes ciblées concernant différents points du nouveau contrat et critique fortement le système de rémunération de la SGEA qui est perçu comme étant favorable à l'opérateur privé⁵⁹⁵. Plus spécifiquement l'association mène des campagnes ciblées concernant différents points du nouveau contrat⁵⁹⁶.

Si la majorité des critiques portent sur le montage du contrat de gestion de l'eau, Eau Secours attaque également le fonctionnement du comité des usagers⁵⁹⁷. À cette époque, la dynamique Eau Secours prend de l'ampleur avec notamment la création de la Coordination nationale des Associations de Consommateurs d'Eau (CACE) sous l'impulsion des militants grenoblois et de quelques autres associations de consommateurs de la région Rhône-Alpes⁵⁹⁸.

2.1.3. Les années 2000

Les critiques nombreuses des choix effectués par la majorité PS en matière de gestion de l'eau et surtout les nombreux recours en justice et démarches diverses⁵⁹⁹ engagés par les élus écologistes précipitent la fin de la délégation de service. En effet, en 1998, à la suite de

réglementaires au contrat sont annulées ce qui le vide de sa substance (plus de tarif, d'abonnement, etc.). Puis en 1999, c'est le tarif de la COGESE pratiqué entre 1989 et 1995 qui est annulé par le tribunal administratif de Grenoble.

⁵⁹⁵ Cette rémunération est fondée « sur une prime fixe à l'abonné et sur une part du prix unitaire de l'eau au m³. Le contrat de délégation signé entre la SEG et la SGEA prévoit une augmentation régulière de la part du tarif attribuée à la SGEA, de 1997 à 2007, alors que dans le même temps le contrat d'affermage, signé entre la ville et la SEG, prévoit une baisse équivalente (0,22 F/m³) de la part de rémunération du fermier : la SEG (appartenant à 51 % à la Ville). Pour Eau Secours, la filiale de la Lyonnaise des Eaux s'enrichira au détriment de la collectivité » (PFLIEGER, 2001).

⁵⁹⁶ Entre 1996 et 1998, Eau Secours mène une opération intitulée « opération K'j ». Celle-ci vise à faire annuler la mention d'un coefficient d'indexation dans l'avenant au contrat de DSP et qui se traduit par une augmentation automatique du tarif de l'utilisateur lorsque la consommation d'eau baisse. En 1998 et 1999, une campagne de communication intitulée « on paie le juste prix », proteste cette fois contre le fait que le conseil municipal ait décidé en septembre 1998 de maintenir le tarif annulé la même année par jugement du tribunal administratif. L'opération consiste à inviter les Grenoblois à payer uniquement le prix pratiqué par la régie des eaux en 1989 actualisé avec la formule d'indexation retenue par les contrats de délégation de gestion. Environ 300 personnes participent à cette action.

⁵⁹⁷ Cinq points sont particulièrement ciblés : - le fait que le comité des usagers soit positionné auprès du maire et non placé auprès du service ; - l'absence récurrente de prise en compte des décisions du comité des usagers par les élus ; - la non-consultation du comité des usagers lors de la signature du contrat entre la SEG et la SGEA ; - le manque d'appui et de réactivité de la ville de Grenoble aux demandes du comité (absence de réponse à des demandes spécifiques) ; - un manque de transparence sur les données financières transmises au comité ; - le fait que la marge de manœuvre du comité est très faible dans le cadre d'un contrat qui ne permet pas de négociation directe, mais oblige à la passation d'avenants.

⁵⁹⁸ La CACE fédère à la fin des années 1990 près de 200 associations d'usagers de l'eau potable et de l'assainissement dans toute la France. Elle permet notamment par l'organisation des colloques annuels Aquarévolve de médiatiser les combats concernant le retour à une gestion publique et de faire pression sur les élus locaux.

⁵⁹⁹ Par exemple, une expertise contradictoire est organisée entre les élus écologistes et le directeur de la SEG sur le prix de l'eau.

l'annulation du tarif par le tribunal administratif, le contrat est officiellement dénoncé. Le maire décide de s'orienter vers un retour en régie. En 1999, la SGEA est absorbée par la SEG et le principe de retour en régie est voté le 20 mars 2000. La rupture du contrat avec la SGEA conduit à une indemnisation de la Lyonnaise des eaux à hauteur de 13 millions d'euros.

« Le résultat pour la ville de Grenoble a au final été très positif, car il y avait les versements originaux qui n'ont pas été comptabilisés. Ils avaient été amortis, mais ils n'ont pas été récupérés par la Lyonnaise. Et puis la Lyonnaise a perdu 86 millions dans l'affaire en perdant par une erreur stratégique sa minorité de blocage » (entretien avec l'ex-directeur général de la SEG).

Le choix est fait par la municipalité Destot de créer une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Celle-ci est mise en service à compter du 1^{er} janvier 2001. Une partie du personnel de la SEG rejoint alors la Régie des Eaux de Grenoble (REG) tandis que 25 employés rejoignent la régie communautaire d'assainissement⁶⁰⁰. Le choix d'une régie à personnalité morale permet une indépendance accrue par rapport à l'exécutif municipal. C'est également une solution qui permet de continuer la pratique du transfert de charge du budget de l'eau vers le budget général. En effet, la ville conserve la propriété des infrastructures et du foncier et perçoit à ce titre une redevance d'occupation du domaine public annuelle de la part de la REG. Le maire Michel Destot fait voter le 20 décembre 1999 le principe d'une redevance particulièrement élevée⁶⁰¹ qui montre la continuité d'une pratique plus que séculaire de financement des projets urbains par le budget de l'eau.

Outre le retour en régie, l'année 2001 est marquée par la réélection de Michel Destot à la mairie avec de nouveau l'appui des écologistes. Dans ce cadre, l'écologiste Vincent Fristot obtient la présidence de la REG. En 2002, un nouveau comité des usagers est mis en place sous pression d'Eau Secours⁶⁰². De 2002 à 2008, le nouveau service se construit progressivement. Un Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI) sur quatorze ans est réalisé dès 2002 et révisé en 2006. La REG obtient la certification ISO 9001. En 2005, une extension de la station contenant l'automatisme général de la REG est réalisée. La REG met en place une

⁶⁰⁰ La régie communautaire d'assainissement a été créée au 1^{er} janvier 2000 dans le cadre de la création de la Communauté d'Agglomération Grenoble-Alpes.

⁶⁰¹ Même si le montant de cette redevance n'était pas encadré lorsqu'elle a été votée ; on peut remarquer qu'elle est près de vingt fois supérieure au montant maximum qui sera fixé par le décret n°2010-1703 du 30 décembre 2010.

⁶⁰² Le retour en régie permet au comité de se prononcer sur le vote du budget, la politique d'investissement, le prix et les modalités de gestion politique du service. Le comité propose des formations à la gestion de l'eau pour les nouveaux membres. Il réalise des études approfondies sur différents sujets liés à la gestion du service (comptabilité, montages juridiques, etc.). Il traite également et de façon plus traditionnelle les thèmes de la protection des usagers, du règlement de service, etc. Le nouveau comité des usagers dispose désormais de moyens associés (enveloppe financière + moyens matériels + secrétariat) et est placé auprès de la REG et non plus auprès du maire. Ce comité se réunit à compter de cette date trois ou quatre fois par an. Il réunit une trentaine d'associations, syndicats et organisations de la société civile, dont une quinzaine de membres actifs.

politique ambitieuse alliant maîtrise des coûts⁶⁰³, prospective financière⁶⁰⁴, performance⁶⁰⁵, investissement patrimonial de renouvellement⁶⁰⁶, économies d'eau et transparence de la gestion. Quelques emplois sont créés et permettent d'internaliser des prestations antérieurement sous-traitées (informatique, données usagers, plombiers-canaliseurs, etc.) (AVRILLIER, 2013).

Le retour en régie n'est pas pour autant un fleuve tranquille. Dès 2001, des conflits entre élus socialistes et écologistes surviennent à propos du prix de l'eau, les écologistes souhaitant une diminution forte du prix de l'eau contrairement aux socialistes. En 2004, un conflit social éclate au sein de la REG⁶⁰⁷. Par ailleurs, durant la décennie 2000, l'association Eau Secours porte quelques combats tels que la réduction des frais d'accès pour les étudiants. Le comité des usagers permet quant à lui le rééquilibrage des prix entre petits et gros consommateurs.

Hors de l'agglomération grenobloise, la REG s'affiche comme un modèle de gestion publique de l'eau. Les élus écologistes vantent l'intérêt de la gestion publique, le prix de l'eau peu élevé, la qualité exceptionnelle de l'eau distribuée ou encore la participation citoyenne aux prises de décisions. Ils communiquent beaucoup au sujet du combat pour la remunicipalisation du service (en France et en Europe, mais aussi à l'étranger). Le modèle grenoblois est présenté au travers d'un discours très idéologique comme l'aboutissement d'un combat politique contre les multinationales, la marchandisation de l'eau et le néolibéralisme.

Il est intéressant de mettre ce discours à l'épreuve des faits en observant que le service grenoblois s'inscrit néanmoins dans un modèle davantage marchand (*full cost pricing*, droit privé, etc.) que non marchand (recours à l'impôt, fonctionnariat, internalisation d'un maximum de tâches, etc.)⁶⁰⁸. On peut également observer à compter des années 2000,

⁶⁰³ Le prix de l'eau a légèrement baissé avec le retour en régie (mais moins fortement que lors du passage à la SEG). Le prix de l'eau est ensuite resté stable en euros constants. En 2007, le prix de l'eau était de 0,92 € TTC/m³. La ville de Grenoble se vantait en 2005 d'être la ville qui distribue l'eau la moins chère des villes de France de plus de 100 000 habitants.

⁶⁰⁴ La prospective financière est réalisée sur vingt ans et les travaux sont planifiés de façon triennale.

⁶⁰⁵ La REG est certifiée ISO 9001 et ISO 14 000.

⁶⁰⁶ Le renouvellement annuel des équipements est triplé par rapport à l'époque COGESE.

⁶⁰⁷ Le problème concerne le système de rémunération des employés de l'époque et la diversité des salaires entre ex-employés de la SGEA et fonctionnaires territoriaux. Jusqu'à 70 % des employés sont en grève au plus fort de la crise. Un manager est embauché pour résoudre le conflit et devient dans la foulée directeur adjoint de la REG.

⁶⁰⁸ À l'appui de cet argument, on peut noter : - l'importance des objectifs de performance associés au service ; - une préoccupation certaine pour la défense des principes consuméristes ; - une organisation du travail flexible (les employés interviennent sur différentes missions) et de droit privé ; - une inscription du service dans une dynamique concurrentielle pour l'obtention de contrats de DSP ou de vente d'eau ; - un recours important à la sous-traitance (entretien et renouvellement des canalisations, interventions sur le réseau, etc.) et la faible possession de matériel en propre par la REG (véhicule, outils, etc.) ; - une tarification au coût réel (pratique des amortissements, de la réévaluation des actifs, etc.) incluant de nombreux tarifs annexes (frais d'abonnement, de

l'affirmation par la REG d'un discours très politique sur la qualité de l'eau distribuée à l'usager. L'eau est présentée comme étant une des meilleures eaux de France, une des seules à ne pas être traitée et à pouvoir être comparée aux grandes eaux de table françaises. Il est certain que la ressource en eau est d'une excellente qualité d'un point de vue physico-chimique et qu'elle est la mieux protégée de la région. Néanmoins, outre le SIERG, d'autres communes et syndicats disposent d'une eau de qualité peu ou prou équivalente dans l'agglomération et traitent pas ou peu l'eau avant distribution à l'usager⁶⁰⁹. De plus, on peut observer que d'un point de vue bactériologique, des pollutions sont constatées sur certaines parties périphériques du réseau grenoblois, mais elles sont dissimulées dans la communication faite à l'usager.

« En bout de réseau, je me rends compte que de temps en temps, il y a des petits problèmes de qualité de l'eau. Bien sûr, ils n'en parlent pas, mais il y a des bactéries qui se développent. Lors d'une analyse, ils ont trouvé 200 unités de bactéries revivifiantes dans le réseau » (entretien avec un élu d'opposition).

Il semble que cette stratégie de promotion de la qualité de l'eau vise au moins deux objectifs : - asseoir la supériorité de la REG sur le territoire et légitimer l'extension de la REG à des territoires périphériques ; - légitimer la dérogation préfectorale qui permet de ne pas traiter l'eau avant distribution et qui doit être fréquemment renouvelée.

En 2008, Michel Destot est réélu pour un troisième mandat à la mairie de Grenoble, mais cette fois avec l'appui du MODEM et sans l'appui des écologistes qui se retrouvent dans l'opposition. Un nouveau président de la REG est nommé en la personne d'Eric Grasset, ex-écologiste rallié au PS. Son action de 2008 à 2010 s'inscrit globalement dans la continuité du précédent mandat. Son mandat est notamment marqué par d'importantes négociations avec l'État au sujet de la remise en eau du Drac⁶¹⁰. En effet, la remise en eau fait craindre à la REG une altération de la qualité de l'eau distribuée par la REG. De nombreux essais et expertises vont être demandés par la REG pour s'assurer que ce projet ne menace pas la qualité de la ressource distribuée. Finalement, la remise en eau du Drac sera réalisée en 2015, une fois que tout risque concernant la qualité de l'eau aura été écarté.

résiliation, d'intervention, etc.). C'est également ce qu'évoque cet extrait d'entretien réalisé auprès d'un ingénieur du SIERG : « Grenoble est dans une logique beaucoup plus moderne entre guillemets. Ils sont dans une logique beaucoup plus comptable, économique et réglementaire : la DCE, le SPIC. Ils cherchent par tous les moyens à faire baisser les prix, à augmenter la performance économique ».

⁶⁰⁹ Ces communes ne disposent pas du même niveau de protection de la ressource en eau, mais la mise en avant systématique de la qualité de l'eau de Grenoble contribue à discréditer les ressources des autres services.

⁶¹⁰ La dérivation du Drac par le barrage de Saint-Georges-de-Commiers a pour conséquence qu'un tronçon du cours d'eau se trouve à sec la plus grande partie de l'année. Le cheminement du Drac n'est alors assuré que par un canal EDF et par la nappe souterraine. L'État se fixe à cette période comme objectif d'augmenter le débit réservé du Drac pour restaurer la continuité écologique du cours d'eau. Il est appuyé par la Commission Locale de l'Eau Drac-Romanche et par plusieurs associations écologistes.

En synthèse, on peut donc observer que la période 1980-2010 est une des plus complexes de l'histoire de la ville concernant la gestion de l'eau. Elle est marquée par un contexte d'incertitude très forte et par des jeux d'acteurs renouvelés au niveau local. Les éléments caractéristiques d'un tournant territorial de la gestion de l'eau sont clairement identifiés au travers : - des nombreuses mobilisations citoyennes engagées ; - des valeurs publiques mises en évidence par les acteurs locaux face aux discours néolibéral ; - de l'intérêt porté par les services et acteurs associatifs à la ressource en eau ; - de la création et du développement de nombreuses associations et collectifs d'habitants.

Cependant, l'analyse sur le temps long des dynamiques d'acteurs locaux permet de comprendre que le tournant territorial observé à Grenoble ne peut pas être dissocié des jeux de pouvoir entre acteurs politiques et visant la poursuite d'intérêts politiques ou économiques spécifiques. On observe ainsi que les associations citoyennes créées à cette époque et les mobilisations engagées ont pour la plupart été impulsées par les élus écologistes s'opposant à la municipalité Carignon. On peut y voir, derrière le discours officiel et citoyen sur la transparence de l'action publique et la gestion démocratique de l'eau, une stratégie politique des élus écologistes pour renforcer leur pouvoir au niveau local.

2.2. Le SIERG : entre modernisation et extension

« Le SIERG c'est une grande maison. C'est une histoire d'hommes. On met du temps à s'en rendre compte. C'est une idée. C'est une idée de mémoire. Les élus ils ont plus de 30 ans de maison, le président, ça fait 25 ans qu'il est là. Même, le directeur, il est là depuis plus de 13 ans. Les élus ne partent pas, ils sont cooptés. Il y a un attachement très fort à cette image. L'idée c'est de mettre en commun pour faire ensemble, et le faire de façon solidaire. L'idée c'est l'eau qui va structurer l'agglomération et permettre son développement » (extrait d'entretien).

2.2.1. Les années 1980

En 1979-1980, le SIERG entame une phase de modernisation. Elle se concrétise par : - la création de la Société des Eaux de la Région Grenobloise et d'Assainissement du Drac Inférieur (SERGADI)⁶¹¹ en 1979, une Société d'Économie mixte (SEM) qui devient

⁶¹¹ La SERGADI est une Société d'économie mixte dont l'actionnaire majoritaire était le SIERG (à plus de 80 %). Cette SEM a été créée pour mettre le SIERG en conformité avec la législation. En effet, jusqu'à cette période le SIERG intervenait souvent pour le compte des communes en matière de distribution de l'eau sans en avoir officiellement la compétence. Le passage en SEM oblige à une rigueur juridique accrue dans les relations du syndicat avec les communes adhérentes. Chaque intervention est désormais officialisée par un contrat écrit. Il est intéressant de rappeler que la SERGADI a au départ une culture de service public assez forte. Elle est composée d'anciens employés des services communaux. Autre fait marquant, la SERGADI internalise un maximum de prestations et fait peu appel aux prestataires privés, et ce, contrairement à la REG.

l'opérateur officiel du SIERG ; - la création d'un périmètre de protection des captages de 330 hectares (adoption par arrêté préfectoral en 1979 et 1982 des Déclarations d'Utilité Publique (DUP) de Pré-Grivel et de Jouchy) ; - l'inauguration en 1980 d'un puits à drains rayonnants, Jouchy II, d'un débit d'exhaure installé de 800 litres par seconde⁶¹².

La SERGADI permet ainsi de régulariser la situation du SIERG qui jusqu'ici réalisait des prestations, voire l'exploitation de la distribution de l'eau pour les communes (ce que le SIERG appelait alors, la « gestion complète »), sans en avoir la compétence. Néanmoins, pour des raisons conjoncturelles, l'activité de la SERGADI demeure réduite durant la décennie 1980 (quittancement, prestations informatiques, etc.).

Le SIERG rompt à cette époque avec l'image de syndicat familial qu'il renvoyait jusqu'alors. Il devient un service public professionnel d'envergure comptabilisant une centaine de salariés au total (en incluant les effectifs de son opérateur).

« À l'époque, c'était beaucoup plus familial. Aujourd'hui, le SIERG, c'est une entreprise. Avec la législation d'aujourd'hui telle qu'elle est, on est obligé de marcher dans ce sens-là. À l'époque si la commune avait un besoin, on pouvait s'arranger. Le SIERG intervenait pour la distribution dans notre commune. Par exemple, pour la construction de notre réservoir communal, c'est le SIERG qui avait négocié l'emprunt. Nous, on remboursait l'emprunt au SIERG. On n'aurait jamais pu emprunter nous-mêmes, notre commune est trop petite. Aujourd'hui ça ne pourrait plus se faire ce genre de choses. C'était l'époque » (entretien réalisé avec le maire d'une commune de 700 habitants adhérente au SIERG).

Entre 1985 et 1988, le SIERG construit de nouveaux bureaux, en transférant son siège dans le quartier récemment construit de la Villeneuve à Échirolles. La même année, le syndicat élabore un modèle mathématique des nappes de Jouchy, Pré-Grivel et Oz-en-Oisans (SIERG, 2007 : 110).

Parallèlement à cette modernisation du syndicat, le SIERG poursuit son expansion. Les communes de Crolles et de Saint-Barthélémy-de-Séchilienne (en 1979), puis du Versoud (en 1980) et de Corenc (1987) adhèrent au SIERG. À noter que l'adhésion de Crolles n'est au départ pas justifiée par un manque d'eau (la commune ne bénéficiera de l'eau du SIERG qu'en 1990), mais par des raisons politiques, le maire de Crolles, Paul Jargot, étant un élu PCF proche du président Bertrand.

Cette période est également marquée par un certain nombre de problématiques concernant la ressource en eau. On observe tout d'abord une augmentation très forte des besoins en eau

⁶¹² Le puits Jouchy II marque une évolution majeure. Ce puits mis en service en 1980 fournit à compter de cette période et à lui seul 50 à 60 % de la production totale du SIERG.

des industriels et notamment des industries chimiques situées à Pont-de-Claix et à Jarrie. Ainsi la consommation industrielle quadruple entre 1977 et 1988 (DUCOS, 1992). Ensuite, deux centrales EDF sont mises en service sur la Romanche en 1983 (Saint-Guillerme II) et 1985 (Eau d'Olle). L'augmentation de la consommation industrielle et les aménagements hydroélectriques impactent la nappe du SIERG, mais sans pour autant mettre en danger la capacité de production du syndicat. Surtout, en 1981, l'entreprise nationale porte un grand chantier visant à détourner la quasi-totalité de la Romanche en creusant un tunnel sous Belledonne pour la faire arriver au Versoud. Ce chantier menace directement la ressource en eau du SIERG. Le président Georges Kioulou mobilise élus et habitants autour d'une opération intitulée : « Sauvons notre eau. Agissons ! ». Il convainc même le nouveau maire de Grenoble de réadhérer au SIERG pour défendre la ressource en eau du syndicat. Au bout de cinq années d'une très forte mobilisation, le projet est finalement abandonné par EDF en 1986.

« À l'époque, Kioulou ne s'entendait pas trop mal avec Alain Carignon le maire de Grenoble. Le SIERG était vraiment en grande difficulté avec ce projet de tunnel sous Belledonne pour faire une usine hydroélectrique. L'appui de Grenoble au SIERG, ça a compté. Ça faisait 400 000 habitants, ça faisait un vrai poids ! C'est pour ça que Grenoble a réadhéré en 1984. Mais c'était juste symbolique... » (extrait d'entretien).

« On a mis des années à discuter avec EDF. Au début du SIERG, le grand méchant loup c'était EDF avec Romanche-Isère. EDF avait le projet titanesque d'un tunnel sous Belledonne pour dériver la Romanche et la faire arriver au Versoud. L'idée c'était de turbiner le barrage de Grand Maison. Les élus se sont battus, ils ont beaucoup manifesté. Tout le monde dit encore aujourd'hui que c'est grâce à nous que ça ne s'est pas fait. Mais heureusement, ça a bien changé. Aujourd'hui, EDF est un vrai partenaire pour le SIERG » (entretien réalisé avec un cadre du SIERG).

2.2.2. Les années 1990

L'année 1989 est pour le SIERG comme pour Grenoble, une année de changements importants.

Tout d'abord, Georges Kioulou, qui était membre du comité syndical depuis quarante-deux ans et président du syndicat depuis vingt-six ans, cède son siège à Claude Bertrand⁶¹³, un élu communiste de la ville d'Échirolles. Ces élections municipales conduisent à un

⁶¹³ Plus précisément, Claude Bertrand a été vice-président du SIERG et représentant de la commune de Saint-Martin-d'Hères de 1977 à 1983, puis à compter de cette date (et jusqu'à son élection à la présidence du syndicat) vice-président et représentant de la commune d'Échirolles. Claude Bertrand gagne sa légitimité en convainquant du risque (réel ou supposé) d'une délégation du SIERG au privé que rendrait possible le candidat successeur naturel de Georges Kioulou et proche d'Alain Carignon.

renouvellement politique important des élus, entraînant un certain flottement dans l'organisation du syndicat.

L'année 1989 est également celle d'une sécheresse exceptionnelle (la plus forte à l'échelle du bassin grenoblois depuis le début des mesures en 1880) qui dure trois ans⁶¹⁴. Cette sécheresse conduit à une pénurie d'eau importante dans certaines communes et va avoir pour conséquence l'adhésion de la commune de Villard-Bonnot au SIERG en 1990 et la réalisation d'un maillage de sécurisation avec le SIEC. Les maires communistes de Crolles et de Villard-Bonnot font aussitôt bloc pour obtenir le plus rapidement possible une desserte en eau de leurs communes par le syndicat. L'urgence de la demande de Crolles est appuyée par le fait qu'à la fin des années 1980, les entreprises SGS-Thomson et CNET (France Telecom) émettent le projet de construire une usine sur la commune tout en conditionnant l'implantation de celle-ci à l'existence d'une desserte en eau en quantité et de qualité suffisante⁶¹⁵. En effet, les besoins très importants en eau de l'entreprise nécessitent des investissements d'envergure pour le syndicat. Le SIERG mandate le bureau d'études « Etudes et Projets » pour réaliser le projet de raccordement des communes du Grésivaudan. La desserte en eau est réalisée en 1991.

« On avait pris un peu de marge suivant les habitudes du SIERG. Le SIERG, c'est typiquement cela. On dit banco, tu signes, on te fournit de l'eau. Le projet de Crolles a endetté toutes les communes du SIERG avec près de 70 millions d'euros d'investissement. Ça a coûté pendant des années aux communes du SIERG, mais maintenant ça leur rapporte. C'est aussi ça le SIERG » (entretien réalisé avec le directeur technique du SIERG).

Trois ans plus tard, un second projet industriel voit le jour sur la commune de Bernin, située à proximité de Crolles⁶¹⁶. Le SIERG accepte le raccordement de l'entreprise sur son réseau. L'entreprise Soitec est raccordée au syndicat en 1997. Dans la suite de ces projets, deux réservoirs de 8 000 m³ chacun sont créés en 1993 et en 1998 sur les communes de La Tronche et de Crolles pour renforcer l'adduction d'eau sur la branche Grésivaudan. Avec ces projets, le SIERG prolonge son réseau de près de 22 km vers les communes du Versoud, de Crolles, de Villard-Bonnot puis de Bernin et augmente ses ventes d'eau de plus de 20 %.

⁶¹⁴ Cette sécheresse ne produit pas de difficulté majeure pour le SIERG. Comme le rappelle Benoît Ducos, cela s'explique principalement par le fait que la nappe de la Romanche dispose d'un régime hydrologique favorable grâce à son alimentation par une rivière glaciaire à niveau glaciaire qui bénéficie du soutien important de la fusion glaciaire et qui est très peu sollicitée par l'évapotranspiration (DUCOS, 1992 : 68).

⁶¹⁵ Ce projet vise la réalisation et l'exploitation sur la commune de Crolles d'un centre de Recherche & Développement sur les technologies silicium submicroniques.

⁶¹⁶ L'entreprise Soitec, spécialisée dans la conception et la production de matériaux semi-conducteurs, se développe et a également très rapidement besoin d'un approvisionnement en eau important.

Parallèlement à ce développement industriel, le SIERG poursuit son expansion domestique principalement sur les versants des montagnes. Le syndicat répond ainsi favorablement aux demandes des communes de Jarrie et de Saint-Martin-le-Vinoux de desservir les hauts services (c'est-à-dire les quartiers ou hameaux montagnards isolés) et installe pour ce faire des systèmes de pompes et des stations de relevage⁶¹⁷.

Un autre projet important concerne l'expansion du réseau du SIERG vers le nord-ouest de l'agglomération grenobloise. Ce projet imaginé en 1994 vise en premier lieu à desservir la commune de Veurey-Voroize (1 200 habitants à l'époque). Le projet présenté par le SIERG consiste à surdimensionner largement le réseau en installant une conduite d'un diamètre 500 mm dans l'objectif d'un jour, desservir les communes alentours, voire Voiron et sa région. L'objectif est ici fondamentalement politique. Le SIERG souhaite, grâce à la pose de cette canalisation, imposer durablement la dépendance technique des communes du nord de l'agglomération et faire ainsi tache d'huile. Après des retards de mise en œuvre du fait du blocage des subventions par le Conseil Général de l'Isère et l'Agence de l'Eau, l'adduction en eau de Veurey est finalement réalisée en 2001⁶¹⁸.

Ces différents projets marquent pour le SIERG le début d'une gestion politique du syndicat. Le président Claude Bertrand, tout en défendant les principes fondateurs du Conseil National de la Résistance (CNR) de solidarité et de progrès, cherche à développer fortement l'activité du SIERG et de sa SEM. L'objectif, semble être comme à Grenoble et dans de nombreuses villes à cette époque, de permettre le financement de projets politiques par la vente d'eau⁶¹⁹. On observe aussi qu'à compter des années 1990, le Comité du SIERG s'agrandit pour compter près de 17 vice-présidents rémunérés. Chaque séance du Comité syndical s'accompagne de buffets et de temps conviviaux entre élus qui permettent de souder

⁶¹⁷ Cependant, le syndicat ne répond pas favorablement à l'ensemble des demandes. Par exemple, le SIERG choisit une autre solution pour desservir les 600 habitants de la commune de Quaix-en-Chartreuse, commune qui était gérée jusque-là sous forme de solidarité hydrique communautaire à dominante publique. Le syndicat propose à la collectivité de la raccorder sur les sources de la commune voisine de Sarcenas et d'en assurer la gestion.

⁶¹⁸ Le projet ne reçoit pas un accueil favorable du Conseil Général de l'Isère et de l'Agence de l'Eau du fait de son surdimensionnement. Les subventions au projet sont bloquées. Un second projet est présenté en 1998 par le SIERG lors du colloque anniversaire des cinquante ans du syndicat. « Notre syndicat aimerait maintenant prolonger son réseau vers le nord afin de servir en direct, et non plus en gérant leurs sources, ses communes adhérentes de Noyarey, Veurey-Voroize. C'est un projet important. Nous ne le ferons qu'avec le soutien du Conseil général et de l'Agence de l'Eau. Nous aimerions à cette occasion réaliser le maillage avec le réseau du Voironnais. Il n'a pour l'instant pas besoin d'eau supplémentaire, mais il convient, en ce domaine, de penser à trente ans. Nous pourrions, de la sorte, nous suppléer mutuellement en cas de pépin » (Extrait d'entretien du président du SIERG, SIERG, 2007). Le président Claude Bertrand précise qu'il souhaite démarrer les travaux l'année suivante. Ce second projet reçoit cette fois un accueil favorable du Département, mais pas de l'Agence de l'Eau qui bloque de nouveau ses financements pour les mêmes raisons en les conditionnant au résultat d'une étude sur la sécurité en alimentation potable de la région grenobloise. Finalement, le président du SIERG arrive à convaincre l'institution en insistant sur l'urgence de la situation de la commune de Veurey-Voroize qui fait face désormais en plus des problèmes qualitatifs à des problèmes quantitatifs. Les travaux sont lancés à la fin des années 1990.

⁶¹⁹ Cette pratique sera interdite à partir de la loi sur l'eau de 1992 qui impose le principe de « l'eau paie l'eau ».

durablement l'alliance des petites communes périphériques (de gauche comme de droite) au sein du SIERG.

À cette époque, on assiste également au renforcement de la dynamique entrepreneuriale et concurrentielle de la SERGADI sous l'effet conjugué de l'action du président et de la loi SAPIN (qui paraît en 1993)⁶²⁰. En effet, dès 1990, la SERGADI développe fortement son activité. Puis, le 31 août 1993, les élus du SIERG décident la délégation d'une partie de l'activité de la SEM SERGADI à la Compagnie des Eaux du Dauphiné (CED) SERGADI, une filiale du Groupe Générale des eaux. De 1993 à 1997, la société connaît des pertes cumulées et un déficit exceptionnel en 1996. Les élus du SIERG décident de dénoncer le contrat qui lie la SEM SERGADI à la CED SERGADI le 9 octobre 1997. La SEM SERGADI reprend alors le personnel du délégataire, multipliant ainsi par trois le personnel de la SERGADI. Cependant, la Générale des Eaux décide de poursuivre la SERGADI en justice pour rupture anticipée du contrat. Dès l'année suivante, avec le retour d'une activité exclusivement en régie, la situation évolue favorablement pour la SEM qui ne doit plus partager sa marge bénéficiaire avec le délégataire. La Cour d'appel de Grenoble rend sa décision le 31 mars 2004 et condamne la SERGADI à indemniser le délégataire. Néanmoins et malgré cette condamnation, les comptes de la SEM demeurent bénéficiaires⁶²¹. La société poursuit une croissance forte jusqu'aux années 2000.

Concernant enfin les enjeux sur la ressource en eau et les conflits SIERG-EDF, la décennie 1990 ne fait pas exception à la règle. En 1994, un nouveau projet hydroélectrique sur la Romanche menace le SIERG. Le titre de cet article des Affiches de Grenoble et du Dauphiné daté du 25 mars 1994 en témoigne : « L'alimentation en eau potable de 200 000 habitants de l'agglomération grenobloise menacée par un projet hydroélectrique d'EDF ». Cette fois, le combat n'est pas mené directement par le SIERG, mais par une association créée pour l'occasion par un conseiller municipal d'Échirolles et qui prend le nom d'Association Intercommunale de Défense de l'Eau (AIDE). Une nouvelle fois, l'histoire se répète et le projet est finalement abandonné par EDF après une mobilisation importante des acteurs au niveau local.

⁶²⁰ Cette loi institue une procédure de publicité et de mise en concurrence obligatoire préalable à la signature des contrats, qui s'impose à la SERGADI.

⁶²¹ La bonne santé de l'entreprise semble s'expliquer également par l'effort qui a été demandé au personnel sur les années 1997-1998 afin que l'entreprise puisse relancer son activité.

2.2.3. Les années 2000

Au début des années 2000, le SIERG atteint sa taille maximale, fédérant 36 communes et près de 220 000 habitants.

Dans ce contexte, les années 2000, 2001 et 2002 sont marquées par une forte augmentation de la consommation d'eau de ST Microelectronics (Crolles) et de Soitec (Bernin) en raison de leurs développements industriels. Ainsi, durant les dix premiers mois de l'année 2003, l'augmentation de la consommation des communes de Crolles et de Bernin atteint respectivement 40 % et 50 %. L'épisode caniculaire qui survient en juin ne permet plus au SIERG de répondre à la demande en eau de l'ensemble des communes adhérentes. Afin d'éviter un risque de pénurie, le syndicat achète en juin et juillet, 700 000 m³ d'eau à la REG (fournis grâce aux maillages de sécurisation) pour alimenter les communes de la branche ouest ainsi qu'Échirolles, Saint-Martin-d'Hères et Eybens.

Suite aux critiques de certains élus et de la société civile concernant la capacité de production d'eau du SIERG, le syndicat publie une tribune en octobre 2003 qui écarte tout problème lié à la ressource en eau du syndicat et qui appuie en même temps le projet de doublement de l'adduction d'eau vers le Grésivaudan⁶²². La pénurie d'eau de 2003 est utilisée comme une ressource pour le SIERG afin de légitimer son projet d'extension. Cependant, ce projet de doublement de conduite ne sera jamais réalisé suite à sa contestation par un collectif citoyen, le Collectif Eau de la Région Grenobloise (COERG)⁶²³.

Par contre, du fait de cette crise et d'autres enjeux concomitants (demande croissante en eau des industriels et remarques de la Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS) sur le manque de sécurisation du réseau⁶²⁴), le SIERG réfléchit à partir de 2004, à l'installation d'un surpresseur réversible sur la commune de Champagnier. Il s'agit de pouvoir doubler la fourniture d'eau sans avoir à construire de nouvelles conduites ainsi

⁶²² Le syndicat avance des explications d'ordre exclusivement technique à la crise. Il indique tout d'abord que s'il y a eu problème, c'est avant tout parce que l'augmentation de la consommation industrielle des deux communes susvisées était prévue pour 2004 et non pour 2003. De ce fait, le syndicat n'a pas eu le temps de renforcer les capacités du réseau de la branche Grésivaudan à temps. Par ailleurs, deux autres arguments sont mis en avant : - l'installation en urgence d'un surpresseur durant la crise a permis immédiatement d'améliorer le transit d'eau dans le réseau ; - le SIERG a pu assurer parallèlement sur sa branche sud, le secours des communes alimentées en eau par le SIEC. Le SIERG écarte ainsi tout problème lié à la ressource en eau. « Les ressources du SIERG ne sont pas en cause, seule la capacité de transit du réseau en direction du Grésivaudan est limitée » (Lettre du SIERG n°5, octobre 2003).

⁶²³ Ce point est abordé plus précisément dans le dernier paragraphe de cette **section 2**.

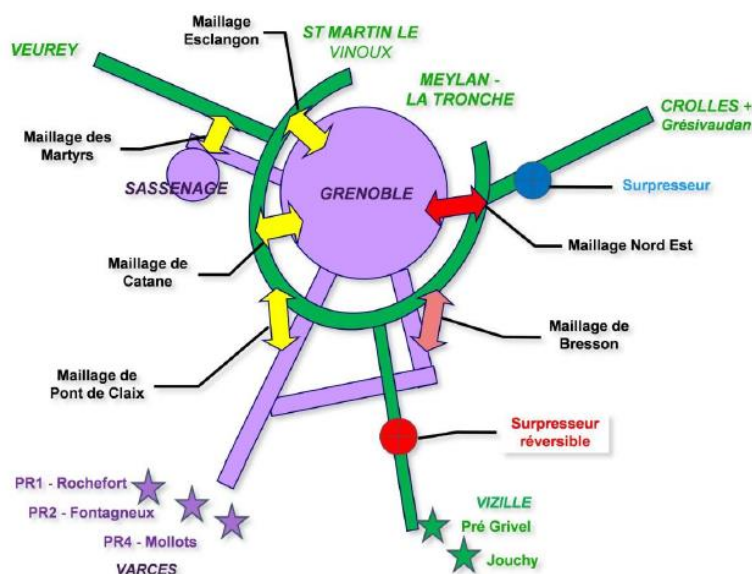
⁶²⁴ Des maillages de secours existent entre le SIERG et la REG depuis la fin des années 1970 et une convention de secours a été signée entre les deux services en 1976. En 2000, sous pression de la DDASS, des essais de secours mutuel sont réalisés. Ils montrent des difficultés importantes côté SIERG pour assurer le secours de Grenoble au-delà de 36H00. Ils mettent également en lumière que la REG ne peut pas sécuriser par gravité le sud de l'agglomération (c'est-à-dire les communes de Vizille, Notre-Dame-de-Mésage, Saint-Pierre-de-Mésage, Champ-sur-Drac et Montchaboud) du fait d'une trop faible pression du réseau.

que d'assurer un secours mutuel entre le SIERG et la REG sur l'ensemble du réseau. Ce surpresseur est mis en service en 2008. À noter également que d'autres investissements infrastructurels sont réalisés à la fin des années 2000. En 2009, des instruments de télésurveillance sont aménagés sur le réseau du SIERG afin d'assurer un contrôle en temps réel. En 2010, le bâtiment dans lequel sont installés les bureaux du syndicat est entièrement rénové dans une démarche de performance environnementale (consommation énergétique, etc.). Enfin, cette même année les statuts du SIERG sont entièrement revus pour les mettre en conformité avec la loi sur l'eau de 2006. Le principe de représentation égalitaire de toutes les communes, quel que soit leur poids démographique, est une nouvelle fois réaffirmé. À cette occasion, la REG sort du SIERG sur pression du syndicat. En effet, les nouveaux statuts du SIERG ont donné un droit de veto à la REG sans que la régie contribue financièrement au syndicat, ce qui était inconcevable pour le président du SIERG. De plus, la Communauté de l'Eau Potable (CEP) est alors en cours de constitution et elle apparaît comme l'instance privilégiée pour coordonner les acteurs de l'eau. De ce fait, la présence de la ville de Grenoble au sein du SIERG ne se justifiait plus.

La décennie 2000 est également marquée par une politique de sécurisation et de maillage intercommunal entre le SIERG et la REG, mais aussi avec les communes autonomes disposant de leurs propres ressources en eau. Par exemple, une sécurisation de secours est réalisée avec la commune de Seyssins au milieu des années 2000.

La **figure 4.2.2** présente un schéma simplifié des interconnexions entre le SIERG et la REG.

Figure 4.2.2. Schéma simplifié des interconnexions entre le SIERG et la REG à la fin des années 2000.



Source : Rapport d'activité 2015 de la SPL Eaux de Grenoble-Alpes : 100

Cette politique se concrétise par la signature en 2007 d'une convention entre le SIERG et EDF pour pallier d'éventuelles situations de pénurie d'eau. Pour la première fois, EDF devient un partenaire du SIERG et non plus une des principales menaces pour le syndicat.

Un autre élément important concerne la mise en place d'un pôle communication puissant au sein du SIERG. Il s'agit pour le syndicat d'asseoir la légitimité de son organisation face à la REG qui bénéficie alors d'une grande visibilité internationale dans le contexte de remunicipalisation. Le syndicat met en avant la qualité exceptionnelle de l'eau qu'il distribue, les valeurs publiques qu'il défend (solidarité entre communes adhérentes, gestion publique, matériaux français, etc.) et la capacité du syndicat à répondre aux enjeux contemporains (développement durable, gestion patrimoniale, réactivité, maîtrise du coût, solidarité urbain-rural, etc.)⁶²⁵.

Enfin, le SIERG se dote en 2008 d'un comité consultatif qui se réunit au moins deux fois par an et auquel participe, outre les membres du Comité syndical du SIERG, des représentants de la société civile et au premier rang desquels les militants de l'association Eau Secours et du COERG. Cette visibilité extérieure et transparence renforcée du SIERG auprès des usagers tranche avec le passé.

« Le SIERG avant, c'était on ne communique pas. On ne dit jamais qu'il y a des risques. On travaille tout seul. Ça a beaucoup changé. De toute façon, on n'a plus le choix. Le jour où on perd la confiance de l'Agence Régionale de Santé, on est obligé de chlorer. Il ne faut pas oublier que l'on n'a le droit qu'à une dérogation. On n'a pas le droit à l'erreur. Le développement de la communication au SIERG s'est fait en plusieurs étapes. Au départ, c'était on va mieux communiquer auprès de nos adhérents. Puis, on s'est dit, on va communiquer directement auprès des abonnés. Le principal problème, c'est la limitation de notre compétence à la production. Des fois ça crée des cafouillages, les habitants nous appellent pour des problèmes de compteurs et on est obligé de les renvoyer sur la commune » (extrait d'entretien).

Un seul projet est porté par le SIERG durant la seconde moitié de la décennie 2000. Il s'agit de la desserte de la commune de Vaulnaveys-le-Haut qui gérait jusqu'alors ses propres sources, mais faisait face à des problèmes de manque d'eau et de faible qualité de l'eau. Ce

⁶²⁵ Cette politique de communication passe par plusieurs outils. Le site Internet, refait au milieu des années 2000, regroupe des données politiques, techniques et financières exhaustives et très souvent actualisées (délibérations prises par le syndicat, description du réseau, histoire du syndicat, etc.). Le syndicat crée également une lettre d'information intitulée « De source sûre » à compter de 2002. Cette lettre trimestrielle diffusée à l'origine en 2 000 exemplaires est imprimée à compter de 2007 à 85 000 exemplaires et est distribuée à l'ensemble des habitants des communes adhérentes au SIERG. Par ailleurs, en 2004, le SIERG fait de son eau une marque officielle déposée à l'Institut National de la Propriété Industrielle (INPI) intitulée : « l'eau naturellement pure ». Enfin, une charte en cinq engagements est également proposée par le syndicat en 2006 et est signée par ses communes adhérentes. Les cinq engagements du SIERG sont les suivants : 1 - S'assurer de la plus grande sécurité et de la qualité totale de l'eau avec laquelle le SIERG approvisionne les communes ; 2 - Contribuer à la protection de la nature en lui rendant une eau propre ; 3 - Aménager dans le respect de l'environnement et de la maîtrise des nuisances ; 4 - Sensibiliser les habitants à une bonne gestion des ressources en eau ; 5 - Garantir un prix de fourniture de l'eau le plus juste, accessible à tous les habitants (source : <http://www.sierg.org/292-une-charte-en-cinq-engagements.htm>).

projet, très coûteux pour le SIERG, car nécessitant un relevage de l'eau par un système de pompage, s'inscrit de nouveau dans la logique politique d'extension du SIERG à plus long terme. Il s'agit en construisant une canalisation d'adduction surdimensionnée de rendre la solution du SIERG indispensable dans le futur pour les communes non encore raccordées au syndicat. La canalisation est construite et pensée afin de pouvoir être prolongée dans le futur jusqu'aux communes de Vaulnaveys-le-bas et de Saint-Martin-d'Uriage. Une seule commune vote contre cette nouvelle extension du SIERG en Conseil syndical. Cependant, en dehors du syndicat, quelques protestations se font jour. Le président du SIEC y voit une menace pour l'avenir de son syndicat et vit mal l'extension du SIERG à la périphérie proche de son territoire.

« L'autre fois, je me suis fâché à l'inauguration du premier tuyau, parce que "l'eau naturellement pure du SIERG", je veux bien, mais une "eau naturellement pure" qui arrive naturellement à Vaulnaveys-le-Haut, alors là, il faudrait m'expliquer comment elle arrive naturellement à remonter ! C'est pourtant ce qu'ils ont écrit dans la plaquette de communication ! J'ai écrit au président du SIERG et j'ai proposé un truc qui me semblerait normal dans une grande agglomération, c'est la priorité de l'eau qui descend sur celle qui remonte. Vaulnaveys, on aurait très bien pu l'alimenter avec l'eau du SIEC, d'ailleurs ils empruntent même un de nos tuyaux, on a une convention. Et nous, on a du mal à vendre notre eau ! Alors que l'on a une super eau, on a toutes les qualités qu'il faut. On est absolument excellents, on a juste un tout petit souci de trop bonne conductivité » (entretien réalisé auprès du président du SIEC).

La SEM SERGADI continue son expansion au début des années 2000 avec douze nouvelles embauches en 2001. À la fin des années 2000, l'entreprise locale est composée d'une cinquantaine d'agents. Cependant à compter du milieu des années 2000, la SEM est en difficulté, principalement du fait de problèmes de gestion internes à l'entreprise. La SEM perd plusieurs contrats et est en déficit récurrent à la fin des années 2000. Ce n'est qu'avec l'arrivée d'un nouveau directeur en 2011 que l'entreprise renoue avec les bénéfices.

On peut encore rappeler que le SIERG a porté à la fin des années 2000 un combat important contre la construction d'une station d'épuration concernant quatre communes situées en amont des captages du SIERG et représentant environ 10 000 habitants⁶²⁶. La mobilisation du SIERG contre ce projet s'explique par le risque identifié par le syndicat de pollution des captages en cas de dysfonctionnement ou de débordement de la station d'épuration⁶²⁷. On

⁶²⁶ La décision de créer la station d'épuration de Livet-Gavet, imposée par le préfet, visait à mettre en œuvre une solution en matière d'assainissement pour ces communes qui rejetaient jusque-là leurs eaux usées directement dans la Manche.

⁶²⁷ Le SIERG a ainsi défendu une autre solution consistant à raccorder ces communes sur la station d'épuration de l'agglomération grenobloise, Aquapole. La mobilisation du SIERG à l'encontre du projet s'est matérialisée

observe ainsi une logique de défense à tout prix de la qualité des ressources en eau assez semblable au SIERG et à la REG. Cependant, et malgré une mobilisation sur plusieurs années et un recours en justice, le préfet n'est pas revenu sur sa décision et la station a été construite.

En synthèse, on peut donc observer que pour le SIERG la période 1980-2010 est celle de l'extension du réseau⁶²⁸, de la modernisation du syndicat et de sa gestion qui se fait principalement en fonction d'intérêts politiques locaux. Du fait du contexte troublé de la gestion de l'eau à Grenoble, il semble que le SIERG ait fait le choix de raffermir son organisation et d'affirmer fortement sa place d'acteur majeur de la gestion de l'eau dans l'agglomération. On peut y voir une stratégie politique forte du SIERG en tant qu'institution de s'afficher comme contre-pouvoir à la ville-centre. C'est également une stratégie personnelle du nouveau président SIERG. L'analyse sur le temps long des dynamiques d'acteurs locaux permet en tout cas de comprendre que cette évolution du SIERG ne peut pas être dissociée de l'analyse des jeux de pouvoir entre acteurs politiques.

« Aujourd'hui le SIERG, c'est encore de la politique. L'enjeu politique, il dépasse la question de l'eau. C'est un enjeu politique politicien, de rapport de pouvoir, d'argent, relatif aux luttes entre Grenoble et les communes » (extrait d'entretien).

Enfin, le tournant territorial de la gestion de l'eau est peu perceptible au SIERG jusqu'au début des années 2000. Seuls les acteurs politiques semblent présents. À partir de cette période, on observe néanmoins une affirmation des dynamiques citoyennes et une réaffirmation des valeurs publiques du syndicat qui va s'accroître progressivement.

La **carte 4.2.1.** présente l'étendue du réseau du SIERG en 2010.

par une pétition, plusieurs manifestations et par le financement par le SIERG d'une contre-étude concernant la solution alternative de raccordement sur Aquapole.

⁶²⁸ Entre 1991 et 2001, le réseau d'eau du SIERG gagne 40 km pour atteindre 102,5 km.

Carte 4.2.1. Le réseau d'adduction du SIERG en 2010



Source : <http://www.sierg.org/6-le-reseau-d-adduction-d-eau.htm>

2.3. Les petits syndicats et communes de l'agglomération : déclin des solutions microlocales, mais prégnance de la gestion publique

2.3.1. La situation des petits syndicats

Durant la période 1980-2010, la situation des syndicats hors SIERG évolue peu. Une exception est le cas du syndicat des Mansardes qui arrête son activité en 1998 du fait du raccordement de la commune d'Eybens sur le réseau du SIERG. De façon générale, on observe tout de même un certain nombre d'événements qui mettent en lumière une fragilité des ressources en eau des petits syndicats.

L'évolution du SIED est avant tout caractérisée par la délégation du service d'eau à la SAUR par le biais d'un contrat de gérance en 1990. Par ailleurs, deux difficultés importantes liées à la ressource et au milieu naturel viennent perturber l'équilibre du SIED : - la sécheresse de 2003 conduit à une pénurie qui oblige certains quartiers à recourir à un approvisionnement en eau par camions-citernes ; - en 2006, un glissement de terrain menace de faire céder la conduite principale du SIED, ce qui conduit les élus à mener une réflexion approfondie sur les possibilités de sécurisation du réseau. Enfin, le contentieux entre le SIED et les entreprises productrices d'hydroélectricité⁶²⁹ se poursuit, ce qui a pour conséquence un accroissement important de l'endettement du syndicat menaçant son équilibre financier. Durant cette période, le service fédérant des communes « de droite » demeure isolé du reste de l'agglomération dans le contexte des années Carignon qui est marqué par une fragmentation forte des communes en fonction de leurs couleurs politiques.

La situation du SIEC est globalement stable à cette époque. Néanmoins, le syndicat connaît une crise importante durant la sécheresse de 1989-1991. Le syndicat n'est alors plus en capacité de desservir en eau ses communes membres durant plusieurs semaines. Une solution temporaire est trouvée en tirant des tuyaux d'irrigation afin de faire la jonction du réseau du syndicat avec celui du SIERG. De nombreux habitants sont mobilisés pour cette opération.

« La sécheresse avait duré tout l'été. J'habitais un petit hameau au-dessus d'Herbeys. On arrivait à avoir quelques gouttes d'eau la nuit quand les autres usagers ne tiraient pas l'eau. On remplissait alors des bassines » (entretien avec le président du SIEC).

À la suite de cette crise, une interconnexion de secours est réalisée avec le SIERG⁶³⁰ et un dispositif de traitement de l'eau aux ultra-violets sans chloration est mis en place.

En dehors de cet événement, le SIEC, tout comme le SIED, demeure relativement isolé du reste de l'agglomération. Le président explique cette situation par la crainte continue des élus que la commune de Brié-Angonnes, qui représente 50 % des consommations d'eau du SIEC, ne quitte le syndicat pour adhérer au SIERG dont la conduite passe à proximité.

« Comme on n'a pas de statut, on a toujours eu peur que Brié parte au SIERG. Ça, c'est la grosse peur de tout le monde. Brié a la possibilité de partir, car ils ont le tuyau qui arrive. Ils ont une concurrence possible. Du coup, le SIEC a toujours fonctionné comme un petit syndicat isolé. Chez nous, c'est vivons cachés pour vivre heureux ! » (entretien avec le président du SIEC).

⁶²⁹ Ces entreprises, qui utilisent la même ressource en eau que le SIED, s'estiment lésées du fait des prélèvements réalisés par le SIED qui entraînent une diminution de la production hydroélectrique. Elles attaquent de façon récurrente le SIED en justice et à la fin des années 2000, le contentieux total est estimé à plus d'un million d'euros.

⁶³⁰ Cette interconnexion sera notamment utilisée durant la sécheresse de 2003.

Le principal événement marquant concernant le SIVIG est la création en 1989 d'une microcentrale hydroélectrique qui permet de générer de nouveaux revenus pour le syndicat et de développer la construction de réservoirs. Par ailleurs, on observe que le syndicat s'étend brièvement à la commune voisine de Saint-Georges-de-Commiers au début des années 2000. Cependant, cet agrandissement est remis en cause dès 2008 avec les élections municipales et la commune se retire du syndicat suite à un conflit politique lié aux relations du maire de Saint-Georges-de-Commiers avec le SIERG⁶³¹.

Enfin, le Syndicat Lumbin La Terrasse Crolles conduit, à partir de la fin des années 1980, une phase d'extension de ses captages⁶³² et de modernisation de son réseau⁶³³ dans un contexte de croissance démographique⁶³⁴.

2.3.2. La situation des communes autonomes

Outre les grandes sécheresses de 1989 et 2003, les années 1980-2010 sont marquées par l'abandon de plusieurs ressources en eau communales et par une augmentation du recours des communes à des prestataires publics ou privés pour effectuer certaines missions.

Les sécheresses de 1989 et de 2003 produisent des problèmes de desserte en eau importants pour les petites communes de montagne productrices d'eau. Des quartiers entiers sont privés d'eau pendant plusieurs jours. À la suite de ces pénuries d'eau et sous la pression de la Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales (DDASS), de nombreux services font le choix de sécuriser leur réseau grâce à des interconnexions de secours avec les collectivités voisines. D'autres collectivités vont jusqu'à abandonner leurs ressources en eau et se raccorder entièrement sur le réseau des syndicats. C'est le cas par exemple du service d'eau de Vizille qui abandonne l'utilisation de ses deux sources en 1991 en échange d'un approvisionnement complet par le SIERG⁶³⁵. C'est également le cas pour Saint-Martin-le-Vinoux en 1989 avec le SIERG et pour Varces avec la REG à la fin des années 2000. Parfois, la situation est plus confuse. Ainsi, lorsque le SIERG étend son réseau dans le Grésivaudan en 1992, la commune de Villard-Bonnot fait le choix d'abandonner les sources de Sainte-Agnès. Cependant, trois ans plus tard, le nouveau maire, opposant politique du président du

⁶³¹ En effet, le maire de Saint-Georges-de-Commiers (qui était à l'époque également président de la Communauté de communes du Sud grenoblois) était réputé proche du SIERG.

⁶³² Le syndicat capte à partir de 1989 une nouvelle ressource à partir d'un puits artésien, le « trou bleu ». Ce puits peut débiter un grand débit d'eau sans aucun traitement.

⁶³³ Outre le renouvellement et l'extension du réseau, le syndicat construit deux nouveaux réservoirs en 1988 et 1993.

⁶³⁴ Le nombre d'usagers double entre 1980 et 2010 pour atteindre 5 000.

⁶³⁵ La source de la Dhuy est cédée au SIERG et la source de Pierre sèche est abandonnée.

SIERG, émet le souhait de reconquérir les sources communales⁶³⁶. On observe un cas similaire pour la commune de Saint-Nazaire-les-Eymes qui fait le choix de développer ses captages communaux au détriment du SIED.

L'autre fait marquant de cette période concerne l'augmentation du recours des collectivités à des prestataires publics ou privés afin d'effectuer certaines missions de gestion de l'eau.

On peut ainsi noter à compter des années 1990, une percée des opérateurs privés dans la vallée du Grésivaudan (Meylan, Biviers, Montbonnot-Saint-Martin, Saint-Ismier, etc.) et plus largement à l'échelle de l'agglomération (Claix par exemple). Ce mouvement concerne majoritairement des communes de l'agglomération classées traditionnellement à droite.

On observe par ailleurs au cours des années 1980 et 1990, l'adhésion de nombreuses collectivités en régie au Syndicat mixte Départemental d'Eau et d'Assainissement de l'Isère (SMDEA), un syndicat créé en 1976 par le Département et qui propose une assistance technique et financière aux communes⁶³⁷. Cependant, le syndicat subit rapidement la concurrence des opérateurs privés. Lourdemment endetté, il est liquidé en 2006⁶³⁸.

Il y a également des exceptions notables à ce mouvement de délégation ou de transfert de la compétence eau potable. Ainsi, certains services font le choix de continuer à internaliser un maximum de missions. Dans ce cas, la gestion des services demeure souvent « artisanale ».

« Dès qu'il y a un gros orage, je suis obligé de fermer les sources à cause de la turbidité et de la pollution. Quand je ferme les sources, on fonctionne avec l'eau qui reste dans les réservoirs. Je suis un peu météorologue sur les bords maintenant... Je regarde autant le ciel que sous terre dans mon métier ! » (entretien avec le technicien responsable du service de Saint-Egrève).

Dans les grosses communes, le choix d'une gestion autonome de l'eau est foncièrement politique. Ainsi, l'absence de raccordement de la commune de Saint-Egrève, 15 000 habitants, à un des deux principaux services de l'agglomération, semble s'expliquer par le positionnement sans-étiquette de la maire de la commune.

« On ne fait partie, ni du réseau de Grenoble ni de celui du SIERG. C'est extrêmement politisé et nous n'avons pas de préférence ni pour l'un ni pour l'autre. Il y a eu plusieurs tentatives d'eau de Grenoble et du SIERG de venir, mais aussi de la Lyonnaise des Eaux du temps d'après Carignon. Le but pour le SIERG ou pour Grenoble, c'est surtout d'aller plus loin et de vendre de l'eau aux communes

⁶³⁶ La reconquête sera effective à la fin des années 2000.

⁶³⁷ On note ainsi que les communes de Grenoble, Crolles, Sassenage, Corenc, Crolles, Corenc, Saint-Nazaire-les-Eymes, Varcès, Veurey-Voroize ou encore Saint-Paul-de-Varcès y adhèrent ; mais également le SIERG, le Syndicat Lumbin La Terrasse Crolles et le SIVIG.

⁶³⁸ Peu de temps après la liquidation du SMDEA, le Département de l'Isère prend la compétence assistance technique. Ceci permet à certaines communes de continuer à disposer d'un appui technique public de la part du Département. Néanmoins, les communes de l'agglomération n'y sont pas éligibles, cette compétence étant limitée au monde rural.

suivantes. Mais moi, je ne vois pas pourquoi je paierais les tuyaux pour eux. On est attaché à nos sources » (entretien avec la maire de Saint-Egrève).

2.3.3. La situation des services d'eau communautaires

Au début des années 1980, la gestion de l'eau sous forme de solidarité hydrique communautaire continue de périlcliter. On note ainsi la disparition de plusieurs ASA et ASL de montagne au profit d'une gestion communale intégrale.

Ces changements ne se font pas toujours sans heurts. Par exemple, un conflit important a lieu lorsque la commune de Quaix-en-Chartreuse essaie de récupérer le réseau d'eau de l'ASA de Mont-Quaix dans les années 1990. Il s'agit initialement pour la commune de forcer l'ASA à raccorder les nouveaux habitants d'un hameau sur son réseau. Or, l'ASA s'oppose à ce raccordement pour des raisons techniques et financières. La commune saisit le préfet qui ordonne la dissolution de l'ASA, la considérant comme illégale du fait de son objet qui a trait à la desserte en eau potable des habitants. L'ASA engage alors des recours en justice jusque devant le Conseil d'État. Après quinze années de procédures, l'ASA est finalement dissoute en 2010 et son patrimoine est transféré à la commune.

Un autre exemple de conflit assez semblable concerne l'ASA de Proveysieux. Au milieu des années 1990, le maire de Proveysieux exige de l'ASA qu'elle tire une canalisation d'eau jusqu'à un hameau qui était jusqu'ici non raccordé au réseau. L'ASA s'y oppose pour motifs budgétaires. Finalement, c'est l'arrivée d'une nouvelle élue à la tête de la commune en 2008 qui permet l'émergence d'une solution de compromis. La commune finance la canalisation en récupérant la TVA et accorde une subvention d'équipement à l'ASA, ce qui a pour conséquence de largement diminuer les coûts pour l'association.

De façon plus générale, on peut relever que la disparition de ces formes de gestion de l'eau communautaires se fait principalement sous la pression de la législation qui modifie les droits d'accès à la ressource. Ainsi, la loi sur l'eau de 2006 reconnaît officiellement le fait que la compétence distribution d'eau est une compétence communale. Elle a pour conséquence automatique le transfert de propriété des infrastructures des ASA et ASL aux communes ainsi que l'entrée des collectivités en tant que co-syndicataires des associations. Si moins de cinq services organisés sous forme de solidarité hydrique communautaire ont résisté jusqu'aux années 2010, il semble que ce soit principalement dû à leur isolement géographique et de l'absence d'interactions de ces services avec l'État. On peut donc légitimement s'interroger sur l'avenir à plus long terme de ces services d'eau.

En synthèse, on observe donc un véritable décalage entre la situation de ces petits et moyens services et celle des services d'eau de Grenoble et du SIERG. Alors que dans les grands services urbains, on note une affirmation croissante des acteurs locaux dans la gestion des services d'eau, c'est la situation inverse qui semble prévaloir à l'échelle des autres services de l'agglomération. En effet, ces derniers délèguent progressivement la gestion de l'eau à des opérateurs publics ou privés ou à des syndicats. Finalement, il y a donc peu de signes d'un tournant territorial de la gestion de l'eau pour ces services.

2.4. L'évolution complexe de la configuration hydroterritoriale de l'agglomération grenobloise

Dans les trois premiers paragraphes, nous avons appréhendé les services d'eau de façon isolée en essayant de caractériser l'évolution du rôle des acteurs locaux dans la gestion de l'eau. Dans ce paragraphe, l'objectif est différent. Nous souhaitons restituer de façon dynamique et sur la même période, les relations, alliances et conflits politiques entre les collectivités locales et les services d'eau. L'objectif est *in fine* de comprendre les raisons de la fragmentation durable du pouvoir local.

2.4.1. Une forte résistance de l'agglomération grenobloise à l'intégration politique

De 1973 à 1994, le SIEPARG est la seule organisation de coopération intercommunale entre les communes de l'agglomération en dehors du syndicat de transports en commun. La fragmentation politique importante entre la ville-centre et la ceinture rouge périphérique ne permet pas l'émergence d'un pouvoir intercommunal fort. L'agglomération grenobloise est alors caractérisée par l'existence d'une « périphérie puissante » (MARTIN, 1997) et par des logiques d'alliances entre les municipalités communistes et les petites communes étiquetées à droite, également souvent hostiles à l'intercommunalité. Dans ce cadre, le syndicat intercommunal s'occupe principalement des compétences techniques, réputées moins politisées : ordures ménagères, pompes funèbres, etc.

Le SIEPARG est organisé de façon à préserver l'autonomie des communes. Il est pensé par les élus locaux comme un outil au service des communes plutôt que comme un instrument de coopération.

« Expriment leurs réticences à l'égard d'une coopération plus poussée avec des communes aux intérêts et aux populations contrastés, les élus ont principalement cherché à préserver leur liberté de manœuvre tout en essayant de tirer profit des opérations réalisées par le SIEPARG » (LE BRAS, 2003 : 68).

À ce sujet, il faut rappeler qu'un accord tacite existe alors entre les communes membres du syndicat. Il se concrétise par un ensemble de normes non écrites qui régissent la vie intercommunale : - le maire de la ville-centre ne peut pas être président d'une structure intercommunale⁶³⁹ ; - rien ne se fait sans l'accord des communes ; - un équilibre des couleurs politiques est toujours respecté dans la répartition des sièges au sein du syndicat (dès qu'un président est d'une couleur politique, les vice-présidents sont d'une couleur opposée) ; - toutes les modifications statutaires doivent être adoptées à l'unanimité (LE BRAS, 2003 : 135). Dans ce contexte et durant toute la décennie 1980, les rapports territoriaux entre communes demeurent très conflictuels d'autant plus que le SIEPARG connaît des difficultés financières, son endettement ayant quasiment doublé entre 1985 et 1991.

Ce n'est qu'au début des années 1990 que la situation évolue à la suite de la parution de la loi Administration Territoriale de la République (ATR) du 2 février 1992. L'adoption de cette loi permet la création par les collectivités de Communautés de communes (CC) et de Communautés de Villes (CV), c'est-à-dire d'EPCI à fiscalité propre. Un débat s'ouvre sur la transformation du SIEPARG en une forme d'intercommunalité plus intégrée. Les élus des communes périphériques s'opposent à la mise en place d'une structure trop contraignante. En 1994, les élus font le choix de la forme la plus souple et la moins intégratrice, la CC. Cette évolution s'explique en premier lieu par des raisons financières.

« Le maintien du statu quo garantissant le mode de fonctionnement interne de la communauté et la possibilité de bénéficier d'avantages financiers à travers la majoration de la dotation générale de fonctionnement sont des arguments assurant l'adhésion des conseillers communautaires réfractaires. À ce propos, le directeur général de la Métro souligne en 1998 : "Cette décision [le passage en communauté de communes], qui a mûri lentement, trouve seulement sa motivation dans la recherche d'une source de financement inscrite dans la loi. L'explication brutale de la transformation du SIEPARG en communauté de communes tient en un chiffre : 29 millions de francs de dotation générale de fonctionnement" » (LOUARGANT et LE BRAS, 2015 : 171).

La CC mise en place, est créée suivant une logique de portefeuille. Les maires viennent avant tout y chercher de l'argent pour la réalisation de leurs projets communaux. De ce fait, l'intégration intercommunale demeure très faible et le nombre de compétences exercées aussi. L'intercommunalité agit comme un simple support pour l'action des communes. À

⁶³⁹ Cette règle sera respectée, sauf durant une brève période (1983-1985) où Alain Carignon, le maire de Grenoble, présidera le syndicat.

noter que la fragmentation politique de l'agglomération est renforcée par le contexte de crise politique que connaît la ville de Grenoble. En effet, la condamnation d'Alain Carignon renforce les conflits locaux et ne permet pas l'apparition d'un *leadership* partagé entre communes.

« Particulièrement réticents, on l'a compris, à l'idée de consolider l'autonomie de la structure intercommunale, les élus locaux vont s'efforcer de contrôler, voire de détourner, les dispositions contenues dans la loi ATR. En effet, alors que cette loi prévoit l'exercice de plein droit de compétences relatives à l'aménagement de l'espace et au développement économique par exemple, dans la pratique, ces compétences restent communales. Ainsi, la réglementation juridique doit s'accommoder des conventions tacites qui régissent la société locale et qui résultent de l'institutionnalisation progressive de conduites assurant le primat de l'institution municipale » (LE BRAS, 2003 : 69-70).

Les élections municipales de 1995 conduisent à un nouveau renouvellement des élus locaux avec l'émergence, en la personne de Didier Migaud, d'un élu doté d'une capacité de *leadership* importante. Celui qui vient alors d'être élu maire de Seyssins, brigue la présidence de l'intercommunalité. Le maire de Grenoble ne s'y oppose pas, connaissant l'hostilité des communes périphériques à son élection à la présidence de l'agglomération.

De 1995 à 1999, la CC fonctionne comme un simple syndicat de communes, caractérisé par une logique d'expertise et une technicité forte qui masque le déficit identitaire et fédérateur de la structure. La plupart des compétences exercées (transports, assainissement, ordures ménagères, etc.) sont alors sous-traitées au privé ou à des syndicats divers. La préservation de l'autonomie communale et des équilibres locaux semble être un objectif tacite de la structure. On observe à partir de cette période une concurrence certaine entre les projets portés par la ville-centre et ceux portés par l'alliance des communes périphériques. Les deux pouvoirs s'ignorent alors mutuellement. Cette « balkanisation » du pouvoir local met en évidence l'existence d'un système local qui fonctionne par le biais d'alliances ou de coalitions de pouvoir entre communes en fonction des situations et des intérêts en présence.

« L'émergence d'une arène communautaire où prévaut la logique du réseau, de la connivence et des arrangements, où s'impose la pratique de la négociation et du compromis institue in fine la Métro comme lieu de refoulement du "politique". Toute la politique intercommunale grenobloise s'articule autour de la construction d'accords susceptibles de satisfaire les différentes forces en présence. L'un des principaux effets collatéraux de ce processus se situe dans la place prépondérante accordée à l'expertise au détriment du politique » (LOUARGANT et LE BRAS, op.cit. : 172).

Au tournant des années 2000, c'est de nouveau un acte législatif qui permet l'évolution de la structure intercommunale. L'adoption de la loi Chevènement en 1999 consacre l'existence de

trois types d'intercommunalités à fiscalité propre : - les Communautés de Communes (CC) ; - les Communautés d'Agglomération (CA) ; - les Communautés Urbaines (CU). Cette loi conduit à une évolution de la logique intercommunale en dotant les EPCI d'une ressource financière dédiée (la Taxe Professionnelle Unique (TPU)) permettant l'autonomisation vis-à-vis des communes. De nouveau, des débats s'engagent à l'échelle de l'agglomération dans le sillage de l'adoption de cette loi. Le président Migaud convainc les élus locaux de l'intérêt du passage en CA avec l'opportunité pour l'agglomération de bénéficier d'une Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) de 70 millions de francs. Il promet que cette somme sera redistribuée aux communes pour le financement de leurs projets communaux. On peut remarquer une nouvelle fois que c'est la formule la moins contraignante, celle de la CA qui est choisie. La Communauté d'Agglomération Grenoble-Alpes-Métropole est créée le 1^{er} janvier 2000.

Durant la décennie 2000, la Communauté d'agglomération s'agrandit de cinq nouvelles communes, mais l'organisation politique et le respect des normes tacites demeurent. La logique du consensus domine du fait de l'impossibilité pour le président de l'agglomération d'imposer des solutions par la force. Ainsi, lorsque Didier Migaud quitte la présidence de la Métropole en 2010, c'est Marc Baietto, le maire d'Eybens, qui accède à la présidence de l'intercommunalité.

En synthèse, on peut donc rappeler la prégnance d'un « communalisme ambiant » (LE BRAS, 2003) et une difficulté des communes à la coopération intercommunale au sein de l'agglomération grenobloise. Le jeu intercommunal demeure marqué par l'existence de normes tacites qui en réglementent le fonctionnement.

« Dans l'agglomération de Grenoble, l'intercommunalité s'est développée au fur et à mesure de l'évolution du cadre juridique, mais aussi en réaction contre celui-ci, les élus apparaissant peu enclins à accepter le principe d'une coopération trop rigide et susceptible d'entamer leur marge de manœuvre. Ici, l'intercommunalité prend forme sur la base de normes forgées historiquement au sein du système politique local et qui relèvent des intérêts des acteurs locaux. De ce fait, la [Communauté d'Agglomération] doit constamment composer avec ses éléments communaux : ces conventions informelles préservent le consensus, mais apparaissent tout autant comme une source d'immobilisme qui entrave l'émergence d'un pouvoir, voire d'une identité intercommunale » (LE BRAS, 2003 : 73).

Cet héritage issu du pacte originel de création du SIERG après-guerre (représentation égalitaire des communes quel que soit leurs tailles) continue donc de structurer durablement les rapports de pouvoir au sein de l'agglomération à la fin des années 2000. On peut ainsi

mieux comprendre la difficulté récurrente des principaux services d'eau à coopérer entre eux durant cette période.

2.4.2. Les années 1990-2000 : jeux de pouvoir et interactions stratégiques entre services d'eau

Jusqu'à la délégation du service des eaux de Grenoble à la COGESE, les différents acteurs de la gestion de l'eau s'ignorent largement, mais sans véritable opposition politique. À partir de 1989, la peur d'un coup de force de la Lyonnaise dans l'agglomération conduit à une méfiance accrue des acteurs de l'eau et plus spécifiquement du SIERG envers les autres services. Cette méfiance atteint son paroxysme en 1998 à la suite de la transformation de la COGESE en 1995 en SEG/SGEA. Les dettes de la ville de Grenoble envers l'opérateur privé ainsi que la baisse du prix de l'eau incitent le service d'eau grenoblois à augmenter ses ventes d'eau afin d'améliorer sa situation financière⁶⁴⁰. Dans ce contexte, le service démarché les communes encore autonomes en termes de ressource en eau, mais aussi certaines collectivités adhérentes aux principaux syndicats d'eau de l'agglomération.

« Quand la COGESE est partie, le service des eaux avait une dette. Il fallait rembourser le privé. Le directeur, son objectif, c'était de vendre beaucoup d'eau pour éponger les dettes. Il était dans une démarche de conquête... jusqu'à Lyon si nécessaire » (extrait d'entretien).

Cette situation génère un premier conflit ouvert avec le SIERG qui voit dans l'offre grenobloise une ingérence du service sur son territoire historique. Un article paru dans le Dauphiné Libéré daté du 2 octobre 1998 et comprenant un entretien avec le président du SIERG relate cet épisode.

« Pour ne rien vous cacher, nos relations étaient meilleures lorsque nous avions affaire au service municipal. Certes, il reste à la SDEA des gens de cette époque qui ont l'esprit service public... ». [...]
« Les raisons de son irritation ? Les tentatives de la SDEA, société d'économie mixte en charge de la gestion de l'eau à Grenoble, de vendre son eau à d'autres communes de l'agglomération. Ce serait une manière d'améliorer son compte d'exploitation...mais il faudrait « débaucher » des communes actuellement membres du SIERG. [...] « La SDEA est allée en voir certaines en proposant le m³ à un prix inférieur à celui auquel nous le produisons et le mettons à disposition de nos membres. Il est bien clair que toutes les installations exploitées par la SDEA ont été payées par les Grenoblois et que, si les capacités sont là, extraire un peu plus d'eau générerait des surcoûts marginaux. Dans ces conditions, le dumping est possible... Sur le dos des Grenoblois. [...] « Quand, par ailleurs, les mêmes ont sans arrêt

⁶⁴⁰ Cet objectif se justifie également par la baisse des consommations d'eau ou encore par le fait que les infrastructures de production de la ville sont largement surdimensionnées, ce qui entraîne des coûts fixes importants qui impactent le prix de l'eau à la hausse.

à la bouche le mot solidarité... je ne comprends pas. Le plus étrange est tout de même que la ville de Grenoble est adhérente au SIERG depuis une dizaine d'années. Et le président se demande même si l'envie du maire de Grenoble de l'époque n'aurait pas été de... finir par privatiser le SIERG » (article publié dans l'édition du Dauphiné Libéré du 2 octobre 1998).

Le président du SIERG met en garde les élus du syndicat en indiquant que si une commune souhaite quitter le SIERG, elle devra racheter sa dette et assumer seule la charge de l'ensemble des investissements réalisés pour la desservir. Il faut préciser que le SIERG est à cette époque lui-même fortement endetté et cherche aussi à augmenter ses ventes d'eau.

Par ailleurs, une seconde raison pousse les deux producteurs d'eau à augmenter leurs ventes d'eau. Il s'agit de perpétuer un système historique faisant de l'eau un levier pour le financement de projets politiques locaux. En effet, il est avéré que la vente d'eau potable a toujours été pensée dans l'agglomération grenobloise comme une source de revenus complémentaires pour les communes ou les partis politiques. La continuité de ces pratiques à cette époque est attestée par la Cour des Comptes dans son rapport de 1997 pointant la persistance à Grenoble de transferts de charges anormaux des usagers vers les contribuables.

Cette même année 1998, le schéma directeur rend les conclusions d'une étude qu'il a réalisée sur la sécurité de l'alimentation en eau potable de l'agglomération grenobloise. Prenant acte des conflits entre la REG et le SIERG, cette étude met en exergue l'intérêt d'une concertation accrue entre les producteurs d'eau de l'agglomération grenobloise.

Quelques mois plus tard, le SIERG tente de concrétiser le projet qu'il porte depuis 1994 et qui consiste en la réalisation d'une adduction d'eau vers le nord de l'agglomération. Il s'agit de desservir en eau la commune de Veurey-Voroize et de réaliser un maillage de secours avec le Pays Voironnais. Le projet proposé par le syndicat est largement surdimensionné afin de permettre dans le futur la desserte en eau des communes alentours ainsi que la région de Moirans, qui est alors déficitaire en eau⁶⁴¹. La construction de la canalisation commence au début de l'année 2000. Cependant, quasi simultanément, la ville de Grenoble a convaincu celle de Sassenage, également située au nord de l'agglomération et à proximité immédiate de celle de Veurey-Voroize, d'abandonner ses sources locales pour être desservie par le service grenoblois⁶⁴². Courant 2000, le service des eaux de Grenoble entame la construction d'une canalisation d'adduction en parallèle à celle du SIERG. La construction de cette canalisation

⁶⁴¹ Cet épisode est détaillé précédemment dans cette présente section (**section 2**).

⁶⁴² La commune de Sassenage fait face à compter de cette période à une pollution chronique de ses ressources en eau située dans le massif du Vercors (eau karstique avec des problématiques physico-chimiques, mais aussi des problèmes de pollution de l'eau dus à la présence d'ovins et de bovins).

est vécue comme un véritable affront par le président du SIERG. Le 18 octobre 2000, le président du syndicat adresse un courrier au président de la SEG. Il critique l'absence de réponse du service des eaux de Grenoble à la proposition du SIERG consistant en : - une proposition de transit gratuit de l'eau nécessaire vers Sassenage par la conduite du SIERG ; - un échange entre l'eau fournie à Sassenage par le SIERG et un volume équivalent à fournir par la SEG en d'autres points du réseau du SIERG. Le ton est particulièrement sec :

« En fait, votre réponse a consisté à précipiter vos travaux en aval du Pont des Martyrs, en rive gauche du Drac alors que vous saviez pertinemment que les travaux du SIERG étaient bien avancés et totalement en mesure de répondre à l'une ou l'autre de nos propositions ! » (extrait d'un courrier envoyé par le président du SIERG au président de la SEG).

Parallèlement, le président Bertrand écrit au président du Schéma directeur de l'agglomération grenobloise et répond par l'affirmative à la proposition d'une concertation accrue entre producteurs d'eau.

« Comme vous le savez, nous avons pu, à de nombreuses reprises, échanger nos points de vue et nos réflexions sur le dossier important de l'alimentation en eau de la région urbaine grenobloise. Je partage complètement la recommandation concernant l'eau potable figurant en page 78 du document soumis au vote du Syndicat mixte, à savoir : "la mise en commun et la rationalisation des ressources". Cependant, je pense que cette recommandation concerne l'ensemble de la région urbaine grenobloise et pas seulement l'agglomération grenobloise. Aussi je souhaite que, dès que cela sera possible, vous organisiez la concertation entre toutes les communes et tous les groupements de communes qui ont comme compétence la production de l'eau et son adduction. Cette concertation, à mon sens, devrait nous permettre de déboucher sur la mise en place d'une Communauté de l'Eau à l'image de la Communauté des transports ou d'une Agence de l'Eau. Cette structure, dans le respect de l'identité et de l'autonomie de chaque producteur, devrait nous permettre d'atteindre l'objectif que nous nous apprêtons à nous fixer dans le cadre du Schéma directeur de la région grenobloise » (extrait d'un courrier adressé en 2000 par le président du SIERG au président du Schéma directeur de l'agglomération grenobloise).

Il s'agit pour le président du SIERG d'essayer de contraindre la ville de Grenoble à débattre publiquement de ses projets avec l'ensemble des producteurs d'eau de la région urbaine.

Marc Baietto, le président du Schéma directeur, répond favorablement à cette initiative.

« Le Syndicat mixte du Schéma directeur est prêt à se proposer comme lieu de débat et de culture partagée sous la forme d'une "Communauté de l'Eau" » (extrait d'un courrier adressé par le président du Schéma directeur aux présidents du SIERG et de la REG).

Malgré cette opposition politique, les échanges techniques ne sont pas rompus. Sous pression du préfet, des interconnexions et maillages de secours sont même réalisés entre les deux services à la fin des années 1990.

« On a toujours travaillé avec le SIERG notamment pour les maillages et même durant la crise politique. Ce sont les élus qui ne se parlaient pas » (extrait d'entretien).

La réalisation de ces maillages entraîne la conduite d'essais de sécurisation entre les deux services d'eau sous contrôle du préfet en 2000⁶⁴³.

L'année suivante, le président de la désormais Régie des Eaux de Grenoble (REG), Vincent Fristot, écrit au président du Schéma directeur. Il confirme l'intérêt d'une concertation accrue entre acteurs de l'eau et réagit aux résultats de l'étude réalisée sur la sécurisation des ressources en eau. Il s'interroge sur la pertinence de certaines solutions d'adduction identifiées par l'étude, notamment le maintien de certaines ressources communales ou encore le projet de sécurisation de l'agglomération par la ressource de l'Eau d'Olle appartenant au SIERG⁶⁴⁴.

« [...] Une rationalisation de l'utilisation d'autres ressources disponibles et actuellement sous-utilisées pourrait éviter ces dépenses inutiles, dans l'intérêt général des consommateurs » (Courrier du président de la REG envoyé en 2001 au président du Schéma directeur de l'agglomération grenobloise).

Le discours tenu par le président de la REG et critiquant à demi-mot les solutions avancées par le SIERG conduit le président Bertrand à interdire tout contact de ses agents avec la REG.

« Quand je suis arrivé ici en 2001, le président Bertrand m'a dit : on ne parle pas avec Grenoble. C'était ça monsieur Bertrand. Et c'était réciproque ! » (entretien réalisé avec le directeur général des services du SIERG).

L'arrivée d'un nouveau Directeur Général des Services (DGS) au SIERG, va contribuer à renforcer les échanges techniques entre les services. En 2002, les directeurs des deux services remettent un courrier commun demandant une dérogation à l'obligation de traiter l'eau du fait de la qualité exceptionnelle des ressources en eau des deux services à la Direction Générale de la Santé à Paris.

⁶⁴³ Ces essais montrent que le secours du SIERG par Grenoble ne pose pas de problème, mais que par contre, la sécurisation du réseau grenoblois ne peut être assurée dans des conditions optimales que sur une durée de 24 heures.

⁶⁴⁴ La ressource de l'Eau d'Olle est propriété du SIERG, mais non encore exploitée. Elle nécessite des investissements importants.

Cette même année 2002 est marquée par la création de la Commission Locale de l'Eau (CLE) du SAGE Drac-Romanche⁶⁴⁵. La CLE du SAGE Drac-Romanche est créée dans l'objectif spécifique de discuter des projets portés par EDF sur le Drac et la Romanche mais aussi dans le but d'encadrer les projets hydriques portés par la REG et le SIERG. Rapidement, les deux services vont y voir un dispositif contraignant pouvant potentiellement limiter leurs développements.

Le 26 novembre 2003, le président du SIERG écrit au président de la CLE. Il critique le positionnement de la CLE contre le doublement de la conduite du Grésivaudan par le SIERG (cf. supra).

« Autant je reconnais la compétence de la CLE sur la protection de la ressource et une bonne répartition de celle-ci entre tous les utilisateurs, autant je ne lui reconnais aucune compétence en matière de sécurisation de l'alimentation en eau de la Région Urbaine Grenobloise » (courrier du président du SIERG au président de la CLE du SAGE Drac-Romanche).

Grenoble et le SIERG vont alors plaider de façon plus active pour la création d'une Communauté de l'Eau Potable (CEP) dont ils seraient les membres fondateurs et les principaux financeurs. En proposant de scinder les problèmes d'eau entre ce qui a trait à la ressource (compétence de la CLE) et ce qui a trait à la desserte en eau potable (compétence de la CEP), le SIERG et la REG mettent en œuvre une stratégie politique. Officiellement, les arguments légitimant cette solution ont trait à l'efficacité de l'action publique : - périmètre inadéquat de la CLE du SAGE-Drac Romanche n'incluant pas une partie des communes de l'agglomération desservies par le SIERG ; - forte spécificité des problèmes techniques d'eau potable qui sont présentés comme étant déconnectés des problématiques ressources, etc. Pourtant, il semble qu'officieusement la CEP ait été pensée principalement en tant que contre-pouvoir à la CLE⁶⁴⁶. Par ailleurs, il faut rappeler que la légitimation de la création de la structure auprès du Conseil général de l'Isère (CGI) a pu se faire grâce au fort appui de certaines communes du Grésivaudan (Meylan, La Pierre et Montbonnot-Saint-Martin) qui manquaient alors d'eau, ce qui bloquait leurs projets d'urbanisme.

« C'est le SIERG qui a plaidé pour la CEP. À un moment donné, on a dit : il faut créer un endroit où l'on peut débattre. On a commencé à se rencontrer avec Grenoble parce qu'il y avait de nouvelles instances pour se parler : la CLE par exemple. Ça a contribué à dégeler les relations. Mais nous, on

⁶⁴⁵ La CLE a un rôle de conciliation des usages de l'eau et de préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques. C'est une instance de concertation avec les autres producteurs d'eau, les collectivités, les services de l'État et les différentes catégories d'usagers de l'eau (habitants, industriels, EDF, associations environnementales, etc.).

⁶⁴⁶ Un élément important qui appuie cette hypothèse est l'opposition forte de la CLE à la création de la CEP et qui s'est matérialisée par de nombreux courriers envoyés au président du Schéma Directeur.

voulait maîtriser les tenants et les aboutissants » (entretien réalisé auprès du directeur général des services du SIERG).

En 2004, le président du Schéma directeur propose de confier à Charles Bich, le maire de Pontcharra (une commune du Grésivaudan extérieure aux périmètres de gestion du SIERG et de la REG), la présidence de la CEP.

« J'ai été le président désigné d'office parce que j'étais en dehors de l'agglomération et je ne risquais pas d'attiser les jalousies des uns ou des autres ou de prendre la place de quelqu'un. Avec mon caractère, je laisse glisser. Je n'avais pas d'enjeu politique » (entretien réalisé avec Charles Bich, alors président de la CEP).

Si le dialogue s'améliore entre les deux structures dès la création de la CEP, les conflits entre les deux services ne s'estompent pas pour autant.

Au courant de l'année 2003, un conflit important éclate au sujet du doublement de la canalisation d'adduction d'eau du SIERG vers le Grésivaudan⁶⁴⁷. Un habitant de Bernin contacte l'association Eau Secours pour lui faire part du projet du SIERG et de son coût qu'il considère comme étant exorbitant et très impactant pour la facture de l'utilisateur. Les opposants au projet du SIERG réclament « un débat public sur l'utilisation de la ressource en eau de la région grenobloise la plus conforme à l'intérêt général » et regrettent que « les collectivités s'engagent dans des équipements surdimensionnés alors que les industriels ne garantissent pas l'évolution de leur consommation »⁶⁴⁸. Rapidement Eau Secours mais également l'UFC-*Que choisir* ainsi que certains élus écologistes de la ville de Grenoble s'emparent du sujet. Un collectif citoyen est mis en place : le COERG. Le collectif, appuyé par le président de la REG, critique le projet du SIERG et met en avant une autre solution, celle de sécuriser Crolles par la REG. Deux justifications sont données à l'appui de ce contre-projet : - meilleure sécurisation des communes du Grésivaudan grâce à la possibilité de recourir aux deux producteurs d'eau ; - coût de la desserte moins élevé par la REG que par le SIERG⁶⁴⁹.

⁶⁴⁷ Le projet de doublement de l'adduction d'eau du Grésivaudan date du début des années 2000. Le projet est destiné à répondre prioritairement aux besoins des industries de la microélectronique implantées à Crolles et à Bernin et qui sont très consommatrices en eau qu'elles utilisent pour le nettoyage des plaques de silicium. La capacité de la canalisation existante ne permettant pas de répondre à l'augmentation de la demande, le SIERG décide de construire une seconde canalisation d'un diamètre de 600 mm sur 16 km. Le projet prévoyait aussi une restructuration des réservoirs de stockage de Bernin et Crolles et un renforcement des capacités amont du réseau du SIERG. Le coût prévisionnel du projet était de 26 millions d'euros HT sans compter les investissements pour l'installation de plusieurs surpresseurs par le SIERG (cf. supra).

⁶⁴⁸ Article du journal *Le Monde* du 21/10/2005 disponible à l'adresse : http://www.lemonde.fr/international/article/2005/10/21/des-communes-d-isere-sont-mecontentes-de-devoir-refaire-leur-reseau-d-eau-pour-stmicroelectronics_702010_3210.html

⁶⁴⁹ Le président de la REG estime le coût de son projet environ 25 % moins cher que celui du SIERG.

« Le SIERG avait son projet pharaonique de doublement vers Crolles. Notre action au final les a aidés. Moi en tant que politique, je suis allé voir les maires du SIERG au Conseil général pour leur expliquer que c'était idiot de doubler la canalisation. Je soutenais l'idée que du fait des réserves de production très importantes de la ville de Grenoble et la puissance de notre réseau, on pouvait acheminer l'eau à Crolles sans surpresseur, ce qui n'était pas le cas du SIERG. En fait, le constat était simple : vu que l'on a des installations performantes et fiables à Grenoble, autant les utiliser. C'était aussi l'occasion pour la REG de marquer le coup » (entretien réalisé avec Vincent Fristot, président de la REG durant ce conflit).

Un recours contre le projet est déposé au tribunal administratif par Eau Secours. Finalement, devant la médiatisation croissante du conflit, le président du SIERG décide de repousser ce projet à plus long terme. Aucun projet n'est finalement été réalisé, les élus des communes de Crolles et de Bernin n'ayant pas souhaité retenir la solution proposée par la REG. Ce conflit est mal vécu par la SIERG qui voit dans la proposition de Grenoble, une stratégie marchande et concurrentielle sapant le projet politique du syndicat.

« Le SIERG a toujours dit qu'il n'était pas un commerçant, qu'il ne cherchait pas à prendre des parts de marché. Grenoble, eux, ils n'ont jamais souhaité aller vers les territoires les moins rentables. C'est la grande différence entre Grenoble et le SIERG. Je ne dis pas qu'il n'y a pas de propositions d'élus du SIERG aux maires des autres communes quand ils ont des besoins d'eau, mais ce n'est pas institutionnalisé » (extrait d'entretien).

Néanmoins et malgré ce conflit, le dialogue entre les deux organisations n'est pas rompu. La Communauté de l'Eau Potable (CEP) prend une nouvelle dimension en 2007. Sur initiative du président du SIERG, les présidents des deux structures s'accordent sur les principes fondamentaux de la CEP et sur l'embauche d'un ingénieur chargé de l'animation de la structure. La CEP devient une plateforme des producteurs d'eau de la région urbaine de Grenoble à laquelle est également associé l'État. Elle est indépendante de la CLE du SAGE Drac-Romanche⁶⁵⁰ et du CGI⁶⁵¹.

« Il y a eu une volonté du Département de ne pas contribuer à la CEP. L'analyse un peu simplifiée était de dire : la CEP c'est pour arbitrer les conflits entre le SIERG et la REG et on n'a pas à y contribuer » (entretien réalisé auprès du directeur du service eau du Département de l'Isère).

La plateforme CEP a vocation à organiser la discussion entre producteurs d'eau au sujet de la pérennité des ressources en eau (qualité et quantité), la gestion équilibrée de celles-ci, la sécurisation de l'alimentation en eau potable et les problématiques de prix de l'eau et de

⁶⁵⁰ Le président de la CLE souhaitait que la CEP soit hébergée au sein de la CLE pour des raisons officielles d'économies budgétaires. Le président du SIVIG appuyait également cette vision.

⁶⁵¹ Le CGI s'était quant à lui positionné contre la création de la CEP en vertu du principe que les thèmes abordés dans la structure nécessitent une réflexion départementale.

gestion des services. En revanche, elle n'a pas vocation à traiter les questions de l'assainissement⁶⁵².

Cependant, en 2008, un nouveau conflit éclate entre la REG et le SIERG. Le campus universitaire qui était historiquement desservi en eau par le SIERG lance un appel d'offres pour renouveler son contrat d'achat d'eau et la REG l'emporte. Le maire de la commune communiste de Saint-Martin-d'Hères (adhérente au SIERG) qui héberge le domaine universitaire s'oppose à la réalisation des travaux de construction de la canalisation de la REG. Il menace le président de la REG d'envoyer la police municipale si les travaux se font. Le REG décide alors de réaliser des forages sous voie pour faire passer la canalisation sans que cela n'entraîne la compétence juridique de la commune. Une entreprise spécialisée est sollicitée pour réaliser les travaux sous chaussée, et ce alors qu'aucune difficulté technique ne le justifiait. La réalisation du projet contribue à renforcer le conflit entre les deux services. Le SIERG critique avant tout la stratégie court-termiste poursuivie par la REG.

« Le domaine universitaire a été volé par la REG dans des conditions pas très honnêtes. C'était juste avant l'armistice avec la REG. À l'époque de la construction du domaine universitaire, on y était allé, car la REG était incapable de le faire, ils n'avaient pas d'eau ! C'était l'époque des JO. Lorsque le domaine universitaire a lancé son appel d'offres, nous, on n'a pas modifié notre tarif au nom du respect du principe d'égalité. Grenoble, eux, ils ont baissé leur prix pour obtenir le domaine universitaire » (extrait d'entretien).

« Quand ils sont venus nous prendre le domaine universitaire, le prix de l'eau a augmenté de 2 % au SIERG. La REG n'a jamais voulu admettre ce problème. Ils considèrent que le Domaine universitaire a acheté moins cher et donc que tout le monde est gagnant. Mais en fait non, les perdants ce sont les adhérents des communes du SIERG » (extrait d'entretien).

En 2009, la REG continue sa stratégie d'expansion en ne cherchant plus seulement à augmenter ses ventes d'eau, mais également en proposant des prestations techniques aux communes. La commune de Sassenage noue un contrat d'affermage avec la REG en 2010 d'une durée de douze ans⁶⁵³. En 2010, la REG obtient le contrat du Centre Hospitalier Universitaire (CHU) sur la commune de La Tronche ainsi que certains quartiers de cette même commune sur le bas service.

Le conflit entre le SIERG et la REG s'apaise au début des années 2010. On observe alors l'émergence d'une coalition d'intérêts entre les deux producteurs d'eau au sein de la CEP qui contribue à un nouvel équilibre des rapports de force au sein de l'agglomération.

⁶⁵² Le président de la régie métropolitaine d'assainissement, élu écologiste qui a contribué à faire éclater au grand jour l'affaire Carignon, s'était déclaré favorable à une CEP élargie à la question de l'assainissement.

⁶⁵³ La commune de Sassenage était jusqu'à alors en DSP avec la SAUR.

Conclusion de la deuxième section du chapitre 4

Cette seconde section (**section 2**) du **chapitre 4** a permis de dresser les contours de la configuration hydroterritoriale de l'agglomération grenobloise des années 1980 aux années 2010. Cette période a été marquée par un ensemble d'événements qui semblent de prime abord difficiles à relier. Le recours au cadre théorique de la pensée complexe permet de penser ensemble ces évolutions.

Un premier élément marquant concerne l'affirmation croissante des acteurs territoriaux de gestion de l'eau (acteurs politiques et citoyens) et la politisation de leurs discours. Celle-ci prend forme au travers de la critique de la « citadelle technique » (TSANGA-TABI, 2003) que représente le service d'eau potable, mais aussi à partir de la médiatisation des faits de corruption ayant entouré le contrat de délégation du service des eaux de Grenoble à la Lyonnaise. Différentes associations d'usagers sont créées (Eau Secours, COERG) ou se saisissent des problématiques hydriques (UFC-Que Choisir). Des alliances ou coalitions d'acteurs se montent pour appuyer ou pour critiquer les différents projets hydriques portés par la REG et/ou le SIERG. Les partis politiques locaux et au premier rang desquels l'ADES font de la question de l'eau et des valeurs qui y sont attachées une question centrale. Plusieurs bocal hydriques de pensées territoriaux prennent place et contestent l'hégémonie du bocal hydrique de pensées contemporain global.

Le principe dialogique emprunté à la pensée complexe permet de penser ensemble à la fois le développement d'un mode de gouvernementalité néolibéral par l'État et l'affirmation rétroactive du tournant territorial de la gestion de l'eau. Il permet également de comprendre pourquoi le service d'eau grenoblois remunicipalisé s'hybride alors de valeurs marchandes.

Un autre élément central qui ressort de l'analyse concerne l'importance des jeux de pouvoir au sein de l'agglomération grenobloise. Nous avons en effet mis en évidence qu'au début des années 2000, la fragmentation hydrique du territoire est très forte entre « l'eau bleue » du SIED, « l'eau rouge » du SIERG et « l'eau verte » de Grenoble. Les deux derniers services se livrent un jeu de concurrence par le marché, qui n'a que peu de sens dans le cadre d'un service public local et d'un monopole naturel, afin d'asseoir leur domination sur la gestion de l'eau du bassin grenoblois. L'analyse a également mis en lumière que derrière les revendications citoyennes se cachent des stratégies politiques. En ce sens, les services d'eau n'hésitent pas à instrumentaliser les dynamiques citoyennes pour renforcer leur pouvoir au sein de l'agglomération.

Le principe hologrammatique de la pensée complexe suivant lequel le « tout est dans la partie et la partie est dans le tout » permet d'appréhender les conflits hydriques entre services d'eau comme étant reliés à la fois à des échelles infra (conflits de personne entre élus locaux) et supra (conflits politiques entre communes à l'échelle de l'agglomération). Néanmoins, nous avons également montré qu'à compter de la fin des années 2000, la situation a évolué sensiblement. La configuration hydroterritoriale de l'agglomération grenobloise prend alors la forme d'une « petite Union européenne » avec un couple *leader*, le SIERG et la REG⁶⁵⁴, et à côté, de nombreux services d'eau plus ou moins puissants et de compositions variées.

Le principe de récursion organisationnelle permet de penser l'évolution paradoxale des alliances entre services d'eau dans l'agglomération grenobloise comme étant le résultat d'une dynamique de création de façon successive et simultanée d'ordre et de désordre.

Un troisième élément important concerne l'environnement naturel et social des services d'eau. L'analyse a montré que c'est avant tout la survenue d'événements naturels (sécheresses, orages, etc.) ou sociaux à l'échelle du territoire (projets d'EDF, croissance démographique, projets industriels, corruption, etc.) qui a amené les transformations structurantes de la gestion de l'eau durant cette période (évolution des formes de solidarité hydrique, interconnexions et alliances entre services). *A contrario*, l'Etat et son PAPH de modernisation n'a pas été moteur dans l'évolution de la gestion de l'eau. L'expansion des services s'est donc faite majoritairement par la logique d'auto-éco-organisation en mobilisant ressource hydrique, actants infrastructurels et ressources politiques. La **figure 4.2.3** propose une représentation simplifiée du système de gestion de l'eau des années 1980 aux années 2010.

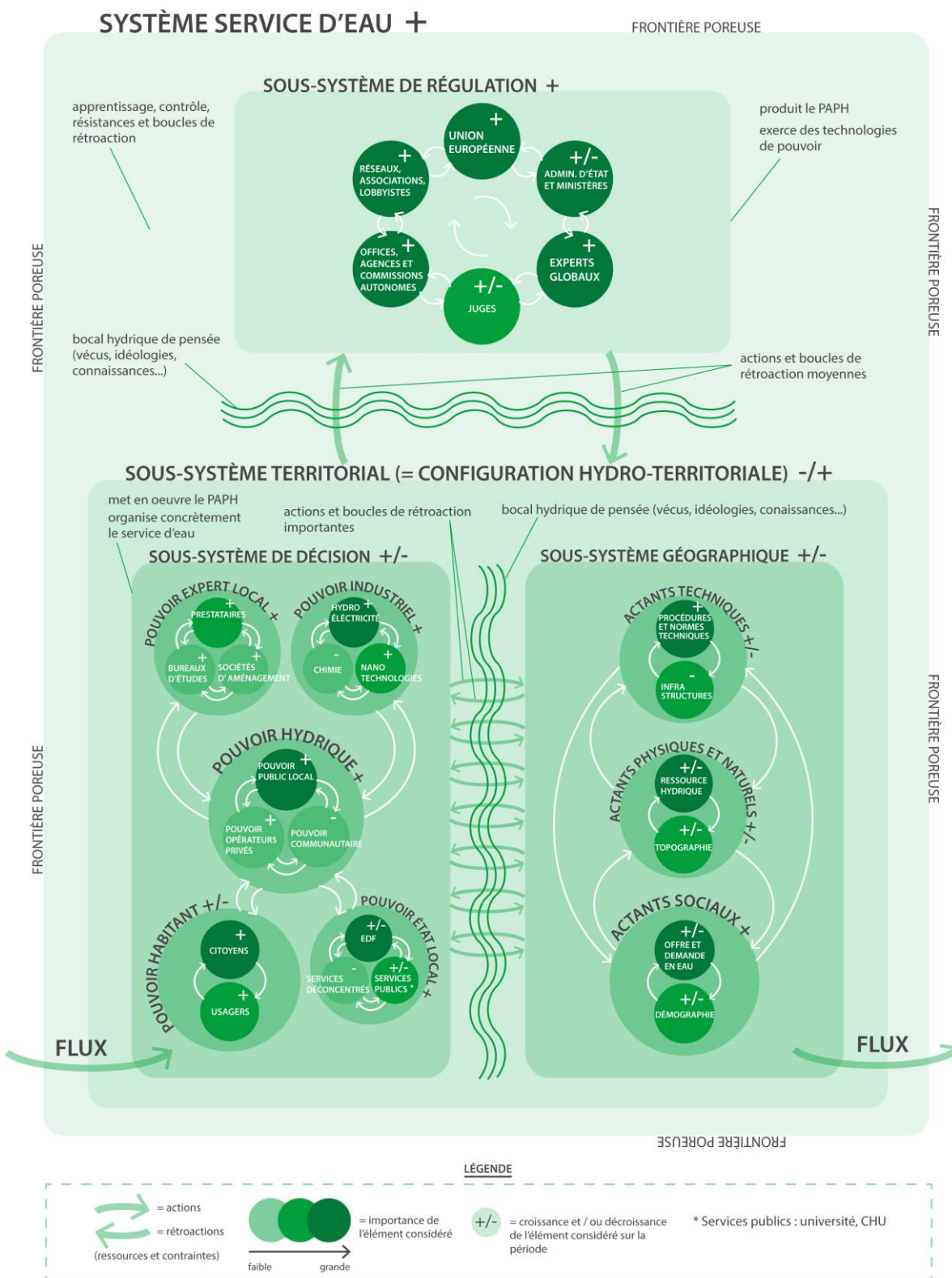
Pour finir, les années 1980 à 2010 voient donc la mise en place d'une configuration hydroterritoriale complexe. La forme de solidarité hydrique de club continue de se développer au détriment de la forme de solidarité hydrique communautaire. Néanmoins, du fait du poids de l'autonomie communale dans la gestion de l'eau et plus largement des règles non écrites dans la structuration du jeu politique, des solutions hybrides sont mises en place notamment au sein du SIERG, du SIED, du SIEC, mais aussi par les communes autonomes productrices d'eau. Surtout, l'agglomération est marquée par des jeux de pouvoir complexes entre acteurs qui semblent s'expliquer principalement par des raisons politiques et financières. Le SIERG et la REG s'affirment alors comme deux véritables institutions de

⁶⁵⁴ L'alliance est scellée au sein de la CEP à partir d'une histoire conflictuelle... à l'image du destin européen du couple France-Allemagne.

l'eau véhiculant des normes, des valeurs et des idéologies spécifiques et qui sont en capacité de s'opposer frontalement au PAPH de modernisation.

Figure 4.2.3. Approche systémique dynamique de la gestion de l'eau dans l'agglomération grenobloise des années 1980 aux années 2010

Approche systémique dynamique de la gestion de l'eau dans l'agglomération grenobloise des années 1980 aux années 2010.



Source : BROCHET, 2017

infographie : Armand Foutelet www.mydondiego.tumblr.fr

Source : Construction de l'auteur, 2017, d'après MOINE, 2005

Section 3 : Étude empirique synchronique de la mise en œuvre de la réforme territoriale dans l'agglomération grenobloise

Dans cette section (**section 3**), nous souhaitons décrire précisément le comportement des acteurs locaux dans l'agglomération grenobloise à la suite de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale dans le domaine de l'eau. Notre étude porte sur la période 2009-2016 de façon générale et de façon plus détaillée sur la période 2011-2015.

Les lois de réforme territoriale font partie intégrante de ce que nous nommons le volet organisationnel du PAPH de modernisation (cf. **chapitre 1**). Fondées sur un certain nombre d'idées reçues (*big is beautiful*, la métropole s'institutionnalise, l'intégration régionale est simple et mécanique, etc.) (BOURDEAU-LEPAGE, 2015), les lois de réforme territoriale ont été pensées avant tout dans une optique de rationalisation technologique et économique des services publics locaux et de concurrence entre territoires⁶⁵⁵ (cf. **annexe 7**). Dans le domaine de l'eau, la conséquence principale de ces réformes a été le passage d'une gestion de l'eau communale ou syndicale à une gestion de l'eau communautaire à l'échelle des EPCI à fiscalité propre. La recentralisation communautaire et l'uniformisation de la gestion de l'eau à l'échelle des EPCI ont été défendues dans ces textes comme les critères essentiels d'un anti-modèle à l'organisation fragmentée actuelle de la gestion de l'eau.

Nous étudions dans cette section exclusivement les aspects de la réforme territoriale concernant les grandes agglomérations urbaines⁶⁵⁶. À ce titre, deux textes principaux adoptés en 2010 et en 2014, ont cristallisé les peurs des acteurs locaux quant au transfert de la compétence eau potable à l'agglomération grenobloise. Ces textes ont été moteurs dans le phénomène constaté de résistance territoriale à la réforme territoriale.

Le premier texte est la loi de Réforme des Collectivités Territoriales (RCT) du 16 décembre 2010. Cette loi est issue des travaux du Comité pour la réforme des collectivités locales, dit comité Balladur⁶⁵⁷.

⁶⁵⁵ Les réformateurs se sont appuyés sur une littérature scientifique économique et gestionnaire légitimant les effets des changements d'échelle sur la rationalisation de la gestion de l'eau : - gains de productivité ; - optimum économique spatial ; - économies d'échelles ; - harmonisation des modes de gestion et du prix de l'eau sur un modèle unique à l'échelle des EPCI à fiscalité propre ; - rationalisation de l'exercice de la compétence (eau et assainissement), etc.

⁶⁵⁶ Pour cette raison, nous ne rendons pas compte de la mise en œuvre de la loi NOTRe du 7 août 2015 qui rend obligatoire le transfert de compétence eau potable vers les Communautés au 1^{er} janvier 2020.

⁶⁵⁷ Les travaux du Comité Balladur ont été rassemblés en 2009 dans un rapport intitulé « Il est temps de décider » qui a été présenté au président Sarkozy. Ce rapport proposait de créer une nouvelle catégorie de collectivité territoriale pour onze agglomérations françaises de plus de 400 000 habitants. Une des innovations

Les débats du Comité Ballardur ont notamment :

« Réactualisé des oppositions sur la bonne échelle pour gérer les services d'eau potable, caractérisés par leur grand nombre et leur petite taille. Que ce soient des dynamiques liées à la question de l'intercommunalité ou à la gestion du service d'eau, elles convergent toutes vers la nécessaire rationalisation des maillages et une tendance lourde favorisant le regroupement » (GHIOTTI, 2010).

La loi RCT a obligé chaque préfet de Département à adopter avant la fin de l'année 2011 un Schéma Départemental de Coopération Intercommunale (SDCI). Ce SDCI devait proposer le rattachement des dernières communes isolées de toute intercommunalité, la suppression des syndicats intercommunaux devenus obsolètes et la rationalisation du périmètre des EPCI existants⁶⁵⁸. La loi prévoyait aussi une révision de ce SDCI en 2015 avec de nouvelles prescriptions mises en œuvre au 1^{er} janvier 2017.

En outre, la loi RCT prévoyait également la possibilité de créer un nouveau type d'EPCI pour les zones urbaines de plus de 500 000 habitants. Dans le cadre de cette loi, la Métropole avait vocation à se substituer sur son territoire aux structures préexistantes ainsi qu'au Département. La loi prévoyait enfin que la Métropole exerce la compétence eau potable de façon obligatoire.

Cette réforme a suscité des craintes. De nombreux acteurs (élus, experts, chercheurs) ont critiqué le pouvoir accordé aux préfets dans la mise en œuvre de la réforme, y voyant une recentralisation locale au niveau des EPCI. D'autres critiques ont mis en lumière le risque d'une vague de délégation des compétences locales au secteur privé en raison de la baisse des dotations de l'État prévue dans le cadre de la réforme et de la perte d'autonomie fiscale des collectivités. En fin de compte, le projet de loi a été fortement amendé par le Sénat et le volet Métropole a été rejeté (notamment le critère de l'automaticité), laissant finalement aux conseils municipaux la décision du passage en Métropole. Seule l'agglomération de Nice s'est saisie de ce statut métropolitain. En revanche, l'élaboration du SDCI par le préfet de l'Isère a attisé la crainte des services d'eau de l'agglomération grenobloise sur de possibles prescriptions de fusion ou des suppressions de syndicats d'eau, conduisant à l'émergence d'une réflexion des acteurs locaux sur l'évolution de la gouvernance de l'eau à l'échelle de l'agglomération grenobloise.

du rapport était de proposer l'automaticité de la création des métropoles à l'image du choix qui avait prévalu lors de la création des premières Communautés Urbaines en 1966.

⁶⁵⁸ Le SDCI est adopté après consultation de la Commission Départementale de Coopération Intercommunale (CDCI), commission constituée durant le premier trimestre 2011 et composée d'élus locaux et de représentants d'EPCI. À noter que la loi a donné au préfet des pouvoirs spécifiques pour passer outre l'avis du CDCI si ce dernier l'estime nécessaire.

L'ancien président Hollande a poursuivi l'action de son prédécesseur en instaurant l'acte III de la décentralisation. La réforme territoriale de la présidence Hollande se décompose en trois lois distinctes. Nous n'abordons ici que le cas de la loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014⁶⁵⁹. Cette loi facilite la création des Métropoles en modifiant le statut proposé par la loi du 16 décembre 2010.

Une des ambitions de la réforme va être notamment de généraliser la mise en place de Métropoles sur tout le territoire et d'affirmer leur rôle en matière d'innovation, de transition énergétique, de développement économique et de politique de la ville⁶⁶⁰. Jean-Marc Ayrault déclare à ce sujet en avril 2013 à la Gazette des communes : « [...] la grande innovation de l'actuelle réforme territoriale c'est l'instauration des métropoles »⁶⁶¹. Les trois innovations principales de cette loi sont le retour de l'automaticité du passage en Métropole, la reconnaissance de fonctions métropolitaines en dehors du seul critère démographique ainsi que la reconnaissance de statuts dérogoatoires.

Sur le premier point, la loi crée 15 Métropoles au 1^{er} janvier 2015 dont Grenoble-Alpes-Métropole. À ce sujet, le maire de Grenoble Michel Destot qui était alors également président de l'Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF) a fait un intense travail de *lobbying* auprès des députés pour que le passage en Métropoles soit prescriptif. Il savait en effet que le « communalisme ambiant » (LE BRAS, 2003) caractérisant l'agglomération grenobloise ne conduirait probablement pas les élus locaux à évoluer volontairement et à court terme vers ce nouveau statut.

« Le premier acquis à préserver [...] est celui du caractère automatique de la nomination par décret des métropoles de droit commun, aux côtés des statuts particuliers de Paris, Lyon et Marseille. Sur le modèle de la création des premières communautés urbaines en 1966, il faut en effet que la loi d'affirmation des Métropoles acte cette transformation et trouve ensuite sur nos territoires une

⁶⁵⁹ La loi MAPTAM clarifie également les conditions d'exercice des compétences entre collectivités en instaurant la notion de chef de file : - la région devient chef de file pour le développement économique et les transports ; - le département devient chef de file pour l'action sociale, le numérique et la solidarité territoriale ; - les communes deviennent chef de file pour la mobilité durable et la qualité de l'air. À noter que cette loi crée aussi la compétence Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations (GEMAPI), confiée aux intercommunalités à compter du 1^{er} janvier 2018.

⁶⁶⁰ « Sans opposer les territoires entre eux, il faut reconnaître que les grandes villes créent les richesses. Leur production économique est supérieure à leur poids démographique. De puissants flux de redistribution sont à l'œuvre et irriguent les territoires qui les environnent, amenuisant par les oppositions entre l'urbain et le rural. Certaines grandes villes affichent des taux de croissance de plus de 2 % et jouent indéniablement un rôle économique majeur pour notre pays [...] Demain, ces grandes agglomérations, dans une bonne synergie avec les régions, auront la taille suffisante pour se comparer à d'autres grandes métropoles européennes [...] » (Allocution de Michel Destot à l'Assemblée nationale en décembre 2013 lors de la première lecture du projet de loi MAPTAM).

⁶⁶¹ <http://www.lagazettedescommunes.com/162932/decentralisation-%E2%80%89la-grande-innovation-c'est-l'instauration-de-metropoles%E2%80%89-jean-marc-ayrault/>

application rapide, échelonnée au besoin selon les niveaux actuels d'intégration intercommunale » (Allocution de Michel Destot à l'Assemblée nationale en décembre 2013 lors de la première lecture du projet de loi MAPTAM).

On perçoit également l'influence du maire de Grenoble quant aux seuils retenus pour le passage en Métropole (plus de 400 000 habitants au sein d'une aire urbaine d'au moins 650 000 habitants) qui correspondent peu ou prou aux caractéristiques démographiques de l'agglomération grenobloise.

La seconde innovation de la loi, défendue ardemment par Michel Destot à l'Assemblée nationale, est la reconnaissance des fonctions métropolitaines stratégiques des Métropoles (présence de pôles universitaires, de centres hospitaliers reconnus, de pôles de compétitivité, etc.) en dehors du seul critère démographique. L'élu grenoblois va ainsi rappeler à plusieurs reprises que ce qui fait Métropole, c'est avant tout la capacité d'une agglomération d'assurer son propre développement économique et social. En ce sens, les agglomérations de Montpellier et de Brest vont pouvoir accéder à ce statut au 1^{er} janvier 2015 du fait de la reconnaissance de leurs fonctions métropolitaines. Puis, à partir de février 2017, le statut de Métropole va devenir accessible sur demande aux agglomérations urbaines se situant au centre d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants ou pour tout EPCI de plus de 250 000 habitants comprenant dans son périmètre le chef-lieu de région. Fin mars 2017, on dénombre l'existence de seize Métropoles et six autres en cours de constitution.

La troisième innovation de la loi est relative à la reconnaissance de statuts dérogatoires au droit commun. En effet, la loi MAPTAM a reconnu des statuts spécifiques pour les Métropoles de Paris, de Lyon et de Marseille ainsi que la dimension européenne spécifique des Métropoles de Strasbourg (Eurométropole de Strasbourg) et de Lille (Métropole européenne de Lille). En outre, la loi MAPTAM prévoit un autre principe dérogatoire au droit commun (repris de la loi RCT) : le transfert de compétences relevant du Département, de la région, voire de l'État. Ces transferts de compétences s'établissent par convention et nécessitent l'accord des deux parties. Par exemple, la Métropole de Lyon a récupéré l'ensemble des compétences exercées auparavant par le Département du Rhône sur le territoire de la Métropole. À noter que cette innovation marque une rupture avec la conception traditionnelle du droit public et met à mal les principes d'égalité et d'uniformité des personnes publiques.

La loi MAPTAM, tout comme la loi du 16 décembre 2010, va connaître plus de 900 amendements au Sénat, faisant d'elle la loi la plus amendée de l'année 2013. Cependant, ces amendements n'ont pas concerné la reconnaissance du fait métropolitain ni la remise en

cause du transfert de la compétence eau potable aux Communautés. En imposant le transfert obligatoire à la Métropole de la compétence eau potable au 1^{er} janvier 2015, cette loi va avoir pour effet principal d'accélérer le processus de réflexion des acteurs locaux sur l'évolution de l'organisation des services d'eau.

Les deux lois de réforme territoriale sus-citées, en obligeant le transfert rapide de la compétence eau potable des communes vers les Métropoles, visaient une harmonisation rapide du service communautaire en considérant que les Métropoles disposeraient des moyens techniques, financiers et humains nécessaires pour réaliser cette mutation (LAIME, 2016). Elles trouvent leur inspiration dans deux rapports publiés en 2003 et 2008⁶⁶² insistant sur la nécessité d'une meilleure visibilité des agglomérations françaises au sein de l'espace européen qui doit passer par l'exercice de missions plus intégrées. Emmanuelle HELLIER (2011 : 25) parle de modèle unificateur de gestion de l'eau dit « Gargantua » pour caractériser ce modèle de gestion de l'eau autour de grandes unités de gouvernement et visant la réalisation d'économies d'échelle (HELLIER, 2011 : 25). Or, la spécificité de l'organisation héritée de la gestion de l'eau (budgets, tarifs, etc.) et les enjeux propres à chaque territoire (politiques, économiques, géographiques, sociaux, etc.) rendent difficile un changement d'échelle automatique et mécanique de la gestion de l'eau vers un modèle intégré et unifié. C'est ce décalage entre le contenu de la réforme et la réalité de l'organisation sociotechnique héritée du territoire qui va créer des marges de manœuvre pour les acteurs locaux, les conduisant souvent à s'éloigner du modèle implicite et simpliste des réformes.

3.1. De 2009 à 2012 : début d'une réflexion sur l'évolution de la gouvernance de l'eau

En 2009, le SIERG et la REG décident dans le cadre de la Communauté de l'Eau Potable (CEP) d'engager une étude sur l'harmonisation du prix de l'eau dans l'agglomération grenobloise. L'objectif est de réaliser des scénarios permettant d'esquisser des perspectives

⁶⁶² Dès 2003, le rapport « Métropoles » du Conseil Economique et Social (2003) fait état d'un retard de la France dans l'encadrement juridique du fait métropolitain nuisant au dynamisme économique du territoire. L'argument principal concerne la fragmentation des territoires et la rationalisation du millefeuille territorial. En instituant un statut juridique de Métropole, il s'agit d'aller vers « optimum économique spatial » (OLSON, 1969) et une adéquation du politique à la réalité géographique des territoires. Ce constat a été repris ensuite dans le rapport Perben intitulé « Imaginer les métropoles d'avenir » (2008). Ces deux rapports ont appuyé l'idée que la métropolisation est nécessaire pour que les grandes agglomérations françaises puissent entrer en concurrence avec les autres métropoles européennes. En outre, ces rapports proposaient de conforter le rôle des grandes agglomérations en tant que principaux moteurs de la croissance nationale. « Dans un contexte de globalisation, la métropole se veut une réponse juridique et institutionnelle à la problématique de la gouvernance des grandes aires urbaines ». [...] « L'attractivité de la France passe inévitablement par le développement de ses métropoles » (LERIQUE, 2012).

d'évolution à moyen terme de l'organisation de l'eau potable dans l'agglomération. Une première photographie des services d'eau potable de l'agglomération est réalisée en 2010 par la plateforme CEP. À la suite des conclusions de cette étude, les adhérents de la CEP (c'est-à-dire en premier lieu le SIERG et la REG, mais aussi le SIVIG et le SIED) décident de poursuivre l'étude par l'embauche d'une thèse CIFRE. Il est demandé notamment au doctorant d'étudier l'intérêt de créer une Société Publique Locale (SPL) dans la région grenobloise⁶⁶³ pour la gestion de l'eau potable. C'est dans ce cadre que nous nous sommes retrouvé salarié de la CEP à compter de fin novembre 2010 et que nous avons commencé notre thèse en juin 2011.

Un mois après notre arrivée dans la structure, une discussion s'engage entre les principaux producteurs d'eau de l'agglomération à propos de l'adoption de la loi de Réforme des Collectivités Territoriales (RCT) du 16 décembre 2010 qui suscite l'inquiétude des acteurs locaux. Dès février 2011, les acteurs de l'eau s'inquiètent sur le contenu du SDCI et écrivent au préfet. Ils demandent à être associés à la démarche et expliquent qu'une réflexion sur l'évolution de l'organisation de la gestion de l'eau est déjà en cours au sein de l'agglomération grenobloise au travers de la thèse CIFRE. Dans ce contexte, le Conseil syndical du SIERG adopte une délibération énonçant que le SIERG doit être « une force de proposition pour ne pas subir cette réforme et conserver les valeurs syndicales qu'il a toujours défendues », mais aussi pour « conserver le maximum de maîtrise de sa ressource et de son activité, tout en acceptant de mutualiser ce qui est envisageable de l'être ». En outre, le président du SIERG obtient un siège au collège des syndicats mixtes et syndicats de communes au sein de la Commission Départementale de Coopération Intercommunale (CDCI), commission qui est consultée et qui dispose de prérogatives spécifiques dans la mise en œuvre du SDCI. Le président du SIERG y défend le principe d'une intercommunalité librement choisie et demande au préfet que l'eau soit mise à part des discussions tendant à faire diminuer le nombre de syndicats.

Le préfet de l'Isère, Eric Le Douaron, se montre peu intéressé par la question de l'eau. L'ancien fonctionnaire de police a en effet été nommé quelques mois plus tôt par Nicolas

⁶⁶³ Une SPL est une société à capital intégralement public, détenue par des collectivités territoriales actionnaires qui peuvent passer des contrats avec la société en dehors des obligations de mise en concurrence. Ce sont les échanges nombreux de la ville de Grenoble avec la Communauté Urbaine de Brest qui ont suscité un intérêt croissant des techniciens et élus grenoblois pour cette solution. En effet, la Communauté Urbaine de Brest a créé une SPL de gestion de l'eau dès 2010, année de parution de la loi créant les SPL.

Sarkozy dans le but premier de mener une « guerre contre la criminalité »⁶⁶⁴. Il confie à la DDT de l'Isère le soin de rédiger le schéma sans donner d'instruction particulière.

« Le SDCI, on l'a écrit nous-mêmes. Son contenu, c'est nos idées à nous. Moi ça m'intéressait comme boulot. J'avais un collègue qui souhaitait travailler dessus aussi. En tout, on était trois. On a fait attention à ce qu'on a écrit. L'objectif, c'était de diminuer le nombre de syndicats, de trouver des syndicats obsolètes à éliminer » [...] « On a regardé les syndicats qui étaient viables et ceux qui ne l'étaient pas. Dans certains Départements, ils ont juste fait une carte. Nous, on a défini des moteurs de structuration, des orientations et des prescriptions ». [...] « Tout est passé auprès de ma direction comme ça, sans remarque, sauf pour l'agglomération. Sur l'agglomération grenobloise on nous a demandé de faire de simples orientations sans prescription » (entretien réalisé auprès d'un agent de la DDT Isère en juillet 2013).

En avril 2011, une première version du SDCI est adoptée et n'impose pas de modification majeure sur l'organisation de la gestion de l'eau dans l'agglomération grenobloise. Il propose simplement quelques recommandations et dissout le Syndicat des Mansardes, devenu obsolète.

« On s'est réunis entre syndicats pour voir comment on pourrait évoluer. Il se trouve que le préfet n'a pas souhaité toucher ce coup-ci à l'eau. Il ne l'a fait qu'à la marge. Par contre, cette non-décision c'est ce qui nous a conduits à précipiter notre réflexion en décrétant que [Grenoble-Alpes-Métropole] pouvait prendre potentiellement la compétence eau potable » (entretien réalisé avec le DSG du SIERG en avril 2013).

« Quand le SDCI est tombé, on a été un peu contraints et forcés d'évoquer ces questions ensemble. La loi visait la réduction des syndicats. On s'est dit : il faut que l'on réfléchisse ensemble » (entretien réalisé avec la directrice du SIED en juillet 2012).

Cependant, en dehors de la question de l'eau, le SDCI prescrit une évolution majeure : l'obligation de fusion d'ici 2015 de la Communauté d'Agglomération Grenoble-Alpes avec celles du Sud grenoblois (réunissant 16 communes et environ 30 000 habitants) et du Balcon sud de la chartreuse (réunissant 5 communes et environ 3 000 habitants).

En outre, un autre élément stimule la réflexion des élus locaux. En effet, début mai 2011, Marc Baietto⁶⁶⁵ commande une étude exploratoire en vue d'une éventuelle prise de compétence eau potable par la Communauté d'Agglomération Grenoble-Alpes à Jean Mourey, le maire de Vif. Il indique qu'il souhaite que tout habitant de l'agglomération

⁶⁶⁴ http://www.liberation.fr/societe/2010/07/21/violences-sarkozy-nomme-un-nouveau-prefet-et-pointe-les-problemes-lies-aux-roms_667485

⁶⁶⁵ Marc Baietto est à cette époque maire d'Eybens et président de Grenoble-Alpes-Métropole depuis mars 2010.

grenobloise puisse boire la même eau. Deux cadres de la Communauté d'Agglomération (CA) sont missionnés en appui à l'étude Mourey ainsi qu'un ingénieur engagé pour l'occasion et mis à disposition de la CEP (du fait du travail déjà engagé par la plateforme dans le cadre de l'étude sur l'harmonisation du prix de l'eau).

Ce choix de la CA crée immédiatement des tensions avec la REG et le SIERG. Les deux services d'eau y voient une ingérence de la CA dans leur propre étude et dans le fonctionnement de la CEP qui est sensée être l'émanation de ses adhérents⁶⁶⁶. En décembre 2011, l'étude Mourey est rendue. Elle est considérée par le Conseil communautaire comme étant trop partielle et devant être approfondie. Une délibération du Conseil prend acte du rapport, décide de continuer l'étude en 2012 et de constituer un groupe de travail politique pour réfléchir à la mutualisation.

Durant tout le premier semestre 2012, la CA mène un travail de communication auprès des habitants sur l'éventualité de la prise de compétence eau potable par l'agglomération. Le 29 janvier 2012, le président de la CA intervient dans le Forum Libération de Grenoble sur la question de l'eau⁶⁶⁷. À cette occasion, Marc Baietto s'exprime : « il serait naturel d'exercer la compétence eau potable à l'échelle de notre agglomération, car c'est déjà le cas pour l'assainissement ». Puis, le 24 avril et le 29 mai 2012, la CA organise deux ateliers à destination des habitants et intitulés « L'eau Pure, ça coule pas de source ! ». Aucun discours politique fort n'est associé à ces deux ateliers, mais ceux-ci permettent de sonder la réaction des acteurs locaux face à cette initiative de la CA. Ce contexte particulier contribue à accroître les tensions entre les différents acteurs de l'eau et le pouvoir d'agglomération.

Le mois de mars 2012 est marqué par l'organisation par la REG d'un *side event* à Grenoble, c'est-à-dire d'un événement labellisé et organisé en parallèle au Forum Mondial de l'Eau (FME) de Marseille. Les discours prononcés par les élus grenoblois sont particulièrement prudents concernant les perspectives d'évolution de la gouvernance de l'eau dans l'agglomération.

« L'eau de la région urbaine de Grenoble, abondante et pure, est une richesse incontestée... Néanmoins, elle demeure un sujet de débat depuis de nombreuses années, et la question du devenir de ce bien public dans l'agglomération se pose de façon récurrente... Les Alpes, véritable "château d'eau" est un territoire contrasté où l'eau, disponible en quantité, n'est pas toujours de qualité, et où les modalités de gestion de l'eau sont différenciées » [...] « Nous sommes donc aujourd'hui à Grenoble à la croisée des

⁶⁶⁶ La CA Grenoble-Alpes n'adhère pas à la CEP cependant, la CEP est rattachée juridiquement au SCoT de la région urbaine de Grenoble qui est alors présidé par le président de la CA, Marc Baietto.

⁶⁶⁷ Son intervention est réalisée dans une table ronde organisée spécifiquement pour l'occasion avec Eau de Paris et le WWF France intitulée « l'eau, un bien public ? ».

chemins entre une histoire prégnante qu'il convient de ne pas oublier et occulter, et un nouveau fonctionnement entre partenaires du monde de l'eau à imaginer » (extrait du discours du président de la REG le 9 mars 2012 au side event de Grenoble).

Au mois de juin 2012, le SIERG et la REG commencent à réfléchir ensemble à la possibilité d'évoluer rapidement vers une solution de type Société Publique Locale (SPL) qui permettrait d'éviter un transfert complet de la compétence à la CA.

« Tout le personnel serait dans une structure unique avec le SIERG et la ville de Grenoble comme actionnaires. L'idée, c'est de conserver les structures et la politique qui va autour pour ne pas se faire bouffer. Pour moi, c'est une étape. Pour répondre à la question de l'harmonisation du prix et de l'efficacité des moyens, il faudra aller plus loin que cette étape. Je pense que les gens qui sont au pouvoir actuellement ne peuvent pas aller plus loin, ils n'en ont pas la capacité. C'est lié à l'histoire. Cependant, la plupart des élus influents et des directeurs ne seront plus là en 2014. Avec les élections municipales, on aura une génération d'élus plus jeunes, et je suis sûr que ça va évoluer plus vite que ce qu'ils disent » (extrait d'entretien).

Les cadres de la CA, quant à eux, tentent d'accélérer le transfert de compétence en appuyant l'intérêt de mettre en place rapidement une régie communautaire intégrée. Cependant, les élus réagissent peu aux initiatives des techniciens et se montrent même plutôt agacés par leurs comportements proactifs.

Ce contexte particulier conduit à une instrumentalisation des études CA et CEP et à un travail de sape constant concernant la qualité des données recueillies⁶⁶⁸.

Le 15 juin 2012, un rendu officiel est réalisé auprès des élus communautaires en Comité de pilotage concernant l'étude CA. Les directeurs du SIERG et de la REG sont furieux. Ils imaginent qu'à cette occasion une délibération va être prise sur le transfert de compétence eau potable à l'agglomération. Quelques jours avant ce rendu officiel, les services techniques de la CA sont convoqués par les deux producteurs d'eau pour qu'ils s'expliquent sur l'objectif de cette présentation. Le climat est très tendu. En fin de compte, aucune délibération n'est prise à la suite de la présentation du 15 juin. Cependant, le conflit entre les acteurs locaux gagne en intensité à compter de cette date.

Les présidents de la REG et du SIERG demandent officiellement à la CEP une clarification concernant le financement des deux études ainsi qu'un recentrage sur les missions parallèles de la plateforme. Un courrier officiel est envoyé par le président de la CEP au président de la

⁶⁶⁸ D'un côté, la CA exige de pouvoir utiliser les données de la CEP, d'un autre côté, les adhérents de la plateforme souhaitent que les données ne soient pas transmises sans accord écrit. Tous critiquent la qualité des données des études en indiquant que ces études préalables ne doivent pas servir au transfert de compétence. Il s'agit en fait pour les acteurs locaux de s'assurer que les données produites dans le cadre des études ne servent pas des projets alternatifs aux leurs.

CA expliquant la nécessité d'un retrait de la CEP de l'étude CA pour éviter une interférence sur le chantier SPL qui vient d'être lancé par les deux opérateurs.

Durant l'été 2012, le président de la CA change de stratégie. Il ne cherche plus à construire le transfert de compétences eau potable au sein de la CA, mais décide de commander officiellement une étude au maire de Grenoble et au président du SIERG sur l'avenir du service public de l'eau dans l'agglomération.

Ce changement de cap s'explique notamment par l'évolution du contexte administratif avec la préparation de la loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM) qui prévoit l'obligation de transfert de la compétence eau potable aux Métropoles. En effet, c'est à cette période, plus précisément le 27 juillet 2012, que le maire de Grenoble et président de l'Association Maires des Grandes Villes de France (AMGVF) Michel Destot, s'entretient à Matignon et propose d'abaisser le seuil d'ouverture du statut de Métropole à 400 000 habitants (au lieu de 500 000 dans la loi RCF) afin que Grenoble puisse y accéder.

À la fin juillet, un premier rendu de l'étude SPL, portée par les directeurs du SIERG et de la REG, est effectué. Les deux directeurs proposent de créer une SPL (solution privilégiée par les techniciens) voire deux SPL (une SPL production et une SPL distribution d'eau, si ce choix est retenu par les élus) avant les élections municipales de 2014. Cette SPL regrouperait la REG, le SIERG et l'ensemble des syndicats intéressés.

Cependant, en octobre 2012, la réunion de suivi politique qui doit acter des suites données au rapport SPL est annulée. La réunion devait réunir Michel Destot, le maire de Grenoble, Claude Bertrand, le président du SIERG ainsi que Marc Baïetto, le président de la CA. Le président de la REG, qui n'a pas été convié à cette réunion par le maire de Grenoble, menace le maire de démission s'il demeure écarté du processus de décision. Alors que le maire de Grenoble semblait d'accord pour la solution de créer une SPL unique, le président de la REG souhaite lui en créer deux. Cette crise politique conduit l'exécutif grenoblois à décider du report du projet de création d'une SPL. Il semble que le blocage s'explique plus profondément par la peur des élus et techniciens de la REG d'une disparition rapide de la régie et du modèle grenoblois qui y est associé.

Cet échec du processus d'évolution de la gouvernance de l'eau conduit à la fixation d'une nouvelle feuille de route entre la REG et le SIERG. Il ne s'agit plus nécessairement d'un avenir commun à court terme pour les deux services.

Début décembre 2012, le contexte demeure très tendu entre les différents présidents des structures (REG, SIERG, CA, CEP). Afin d'apaiser les tensions, le président Marc Baïetto

annonce que la prise de compétence par la CA ne se fera pas avant les élections municipales de 2014. Il infléchit à cette occasion son discours initial : chaque habitant de l'agglomération ne doit plus nécessairement boire la même eau, les syndicats d'eau ne doivent plus nécessairement être supprimés.

Ce changement de cap du président de la CA corrobore des résultats de recherche de Sophie Louargant et de David Le Bras, concernant la difficulté du pouvoir d'agglomération d'imposer des décisions aux communes.

« Le président Baietto a une véritable volonté politique, il l'affirme, il le dit, il essaie de mettre en place une politique d'agglomération, mais il a été élu par les maires des petites communes, et est donc en partie prisonnier d'un pacte politique avec les petites communes, ce qui rend sa tâche difficile » (extrait d'entretien cité par LOUARGANT et LE BRAS, 2015 : 173).

Le 19 décembre 2012, le Comité syndical du SIERG vote à l'unanimité une délibération relative à « l'organisation de l'eau potable dans l'agglomération grenobloise ».

« L'organisation des services d'eau potable dans notre agglomération est le fruit de l'histoire et se traduit par une organisation éparse ne favorisant pas la mutualisation ». [...] Il a été décidé que le SIERG devait être force de proposition pour ne pas subir cette réforme et conserver les valeurs syndicales qu'il a toujours défendues ». [...] « Il ressort de ces approches que la volonté qui semble désormais partagée par plusieurs acteurs de l'eau potable est tout à la fois de conserver le maximum de maîtrise de leur ressource et de leur activité, tout en acceptant de mutualiser ce qui est envisageable de l'être ». [...] « Les chantiers sont vastes, et il est indiscutable que ces objectifs ne pourront être atteints que progressivement et seront le fruit d'une volonté politique préalablement partagée. À l'approche des prochaines échéances municipales, il devient urgent de décider, soit de ne rien changer à l'organisation actuelle, au risque de se voir imposer des évolutions non souhaitées dans le cadre de la prochaine mise à jour du SDCI, soit au contraire de maîtriser cette évolution, dans la concertation avec d'autres acteurs, et donc de redéfinir le paysage de l'organisation de l'eau potable dans notre agglomération. Ce sont les raisons pour lesquelles le SIERG affirme sa détermination à voir évoluer l'organisation de l'eau potable dans l'agglomération grenobloise avec, si elle est d'accord, la ville de Grenoble, mais aussi d'autres communes, aujourd'hui autonomes, et d'autres syndicats de notre région. Il s'agit là d'un beau projet, qui ne renie en rien l'œuvre de nos prédécesseurs, mais qui adapte les modalités de notre organisation aux exigences et aux conditions de notre temps ». [...] « Les modalités de cette évolution peuvent prendre la forme de plusieurs hypothèses. La première consisterait à nous regrouper en syndicat mixte, formule déjà étudiée par notre comité syndical, et refusée par l'autorité préfectorale au motif que cette solution ne répond pas aux exigences de la loi, créant un nouveau syndicat là où il est attendu d'en supprimer. La seconde pourrait consister à confier aux communautés (de communes, d'agglomération...) la compétence eau. Face à la complexité de notre organisation actuelle, cette

hypothèse ne semble pas apporter de solution satisfaisante, et confisque trop rapidement la gestion de la ressource aux différents acteurs actuels ». [...] « La solution qui semble la plus adaptée peut se traduire par la création d'un outil propre aux collectivités locales : la Société Publique Locale (SPL). En effet, dans une SPL, les collectivités locales actionnaires détiennent la totalité du capital et des sièges au conseil d'administration et garantissent ainsi la maîtrise totale de leur politique. Les SPL sont considérées comme des opérateurs internes et n'ont pas à être mises en concurrence. Ce qui génère automatiquement des économies de temps et financières. Ce sont des entreprises localement enracinées et dédiées à l'attractivité, au développement et à la cohésion des territoires de leurs actionnaires publics. Elles apportent des solutions adaptées aux enjeux locaux, privilégient les ressources locales, maintiennent des emplois de proximité durables et sont des entreprises "indélocalisables". D'autre part, les élus administrateurs de SPL disposent d'un régime de protection sécurisée puisque la responsabilité civile relève de la collectivité et non de l'élu mandataire. Les sociétés publiques locales se caractérisent également par la transparence de leur gestion, cumulant des contrôles internes et externes à la fois publics et privés. Elles restent également soumises au contrôle de légalité et subissent, par les collectivités qui la composent, des contrôles analogues à ceux qu'elles exercent sur leurs propres services ». [...] « Un travail approfondi doit être fourni pour adapter cet outil aux attentes de toutes nos communes adhérentes. Ce travail doit se faire dans une large concertation réunissant tous les acteurs. Il faut définir les compétences, mais surtout les aspects juridiques et financiers, organiser les moyens matériels, immobiliers, sans oublier les personnels concernés dont l'avenir occupera une place prépondérante au cœur de la réflexion. Si nous voulons rester maître du destin de notre syndicat et faire en sorte que ses valeurs perdurent dans une nouvelle organisation, nous devons tout mettre en œuvre pour être prêts à un changement maîtrisé autour des municipales de 2014 » (délibération du SIERG du 19 décembre 2012).

Si la réflexion avance donc au niveau du SIERG, du côté de la ville de Grenoble, la situation demeure bloquée en cette fin d'année 2012.

3.2. Le premier semestre 2013 : l'accélération de la réflexion et le choix de la solution SPL

En février 2013, les élus du SIERG donnent officiellement leur feu vert pour la création d'une SPL. Deux tribunes sont publiées par le président du SIERG en mars 2013, l'une dans la lettre du SIERG, l'autre dans les Affiches de Grenoble du 22 mars 2013, à l'occasion de la journée mondiale de l'eau :

« En 1947, avec la création du Syndicat intercommunal des eaux de la région grenobloise, les élus d'alors, attachés aux valeurs du Conseil National de la Résistance, défendaient deux grands principes : le service public et la solidarité. Deux volontés qui ont traversé les ans et que je suis fier de

continuer de porter et de concrétiser avec l'ensemble des maires et des élus délégués des communes adhérentes. Bien entendu, le contexte a évolué. Nous ne sommes plus dans un pays en reconstruction, mais à l'heure de la mondialisation. Pour autant, l'eau potable reste et doit rester une préoccupation locale même si les outils de sa production et de sa distribution doivent évoluer ». [...] « Mais aujourd'hui, nous devons aller plus loin dans cette démarche. C'est en ce sens que j'ai rencontré le maire de Grenoble afin d'envisager, fort de ces valeurs que sont le service public et la solidarité, quelle solution nous pourrions mettre en commun pour adapter nos outils : le SIERG et la Régie des eaux de Grenoble. Les autres communes ont bien évidemment toute leur place dans cette réflexion qui démarre, tout comme les autres syndicats d'eau de la région grenobloise. Tous, pour adapter nos pratiques aux enjeux de demain, nous pourrions ainsi nous retrouver dans une structure où chacun resterait ce qu'il est, mais offrirait la possibilité de mutualiser un certain nombre de missions. Une structure qui renforcerait le service public, protégerait la propriété publique de l'eau potable, et permettrait aux habitants de jouer pleinement leur rôle citoyen dans sa gouvernance. La loi permet la création de Sociétés publiques locales (SPL). La première ébauche de la réflexion engagée entre Grenoble et le SIERG notamment, invite à la constitution de deux SPL : une pour la production de l'eau (les captages, le stockage) et une pour la distribution. Le SIERG, la Ville de Grenoble, et les autres actionnaires éventuels, resteraient propriétaires de leurs actifs et de leur patrimoine tout en mettant en commun ce qui pourrait l'être : l'organisation administrative (gestion administrative et financière...) et technique (télé surveillance des réseaux, équipes d'astreinte, suivi des chantiers...). Les personnels quant à eux, pourraient être mis à disposition de la SPL pour assumer les missions ainsi mutualisées, mais bien entendu, sans aucun licenciement et dans le respect du statut de chacun. Pour cette évolution possible et nécessaire – puisque tous nous devons nous attacher à développer et améliorer le service public – le travail est engagé. J'ai ainsi multiplié les rencontres avec le maire de Grenoble dans le même temps où j'invite les maires des 33 communes adhérentes au SIERG et les Syndicats producteurs d'eau potable de la région grenobloise à contribuer à cette réflexion » (tribune publiée dans l'édition du journal les Affiches de Grenoble, 22 mars 2013).

« [...] Profitant de ce que la loi de 2010 voulait imposer une nouvelle orientation des collectivités publiques, le SIERG s'est engagé dans les débats liés à la Réforme territoriale, parvenant, avec d'autres, à ce que l'eau ne soit pas inscrite dans le dispositif que le préfet a mis en place en 2011. Mais la réflexion s'est poursuivie. La loi de décembre 2010 initiée par le précédent gouvernement tentait d'imposer la disparition de nombre de syndicats intercommunaux sans prendre en compte les réalités du terrain. Une volonté comptable qui risquait de remettre en cause des décennies de travail et d'investissements, et pire encore, de mettre en péril l'avenir. C'est pourquoi les élus du SIERG, au premier rang desquels le président Claude Bertrand, se sont investis dans ce travail pour démontrer la spécificité du secteur de l'eau. Pour poursuivre la réflexion engagée entre les producteurs publics d'eau potable dans la région grenobloise, le président du SIERG et le maire de Grenoble ont engagé le dialogue. Ils proposent aujourd'hui, au-delà du SIERG, de la Ville de Grenoble et de sa Régie des eaux, de rencontrer l'ensemble des communes et partenaires concernés. L'idée serait d'aller vers la création de deux SPL (une Société publique locale pour la production et une pour la distribution), qui

permettraient à chaque structure l'intégrant de garder sa spécificité, son histoire propre, les valeurs qui sont les siennes tout en allant vers la mutualisation d'un certain nombre d'aspects d'ordre technique et administratif». [...] « Le SIERG, toujours soucieux du service public fort des valeurs de solidarité, s'engage activement dans cette réflexion qui pourrait se concrétiser fin 2013 ou début 2014 si tous les partenaires le souhaitent » (tribune publiée dans la lettre du SIERG de source sûre, n° 26, mars-avril 2013).

Le président du SIERG propose également qu'un pacte soit rédigé avec le maire de Grenoble afin d'inscrire dans le marbre les principes essentiels de la future organisation. Il souhaite que les trois principes fondateurs du SIERG puissent être préservés sur le long terme : - gestion publique ; - pouvoir et égalité des communes quelle que soit leurs tailles ; - prix unique de vente d'eau.

Les cadres du SIERG doutent néanmoins de la faisabilité du projet compte tenu du court délai dû aux élections municipales.

« Nous étions prêts à lancer le processus d'évolution en SPL dès juillet 2012, mais notre mission n'a été validée officiellement qu'en février 2013. Les élus ont perdu du temps... On peut le regretter... Moi, j'ai dit à mon président et au maire de Grenoble : vous êtes des élus, votre vocation c'est d'organiser le territoire pour vos habitants, c'est peut-être aussi de laisser un peu de traces dans l'histoire. Or, l'histoire de l'eau potable, c'est les Grenoblois qui ont trouvé Rochefort, c'est Dubedout qui a modernisé le service, c'est Kioulou qui a créé le SIERG et puis... c'est tout ! Vous, en tant qu'élus, vous allez partir dans une situation où vous vous regardez en chiens de faïence. Or, tout concourt pour qu'aujourd'hui on aille vers la mutualisation ». [...] « Ça va être compliqué de mettre œuvre ce chantier dans les temps, d'autant plus qu'il faudrait que les élus aient délibéré avant les municipales » (entretien réalisé auprès du DGS du SIERG en mai 2013).

Du côté de la REG, la situation est toujours bloquée du fait des conflits politiques entre le maire de Grenoble et le président de la régie. Le président Eric Grasset critique un projet « technocratique » et souhaite y associer le Comité des usagers de la régie de Grenoble. Le 12 février 2013, il adresse un courrier demandant au Comité « d'être force de proposition démocratique » sur la question de l'évolution de l'organisation de la gestion de l'eau dans l'agglomération.

À cette époque, le contenu de la loi Métropoles, qui est alors en cours de rédaction dans le cadre de la réforme territoriale, fait débat au niveau local. Il s'agit de savoir si Grenoble sera éligible à ce statut ou non. De nombreuses rumeurs circulent à ce sujet, notamment courant février, au sujet d'une nouvelle condition nécessaire au passage en Métropole que Grenoble ne remplirait pas : l'obligation de disposer d'un aéroport conséquent.

Fin mars 2013, la ville communiste de Saint-Martin-d'Hères, par ailleurs membre fondatrice du SIERG, organise une conférence sur la gestion publique de l'eau dans le cadre de la semaine du Développement Durable. À l'occasion de cet événement animé par Jean-Luc Touly (une des figures nationales militantes de la gestion publique de l'eau), Claude Bertrand s'exprime publiquement. Il annonce le projet de création de deux SPL pour la gestion de l'eau dans l'agglomération grenobloise. Un militant écologiste de l'ADES (un des principaux acteurs de l'affaire Carignon), interpelle à cette occasion le président du SIERG en lui demandant la raison de son empressement à mettre en œuvre ce projet. Le militant critique également le fait que les usagers ne soient pas davantage associés au projet. Le président Bertrand lui répond en déclarant que « ce projet est une solution pour éviter une métropolisation de la gestion de l'eau », nécessitant de ce fait, une mise en œuvre rapide avant la parution de la loi. Il précise par ailleurs que les usagers ainsi que les autres syndicats d'eau et communes qui le souhaitent seront pleinement associés au projet SPL dans les prochains mois. Dans les jours suivants, les réactions à cette prise de parole publique sont nombreuses.

Le 5 avril 2013, le parti politique ADES publie un communiqué sur son site internet critiquant la démarche amorcée par la REG et le SIERG.

« Le SIERG et la REG avec la Ville de Grenoble ont entamé des discussions pour imaginer une nouvelle organisation de la gestion de l'eau potable pour sa production et sa distribution ». [...] « Le rapprochement des deux gestionnaires est très positif et pourrait conduire à terme à une gestion commune, par une régie intercommunale dépassant le périmètre de la [CA]. Elle regrouperait les compétences, assurant une grande sécurisation de l'approvisionnement et simplifierait la gestion de ce service public essentiel avec une qualité de l'eau irréprochable à un prix unifié. Mais la proposition qui ressort des discussions actuelles interroge sur sa pertinence et ses conséquences ». [...] « Une SPL peut gérer un service public et dans ce cas, elle doit agir dans le cadre d'une délégation de service public dans laquelle les tarifs sont inscrits pour la durée du contrat. De plus, cette structure commerciale n'a pas la souplesse budgétaire d'une régie pour transférer des sommes de la section de fonctionnement dans celle d'investissement. En conséquence, tout résultat d'exploitation positif est soumis à l'impôt sur les sociétés, ce qui peut d'une part peser sur le prix aux usagers comme on le voit avec le chauffage urbain et d'autre part rendre plus difficile le financement des investissements. Nous avons indiqué dans un article précédent que la régie était beaucoup plus souple et démocratique que toute solution basée sur un contrat de délégation de service public. Il faut donc conserver et cette souplesse et la qualité démocratique des relations régie-usagers qui existent à la REG. Avant toute décision par la Ville de Grenoble, il faut que tout soit mis sur la table et fasse l'objet d'un débat public où les différentes solutions soient examinées de manière détaillée. Certaines solutions envisagées se traduiraient par la

disparition de la Régie des Eaux, ce qui serait inacceptable si la solution adoptée était moins performante au niveau du service rendu (donc des tarifs) ou de la qualité de la démocratie qui existe actuellement dans les rapports entre régie et usagers ». [...] « L'ADES estime qu'il n'y a pas d'urgence à trancher sur cette question et qu'un large débat public soit organisé pour en examiner tous les aspects. En effet, il ne serait pas acceptable de signer la disparition de la Régie des Eaux de Grenoble la veille d'une élection municipale ». (<http://www.ades-grenoble.org/wordpress/2013/04/05/avenir-de-la-gestion-de-leau-potable-a-grenoble-et-sa-region/>)

Puis, le 9 avril 2013, l'association Eau Secours demande une réunion en urgence avec la REG pour discuter du projet SPL. Les militants viennent d'apprendre qu'une délibération va être votée par la REG concernant ce projet.

En effet, ce même jour, les élus de la REG votent le « projet d'évolution de la gestion de la production et de la distribution de l'eau potable dans l'agglomération grenobloise ».

« L'organisation des services publics d'eau potable dans l'agglomération, et plus largement dans la région urbaine grenobloise est le fruit de l'histoire et se traduit par une organisation territoriale et fonctionnelle éparse ne favorisant pas la mutualisation. Lors de ces dernières années, dans le cadre de la Communauté de l'Eau Potable (CEP) [...], des réflexions se sont développées en vue d'optimiser l'organisation des services publics de l'eau et de favoriser les échanges et les mutualisations. Ces réflexions se sont accentuées au moment de l'élaboration du SDCI. La volonté, désormais partagée par la plupart des acteurs publics de l'eau potable, est à la fois de conserver le maximum de maîtrise de leurs ressources et de leurs activités, et de mutualiser ce qui est envisageable de l'être. Il a ainsi été étudié une organisation qui permettrait de maintenir les responsabilités, principalement en matière de fixation du prix de l'eau et la propriété des patrimoines, notamment les sites de production. Les acteurs locaux pourront adhérer à ce projet en étant assurés à terme d'un service public de l'eau optimisé, d'une plus grande sécurisation des ressources et du maintien d'une qualité de l'eau pure. La ville de Grenoble souhaite ainsi s'inscrire pleinement dans ce projet d'évolution du service public de l'eau potable sur l'agglomération grenobloise, avec s'ils sont d'accord, le SIERG, mais aussi d'autres communes et syndicats de la région urbaine. Pour la ville, l'évolution étudiée lui permettrait : - de conserver une gestion publique au juste prix, de défendre la qualité du service et de la ressource en eau, de maintenir une relation transparente et responsable avec les usagers ; - de garder la propriété des sources de Rochefort, à l'actif et sous sa maîtrise, d'entretenir le patrimoine technique de manière durable ; - d'acquérir une dimension reconnue qui induise une dynamique de développement à l'échelle de la région urbaine grenobloise. La modalité de cette évolution qui semble aujourd'hui la plus adaptée se traduirait par la création d'outils propres aux collectivités territoriales : les sociétés publiques locales (SPL) ». [...] « Ainsi, il pourrait être envisagé la création de deux SPL, l'une pour la production et l'autre pour la distribution, dont la ville de Grenoble et le SIERG, notamment, seraient actionnaires et

contractualiseraient avec elles par voie de conventions. À travers cette organisation, la ville de Grenoble et les autres collectivités continueraient à maîtriser le prix et les prestations rendues sur leurs territoires, ainsi que la propriété de leurs actifs, tout en allant vers une plus grande mutualisation des moyens ». [...] « Un travail approfondi doit maintenant être mené pour répondre aux attentes de chacune des collectivités en matière de gestion de la production et de la distribution de l'eau potable. Ce travail se fera dans le cadre d'une large concertation, notamment avec le comité des usagers du service public de l'eau dont le rôle actif sera maintenu dans le futur schéma ». [...] « Il ressort de ces diverses approches que la volonté, désormais partagée par de nombreux acteurs de l'eau, est de parvenir à la mutualisation de tout ce qui est envisageable de l'être tout en conservant un maximum de maîtrise sur les ressources et les activités, notamment par le principe du respect de la libre administration des collectivités sur leur territoire et la préservation de la propriété du patrimoine de chacune ». [...] « Après avoir délibéré, le conseil municipal décide : - d'engager, avec les différents acteurs concernés, le projet de création de deux sociétés publiques locales en charge de la production et de la distribution de l'eau potable ; - de demander au président de la REG de faire connaître cette position de la ville de Grenoble au SIERG ; - de rappeler que la réflexion s'organisera notamment sur les aspects juridiques et financiers, matériels, immobiliers, sans oublier les personnels concernés dont l'avenir occupera une place prépondérante au cœur de la réflexion ; - de dire que le projet de la nouvelle organisation du service public de l'eau fera l'objet d'une large concertation avec le comité des usagers de Grenoble, dont le rôle actif sera maintenu dans le futur schéma, et avec les usagers des services publics de l'eau des différents territoires concernés, avant sa présentation aux assemblées délibérantes » (extraits de la délibération prise par la ville de Grenoble le 9 avril 2013).

Dès le lendemain du vote de la délibération, les directeurs du SIERG et de la REG invitent l'ensemble des Directeurs Généraux des Services (DGS) communaux pour leur présenter le projet SPL. Ils mettent en avant l'intérêt de la création de la SPL distribution qui permettra aux communes de continuer à fixer le prix de l'eau, et ce, malgré le transfert de compétence. « Ce n'est pas la préservation du millefeuille puisque l'on mutualise, c'est simplement la préservation des intérêts communaux » [...] « La SPL, c'est une solution à la carte pour les communes » (extraits de notes prises lors de la présentation du 10 avril 2013). A cette occasion, la plupart des DGS se montrent inquiets par la perspective du transfert de la compétence eau potable à la CA et partagent plutôt l'intérêt de la solution SPL. Ils ont peur que le transfert aboutisse à déprécier la qualité de service, citant les hausses de tarifs et la moindre réactivité des services des ordures ménagères et de l'assainissement à la suite de la prise de compétence par la CA.

Dans la foulée, le SIERG envoie un courrier à l'ensemble de ses adhérents, les invitant vivement à délibérer avant l'été sur le principe SPL. L'accueil des maires est plutôt mitigé.

Par exemple, les élus de Saint-Egrève et de Seyssins (communes productrices d'eau) indiquent clairement qu'ils voteront contre ce projet. Le maire de Quaix-en-Chartreuse fait également savoir qu'il ne délibérera pas favorablement.

« Pour le moment, c'est une espèce d'usine à gaz la SPL. Ils ont fait un truc aussi complexe parce qu'il y a des enjeux de pouvoir entre les gens du SIERG et de la ville de Grenoble. Je pense que l'on aurait pu faire plus simple depuis le début. Les gens, quand ils ont un bifteck, ils le défendent. J'aurais préféré que ça se fasse dans une structure plus simple. Additionner les structures les unes au-dessus des autres, ça fait augmenter les coûts » (entretien réalisé avec le maire de Quaix-en-chartreuse en juin 2013).

Même Renzo Sulli⁶⁶⁹ et René Proby, les maires communistes d'Échirrolles et de Saint-Martin-d'Hères, pourtant réputés proches du SIERG, s'interrogent sur la pertinence du projet.

A contrario, les élus de Villard-Bonnot et de Seyssinet-Pariset se montrent davantage enthousiastes à la solution SPL même s'ils reprochent le manque de clarté et la complexité du projet.

« Je m'abstiendrai pour ne pas être contre. Ce n'est pas très clair leur SPL. Si c'est bien ce que j'ai compris, c'est-à-dire que si la commune à une action dans la SPL, elle n'est pas obligée de mettre en concurrence pour passer un marché, alors j'applaudis des deux mains ! Mais ils expliquent très mal. Pour comprendre où ils veulent en venir, j'ai mis du temps. Au début, je pensai que la SPL c'était un cheval de Troie de la Métropole, mais en fait, ce n'est pas du tout ça, enfin je crois ». [...] « Je n'y vois plus d'inconvénient maintenant ». [...] « Ce que je crains, c'est une intégration à la Métropole. Je pense que plus les machins deviennent lourds, plus la démocratie s'éloigne à bout de bras » (entretien réalisé avec l'adjoint à l'eau de Villard-Bonnot en juin 2013).

« Le problème c'est que c'est le flou artistique la SPL pour les élus. Moi sincèrement je me suis abstenu pour la métropole et pour la SPL ». [...] « La SPL je suis pour, mais pas la Métropole. La SPL, on sera partie prenante, on aura toujours le personnel chez nous, c'est pour ça que je suis pour. Par contre, je suis contre confier tout à la Métropole ». [...] « Aujourd'hui quand il y a un problème, l'usager appelle le service et dans l'heure qui suit, il y a une intervention. Est-ce que demain on aura la même garantie ? Il y a un contrôle tous les jours. Est-ce que demain on aura exactement tout ça ? L'enjeu, c'est l'efficacité rendue aux usagers. Aujourd'hui, on a un service qui va être classé ISO 9001 à l'automne. C'était pour montrer à la population que l'on a un bon service. Est-ce que demain matin on aura les mêmes garanties ? Il y a aussi le côté lien social avec la population. Si on automatise tout, on y perd. C'est un peu la crainte que j'ai en tant qu' élu » (extrait d'entretien réalisé en juillet 2013 avec l'adjoint à l'eau de Seyssinet-Pariset).

⁶⁶⁹ Renzo Sulli demande explicitement à ses services techniques d'étudier les conséquences d'une non-adhésion de la ville d'Échirrolles au projet.

À la mi-avril 2013, le projet de loi MAPTAM est rendu public. Il contient l'obligation de transfert de la compétence eau potable aux Métropoles et reconnaît Grenoble comme agglomération éligible à ce statut. Certains élus du SIERG sont particulièrement critiquent concernant ce texte.

« Cette loi tombe très, très mal avec les élections, car il risque d'y avoir des changements de majorité. Nos gouvernements ont très mal pensé cette loi. Il fallait attendre que les nouvelles équipes soient en place » (extrait d'entretien).

Dans ce contexte, le président Marc Baietto demande des nouvelles du chantier de l'eau à ses services. Les techniciens font remonter au président de la CA les difficultés que semble rencontrer le projet SPL. Ces derniers font de nouveau pression pour la solution communautaire intégrée plutôt que la solution SPL. Quelques jours plus tard, le président Baietto déjeune avec les présidents de la REG, du SIERG et de la CEP pour discuter de l'avenir de la gestion de l'eau dans l'agglomération.

À partir du mois de mai 2013 et sur lettre de commande du maire de Grenoble et du président du SIERG, plusieurs réunions sont organisées entre le personnel des deux services pour esquisser des scénarios de rapprochement possibles. Les échanges entre le personnel de la REG et de la SERGADI se passent bien, mais la situation est plus compliquée pour les agents fonctionnaires du SIERG, qui ne partagent pas la même culture professionnelle.

« Les échanges du personnel de la REG avec le personnel SERGADI se sont très bien passés. C'est vrai qu'avec le personnel du SIERG, ça a été plus difficile. Ce sont des fonctionnaires territoriaux qui ont une peur bleue de l'évolution. Ils se sont accrochés sur le terme société pour dire que la SPL, c'est du privé » (extrait d'entretien).

« À Grenoble, nous sommes habitués au changement. Nous avons connu la privatisation puis la remunicipalisation du service, nous sommes fortement sensibilisés à l'avenir. Et puis notre organisation encourage le travail collaboratif, la rotation des postes. La progression du personnel passe par la polyvalence. Mes agents, ils ont appris à se dire que les nouveautés, c'est pas mal aussi. Par exemple, avec la DSP de Sassenage, ils ont expérimenté l'inconnu. Au SIERG, ils ne fonctionnent pas du tout comme ça. Je me suis rendu compte que l'on n'avait pas le même rythme de travail, que l'on n'avait pas les mêmes objectifs et pas non plus les mêmes indicateurs de qualité. Déjà, ils sont 50 alors que nous on est 18 [sur la partie production d'eau]. On a un peu l'impression que l'organisation n'a pas bougé depuis 60 ans. Ils ont beaucoup de choses à s'occuper en matière d'ouvrages, ils sont spécialisés par cellules. Nous ici, nous ne sommes pas nombreux, les installations sont puissantes. Elles demandent bien sûr de la surveillance, mais on n'a pas éprouvé le besoin de spécialiser à outrance nos agents. Chez nous, on pourrait dire pour être méchant que tout le monde est responsable de tout et de rien. Eux, ce n'est pas du tout comme ça que ça marche, ça fonctionne à l'ancienne. Ils ont beaucoup de cadres aussi,

c'est surprenant. Moi je suis ingénieur, en dessous de moi et bien, j'ai des agents de maîtrise, des agents de terrain. Au SIERG il y a des techniciens et des ingénieurs pour des bouts de machins ». [...]
« Mais globalement, ça s'est plutôt bien passé les échanges. Il n'y a pas eu de vrai blocage. On a pu produire un travail après avoir fait connaissance. On a tous vu qu'il y avait de vraies choses à faire »
(extrait d'entretien).

Le 26 mai 2013, un amendement à la loi MAPTAM est pris au Sénat. Au titre de celui-ci, il n'y aurait finalement plus que six Métropoles dans la liste et Grenoble ne serait plus éligible à ce statut. Ce rebondissement conduit de nouveau à rebattre les cartes, faisant douter l'exécutif de la CA sur sa capacité à transférer, la compétence eau potable.

Les 28 et 29 mai 2013, le SIERG et la REG organisent deux journées de travail à Échirolles dans les locaux du SIERG à destination première des élus de l'agglomération. La Fédération des entreprises publiques locales, qui regroupe l'ensemble des SPL créées en France, est l'animatrice de ces journées. Des présentations publiques (enjeux juridiques, retours d'expériences d'autres collectivités ayant opté pour la SPL) sont effectuées auprès des élus afin de les convaincre de la pertinence de la démarche. Claude Bertrand rappelle à cette occasion les risques associés à la création d'une régie communautaire : - le risque de délégation au privé en cas de changement du contexte politique ; - l'absence d'expérience de la CA en la matière, son absence de vision et de moyens associés. La SPL est présentée comme une solution face à ces enjeux. Il s'agit en créant une SPL d'inscrire dans le marbre la philosophie d'une gestion publique et locale de l'eau dans l'agglomération. La solution SPL est présentée comme une solution de transition nécessaire pour préserver les outils existants.

« La SPL, c'est la moins mauvaise des solutions pour aller dans la direction d'un grand service public » (extrait d'entretien réalisé en mai 2013 avec l'adjoint à l'eau et élu au SIERG de la commune de Saint-Martin-d'Hères).

L'encadré 4.3.1. présente les contours du projet SPL détaillé lors des journées du 28 et 29 mai 2013.

Encadré 4.3.1. Contours du projet SPL détaillé lors des journées du 28 et 29 mai 2013

Atouts du projet :

- respect de la libre administration des collectivités associées (propriété du patrimoine des installations, fixation du prix de l'eau) ;
- maîtrise publique de l'eau potable ;
- association des usagers à la gouvernance de la structure ;
- performance économique ;
- ancrage territorial ;
- transparence ;
- rationalisation progressive des moyens ;
- optimisation de la sécurisation et de la distribution aux usagers ;
- conservation de la qualité exceptionnelle de l'eau potable délivrée par les parties ;
- rapport investissements/fonctionnement optimisé ;
- préservation des contrats de travail en cours et respect des statuts des employés ;
- respect des périmètres d'intervention, en matière de métiers, des opérateurs signataires ;
- engagement dans la poursuite du soutien à

l'économie locale.

Contours du projet :

– création d'un comité stratégique entre la ville de Grenoble et le SIERG d'une part et les SPL d'autre part (ce comité est présenté comme étant l'outil politique permettant aux élus et aux structures actionnaires de définir les orientations et projets tandis que l'outil SPL est présenté comme étant l'outil opérationnel de mise en œuvre des décisions) ; – création d'un Comité des usagers (formé à partir du Comité des usagers de la REG et du Comité consultatif du SIERG et placé aux côtés du Comité stratégique) ; – définition du pacte d'actionnaires (création de 3 groupes : – groupe 1 (ville de Grenoble, Sassenage et Varcès), – groupe 2 (SIERG et communes adhérentes), – groupe 3 (autres collectivités ou EPCI hors SIERG et Grenoble). Les groupes 1 et 2 disposent chacun et *a minima* de 40 % du capital de la SPL. L'entrée de nouveaux actionnaires ne peut être effective qu'après agrément unanime des actionnaires des groupes 1 et 2. Sur 18 sièges au Conseil d'Administration, les groupes 1 et 2 se voient attribuer un minimum de 7 sièges chacun et le groupe 3 un maximum de 4 sièges d'administrateurs. Il est enfin indiqué que les fonctions de Président et de premier vice-président seront obligatoirement attribuées aux groupes 1 et 2).

Source : Construction de l'auteur, 2017

Les précisions apportées concernant la gouvernance de la future organisation déçoivent les syndicats et communes autonomes qui se sentent « vassalisés » dans le projet.

« Je suis très déçu des choix en termes de représentativité dans la SPL. Du coup, je reste très dubitatif. Mais on est obligé d'évoluer. Pour moi, le plus gros échec, ça serait quand même que l'on ne garde au final que les ressources du SIERG et de Grenoble. Mais bon, on va dire que ce qui nous sauve, c'est la montagne ! Ils ne pourront jamais prendre tout le territoire, car ils n'ont pas les moyens de faire remonter l'eau depuis la plaine » (entretien réalisé avec le président du SIEC en mai 2013).

Le 19 juin 2013, au cours d'une réunion du Comité des usagers de la REG, un militant de l'ADES et adhérent d'Eau Secours, propose une alternative à la proposition du DGS de la REG de signer un contrat de concession de longue durée entre la ville de Grenoble et la SPL pour préserver le principe de gestion communale de l'eau.

« Lors de cette réunion, j'ai pesé de tout mon poids. En fait, il faut bien comprendre qu'il y a deux possibilités. Soit la ville de Grenoble délègue la gestion de l'eau à la SPL par un contrat de DSP, soit c'est un outil public au service d'une mission de service public, et à ce moment-là, rien n'oblige de passer une DSP. Moi j'ai dit niet à la dissolution de la REG surtout juste avant les élections municipales. J'ai mis mon veto. J'ai proposé de transformer la REG en régie à simple autonomie financière, mais aussi que la ville de Grenoble et la régie passent des contrats simples avec la SPL. Ainsi, la régie continuerait de voter les tarifs et les budgets avec l'appui du comité des usagers. Même si la régie devient une petite régie avec peu d'activité, elle conservera l'essentiel, la définition des tarifs et le côté participatif avec le comité des usagers. Avec ma solution, le maire retrouvera du pouvoir, car toutes les décisions passeront désormais devant le conseil municipal » [ce qui n'était pas le cas jusqu'ici, car la REG était une régie à autonomie financière et personnalité morale, c'est-à-dire distincte

juridiquement de la municipalité]. [...] « L'autre avantage, c'est qu'en dégageant de l'autofinancement on ne va pas payer d'impôt alors que dans le cadre d'un contrat de DSP, si ». [...] « [Le directeur de la REG] a réfléchi à ma proposition et il m'a dit : c'est faisable ». [...] « Moi, ce qui me préoccupe, c'est la question du contrôle démocratique » [...]. « J'ai quand même été étonné par cette stratégie super rapide. Je crois que c'est le souci d'indépendance du SIERG et de la REG et le contexte dans lequel la Métropole allait obtenir la compétence... la stratégie c'était de tout bloquer en amont avec des contrats de délégation pour verrouiller le truc. Il y avait clairement cette peur d'être mangé sans savoir à quelle sauce. Personnellement, je n'aurai pas fait ça comme ça ni à cette vitesse-là. Et, puis est-ce que la loi va passer comme ça ? On peut le penser, car Destot est rapporteur de la loi à l'Assemblée nationale, mais ce n'est pas encore sûr. Grenoble est entrée et est sortie de la liste. Bon, c'est aussi une histoire qui est très liée à l'âge des deux directeurs du SIERG et de la REG. Ils partent à la retraite prochainement et ils veulent laisser leurs marques, montrer qu'ils ont su dépasser les vieux clivages. Et puis, ils n'ont pas confiance dans ce qui va se passer après. Mais moi, je trouve qu'ils ont tort de se dépêcher comme des dératés. Je pense que ça prendra plus de temps qu'ils imaginent, à moins qu'il y ait des choses qui s'accélèrent » (entretien réalisé avec un militant de l'ADES en juin 2013).

La proposition de l'ADES et d'Eau Secours de créer une régie à simple autonomie financière et de signer un contrat de gérance plutôt qu'un contrat de concession est retenue par la ville de Grenoble dans sa délibération du 8 juillet 2013.

Si le point de vue des usagers est donc pris en compte dans le projet, ces derniers ne sont pas pleinement associés à la prise de décision. Par exemple, l'association Eau Secours demande à cette époque à siéger au Conseil d'administration de la REG dans le but de peser sur les choix effectués. Cette demande est cependant refusée, ce qui fait dire à un adhérent : « jamais nous n'avions été aussi mal traités depuis la remunicipalisation » (extrait d'entretien).

Courant juin 2013, le SIERG publie de nouveau une lettre d'information sur l'avancement du projet, destinée aux élus, techniciens et habitants de la région grenobloise.

« Depuis sa création en 1947, le SIERG n'avait pas connu pareil chantier. Si celui-ci concerne la ressource en eau naturellement pure et ses réseaux, c'est d'un point de vue politique et administratif qu'il est abordé aujourd'hui dans ses grands principes de service public de l'eau potable, de solidarité et de proximité ». [...] « L'objectif : proposer un outil commun qui permettrait d'optimiser tout ce qui touche la production et la distribution de l'eau potable. Chacune des structures actionnaires garderait la propriété publique de ses outils alors que les personnels seraient regroupés (aucun licenciement) pour poursuivre les différentes missions actuellement mises en œuvre dans l'intérêt des habitants. Un projet d'envergure qui place le service public au cœur de l'action engagée afin d'aller vers une évolution du service rendu. Le SIERG et la Ville de Grenoble se sont prononcés dans ce sens, invitant par ailleurs au débat les communes concernées, adhérentes ou non au SIERG, les autres syndicats producteurs d'eau

et l'ensemble des partenaires intéressés. La mise en place de cette nouvelle organisation n'aurait pas d'impact sur le prix de l'eau payé par les habitants qui sont consultés et sollicités au travers de leurs associations, du Comité d'usagers de la Régie des eaux de Grenoble et du Comité consultatif du SIERG. Elle est prévue pour le début 2014 si l'ensemble des étapes progresse comme souhaité, avec la définition des statuts et de tous les aspects administratifs et financiers de ce futur outil. Pour les élus du SIERG, l'engagement est ici de prolonger les actions menées depuis plus de 60 ans en regardant vers l'avenir » (extrait de la lettre d'information du SIERG de source sûre, n° 27, juin 2013).

Fin juin 2013, le choix de créer une ou deux SPL ne semble toujours pas clairement tranché par les élus. Les élus du SIERG sont pour la création d'une seule SPL tandis que les élus de la REG en souhaitent *a priori* deux⁶⁷⁰. Le blocage principal semble venir du fait que la ville de Grenoble n'est finalement pas prête à mettre en commun son outil de production. Cela s'expliquerait par des raisons stratégiques liées très certainement à la qualité de la ressource en eau et aux revenus financiers que le service apporte à la ville.

Le 29 juin 2013, le SIERG doit délibérer au sujet de la prise de compétence distribution de l'eau, étape nécessaire pour que le syndicat puisse créer une SPL de production et de distribution d'eau intégrant le personnel du SIERG et de la SERGADI. Une manifestation surprise est organisée par les agents du SIERG et le syndicat CGT. Les fonctionnaires territoriaux du syndicat se montrent inquiets pour leur avenir du fait du statut de droit privé attaché à la SPL. Dans ce contexte mouvementé, la délibération sur l'élargissement des compétences du SIERG est reportée.

Le 8 juillet 2013, la ville de Grenoble délibère sur la création effective de sa SPL. Elle vote finalement le principe de création d'une SPL de production et de distribution se substituant à la REG avec les communes de Varcès et de Sassenage comme coactionnaires. Le président de la REG indique qu'il s'agit en créant cette SPL grenobloise de ne pas brûler les étapes et de simplifier le futur mariage entre les deux SPL issues de la REG et du SIERG. La ville de Grenoble prouve sa bonne volonté en ne créant que 9 postes d'administrateurs au sein de la SPL Eau de Grenoble (sur 18 possibles) afin de permettre à 9 élus du SIERG de s'y associer dans le futur. En fait, il semble également que d'autres éléments ont pesé dans le choix de créer cette SPL Eau de Grenoble dissociée de la SPL SIERG. Outre la volonté de la ville de Grenoble de garder la main sur la production d'eau qui a déjà évoquée, la collectivité souhaite régulariser la situation de son contrat d'affermage avec Sassenage⁶⁷¹. Une dernière

⁶⁷⁰ Ils déduisent cette position du refus de la ville de Grenoble de créer une SPL unique de production pour laquelle ils s'étaient pourtant déclarés favorables au départ.

⁶⁷¹ Le contrat de DSP qui liait la REG et la commune de Sassenage a été annulé quelques mois plus tôt par le tribunal administratif au motif que cette dernière en tant que régie n'a pas démontré l'intérêt public de cette délégation de service public. La création de la SPL Eau de Grenoble permettait de régulariser facilement la situation, une SPL ayant intérêt à conclure des contrats de DSP.

raison, peut-être moins avouable, est la volonté de certains élus locaux de continuer à percevoir des jetons de présence alors que les élus du SIERG s'étaient engagés à y renoncer⁶⁷².

Deux jours plus tard, le SIERG prend acte de la décision de la ville de Grenoble et décide, dans l'attente d'une mutualisation, de voter sur le même principe, la transformation de la SEM SERGADI en SPL qui se limite dans un premier temps à la distribution d'eau. Le choix est fait de repousser au premier trimestre 2014 (avant les élections municipales) l'intégration du SIERG dans la SPL.

« Nous, on était gênés de plaider pour deux SPL. On militait pour en créer qu'une. Si quand on dit que l'on travaille ensemble, la première chose que l'on fait c'est de créer deux SPL, personne ne va nous croire ! ». [...] « On a également plafonné notre conseil d'administration à 9 places pour faciliter la fusion avec Grenoble. Le vote a été fait à l'unanimité. Il a été décidé l'absence de rémunération des élus siégeant à la SPL. Ce choix n'a pas été contesté, car de toute façon les vice-présidents du SIERG continueront à être indemnisés par le syndicat dans ce schéma » (extrait d'entretien).

Le choix politique de créer *in fine* deux SPL laisse également certains élus dubitatifs.

« Aujourd'hui, qu'est-ce que ça veut dire deux SPL ? Est-ce que c'est uniformiser de créer deux SPL ? Il doit y avoir une gestion métropolitaine de l'eau ». [...] « Je ne comprends pas. On a besoin aujourd'hui de présenter des choses plus intégrées, plus simples, qui puissent parler au public, aux citoyens. Le problème, ce n'est pas la SPL en tant qu'outil, c'est la question de la multiplicité » (entretien réalisé en juillet 2013 avec le premier adjoint de la commune de Seyssins).

Les services de l'État se montrent tout aussi perplexes face aux choix retenus.

« Le préfet m'a demandé de donner un avis sur le projet SPL. Moi, je ne vois pas ce que ça apporte ce projet à part de conserver les structures existantes. Franchement, quel est l'intérêt pour des communes de rentrer là-dedans alors qu'ils ont bouclé le truc à 80 % ? Ils tiennent tout ! Pour moi, c'est clairement un échec pour la REG et le SIERG ce projet. C'est quoi cette SPL où il n'y a que Grenoble, Varcès et Sassenage, c'est-à-dire les communes à qui Grenoble vendait déjà de l'eau ? Ça veut dire que personne n'est entré dedans ! Les collectivités n'ont pas suivi. Quel intérêt pour une commune comme Meylan d'entrer dedans ? Pour moi, une grosse régie intercommunale serait quand même plus efficace » (extrait d'entretien avec la DDT de l'Isère).

Les techniciens de la CA critiquent également une solution qui ne fait que reproduire l'histoire avec la création de deux SPL adossées à chaque opérateur historique.

⁶⁷² Le 22 octobre 2013, et malgré l'opposition des élus de droite et des élus écologistes, les élus grenoblois votent le principe de l'indemnisation par jetons de présence pour les administrateurs de la SPL.

« On assiste à une guerre de tranchées organisée, ce n'est pas de la coopération. Ils veulent figer complètement les situations. Leur souhait c'est de pérenniser une situation qui présente des doublons évidents et qui n'est pas rationnelle. Je crois que le plan qui est en cours de construction, c'est un plan pour essayer de figer, sur au moins 10 ans, la suite afin que l'agglomération ne puisse rien faire. L'idée, c'est de balkaniser durablement le territoire pour éviter toute évolution ». [...] « L'enjeu n'est pas non plus extraordinaire, mais si on considère que dans les décennies à venir, il va falloir renouveler le patrimoine, l'enjeu c'est de ne pas renouveler à l'identique et de faire évoluer les choses. Et puis la distribution, c'est quand même actuellement un émiettement incroyable. Le SEDIF [syndicat d'eau parisien] a 65 réservoirs pour 5 millions de personnes. Nous, on en a 140. Pour moi, si on veut faire au plus efficace, il faut faire une seule régie eau et assainissement à l'échelle de l'agglomération. Il s'agit de faire évoluer la situation semi-artisanale des communes telle qu'elle existe aujourd'hui ». [...] « La gouvernance politique, je n'ai pas grand-chose à dire. Ce que je vois c'est que s'il n'y a pas un aiguillon réglementaire ou législatif, j'ai l'impression qu'il ne se fera rien. Ce qui se fera, ce sont des affichages de principe et c'est pire que de ne rien faire. Je suis assez pessimiste sur les chances que les opérateurs historiques s'entendent (extrait d'entretien avec un cadre de la Métropole (ex-CA)).

A contrario, les militants de la société civile se montrent plus favorables à cette évolution même s'ils reconnaissent leur préférence pour la création d'une SPL unique.

« Nous, on a un peu peur de l'effet ordures ménagères. Quand la compétence a été prise par la CA, il y a eu une augmentation des coûts et pas d'amélioration du service. Le service est devenu plus éloigné des usagers et pas plus efficace. Pour cette raison, je n'étais pas pour que le préfet balance la compétence à la CA » [...] « On est donc plutôt favorable à ce rapprochement SIERG-REG » (extrait d'entretien réalisé le 10 juillet 2013 avec deux membres d'Eau Secours 38).

3.3. De l'été 2013 aux élections municipales de mars 2014 : création de deux SPL et contre-projet de la CA

Le 23 juillet 2013, l'examen de la loi MAPTAM en première lecture à l'Assemblée est terminé. Grenoble est officiellement reconnue comme une Métropole par cette loi. Dans ce cadre, l'élargissement de la CA proposé par le préfet dans le cadre du SDCI s'accélère.

« Nous n'avons pas fusionné pour passer en Métropole. Nous n'avons pas non plus intégré pour passer en Métropole. En revanche, nous avons répondu à l'objectif de la loi RCT [...] Il faut donc comprendre que cette fusion s'est préparée en amont. En 2010, lorsque nous avons commencé à évoquer cette dernière, la MAPTAM était encore bien loin. [...] À la base, l'objectif n'était certainement pas d'atteindre un quota ou un seuil démographique minimal, mais bien d'achever la carte intercommunale en recherchant la cohérence de notre bassin de vie grenoblois » (Radia DOUAD, chargée du projet

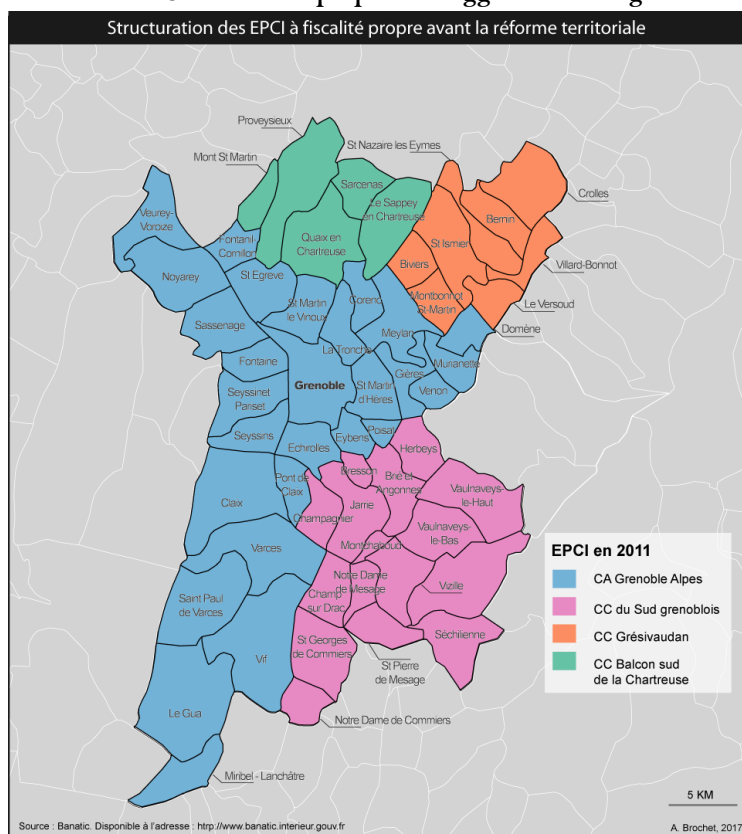
métropolitain, prospective et stratégie territoriale au sein de Grenoble Alpes Métropole, cité par Rebecca AMORE, 2015).

Il s'agit pour la CA d'absorber au 1^{er} janvier 2014 les 16 communes de la Communauté de communes du Balcon sud de chartreuse ainsi que les 5 communes de la Communauté de communes du Sud grenoblois. Alors que cet élargissement rencontre peu d'opposition en chartreuse (seule la commune du Sappey-en-chartreuse s'y oppose), la situation est plus compliquée pour le Sud grenoblois avec huit communes qui se prononcent pour (pesant environ 60 % de la population) et huit autres, contre.

La **carte 4.3.1** présente la structuration des EPCI de l'agglomération grenobloise avant l'absorption des CC du Balcon Sud de la Chartreuse et du Sud grenoblois par la CA Grenoble-Alpes.

Les principaux motifs de crainte concernent en réalité l'ensemble des communes, y compris celles déjà intégrées à la CA. Les petites communes ont peur de ne pas être audibles dans le futur Conseil Métropolitain dans lequel elles ne disposeront, pour la plupart d'entre elles, que d'un à deux conseillers sur un total de 124. Elles s'inquiètent également d'une confiscation du pouvoir par la Métropole sur des sujets qui les concernent directement (urbanisme) ou qui ne les concernent pas du tout (politique de la ville).

Carte 4.3.1. Structuration des EPCI à fiscalité propre de l'agglomération grenobloise au 1^{er} janvier 2013



Source : Construction de l'auteur, 2017

S'agissant des communes déjà intégrées à la CA, elles appréhendent avant tout une remise en cause des principes non écrits garantissant le poids des intérêts communaux et qui ont été au cœur de la construction de l'intercommunalité grenobloise. Plus spécifiquement, ce sont les communes de la ceinture-rouge historique, celles à l'origine en grande partie de la création des règles non écrites, qui ont le plus à perdre dans cette évolution et qui le font le plus savoir. En effet, leur nombre d'élus dans le futur hémicycle ne devrait plus dépasser 10 % du total. De plus, la loi Métropole prévoit une répartition des sièges plus favorable à la ville-centre puisque la ville de Grenoble disposera d'au moins 25 % du total des élus du Conseil, ce qui n'était pas le cas dans la CA. Dans ce contexte, les nombreuses rumeurs concernant la possibilité que le maire de Grenoble brigue la présidence de la future Métropole ne font qu'attiser les craintes des élus sur cette évolution⁶⁷³. La décision d'élargissement est finalement votée à la fin de l'été 2013. La délibération adoptée acte que la CA absorbera bien les deux intercommunalités susmentionnées au 1^{er} janvier 2014⁶⁷⁴.

À partir de septembre 2013, le SIERG et la REG se lancent dans une nouvelle campagne de démarchage auprès des communes pour tenter de faire adhérer le maximum de collectivités à leurs SPL respectives avant les municipales. Cependant, le succès de l'opération est mitigé. Du côté grenoblois, peu de collectivités en dehors de Grenoble⁶⁷⁵ et de Sassenage⁶⁷⁶, (commune partenaire historique de la REG) se montrent intéressées pour rejoindre la SPL Eau de Grenoble (Claix, SIVIG, Seyssins⁶⁷⁷). Ce semi-échec s'explique notamment par le fait que la direction de la REG incite à la signature de contrats concessifs qui sont présentés comme les plus à même de garantir sur le long terme le poids des communes dans l'organisation de la gestion de l'eau et d'éviter que la compétence bascule à la Métropole. Cette solution, qui fige les choix sur le long terme, fait peur aux maires, d'autant plus à quelques mois des élections municipales.

Du côté de la SPL SERGADI, le bilan est plus positif avec plusieurs dizaines d'actionnaires. Cependant, il s'agit également avant tout d'anciennes communes adhérentes au SIERG.

⁶⁷³ Michel Destot mettra fin à cette rumeur persistante début octobre 2013. Il déclarera à cette occasion ne pas briguer de nouveau mandat de maire ou de président de la future Métropole.

⁶⁷⁴ La fusion ne s'est pas faite sans critique : - les communistes ont voté contre ; - l'UMP déplore la réalisation d'une « fusion au canon » ; - les écologistes regrettent que les citoyens n'aient pas été invités à donner leurs avis.

⁶⁷⁵ La ville de Grenoble signe le 1^{er} janvier 2014 un contrat avec la SPL Eau de Grenoble jusqu'en 2028.

⁶⁷⁶ Sassenage signe le 1^{er} janvier 2014 un contrat de prestation global avec la SPL Eau de Grenoble jusqu'en 2043.

⁶⁷⁷ La commune de Sassenage se retire même du schéma concessif qu'elle pensait réaliser au départ. Les arguments du directeur de la REG n'ont pas convaincu le maire qui considère que les gros investissements ont été faits et qu'il n'a donc pas d'intérêt à signer un contrat de concession avec la SPL.

Un motif d'inquiétude pour les élus du SIERG demeure l'opposition continue des agents du syndicat à intégrer la SPL SERGADI⁶⁷⁸.

« Au niveau des agents, il y a eu une fébrilité. Je crois que le S de SPL fait peur » (extrait d'entretien).

Du côté de la CA, les techniciens laissent les producteurs d'eau s'organiser, conformément aux consignes politiques données par le président Marc Baietto.

« On attend la loi Métropole et on regarde. On s'est mis en dehors du jeu. Soit la loi Métropole fait le règlement de tout ça et ça collabore soit c'est le statu quo et les deux producteurs continuent de se regarder en chien de faïence. Si ça collabore, il faudra faire un choix entre les deux champs captant. Il faudra faire un choix entre l'adduction principale de l'agglomération et l'adduction de secours. Mais pour moi, le vrai enjeu, ce ne sont pas les champs captant, mais le renouvellement des infrastructures à venir. C'est le nombre de réservoirs sur l'agglomération par exemple qu'il faudra nécessairement rationaliser. Si tout le patrimoine était neuf, ça irait, mais ce n'est pas le cas. C'est sur la distribution que sont les enjeux ! Si la solution statu quo est retenue, c'est risqué pour le SIERG, car si Grenoble développe son réseau, elle peut tuer le SIERG très rapidement, car son prix est inférieur ». [...] « La SPL SERGADI, que ce soit le SIERG ou la Métropole qui est actionnaire c'est la même chose. Ça ne changera pas grand-chose pour les gens. La vraie question de fond c'est de quoi va vivre cette SPL ? Si la Métropole fait le choix de faire appel avant tout à Rochefort, le SIERG passe en cessation de paiement. C'est pour ça que la solution des deux SPL ne me semble pas pérenne, mais c'est aux élus de décider ». [...] « Cette histoire de SPL s'explique pour plusieurs raisons : - Grenoble voulait pouvoir agir sur un territoire plus étendu et occuper son personnel du fait des capacités de production très importantes de la REG ; - le SIERG voulait maintenir son fonctionnement politique ». [...] « Lors de la transformation en Métropole, la Métropole se substituera dans la représentation du SIERG au départ et ensuite on verra. Ce sont les élus qui décideront » (extrait d'entretien avec un cadre de la CA).

Fin novembre 2013, la loi MAPTAM entre en deuxième lecture à l'Assemblée nationale. De nouvelles rumeurs entourent la reconnaissance de Grenoble comme Métropole, ce qui alimente les discussions des acteurs locaux sur la gestion de l'eau⁶⁷⁹.

Puis, en décembre 2013, dans ce contexte d'évolution de la gouvernance de l'eau, la Chambre Régionale des Comptes (CRC) de Rhône-Alpes décide d'ouvrir une enquête sur les principaux services d'eau de l'agglomération : le SIERG, la REG, le SIVIG et le SIED.

⁶⁷⁸ Fin septembre 2013, un vote interne des agents du SIERG se prononce largement contre l'intégration du personnel du SIERG au sein de la SPL par 39 voix contre, deux voix pour et une abstention.

⁶⁷⁹ Début novembre, les élus locaux s'interrogent de nouveau sur le passage en Métropole en apprenant par voie de presse que l'agglomération grenobloise ne fait plus partie des agglomérations concernées. Une clarification est cependant rapidement apportée. Il y a eu erreur de transcription entre Grenoble et Toulon, c'est la seconde agglomération qui n'est pas retenue pour accéder à ce statut.

Le 1^{er} janvier 2014 est marqué à la fois par l'élargissement de la CA et par la mise en place des SPL Eau de Grenoble et SERGADI.

Courant janvier, le président Marc Baietto ne remet pas en cause la solution SPL, mais souhaite que dans la nouvelle organisation, la Métropole fasse le choix d'une ressource d'alimentation en eau principale, son choix personnel allant à celle de Rochefort⁶⁸⁰.

Le 27 janvier 2014, la loi MAPTAM entre en vigueur. Elle reconnaît officiellement 15 Métropoles dont l'agglomération grenobloise.

Le 31 janvier 2014, la direction de la SPL Eau de Grenoble publie, dans le journal Les Affiches, un article visant à rappeler le tournant historique de la création de la SPL. Cet article salue le travail fondateur de cinq élus dans la réussite du projet : Marc Baietto (président de la CA), Michel Destot (maire de Grenoble), Claude Bertrand (président du SIERG), Jérôme Safar (1^{er} adjoint de la ville de Grenoble) et Eric Grasset (président de la SPL Eau de Grenoble). La SPL Eau de Grenoble est présentée comme un outil de mutualisation et comme une plateforme technique unique entre différentes communes. Le papier rappelle également la volonté de Grenoble et du SIERG de fusionner les deux SPL en 2015 au plus tard. En outre, l'article incite une nouvelle fois les communes à anticiper le transfert de compétence eau potable à la Métropole au 1^{er} janvier 2015 en prenant dès à présent des actions dans la SPL.

« Lorsque la Communauté d'Agglomération va devenir une Métropole, elle bénéficiera de la compétence eau et assainissement. Toutes les communes qui seront dans son périmètre perdront donc leurs compétences. Mais elles peuvent dès aujourd'hui anticiper ce changement ». [...] « Contrairement à un syndicat intercommunal où les communes sont obligées d'abandonner leur compétence d'autorité organisatrice, avec la SPL, elles peuvent garder leurs prérogatives en s'appuyant simplement sur un outil technique commun. Par ailleurs, dans le schéma de la Métropole, les contrats continueront de s'exécuter jusqu'à leur terme. Aussi, les grands équilibres seront maintenus. La commune perdra de son autorité avec la métropole, sauf si elle a pris au minimum quatre actions dans la SPL. Ainsi, la commune continuera d'être présente et elle saura ce qui se passe sur son territoire. La SPL est un gestionnaire 100 % public qui a l'obligation d'avoir une instance qui s'appelle chez nous le Comité d'orientation stratégique, le COS, dans lequel chaque commune, peu importe sa taille, dispose d'un seul siège. Il faut savoir que le COS est informé de toutes les délibérations qui sont prises par le conseil d'administration où là, Grenoble détient 99 % du capital. La petite commune peut ainsi exercer un contrôle sur la SPL, analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services communaux. Par ailleurs, elle continuera à gérer son propre budget annexe de l'eau » (extrait d'un article paru dans l'édition des Affiches de Grenoble et du Dauphiné du 31 janvier 2014).

⁶⁸⁰ Il reprend ici des arguments développés par la direction technique de la CA.

Le 1^{er} février 2014, les militants du parti politique ADES publient un communiqué sur internet qui salue cette évolution. Le communiqué se félicite également que la proposition de l'ADES de créer une régie à simple autonomie financière et un contrat de gérance avec la SPL plutôt qu'une concession, ait été retenue.

« Afin de pouvoir mutualiser les services de l'eau de différentes communes, il a été créé entre les communes de Grenoble, Sassenage, La Tronche, Seyssins et Varcis une Société Publique Locale, la SPL "Eau de Grenoble" qui, depuis le 1er janvier 2014 gère totalement ou partiellement la production, l'adduction et la distribution de l'eau dans ces communes. Pour les usagers grenoblois, il n'y aura pas de changement puisque le service reste en régie (maintenant à autonomie financière et sans personnalité morale) attachée à la Ville et dont l'activité sera retracée par un budget annexe au budget principal de la ville. La SPL qui a repris les personnels de l'ancienne régie fait le travail au quotidien dans le cadre de conventions passées avec la ville. Le tarif de l'eau sera voté par le conseil municipal. Cette nouvelle formule ne devrait pas changer quoi que ce soit à la qualité du service pour les usagers grenoblois et au contraire offrir aux autres communes un service de qualité. Dans l'optique du passage de la compétence eau à la Métropole, cette organisation permettra de maintenir la spécificité grenobloise dans la gestion de ce service, qui est reconnu partout en France comme exemplaire. Cela permet de conserver un comité des usagers qui débat, en amont des décisions, du budget du service et des tarifs à mettre en œuvre. Ce qu'il fallait éviter c'est que Grenoble concède son service de l'eau à une SPL dans le cadre d'un contrat de délégation qui obligerait à figer la gestion du service durant la durée du contrat, alors que la gestion politique par une régie échappe à cette contrainte. De plus, la gestion commerciale d'une SPL impose de dégager des bénéfices pour pouvoir investir si les amortissements ne sont pas suffisants, et par conséquent de payer des impôts sur les sociétés, ce qui n'est pas le cas d'une régie si elle est bien gérée. Pour éviter cela, les investissements importants restent dans le budget de la régie (plus de 6 M€ en 2014) » (communiqué de l'ADES du 1^{er} février 2014 publié en ligne : <https://www.ades-grenoble.org/wordpress/2014/02/01/une-restructuration-du-service-de-leau-a-grenoble/>).

L'association Eau Secours fait à son tour paraître une lettre d'information courant février 2014. Le président de l'association critique à demi-mot la création de deux SPL plutôt qu'une en écrivant : « Finalement, SIERG et ville de Grenoble ont donc chacun leur SPL. Que c'est difficile un mariage de raison ! ». Cependant, d'une manière générale, l'évolution est perçue positivement. Les principaux avantages de la solution SPL pour Grenoble sont rappelés : - pouvoir confier tout ou partie de la gestion sans appel d'offre préalable pour une commune actionnaire ; - régulariser le contrat de Sassenage ; - réaliser des économies d'échelle et financières ; - appliquer les règles de la comptabilité privée qui permettent à la SPL d'assurer son propre recouvrement sans passer par le comptable public ; - contrôler les

décisions prises par les élus (Chambre régionale des comptes, commissaire aux comptes, Conseil d'administration, Comité d'organisation stratégique). L'association salue également le choix d'un schéma de gestion SPL associé à une régie qui garantit un contrôle démocratique des décisions et permet d'éviter que la SPL ne paie trop d'impôts sur les sociétés.

En outre, le président d'Eau Secours s'interroge dans cette lettre sur l'avenir de l'eau dans l'agglomération.

« Qu'advient-il au premier janvier 2015 ? Dans le cadre de la loi Métropole, la compétence eau potable sera prise par la Métropole. Le budget annexe de l'eau sera récupéré par elle. Cela contraindra par ailleurs les principaux partenaires (SIERG et Grenoble) à reconsidérer leur fonctionnement. Les relations entre représentants d'usagers et les opérateurs seront-elles toujours aussi constructives et transparentes ? Cela dépendra de la nouvelle donne politique locale après les municipales. Cela dépendra aussi de la pérennité des actuelles conventions entre la ville de Grenoble et sa régie, dont le contenu s'imposera à la [CA] au cours des premières années de l'exercice de sa nouvelle compétence. L'association Eau Secours y sera très attentive » (extrait de la lettre d'Eau Secours de février 2014, eausecours.free.fr/lettres/2014-02-LettreEauSecours.pdf).

Le 18 février 2014, la direction technique de la CA annonce que la future Métropole souhaite assurer dans l'avenir son rôle d'autorité organisatrice pour la gestion de l'eau potable, en exerçant directement la compétence distribution tout en laissant la question de la production de l'eau aux SPL. Un groupe de travail Eau et Energie est créé et se fixe pour objectif de rendre un rapport pour le mois de juin 2014. Dans un premier temps, les SPL n'y sont pas conviées et les autres services d'eau de l'agglomération non plus.

« La [CA] veut avoir de vitesse les acteurs de l'eau en organisant à la dernière minute les choses pour récupérer ensuite la compétence. La [CA] regarde le sens du vent... » (extrait d'entretien).

Un courrier officiel est envoyé à la CEP et est signé par le vice-président de la CA à l'assainissement (et président du SIVIG). Ce courrier demande à la CEP l'accès aux données de l'étude sur l'harmonisation du prix de l'eau et rappelle que ces données sont publiques. Il s'agit pour la CA de commencer à réfléchir à l'organisation d'un futur service de l'eau potable métropolitain. Il semble en effet que les techniciens de la CA aient voulu profiter de la période de vacance politique préélectorale afin de poser les fondements d'une régie métropolitaine de l'eau potable. Cependant, les deux producteurs d'eau s'opposent à la transmission des données à la CA.

Les petits syndicats d'eau et communes isolées critiquent cette stratégie jugée technocratique de la CA. Les reproches sont à peu près les mêmes que pour la démarche

SPL : les petits services auraient souhaité être associés à la démarche et déplorent la double vision SPL-CA. Certains agents regrettent également qu'il n'y ait pas la vision exploitation des services et la vision usagers dans le groupe de travail créé par la CA.

Le 5 mars 2014, 95 % des agents du SIERG sont en grève, mobilisés par la CGT. Ils protestent contre la réforme des collectivités territoriales et plus spécifiquement contre la modification de leurs statuts et de leurs acquis sociaux dans le cadre du chantier SPL. Ils redoutent la transformation du SIERG en une société privatisée et l'absence de consultation des salariés du SIERG dans cette évolution. Les salariés annoncent également vouloir avertir la population sur le devenir du service public de proximité et la baisse de qualité du service et de son accessibilité. Les agents du SIERG se déclarent favorables à la création d'une grande régie communautaire à l'échelle de l'agglomération plutôt qu'une SPL. Ils réclament l'ouverture d'un débat contradictoire sur la gestion de l'eau à l'échelle de la CA.

Le 6 mars 2014, le président du SIERG s'exprime dans le Dauphiné Libéré. Il tente de rassurer les salariés en indiquant que leurs statuts et avantages seront conservés dans la nouvelle structure et que ces aspects vont être discutés entre mars et mai. Il indique également qu'il faut selon lui tout mettre en place pour éviter une privatisation future de la gestion de l'eau par la Métropole et qu'il est nécessaire « d'éviter que l'eau soit mélangée à la gestion globale de la [CA] » (Dauphiné Libéré, édition du 6 mars 2014).

« Pour organiser la résistance, les élus ont choisi la SPL. Elle permet aux communes de rester actionnaires et donc de peser » (Ibid.). [...] « Les communes auront voix au chapitre » (Ibid.). L'objectif assumé du président du SIERG est de trouver un accord avec son pendant grenoblois pour créer « une SPL unique qui sera l'interlocuteur [sic] incontournable de la Métropole » (Ibid.). Le président poursuit : « l'intelligence veut que nous trouvions un accord après les élections municipales » (Ibid.).

Mi-mars 2014, la direction technique de la CA cherche toujours à récupérer les données de l'étude CEP. Devant le nouveau blocage de l'accès aux données par la ville de Grenoble et le SIERG, la CA décide de lancer en parallèle une nouvelle enquête auprès des communes pour récupérer des données sur l'eau. Cette initiative des techniciens n'est pas bien perçue par le président Marc Baïetto qui recadre ses services.

Les élections municipales du 30 mars 2014 produisent un véritable séisme dans l'agglomération grenobloise. Le renouvellement des élus est très important dans l'ensemble de l'agglomération (environ 40 %). L'ancien équilibre politique vole en éclat avec d'une part l'élargissement de la CA qui voit arriver une nouvelle force politique, celle des petites communes, et d'autre part, une opposition de droite plus marquée. Par ailleurs, une liste

« citoyenne » regroupant des forces de gauche et des partis écologistes l'emporte à Grenoble et à Eybens. La ceinture rouge, quant à elle, résiste dans l'agglomération avec la réélection d'élus communistes dans les trois principales communes PCF de l'agglomération (Saint-Martin-d'Hères, Échirolles et Fontaine)⁶⁸¹. Au sortir des élections, la dichotomie historique PS-PCF qui structurait jusque-là la politique de l'agglomération n'est plus et laisse place à un jeu plus ouvert.

La conséquence directe de ces élections est la démission du président de la CA Marc Baietto, mais également celle du président de la SPL Eau de Grenoble, Eric Grasset. Conformément à la règle non écrite suivant laquelle le maire de la ville-centre ne peut pas être président de l'intercommunalité, c'est Christophe Ferrari, maire PS de la commune de Pont-de-Claix, qui est élu président de la CA. Olivier Bertrand, élu écologiste de la ville de Grenoble, obtient la présidence de la SPL Eau de Grenoble. À noter par ailleurs qu'au même moment, Claude Bertrand, le président du SIERG décide de prendre sa retraite politique. Pierre Verri, le maire de Gières et déjà vice-président du SIERG lors de la précédente mandature, est élu président du syndicat dans la foulée.

3.4. D'avril à décembre 2014 : vers la création de la Métropole grenobloise

Le changement politique à la ville de Grenoble inquiète dans un premier temps le SIERG-SERGADI et les personnels de la SPL Eau de Grenoble. En effet, les écologistes sont réputés traditionnellement favorables à la solution régie communautaire. Cependant, le positionnement politique du nouveau président est rapidement clarifié : la nouvelle majorité s'engage à soutenir l'outil SPL.

« Le passage en SPL n'était pas naturel. Le vrai problème aujourd'hui, c'est que le statut de SPL est nouveau. Ce statut n'étant pas connu, suivant l'origine politique des personnes, il est perçu différemment. Pour le PS et pour la droite, c'est une régie déguisée. Pour le Front de gauche et pour Les Verts, c'est faire revenir le privé ». [...] « Moi j'étais déjà administrateur de la régie lors du précédent mandat. Je connaissais la structure de l'intérieur et les différents problèmes, par exemple pour répondre à des contrats hors de Grenoble comme pour Sassenage. J'avais assez d'information pour comprendre les grands enjeux. J'ai vu concrètement l'intérêt de la SPL. On avait quelques doutes sur les aspects financiers et sur la fiscalisation, mais ils ont été levés par [le militant de l'ADES] et par le service financier de la ville de Grenoble. On savait aussi que la solution SPL ne changeait pas grand-chose pour le personnel non plus. Assez rapidement, j'ai donc été rassuré. Le seul point qui ne

⁶⁸¹ Et ce, malgré un renouvellement important des élus, puisque seul le maire d'Échirolles se représentait.

nous convenait pas, c'était les jetons de présence des élus. Les jetons de présence ont été votés dans le précédent mandat. La nouvelle municipalité ne peut pas interdire les jetons de présence puisqu'elle n'est qu'actionnaire de la SPL. Mais comme elle est très majoritaire, on a quand même une influence. On verra par la suite comment modifier cet aspect ». [...] « Demain, il y aura une régie intercommunale. Moi, ce que je défends dans ce schéma, c'est le modèle grenoblois avec une régie métropolitaine qui délègue à un outil SPL l'exploitation du réseau ». [...] « Le modèle grenoblois, c'est une régie communale qui passe à l'intercommunalité avec des membres du conseil d'administration qui sont représentants du comité des usagers. L'idée, c'est de faire monter ce modèle à la Métropole » (extrait d'entretien réalisé en juillet 2014 avec Olivier Bertrand, le nouveau président de la SPL Eau de Grenoble).

Durant cette période, le préfet de l'Isère, Richard Samuel, demeure attentif à l'évolution de la gouvernance de l'eau dans l'agglomération, mais ne souhaite toujours rien imposer.

« Il nous a demandé comment on voyait les choses concernant l'évolution sur l'eau sur la [CA]. Ça l'intéresse, mais il ne va rien imposer. Le préfet écoute avant tout. Ce qui le préoccupe le plus c'est le fait que l'on ne traite pas l'eau au SIERG et à Grenoble et les enjeux associés avec le plan Vigipirate et la remise en eau du Drac. Il ne se prononce pas sur la gouvernance » (extrait d'entretien réalisé en juillet 2014 avec le président de la SPL Eau de Grenoble).

En avril 2014, le SIERG publie une nouvelle lettre d'information sur l'avancée du projet SPL intitulée : « une année de jonction avec la SPL SERGADI/SIERG ».

« L'avenir du service public de l'eau passe par [le dispositif SPL] qui regroupera l'ensemble des personnels et des missions de l'ancienne SEM SERGADI et de l'actuel SIERG. Dans le cadre de la réorganisation territoriale et de la mise en place de la nouvelle Métropole au 1^{er} janvier 2015, les acteurs de l'eau potable auront l'opportunité de se retrouver autour de la table, pour construire ensemble, l'organisation la mieux adaptée à la gestion de l'eau potable de la région grenobloise, dans le respect du service public, des habitants, et des communes de ce nouveau territoire. Une nouvelle page à écrire ensemble pour les années à venir » (extrait de la lettre du SIERG de Source sûre, n° 29, avril 2014).

À la mi-mai 2014, le nouveau bureau exécutif de la CA est élu et les postes de vice-présidents sont attribués. Christophe Mayoissier, président du SIVIG et maire de la petite commune de Le Gua, qui était déjà vice-président à l'assainissement lors du précédent mandat, est élu vice-président à l'eau et à l'assainissement. L'accord de mandature voté sur la question de l'eau est le suivant :

« Construire un service public de l'eau potable, sous la forme d'une régie unifiée, garantissant la préservation de notre patrimoine, c'est-à-dire une eau naturellement pure, comme des prix maîtrisés, dans le cadre d'une tarification sociale et progressive, incluant les premiers m³ d'eau gratuits,

tarification, distinguant usages particuliers et professionnels, ayant vocation à être étendue à l'ensemble des services publics locaux ». (<https://www.eluspasc-lametro.fr/a-télécharger/le-contrat-de-majorité/>)

Dans la foulée, le groupe de travail technique Eau et Energie de la CA reprend ses travaux. La stratégie poursuivie par les directeurs techniques de la CA vise à construire un service d'eau métropolitain avec le personnel des communes non adhérentes aux SPL qui pourrait être transféré à la CA au 1^{er} janvier 2015 dans le cas où les élus communautaires ne décident pas un transfert de ce personnel vers la SPL.

À la fin mai 2014, le président Verri (SIERG-SERGADI) propose la transformation du SIERG en syndicat mixte (qui n'est alors qu'un syndicat de communes) afin que la Métropole puisse y adhérer au 1^{er} janvier 2015. Dans ce schéma, il y aurait donc une SPL unique chargée de la production de l'eau et de l'exploitation des réseaux et un grand syndicat mixte dépassant le périmètre de la Métropole (incluant celui SIERG et du SIED) et qui servirait aux élus métropolitains d'organisme de décision sur la gestion de l'eau.

Parallèlement, le président trouve enfin un accord avec le personnel du SIERG concernant son intégration dans la SPL. Il propose la mise à disposition du personnel dans la nouvelle structure plutôt qu'un détachement, laissant ainsi plus de liberté aux employés.

« J'ai eu un baptême du feu. J'ai pris la présidence du SIERG la veille d'une menace de conflit social. J'ai fait trois Assemblées générales, c'était très chaud avec les employés. Je leur ai dit : écoutez, on est en train d'écrire l'histoire ensemble alors, soit l'histoire on l'écrit ensemble et moi je m'engage pour que dans la SPL vous retrouviez votre statut, vos avantages, votre grade et votre fonction. Soit vous refusez cette proposition et dans ce cas, je ne peux rien vous promettre. La Métropole vous assurera votre statut et votre grade, mais vous pourrez vous retrouver à l'assainissement, à la voirie ou aux ordures ménagères en fonction des besoins ». [...] J'ai proposé aussi qu'ils soient mis à disposition de la SPL un an ou deux. Comme ça, si jamais la Métropole devait créer une grande régie communautaire, les agents pourraient toujours la rejoindre ensuite. Ce discours a bien fonctionné puisque sur 33 agents concernés, 32 ont signé » (extrait d'un entretien réalisé en juillet 2014 avec le président du SIERG).

En juillet 2014, avec le renouvellement politique grenoblois, les présidents des deux SPL partagent désormais le même objectif d'une fusion des deux SPL avant la fin de l'année.

« La raison de la fusion c'est que l'on souhaite avoir une structure réceptive de personnel unique avant le 1^{er} janvier 2015 pour que la [CA] dispose d'un outil opérationnel au 1^{er} janvier ». [...] « On ne pouvait pas communiquer dans la presse sur la fusion à la mi-juillet donc on le fera à la rentrée ». [...] « Il y a des phases obligatoires pour la fusion. Il faut nommer un commissaire à la dissolution.

C'est Eau de Grenoble qui absorbera la SERGADI, car elle a le plus gros capital » (extrait d'entretien réalisé en juillet 2014 avec Olivier Bertrand, président de la SPL Eau de Grenoble).

Les directeurs des SPL espèrent alors que l'accélération de la mise en œuvre du projet permettra la signature d'un contrat global confiant la gestion de l'eau à la SPL.

« Le plus optimisant, ce serait l'intégration totale de l'ensemble du cycle de l'eau au sein d'une SPL avec des contrats les plus longs possibles pour garantir la gestion publique, notamment par le biais de contrats concessifs. La seule solution que je préconise pour garantir le côté public de la chose c'est de faire des contrats de concession. Il faudrait que la Métropole fasse des contrats de concession à la SPL ». [...] *« La seule chose c'est éviter d'être incohérent en ayant la Métropole qui agit à côté de la SPL »* (extrait d'entretien réalisé en juillet 2014 avec un cadre de la SPL Eau de Grenoble).

Cependant, la stratégie poursuivie par les services techniques de la CA inquiète les présidents des deux SPL.

« Je crains que la Métropole n'aille pas pour autant vers la solution SPL. Je pense que les services de la Métropole sont en train d'instruire la solution régie unique qui exploite. On l'a vu, car avec le président du SIERG, on a découvert que les directeurs des SPL n'étaient pas conviés à des réunions importantes à la [CA] ». [...] *« Ils court-circuitent [le DSG de la SPL Eau de Grenoble], car il connaît très bien son dossier. Ils sont sur un autre modèle ». [...]* *« Moi je ne pense pas que c'est une question de vision, car on a la même vision : on veut tous un service public avec un prix maîtrisé et un comité des usagers. Je crois surtout que les services de la [CA] veulent un outil qu'ils gèrent directement. Ce sont des problèmes internes et de pouvoir qui jouent ». [...]* *« Mais est-ce que la SPL va pouvoir perdurer dans le cas d'une régie intercommunale ? Tant qu'il y a des contrats extérieurs à la [CA] qui courent dans les deux SPL, c'est bon. Mais la vraie question, c'est que dans ce cas, que va-t-il se passer ? Je me demande aussi ce que va choisir le personnel : - est-ce qu'il va se ruer vers la régie ? - est-ce que le personnel va choisir la SPL avec l'évolution de carrière ? Les avis sont partagés ». [...]* *« Si on est dans ce cas-là, celui ou la [CA] récupère toutes les collectivités qui ne sont pas SPL, on aura deux tiers de personnel SPL et un tiers de personnel régie ». [...]* *« Si on a ce scénario-là, c'est la cata. On a 2 structures, voire 3 si jamais les 2 SPL ne sont pas mariées. Et j'ai l'impression que tout le monde n'a pas bien intégré ça »* (extrait d'entretien réalisé en juillet 2014 avec Olivier Bertrand, le président de la SPL Eau de Grenoble).

« Cette question de prise de compétence eau potable est sur la table depuis une dizaine d'années ». [...] *« Ce qui m'a mis la puce à l'oreille, c'est que la [CA] organise un groupe de travail depuis six mois avec trois petits syndicats et des communes isolées qui avaient leurs propres sources, représentant en tout 15 % de la production de l'eau l'agglomération, et ça, sans inviter ni le SIERG ni Grenoble. Je me suis dit : ils sont en train de décider de la prise d'une compétence qui est majeure pour la Métropole et les deux acteurs majeurs ne sont pas invités ! Je me suis entretenu très directement avec le président de*

la [CA] à ce sujet. Il m'a dit que le coup était parti avant. Les techniciens en pleine période de campagne électorale ont instruit cette décision alors que les services communaux fonctionnaient sans patron ». [...] « Les services techniques de la [CA] préféreraient peut-être exercer le service d'eau en régie partielle avec l'assainissement. Mais ils oublient en passant qu'il y a des communes adhérentes au SIERG en dehors de l'agglomération. Économiquement, ce choix serait une hérésie » (extrait d'entretien réalisé en juillet 2014 avec Pierre Verri, le président du SIERG et de la SPL SERGADI).

Courant septembre 2014, le président Verri écrit à l'ensemble des maires de la CA pour faire accepter l'idée de faire adhérer au 1^{er} janvier 2015 la Métropole au SIERG, après sa transformation en syndicat mixte. Le SIERG deviendrait alors le syndicat producteur de l'ensemble de l'agglomération et chapeauterait la SPL. Cette solution est défendue afin d'éviter une partition du SIERG et sa réduction à 7 communes. L'argument développé est relatif à la logique du service et des réseaux qui ne s'arrêtent pas aux frontières de la Métropole, mais également pour des raisons financières, la partition du syndicat s'annonçant coûteuse. Cette initiative est mal perçue par la CA, la direction technique réaffirmant qu'elle ne lâchera pas la compétence et que la SPL ne sera qu'un exécutant dans la future organisation de l'eau.

La **carte 4.3.2** permet de comprendre les conséquences du passage en Métropole pour le SIERG et le SIED avec le périmètre de la future Métropole en vert, et en orange les 8 communes de la CC du Grésivaudan (sur un total de 47) à cheval sur le périmètre des syndicats d'eau⁶⁸². Dans le futur schéma, les communes de Bernin, Crolles, le Versoud et Villard-Bonnot demeureront alimentées par le SIERG, ce qui obligerait à une partition du syndicat si aucune décision n'est prise. Il en serait de même pour le SIED qui se trouverait réduit aux communes de Montbonnot-Saint-Martin, Saint-Ismier, Saint-Nazaire-les-Eymes et Biviers.

Fin septembre 2014, la Cour régionale des Comptes rend son rapport concernant Eau de Grenoble sur la période 2008-2011. Malgré quelques irrégularités de gestion, le rapport est globalement positif. La chambre recommande à la SPL Eau de Grenoble de mettre en œuvre les recommandations suivantes : - réajuster le niveau de la trésorerie aux besoins effectifs de liquidités à court terme ; - améliorer le processus de collecte et d'élaboration des indicateurs de pilotage. En octobre 2014, la CA publie un premier document d'information officiel à destination des habitants sur le transfert de compétence eau potable à la Métropole. Le

⁶⁸² À noter que Domène est indépendante et productrice communale et est mentionnée sur cette carte, car faisant partie de l'étude CEP.

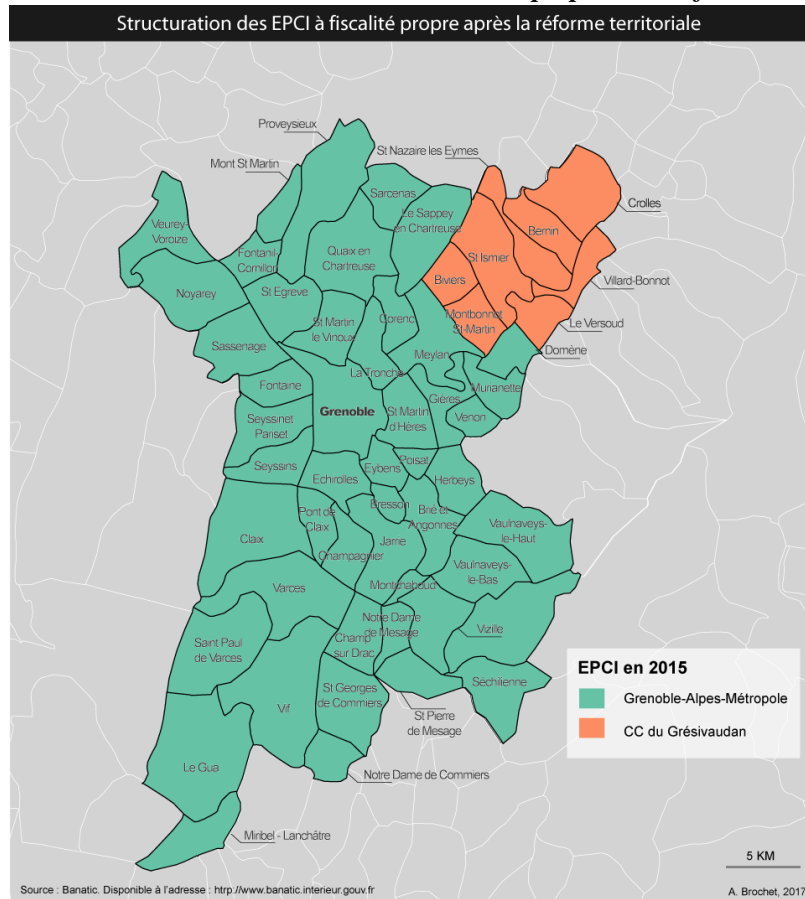
DGST de la CA y est interviewé et confirme la création prochaine d'un service d'eau potable métropolitain et reste évasif sur l'articulation de la future régie avec la SPL.

« Un schéma directeur intercommunal va être lancé afin d'étudier la question de la gestion de l'eau potable dans son ensemble et l'unification tarifaire, si elle décidée, se fera de manière progressive. Sur le volet des transferts de personnels, le transfert de la compétence eau représente environ 240 agents entre services en régie d'exploitation et les sociétés publiques locales » (dépliant de Grenoble-Alpes-Métropole sur les chantiers de la future Métropole daté d'octobre 2014).

Le 18 octobre 2014, le président de la SPL SIERG-SERGADI contre-attaque en expliquant sa vision de l'organisation future de la gestion de l'eau dans une *interview* donnée au journal l'Essor :

« Si pour l'heure les discussions vont bon train avec la ville de Grenoble sur cette fusion prochaine, reste à savoir quelle forme prendra la future structure. "Nous souhaitons une eau gérée à 100 % par le public au sein d'une SPL réunissant nos deux organismes. Ainsi, on peut disposer d'une régie métropolitaine qui déciderait du prix de l'eau pour les 49 communes de la Métropole avec une personne morale, mais sans personnel afin de réduire les coûts. La création d'un syndicat mixte serait également une bonne chose. Pour l'heure, aucun scénario n'est encore décidé de même que le nom de la future structure", précise le président du SIERG. Pour lui, le choix d'une SPL permettrait une gestion plus efficace qu'une régie, en particulier au niveau du recouvrement des impayés, du fait du plus grand nombre de personnes dévolues à cette tâche ». [...] « Si dans les faits, rien n'est encore décidé concernant l'organisation de la future structure, "on imagine bien la métropole avec une régie tête de pont, ainsi qu'une personne morale, un syndicat mixte intégrant l'ensemble des moyens de production et de distribution et une SPL réunissant en son sein l'intégralité du personnel et des compétences". Un schéma possible qui s'éclaircira ces prochains mois. À terme, la future structure comptera entre 140 et 150 personnes auxquelles se rattacheront progressivement entre 50 et 60 personnes issues des différentes régies municipales » (<http://lessor.fr/la-m-tropole-prend-l-eau-8023.html>).

Carte 4.3.2. Structuration des EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2015



Source : Construction de l'auteur, 2017

Aux mois de novembre et de décembre 2014, Eybens, Claix et Varcès⁶⁸³ rejoignent la SPL Eau de Grenoble tandis que Saint-Martin-le-Vinoux signe un contrat de type concessif avec la SPL SIERG-SERGADI. La SPL SIERG-SERGADI compte alors une soixantaine d'actionnaires contre une dizaine pour la SPL Eau de Grenoble.

La direction des services techniques de la CA critique une stratégie des communes peu solidaire et réaffirme sa volonté de ne pas faire de contrat de DSP global avec la future SPL fusionnée. Les cadres de la CA annoncent par ailleurs leur volonté de comparer finement les coûts de gestion d'une solution SPL et d'une régie pour appuyer leur décision. Ils réaffirment également que les décisions stratégiques demeureront à la Métropole tout comme l'élaboration du schéma directeur métropolitain de gestion de l'eau.

Le 17 novembre 2014, la fusion des deux SPL est prononcée. Une SPL unique intitulée « Eau de Grenoble et des Alpes » est créée. L'opération aura duré quatre mois.

⁶⁸³ Varcès signe un contrat le 31 décembre 2014 avec la SPL Eau de Grenoble jusqu'en 2044 !

Début décembre 2014, le SIERG publie une lettre d'information concernant l'aboutissement du projet.

« Historique ! Le mot n'est pas trop fort pour qualifier le rapprochement du SIERG et de la ville de Grenoble. Ils ont décidé d'unir les potentiels de leurs structures de gestion respectives, SPL SERGADI pour le SIERG et SPL Eau de Grenoble pour la ville de Grenoble, dans une seule Société Publique Locale pour une organisation efficiente du service public de l'eau potable dans la grande région urbaine grenobloise. Dès le 1^{er} janvier, forte de plus de 70 collectivités actionnaires, cette nouvelle SPL embrassera un territoire qui s'étend de l'Oisans au Grésivaudan et qui préfigure ce que pourrait être le territoire de la future Métropole grenobloise élargie à l'horizon de quelques années... Cette société de gestion, 100 % publique, regroupera plus de 150 agents très qualifiés, dont les compétences et la technicité ont fait leurs preuves depuis de nombreuses années dans les domaines de la gestion de l'eau et de l'assainissement. Les SPL ne sont pas une exception franco-française puisqu'elles existent dans la plupart des pays de l'Union européenne. Elles représentent 80 % des 16 000 entreprises publiques locales recensées en Europe. Notre SPL devrait être gouvernée par un binôme ville de Grenoble (président), SIERG (vice-président). Cet outil de gestion nouvellement créé sera au service de la future métropole dès le 1^{er} janvier 2015. Elle seule pourra alors décider de l'avenir qu'elle compte donner à son outil. C'est pour préserver cette période transitoire, qui s'ouvre sur le territoire métropolitain et permette à la métropole compétente en matière d'eau potable de gérer immédiatement cet enjeu de manière efficiente, que nous proposons de réorganiser ainsi le service public de l'eau. Notre SPL unique et performante sera à même de garantir au 01/01/2015 la continuité du service public et la rationalisation attendue en matière de renouvellement de la gestion du patrimoine, tout en maîtrisant le prix du m³ sur l'ensemble du territoire desservi. La Communauté de l'Eau Potable, créée en 2007 avec Grenoble et de nombreuses collectivités et syndicats, préfigurait alors ce que pourrait être le rapprochement de nos structures de gestion. Après avoir collaboré pendant de nombreuses années, le temps du mariage s'est donc imposé avec la naissance de ce nouvel outil. Un outil 100 % public pour une gestion publique de notre eau naturellement pure » (Lettre de Source Sûre n° 31, décembre 2014).

Le 2 décembre 2014, le président du Comité des usagers du service public de l'eau de Grenoble écrit au président de la CA en lui demandant des données chiffrées concernant les effectifs affectés à l'eau potable au 31 décembre 2013, ainsi que la situation des embauches en cours en décembre 2014 et le prévisionnel 2015. Le Comité des usagers souhaite estimer la possibilité d'un transfert de l'ensemble des employés communaux travaillant sur l'eau potable au sein de la SPL fusionnée. Cette demande demeure cependant sans réponse...

Le 19 décembre 2014 se tient le dernier Conseil communautaire de la CA avant sa transformation en Métropole. Le vice-président à l'eau Mayoussier soumet au vote la création au 1^{er} janvier 2015 d'une régie eau potable à simple autonomie financière qui sera

chargée de la gestion du service public de l'eau potable, de la conduite des investissements et du suivi des contrats avec la SPL.

« Les objectifs du service public métropolitain sont de desservir une eau qualifiée d'eau naturellement pure et de garantir la qualité des ressources et des champs captant, de garantir un juste prix accessible de l'eau potable en maîtrisant les coûts d'investissement et la gestion patrimoniale et d'autre part en rationalisant et développant les synergies et les moyens. Il s'agit aussi de mettre en place une tarification sociale et progressive garantissant l'accès à l'eau pour tous dans les démarches d'expérimentation. Et enfin, le dernier objectif est de garantir la place des usagers dans l'exercice de la compétence »

(https://www.youtube.com/watch?v=uGxE,xox7LIQ&index=38&list=PLsKJ69a5DLA7mFyh7ivXS_5w-8ebcl6Vu).

La délibération propose également de dissoudre le SIVIG et le SIEC qui se trouvent sur le périmètre de la Métropole et de procéder à la partition du SIED et du SIERG.

Jean-Damien Mermillod-Blondin, le maire Les Républicains (LR) de Corenc fait part de ses réserves sur cette délibération.

« Il faut tenir compte de l'existant tant au niveau de la distribution que de la production et non pas créer de nouvelles structures supplémentaires. La SPL est une base solide qui pourrait reprendre toutes les régies communales. Il est inutile de créer une nouvelle structure pseudo concurrente à la SPL. Pour la production, il n'est pas nécessaire de démanteler les outils existants. Eau de Grenoble, le SIERG et le SIED marchent bien. Il est de plus indispensable de garantir de l'eau aux zones extérieures du SIERG. Nous proposons de créer une structure dépassant l'enveloppe métropolitaine, mais où la Métropole aura une évidente prédominance, donc sans perte de pouvoir du fait de son poids démographique. Nous proposons de créer un syndicat mixte de production. Cette option a été systématiquement écartée des débats sauf erreur de ma part. Sans clarification sur ce point, nous serons contraints de nous opposer à cette délibération » (Ibid.).

Marcel Repellin, le maire de Seyssinet-Pariset, appuie cet argument en proposant que le SIERG soit transformé en un grand syndicat mixte regroupant le SIERG et le SIED afin d'intégrer les communes à cheval sur la Métropole.

Denis Roux, le maire de Noyarey soutient également cette position en proposant d'amender la délibération. Il rappelle qu'il ne s'agit pas de pérenniser le SIERG, mais d'assurer un modèle performant et mutualisé de gestion de l'eau en assurant la continuité du service.

Pierre Verri s'exprime aussi en tant que président du SIERG et maire de Gières. Il énonce que le découpage du SIERG n'irait pas dans le sens du SDCI qui appelle à la réduction du nombre de syndicats.

« Si la loi MAPTAM oblige le transfert de la compétence, elle ne nous dicte en aucun cas la méthode à mettre en œuvre afin de l'exercer. Quels sont les outils à notre disposition pour exercer cette compétence ? La SPL, au 31 décembre 2014, où sont rassemblées toutes les compétences techniques pour assurer la gestion de l'eau ! ». [...] « Il appartient aux élus d'agir en connaissance de cause pour avoir une gestion 100 % publique et solidaire pour le futur. La Métropole n'a pas d'intérêt à récupérer le personnel et les outils au 1^{er} janvier pour les retransférer ensuite aux outils. Donnons-nous les moyens pour une plus grande efficacité ». [...] « Il faut préserver les valeurs du SIERG : équité, solidarité, coopération. Il faut faire adhérer la Métropole à un syndicat mixte pour préserver l'intégrité opérationnelle des actifs, des biens immobiliers, des contrats. Cette solution simplifiera la période transitoire ce qui permettra à la Métropole de se consacrer à d'autres enjeux que celui de l'eau. La Métropole n'aurait aucun intérêt dans la perspective de son adhésion à récupérer les personnels et les biens du SIERG pour la période transitoire entre le 1^{er} janvier 2015 et la date effective de création du syndicat mixte. Je défends une approche pragmatique : il s'agit de fédérer les outils existants en gérant les équipements avec une plus grande efficacité. L'histoire de l'eau ne commence pas le 1^{er} janvier 2015 dans notre agglomération : il y a un héritage qui nous a été donné par les élus » (Ibid.).

Guillaume Lissy, conseiller municipal de Seyssinet-Pariset, rappelle quant à lui que les communes et Communautés extérieures à la Métropole n'ont rien demandé. Le syndicat mixte est une option possible, mais qui doit nécessiter un dialogue avec les territoires voisins.

« Si on prend un choix ce soir alors même qu'ils n'ont pas demandé, on va prendre une option vis-à-vis de nos propres voisins à leur place sans avoir débattu de l'avenir commun » (Ibid.).

L'élu propose de procéder par étapes en se donnant du temps en 2015. Il souhaite une solution qui ne se fasse pas dans une logique d'injonction ou de tutelle, et ce même si certaines communes extérieures sont d'accord avec ce schéma. De plus, il rappelle qu'il n'y a pas de possibilité d'adhésion de la Métropole au SIERG dans sa forme actuelle, car ce n'est pas un syndicat mixte, mais un syndicat de communes.

« Moi je me refuserai de voter toute délibération d'injonction sur un autre territoire. Je refuserai les décisions d'injonction de tutelle. Je ne soutiendrai pas une décision qui serait une forme d'injonction sur les territoires voisins » (Ibid.).

Le maire d'Échirolles, Renzo Sulli, appuie également l'amendement proposé en rappelant l'intérêt stratégique de la ressource en eau de l'Eau d'Olle, propriété du SIERG, et située en dehors du territoire de la Métropole.

« Le SIERG est propriétaire de la DUP de l'Eau d'Olle. Ceci veut dire que toute la réserve en eau du SIERG ne revient pas la Métropole. C'est ça l'enjeu. Si les 7 communes composant le SIERG réduit décident de privatiser, nous avons la privatisation de l'Eau d'Olle. Alors on peut considérer que l'on a

assez d'eau dans l'agglomération. Mais demain, s'il arrive un pépin "sur les ruines de Séchilienne", c'est fini les captages là-bas. Est-ce que l'on va prendre ce risque de ne pas gérer directement une matière première précieuse qui est celle de l'Eau d'Olle ? » (Ibid.).

Un amendement à la délibération est voté et adopté par le Conseil communautaire (2 abstentions) :

« À la place du paragraphe, il est inscrit désormais : il est essentiel que la Métropole aille vers la création d'un syndicat mixte rassemblant les intercommunalités et des collectivités locales qui le souhaitent et pour ce faire, un groupe de travail sera créé dès le 1er janvier 2015. Il sera composé pour la Métropole d'un représentant par groupe politique. Le premier avis devrait être rendu au cours du premier trimestre 2015 et présenté au conseil communautaire » (Ibid.).

Un second amendement est également adopté qui propose la signature d'une convention pour continuer à faire exister le SIERG sans partition en attendant que des décisions politiques soient prises dans le cadre du groupe de travail.

3.5. 2015 et 2016 : la mise en place du service d'eau métropolitain et la stabilisation progressive des relations avec la SPL

Le 1^{er} janvier 2015, la régie de l'eau potable de Grenoble-Alpes-Métropole est créée. Les objectifs principaux qui y sont attachés sont rappelés : - qualité de l'eau ; - protection des ressources ; - prix de l'eau acceptable et tarification sociale ; - place des usagers dans la gouvernance.

La Métropole hérite de plus de 75 procédures de DUP de captages, c'est-à-dire d'une organisation de la production de l'eau très morcelée. L'organisation de la régie métropolitaine de l'eau est découpée en huit secteurs géographiques. La production de l'eau des anciens sites de captage d'Eau de Grenoble et du SIERG est confiée à la SPL, mais la propriété des ouvrages demeure à la Métropole. Il est indiqué par ailleurs que la Métropole exercera directement la compétence distribution d'eau potable pour 35 communes tandis que 6 communes demeureront desservies par un opérateur privé (VEOLIA ou SAUR) jusqu'à expiration des contrats. Enfin, il est précisé que la SPL sera chargée de la compétence distribution dans 8 communes, dont Grenoble via des contrats de DSP. Aucun mot n'est prononcé au sujet des services gérés sous forme de solidarité hydrique communautaire.

La SPL Eau de Grenoble et des Alpes entre en service ce même 1^{er} janvier 2015. Olivier Bertrand est désigné président de la structure et Philippe Lorimier, le nouveau président du SIERG, est désigné vice-président⁶⁸⁴.

Début février 2015, la direction de la SPL fait pression sur la Métropole en faisant savoir qu'elle ne pourra pas payer les salaires des employés de la SPL après février 2017 si aucun contrat global ne lui est octroyé. Dans ce contexte, les salariés de la structure sont inquiets et réclament des décisions politiques fortes.

Le 13 février 2015, en Conseil Métropolitain, Richard Cazenave, un élu LR d'opposition, s'étonne que ne soit pas inscrit à l'ordre du jour la mise en place du groupe de travail concernant la création d'un grand syndicat mixte de production d'eau conformément à l'amendement de décembre 2014. Le président Ferrari et le vice-président à l'eau Mayoussier rappellent qu'une première réunion de ce groupe de travail est prévue le 5 mars et que « cette problématique n'a strictement rien à voir avec l'organisation de la régie qui est discutée ce jour » (<https://www.youtube.com/watch?v=KB1jiUQ04Rs>).

Entre fin février et mi-avril 2015, le Comité des usagers du service public de l'eau de Grenoble est très actif et publie de nombreux documents concernant la gouvernance de l'eau à mettre en place dans l'agglomération. Le 24 février 2015, le Comité des usagers du service public de l'eau de Grenoble (qui est désormais adossé à la SPL) fait paraître un tract dans lequel les auteurs réclament la mise en place d'une « régie maigre » plutôt qu'une « régie grasse ». Ils proposent que les 80 ETP qui travaillent actuellement dans les communes rejoignent le SPL plutôt que la régie communautaire.

« Il est [...] souhaitable et juridiquement possible que la Métropole, titulaire de la compétence eau potable, autorité organisatrice et, en cette double qualité, actionnaire de la SPL confie la gestion complète du service public eau potable de la totalité des 49 communes de son territoire à la SPL ».
 [...] « Le risque, pour nous usagers, est en effet de créer plusieurs postes de salariés et de cadres supplémentaires au sein de la Métropole dans la nouvelle régie eau potable, en doublon avec ceux de la Société Publique Locale existante, pour accueillir les personnels des nouvelles communes de la Métropole. Ces doublons auraient un coût qui affecterait mécaniquement le prix de l'eau » (extrait du communiqué du Comité des usagers de mars 2015).

Le 26 mars 2015, le Comité des usagers fait paraître un courrier à destination du président de la Métropole dans lequel il présente sa vision du contrôle citoyen à mettre en place au

⁶⁸⁴ Enfin effet, fin janvier Pierre Verri quitte la présidence du SIERG. En tant que maire d'une commune de la Métropole, il ne peut plus demeurer président du SIERG dans la mesure où le syndicat n'a pas été transformé en syndicat mixte. C'est dans ce contexte que Philippe Lorimier, le maire de Crolles, est élu nouveau président du SIERG réduit à 7 communes.

sein du service d'eau⁶⁸⁵. Les membres du Comité réclament également dans ce courrier des garanties et des moyens pour assurer le contrôle démocratique des décisions politiques prises dans le cadre du service de l'eau métropolitain⁶⁸⁶.

Enfin, le 7 avril 2015, le Comité des usagers publie un communiqué diffusé largement et intitulé : « Pourquoi faire compliqué quand le but est de faire simple ? ». Ce communiqué critique la stratégie retenue à ce jour par la Métropole.

« En application de la loi du 27 janvier 2014 dite de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d’Affirmation des Métropoles, la Métropole a pris la compétence eau potable pour les 49 communes de son territoire au 1^{er} janvier 2015. Elle ajoute une entité Régie Eau Métropole (REM) à sa régie Assainissement. Or la recherche démontre que le “mariage” des deux compétences dans une même structure alourdit et rend plus coûteux le fonctionnement des deux services publics (Conférence donnée à la Communauté de l’Eau Potable, Conseil Général, 15 janvier 2015). Le risque pour nous, usagers, n’est-il pas de créer plusieurs postes de salariés et de cadres supplémentaires au sein de la Métropole dans cette régie en doublons avec ceux de la SPL existante ? Il existe en effet un outil performant déjà doté de salariés et cadres compétents, qui assure aujourd’hui le service public de l’eau potable pour 250 000 des 450 000 habitants de la Métropole : la Société Publique Locale Eaux de Grenoble Alpes. La SPL est le résultat de la fusion entre les outils/activités/personnels du SIERG/SERGADI et les outils/activités/personnels de la Régie des Eaux de Grenoble. Au total, 160 salariés rompus aux métiers de l’eau potable, dont une dizaine de cadres, un parc automobile, d’engins et de machines spécialisées. Dans le périmètre de la Métropole, 80 autres salariés spécialistes de l’eau potable et leurs encadrants, en poste dans leurs communes d’origine, faisaient et font toujours fonctionner le service public de l’eau potable dans leurs communes ou syndicats. Ils peuvent être intégrés à la SPL comme l’ont été dernièrement ceux de la Régie des Eaux de Grenoble, du SIERG et de la SERGADI. Il est donc souhaitable et juridiquement possible que la Métropole, titulaire de la compétence eau potable,

⁶⁸⁵ « Le rôle du Comité des usagers est de donner un avis sur tout ce qui est relatif à la gestion de l'eau : le budget, la tarification, la protection de la ressource et les investissements. La collectivité locale et le prestataire (régie, SPL ou délégataire) doivent pour cela fournir à ce comité, l'ensemble des éléments utiles à une analyse complète du dossier présenté. Ce point est primordial, car refuser cette présentation équivaut à considérer le comité des usagers comme une simple chambre d'enregistrement ou un alibi politique, comparable à la majorité des CCSP, dont le fonctionnement, partout en France, pâtit d'un cadre législatif et réglementaire peu contraignant. Il en résulte souvent une application minimale des textes, faisant de cette instance consultative un outil aléatoire, dépendant de la volonté politique locale. La fourniture de tous les éléments d'appréciation par les responsables politiques et techniques instaure un climat de confiance entre les usagers et les décideurs. Ceci permet aux usagers, non seulement de commenter, mais surtout de proposer des tarifs, élaborer des solutions aux problèmes posés, voire intervenir pour défendre le service public de l'eau auprès des autorités compétentes (préfet, président du CG ou régional...) dans certains cas particuliers ». [...] « La nomination de représentants des usagers au conseil d'exploitation ou d'administration d'une régie, ou en qualité de censeur au conseil d'administration d'une SPL ou d'une SEM est nécessaire à la transparence vis-à-vis des usagers, mais aussi de tous les citoyens ». (note du 26 mars 2015 du Comité des usagers du service public de l'eau de Grenoble).

⁶⁸⁶ Les garanties demandées sont les suivantes : - un minimum de moyens matériels et financiers de fonctionnement attribués par la Métropole au Comité des usagers pour que celui-ci exerce un réel travail indépendant ; - indemnisation des frais réels engagés dans l'exercice de leur mission par les membres des comités ; - absence d'élus au sein du Comité des usagers. Cette note rappelle enfin que le nouveau schéma de gouvernance demande au gestionnaire un effort important.

autorité organisatrice et, en cette double qualité, actionnaire de la SPL confie la gestion complète du service public Eau Potable de la totalité des 49 communes de son territoire à la SPL. En effet, une SPL est une société à capitaux 100 % publics. Ses actionnaires ne peuvent être que des collectivités territoriales. Elle ne peut travailler que pour ses collectivités actionnaires. Chacune des collectivités actionnaires dispose d'un représentant à son AG et peut se faire entendre à son Comité d'Organisation Stratégique (COS). Son but n'est pas de rémunérer au mieux des actionnaires privés (qui lui sont interdits). Or la Métropole est désormais l'actionnaire principal de la SPL. Conformément à l'esprit et à la lettre de la loi de simplification territoriale, la SPL est à même de fournir le meilleur service au meilleur prix pour la totalité du périmètre métropolitain. Ainsi le modèle grenoblois d'une régie légère nous paraît essentiel à préserver pour son efficacité citoyenne et économique. L'outil est prêt. Le chemin est tracé. La volonté politique sera-t-elle au rendez-vous ? » (Communiqué du 7 avril 2015 publié par le Comité des usagers du service public de l'eau de Grenoble).

Lors du Conseil Métropolitain du 3 avril 2015, le vice-président à l'eau Christophe Mayooussier, soumet au vote le lancement d'un schéma directeur eau potable métropolitain dont il propose de confier la réalisation à un groupement de bureaux d'études privés.

Jean-Damien Mermillod-Blondin, le maire LR de Corenc, se montre circonspect sur la stratégie retenue. Il s'interroge sur l'intérêt d'aller chercher des expertises externes alors que la SPL détient les compétences nécessaires pour réaliser les études. Il questionne les élus métropolitains en leur demandant si l'objectif caché de cette proposition n'est pas d'entériner la création d'une grande régie métropolitaine en doublon avec la SPL, ce qu'il regretterait.

Christophe Mayooussier répond que la nécessité d'avoir une expertise la plus neutre possible justifie le choix de passer par un groupement privé plutôt que par la SPL.

À cette époque, la régie métropolitaine prend contact avec les services gérés sous forme de solidarité hydrique communautaire. Les techniciens décident de faire évoluer progressivement la gestion de ces services sans y mettre fin brutalement. Les gestionnaires de ces services réagissent plutôt positivement à cette annonce.

« Ma grande crainte, ce sont des politiques ou des techniciens qui par méconnaissance d'un dossier peuvent dire, on arrête tout ». [...] « La Métropole s'interroge à juste titre sur la cohérence de la gestion de l'eau sur tout le bassin grenoblois. Moi je comprends ça tout à fait ». [...] « Très sincèrement, je pense que l'on va aller petit à petit vers une reprise en main du réseau par la Métropole. Cependant, beaucoup de gens sur Proveysieux n'accepteraient pas bien de mettre fin à l'ASA. Il y a même des jeunes arrivants qui ont demandé à être branchés sur l'ASA ». [...] « Mais ce système va s'éteindre progressivement. C'est inéluctable, car dès qu'un nouveau propriétaire hérite d'un droit d'eau et qu'il le refuse, c'est la Métropole qui rachète le droit d'eau. La Métropole pense pouvoir racheter les droits d'eau petit à petit. Les services de la Métropole nous ont dit : "dès que quelqu'un vend, vous nous

dites" ». [...] « Le pouvoir de décision en Conseil Syndical, il est au nombre de voix. Moi j'ai une voix, la Métropole a une voix. Il y a 14 membres, donc 14 voix. Mais si la Métropole ne vote pas le rapport moral ni le rapport financier, ça explose. La particularité du Conseil Syndical c'est qu'il peut être remis en cause chaque année en Assemblée générale. Et en Assemblée générale, c'est le volume d'eau qui joue. La Métropole dispose de 65 % des volumes d'eau de l'ASA, ce qui veut dire que la Métropole peut tout faire basculer en Assemblée générale si elle le souhaite. La Métropole a le pouvoir. Mais si la Métropole veut prendre le pouvoir brutalement, elle va avoir à faire avec des gens comme moi. Je ne vendrai pas mon droit d'eau. A priori, je pense que la Métropole recherche plutôt actuellement une solution technique sur les droits d'eau à Saint-Egrève pour que le changement se fasse en douceur. Mais ça serait cohérent que la Métropole reprenne le réseau de distribution sur Saint-Egrève. Pour le moment, la Métropole est co-syndicataire, donc elle doit faire vivre l'ASA. Tant qu'elle ne rachète pas le tuyau, nous ne sommes pas en danger, car il nous appartient ». [...] « Que va devenir l'ASA dans les 10 ans qui viennent ? Je ne sais pas. Je suis preneur de toute solution cohérente. Nous, on a un système qui fonctionne, un système pérenne. Ma crainte, c'est l'élu ou le technicien, qui ne comprend pas le système et qui va prendre une décision brutale. Mais je pense que l'on a encore quelques années devant nous. Il faut déjà qu'ils organisent leur propre service à la Métropole » (extrait d'entretien réalisé en novembre 2015 avec le secrétaire de l'ASA Bréduire-Châtelard).

Courant avril 2015, la Chambre Régionale des Comptes (CRC) de Rhône-Alpes rend public son rapport concernant la gestion du SIERG sur la période 2008-2011 (qui a été remis au syndicat dès le 29 décembre 2014). Ce rapport salue le travail effectué par le syndicat en matière de mutualisation.

« Le SIERG a été partie prenante des projets de mutualisation des organismes chargés du service public de l'eau, qui ont notamment pour objectif de remédier à cette dispersion à l'échelle de la future Métropole. D'ores et déjà, l'organisation institutionnelle a évolué en ce sens : il est ainsi prévu que deux sociétés publiques locales fusionnent et que deux syndicats soient dissous. Par ailleurs, une régie va être créée afin de gérer le service public de l'eau pour l'ensemble de la métropole de Grenoble » (<http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Syndicat-intercommunal-des-eaux-de-la-region-grenobloise-SIERG-38-rapport-d-observations-definitives-2015>).

L'ex-président du SIERG Pierre Verri réagit à la publication de ce rapport en regrettant que celui-ci ne soutienne pas plus directement les choix du SIERG concernant la réorganisation de la gestion de l'eau potable en cours dans l'agglomération.

Par ailleurs, le rapport de la CRC critique la gestion du SIERG sur plusieurs points, notamment concernant les frais associés à la gestion du personnel : – coût des 17 vice-présidents ; - rémunération du personnel ; - frais de repas et de représentation ; - véhicules

non utilisés aux seules fins d'exécution du service ; - dépenses de téléphonie mobile élevées, etc.

À la suite de la publication de ce rapport, les militants de l'ADES publient un article sur leur site internet dénonçant ces irrégularités dans la gestion du SIERG⁶⁸⁷. Ce contexte défavorable au SIERG, n'encourage pas les élus à s'engager pour la solution d'une Métropole adhérente à un grand SIERG. Le 21 mai 2015, le vice-président Mayoussier présente en Conseil Métropolitain les conclusions du groupe de travail politique relatif à la création d'un grand syndicat mixte pour la gestion de l'eau. Il rappelle que quatre réunions ont été organisées et qu'elles ont réuni les différents groupes politiques de la Métropole, mais aussi le président du SIERG réduit et le président de l'intercommunalité voisine à cheval sur le SIERG. Le vice-président à l'eau précise que deux points principaux ont été abordés : - la thématique de l'Eau d'Olle⁶⁸⁸ et - la collaboration avec les territoires voisins. Il rappelle ensuite que les décisions suivantes ont été actées : - intérêt d'aller vers la création d'un grand syndicat mixte sous forme de Pôle Métropolitain ; - nécessité d'avoir une approche globale de la gestion de l'eau au-delà du périmètre métropolitain afin d'assurer la sécurisation des collectivités.

À aucun moment, la question de l'adhésion de la Métropole au SIERG transformé en syndicat mixte n'est abordée, alors que c'était pourtant le sens de l'amendement voté en décembre 2014. En fait, il semble qu'à cette date la question de l'avenir du SIERG était déjà tranchée. En effet, le vice-président à l'eau indique lors de ce Conseil Métropolitain que les délibérations concernant la cession des actifs du SIERG seront traitées lors du prochain Conseil.

Par ailleurs, à l'occasion de ce Conseil, le premier adjoint de la commune d'Eybens interpelle l'assemblée sur le rôle que la SPL doit jouer dans l'organisation de la gestion de l'eau.

« Pour nous, le schéma qui devait se mettre en place, c'était une régie métropolitaine qui devait prendre en charge le pilotage stratégique, c'est-à-dire les investissements et le système d'information géographique et une SPL qui prend en charge la production et la distribution d'eau potable et la facturation aux usagers. Cette organisation est la plus à même de répondre aux attentes en termes de maîtrise des coûts et d'éviter les doublons. Elle a de plus l'assentiment du Comité des usagers. Nous réaffirmons que ce scénario répondrait au contrat de mandature créant un grand service d'eau s'appuyant sur les compétences des acteurs locaux et assurant une cohérence territoriale en ne

⁶⁸⁷ <https://www.ades-grenoble.org/wordpress/2015/05/08/de-nombreuses-irregularites-dans-la-gestion-du-sierg/>

⁶⁸⁸ Concernant, la ressource de secours du SIERG de l'Eau d'Olle située en dehors du territoire métropolitain, les élus ont décidé de l'intérêt que la Métropole participe à l'entretien du site. Le travail a également permis de valider avec le SIERG réduit le fait que la Métropole aurait le droit d'activer la DUP à son profit.

juxtaposant pas deux organisations et un prix de l'eau juste. Nous espérons que ces craintes soient levées dans les mois prochains »

(https://www.youtube.com/watch?v=EFpOkaFaHhQ&list=PLsKJ69a5DLA7mFyh7ivXS_5w-8ebcl6Vu&index=30).

En réponse, le vice-président à l'eau Christophe Mayoussier, défend une autre vision : l'intérêt d'une mutualisation de la gestion de l'eau en interne avec l'assainissement.

« Cette plateforme technique que vous appelez de vos vœux, nous pouvons la créer au sein des services en regroupant la gestion de l'eau et de l'assainissement avec des perspectives financières intéressantes »

(Ibid.).

Pierre Verri interpelle également le vice-président à l'eau à cette occasion : il partage l'inquiétude du 1^{er} adjoint d'Eybens Pierre Bejjaji et regrette l'absence de prise de décision actuelle des élus qui crée des incertitudes pour les agents. Il souhaite que ces questions soient réglées en juin ou juillet 2015, lors du vote des délibérations concernant le SIERG.

C'est également lors de ce même Conseil Métropolitain que les élus adoptent un nouveau nom pour la SPL Eau de Grenoble et des Alpes. L'idée est d'aligner la dénomination de la SPL sur celle de la Métropole et de l'Université grenobloise. Le nom retenu est : SPL Eaux de Grenoble-Alpes.

En outre, les élus métropolitains votent également lors de ce Conseil la suppression des jetons de présence au sein de la SPL ainsi qu'une nouvelle composition du Conseil d'Administration qui comptera désormais : - 12 membres pour la Métropole ; - 3 membres pour la ville de Grenoble ; - 2 membres pour le SIERG ; - 1 membre pour les actionnaires minoritaires. Les actions des anciennes communes de la Métropole adhérentes au SIERG sont cédées à la Métropole suivant la répartition légale de deux tiers pour la Métropole ; et d'un tiers pour les communes de la Métropole actionnaires de la SPL.

Enfin, lors de ce Conseil Métropolitain, est également créé le Comité des Usagers du service de l'eau métropolitain, qui comptera 34 membres et dont les modalités de fonctionnement sont détaillées.

Début juin 2015, le premier numéro du nouveau magazine d'information de Grenoble-Alpes-Métropole intitulé « Métropole » paraît et comporte un grand dossier intitulé « Notre eau (du robinet) : d'où vient-elle ? où va-t-elle ? ». Le président Ferrari indique dans l'éditorial du magazine :

« [...] Nous avons choisi de mettre en place un service public de l'eau, chargé de mettre en œuvre la politique définie par les élus métropolitains, sous le contrôle d'un comité des usagers. Contrôle public de

la ressource, transparence, association des usagers, autant de conditions d'une gestion économe et efficace de l'un de nos biens les plus précieux » (Magazine Métropole de Grenoble-Alpes-Métropole, n° 1).

Le vice-président Mayoussier ajoute :

« La régie des eaux de la Métropole est désormais un grand service public de proximité, qui gère, protège et distribue une eau de qualité, avec un prix maîtrisé. La Métropole va lancer une démarche de schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, afin de connaître le véritable état du réseau et les investissements que nous devons envisager pour maintenir la qualité de l'eau et celle du service dû aux usagers » (Magazine Métropole de Grenoble-Alpes-Métropole, n° 1).

Le magazine détaille également les quatre grands chantiers de la régie métropolitaine de l'eau : – étudier une tarification sociale et solidaire ; - créer un comité des usagers de l'eau et de l'assainissement ; - lancer le schéma directeur d'aménagement et de gestion d'alimentation en eau potable ; - préparer le futur règlement de service intercommunal de l'eau potable.

Les articles publiés dans ce dossier ne se prononcent pas directement sur la forme du service d'eau qui sera mise en place par la Métropole, mais la solution SPL n'est jamais mentionnée⁶⁸⁹. Le dossier comporte en fait exclusivement des *interviews* de personnels ayant rejoint la régie métropolitaine de l'eau potable. Le contexte demeure donc complexe avec une direction technique de la Métropole qui organise de fait progressivement une régie métropolitaine et des élus qui peinent à se mettre d'accord et à trancher concernant la solution à privilégier.

Du côté de la SPL, le service fusionné éprouve des difficultés de gestion. Tout d'abord, l'absorption de la SPL SERGADI dans la SPL Eaux de Grenoble-Alpes entraîne un déficit à la structure. Ensuite, la réunion de trois services aux cultures différentes (SIERG, SERGADI, REG), produit un bouleversement des habitudes pour les employés qui doivent déménager, faire face à une nouvelle hiérarchie, se former à de nouveaux logiciels ; et changer de procédures voire de missions.

Dans ce contexte, le 25 juin 2015, une majorité des 136 employés de la SPL sont en grève à l'appel des syndicats UNSA et CFE-CGC. Un tract est distribué par des agents de la SPL. Ce dernier brandit la menace de suppressions d'emplois dans la SPL en cas de création d'un service d'eau métropolitain. L'origine du mécontentement est la publication d'un rapport intitulé « Transfert de la compétence eau potable à la Métropole : projet d'organisation du

⁶⁸⁹ Dans les pages d'expression des groupes politiques (joint au magazine), il est tout de même rappelé qu'un des groupes d'opposition a fait voter un amendement à la délibération concernant la création des statuts de la régie de l'eau potable métropolitaine afin de discuter de la meilleure organisation possible pour l'eau potable à l'échelle de la Métropole.

département de l'eau » par la direction technique de l'eau de la Métropole. Ce document précise les conditions d'organisation du futur département de l'eau.

Le lendemain, les inquiétudes du personnel de la SPL sont relayées dans le journal le Dauphiné Libéré.

« Cette note, c'est le démantèlement des services publics de l'eau dans tout le périmètre de l'agglomération ». [...] « On crée une entité compliquée à souhait, qui va être très chère à financer, pour les usagers et les contribuables. On nous annonce la création de services (pôle de gestion clientèle, cartographie, télégestion du réseau, travaux...) qui existent déjà au sein de la SPL. Et dans ce rapport, la SPL n'existe pas, n'apparaît nulle part. Ils vont monter une usine à gaz, à côté de nous ». [...] « Le mouvement, en tout cas, est symptomatique du flou dans lequel les services – communaux, syndicats –, les régies ou même les opérateurs privés estiment être tenus ». [...] « Leurs préoccupations rejoignent celles de nombreux agents communaux, de personnel des régies et autres SPL concernées par le dossier sur l'agglomération grenobloise. La prise de compétence par la Métropole de la gestion des services d'intérêt collectif de l'eau, est en effet source d'inquiétude pour la plupart des acteurs du secteur » (édition du Dauphiné Libéré du 26 juin 2015).

La direction technique de la Métropole tente de rassurer le personnel. Un cadre s'exprime et rappelle que si le rapport ne cite pas la SPL, c'est parce ce n'est pas son objectif : le rapport concerne uniquement l'organisation du personnel issu des communes.

« La SPL Eau de Grenoble continue d'être ce qu'elle est, et d'assurer les missions qui lui sont confiées. La SPL restera utile comme opérateur de service public, sur une partie du territoire. Mais, elle ne concerne pas la totalité : il faut donc que la Métropole s'organise, et organise sa relation à la SPL et à d'autres. Ce transfert de compétences est un grand bouleversement : il y a des inquiétudes symétriques au sein des personnes des régies de l'eau. Mais qu'ils soient rassurés, nous aurons besoin de tout le monde » (édition du Dauphiné Libéré du 26 juin 2015).

Ce même 26 juin 2015, l'élu Richard Cazenave s'exprime au nom du groupe d'opposition dans le cadre du Conseil Métropolitain au sujet des craintes exprimées par le personnel de la SPL. Il rappelle la nécessité que le Conseil Métropolitain projette rapidement des futurs scénarios de gestion de l'eau dans l'agglomération élargie afin de rassurer le personnel. Il souhaite que les élus puissent débattre rapidement des choix d'organisation possibles et des décisions à mettre en œuvre. Cependant, il semble qu'un certain nombre de décisions aient déjà été implicitement actées puisque lors de ce Conseil, le principe de la partition du SIERG est voté.

Durant l'été 2015, les relations entre la Métropole et la SPL commencent à être clarifiées d'un point de vue technique grâce à la signature de plusieurs contrats : – contrat

d'exploitation du service de production confié à la SPL (production d'eau, protection des points de prélèvement, transport, stockage, traitement) ; - contrat de livraison d'eau de la SPL aux communes de la Métropole anciennement membres du SIERG. Une convention est également signée entre la Métropole et le SIERG réduit. Elle convient : - de la répartition de l'actif et du passif du SIERG ; - du transfert de la propriété des installations de production du SIERG à la Métropole ; - de la répartition des coûts d'entretien des ouvrages de production entre la Métropole et le SIERG.

À cette époque, si la majorité des citoyens et militants de la société civile continuent de défendre l'intérêt d'une délégation globale de la gestion de l'eau à la SPL, certaines voix dissidentes se font entendre au sein du nouveau Comité des usagers métropolitain, notamment de la part d'un élu de l'ADES et ancien président de la régie d'assainissement de la CA.

« La SPL, elle va payer 350 000 € d'impôts cette année et ce sont les usagers qui vont payer les impôts. Pour moi la position d'Eau Secours en faveur de la SPL, c'est le résultat d'un lobbying de la [direction d'Eau de Grenoble] envers les associations d'usagers. Les communiqués du Comité des usagers, ce sont des tracts [de la direction de la SPL] ! ». [...] « La Métropole a fait une commande au bureau d'études Espelia pour pouvoir se prononcer sur le choix : régie ou SPL. Le mec nous a fait un topo surréaliste. Il nous a fait un topo du genre, soit on confie tout à la SPL soit, on confie tout à la régie. De toute façon il y a une obligation de créer une régie. Donc pour moi, il faut créer une régie. La fonction de contrôle dans tous les cas doit rester à la régie. Il y a des collègues qui ne comprennent pas ça, mais, la SPL, même si elle est dispensée de mise en concurrence, elle doit être contrôlée ». [...] « Il n'y a rien de plus risqué qu'une gestion publique de l'eau sans contrôle, car personne ne s'intéresse à l'eau, ni les élus, ni les électeurs, donc c'est très risqué de ne pas contrôler ». [...] « Le contentieux actuel s'explique par le fait que la SPL voit d'un mauvais œil l'arrivée de la Métropole qui leur dit que la maîtrise d'ouvrage ne sera pas exercée par la SPL. Mais la maîtrise d'ouvrage, c'est bien la Métropole qui doit l'exercer et pas la SPL ». [...] « Le vrai problème, c'est l'absence de réflexion des élus. L'étude d'Espelia, c'est bien joli, mais si personne ne dit ce qu'il en pense à la fin, ça ne sert à rien » (extrait d'entretien avec un élu de l'ADES réalisé en juillet 2015).

Il est intéressant d'observer à ce sujet que la position défendue par les usagers semble varier en fonction des comités des usagers. Celui adossé à la SPL défend une association étroite de la régie métropolitaine à la SPL, tandis que les membres du Comité des usagers métropolitain semblent avoir une opinion plus partagée.

Le 18 août 2015, Philippe Lorimier, le président du SIERG réduit, fait paraître un droit de réponse à la suite de la parution de l'article de l'ADES faisant état des irrégularités dans la gestion du SIERG faisant lui-même suite au rapport de la CRC. Il profite de l'occasion pour

exposer la vision des élus du SIERG sur l'organisation de l'eau à mettre en place dans l'agglomération.

« Au nom de la structure intercommunale que je préside aujourd'hui, des élus et des collaborateurs qui y évoluent ou y ont évolué, je tiens sans polémique à compléter la lecture donnée du rapport de la Chambre Régionale des Comptes Auvergne Rhône-Alpes sur la gestion 2008/2012 du SIERG. Le rapport présente en effet un bilan incontestable de notre structure intercommunale. En matière de gestion interne, nombre de mesures préconisées ont été déjà mises en œuvre ». [...] « À plusieurs niveaux, le rapport rétablit clairement le propos vis-à-vis de l'autre producteur majeur historique (retrait du syndicat et impact dans la dispersion des acteurs, cohérence des prix, volonté de créer deux SPL l'été 2013...) ». [...] « En octobre 2014, au cours de l'audition qu'il a sollicitée, le SIERG a fait valoir devant la collégialité de la CRC, la vision unanime des 33 communes et des actionnaires de la SPL SERGADI sur l'organisation territoriale à venir. Son objet n'est pas la pérennisation en l'état, mais de réorganiser le service public de l'eau potable au-delà du territoire de la Métropole et à partir des outils existants pour que les collectivités de la région grenobloise se retrouvent autour d'un Pôle métropolitain de l'eau adossé à une SPL unique et performante, pour à terme assurer une gestion collégiale avec une logique de solidarité territoriale, sociale et générationnelle en lien avec les populations et le tissu économique ». [...] « Le rapport d'observations définitives détaille les mesures mises en œuvre (Charte de Déontologie adoptée en janvier 2014 et depuis signée dès le début du mandat 2014-2020, limitation du nombre de Vice-présidents et diminution de 10 % du montant de leurs indemnités, nouveau règlement des véhicules, application stricte du mandat spécial et des modalités de remboursement de frais aux élus, nouveaux marchés de téléphonie mis en œuvre, accompagné d'une charte de bon usage des outils mis à disposition...) » (<https://www.ades-grenoble.org/wordpress/2015/08/18/rapport-de-la-crc-sur-la-gestion-du-sierg-suite/>).

Le 28 août 2015, le Comité des usagers de la SPL fait de nouveau part de sa réserve sur les choix engagés concernant l'organisation de la gestion de l'eau dans l'agglomération.

« Nous avons attiré plusieurs fois l'attention sur les écueils à éviter pour la construction du service de l'eau potable de l'agglomération. Il s'agit effectivement d'une construction délicate qui doit prendre en compte les multiples situations différentes dans les communes et les situations historiques diverses notamment l'existence de deux grands services compétents et efficaces issus de Grenoble et du SIERG avec l'outil spécifique de la Société Publique Locale (SPL) Eau de Grenoble qui les a réunis. Le comité des usagers de la SPL (issu du comité des usagers de la régie de Grenoble) a fait part, fin juillet, au Président de la Métropole de son inquiétude de voir que ce qui fonctionne bien pourrait être détérioré par des décisions prises sans en débattre avec la SPL et les usagers. Les usagers s'inquiètent de voir augmenter le nombre de personnel du service de l'eau avec pour conséquence, l'augmentation du prix de l'eau. Il s'avère que, renseignements pris auprès de la régie, les nouveaux emplois seront financés par des apports financiers transférés par les anciens services communaux d'avant 2015. Donc

il n'y aurait pas d'augmentation du coût global des personnels pour le service. Une autre inquiétude des usagers, c'est l'éventuelle déstabilisation du collectif de travail de la SPL par une réorganisation de l'ensemble du service de l'eau avec des transferts entre SPL et régie. La Métropole a acquis la compétence eau potable, c'est donc à la régie, sous le contrôle du conseil de la Métropole, d'assurer le pilotage politique du service et notamment la maîtrise d'ouvrage des investissements, mais pour ce faire, elle peut s'appuyer sur des personnels compétents de la SPL qui peuvent travailler pour la régie tout en restant personnel SPL. L'essentiel est d'organiser le travail du service de l'eau pour profiter de toutes les compétences et faire de réelles économies d'échelle en respectant au mieux les situations actuelles. Souhaitons que toutes les clarifications soient rapidement apportées aux usagers et aux personnels agissant pour le service public et que le comité des usagers du service public de l'eau se mette en place auprès de la régie » (<https://www.ades-grenoble.org/wordpress/2015/08/28/gestion-de-leau-potable-a-la-metro/>).

En septembre 2015, la régie métropolitaine de l'eau potable éprouve de grandes difficultés à recouvrir les factures d'eau des 75 000 usagers de la régie métropolitaine du fait de l'effet conjugué d'un manque de personnel de la trésorerie municipale de Grenoble et de la difficulté de construire un service clientèle au sein de Grenoble-Alpes-Métropole avec peu de personnels formés à cette mission⁶⁹⁰.

Le 18 décembre 2015, en introduction du Conseil Métropolitain, le président Ferrari salue le travail d'analyse financière de l'ensemble des budgets communaux de l'eau qui vient d'être effectué par deux élus.

« Désormais, les choses sont transparentes, posées, publiques... »
 (https://www.youtube.com/watch?v=LMmo1DgOeQU&list=PLsKJ69a5DLA7mFyh7ivXS_5w-8ebcl6Vu&index=21).

Il rappelle également à cette occasion que « le débat sur l'eau a toujours été d'une très grande sensibilité à Grenoble ». « Il y a eu une époque où les eaux n'étaient pas claires » (*Ibid.*).

À la suite des difficultés de la régie à assurer le recouvrement des factures des usagers, les élus décident, lors de ce Conseil Métropolitain de confier à la SPL par un contrat d'affermage de 5 ans : - la facturation des consommations d'eau⁶⁹¹ ; - le recouvrement amiable et contentieux des créances issues du service de l'eau potable et de l'assainissement ; - l'accueil

⁶⁹⁰ La relation à l'utilisateur était souvent assurée jusqu'alors dans les petites communes par les secrétaires de mairie ou directement par un élu, d'où les difficultés de la régie métropolitaine à assurer cette mission.

⁶⁹¹ L'objectif assigné à la SPL est d'ouvrir la possibilité à des modes de paiement variés (TIP, prélèvement mensuel, par carte bleue depuis le site web...) ainsi qu'absorber le surcoût initial dû au contrat (le recouvrement par le Trésor Public n'était pas facturé) par une plus grande efficacité dans les recouvrements auprès des usagers solvables.

téléphonique et physique pour une partie des abonnés de la Métropole. Il devenait en effet urgent de régulariser la situation, aucune facture n'ayant pu être recouvrée par la régie depuis plus d'un an, générant un manque de trésorerie pour la régie à hauteur de 10 millions d'euros.

Un second contrat d'affermage est également signé avec la SPL lors de ce Conseil concernant la relève des compteurs sur le territoire métropolitain.

Si ces ajustements contribuent à la mise en place d'un nouvel équilibre entre la régie métropolitaine de l'eau et la SPL, ils auraient néanmoins été effectués au coup par coup, en fonction des difficultés rencontrées par la régie, et sans véritable réflexion globale sur l'organisation la plus efficiente à mettre en œuvre.

Cette crainte d'un manque de vision globale des élus et techniciens de la régie est relayée à la fois par le Comité des usagers qui s'exprime à ce sujet au tout début de l'année 2016 et par la direction de la SPL.

« Les usagers constatent aujourd'hui que la SPL est soumise à la décision politique de la Métropole, qui est devenue l'actionnaire majoritaire et qui, au regard de faits précis, dépossède la SPL de certaines missions "eau" qu'elle remplissait parfaitement, en les transférant à la régie d'eau potable créée le 1^{er} janvier 2015 qui est en cours d'installation et qui a besoin de temps pour digérer le passage au service public de l'eau des communes à la Métropole. À titre d'exemple, la distribution de l'eau sur la commune de Jarrrie, dont la délégation de service public avec la SERGADI a expiré au 31/12/2015, a été reprise par la régie métropolitaine. Or, pour que la SPL, dont l'actionnaire principal est la Métropole, ait un budget équilibré, il est nécessaire qu'elle ait un maintien de son activité et aussi de son chiffre d'affaires, en attendant des évolutions ultérieures décidées en commun Métropole-SPL. En effet, les équipes de la SPL sont dimensionnées pour exercer les mêmes activités qu'avant la prise de compétence métropolitaine. Quel intérêt la Métropole trouverait-elle à créer des difficultés à la SPL dont elle est l'actionnaire majoritaire ? Il ne faudrait pas que les contribuables aient à assumer un déficit récurant de la SPL par une obligation de recapitalisation, ce qui serait en contradiction avec le principe de "l'eau paie l'eau". Les usagers entendent promouvoir et défendre le meilleur service rendu aux usagers au meilleur prix et ceci ne peut être atteint que par une étroite collaboration des deux structures qui sont toutes deux des éléments essentiels du service public métropolitain ». [...]

« Les usagers demandent à ce que les relations entre la régie de l'eau potable et la SPL trouvent rapidement leur rythme de croisière, ce qui suppose une collaboration étroite et respectueuse des identités de chacune des structures afin que le service rendu s'améliore et que le patrimoine public soit le mieux entretenu possible à un coût raisonnable ». [...]

« Dans ce contexte, le comité des usagers de la SPL Eaux de Grenoble-Alpes s'inquiète sur la situation financière et économique, à terme, de la SPL, outil de gestion moderne et efficace du service public de l'eau potable à

l'échelle de la Métropole grenobloise élargie au Grésivaudan » (Michel Richard, président du Comité des usagers de la SPL Eaux de Grenoble-Alpes, rapport d'activités 2015 de la SPL Eaux de Grenoble-Alpes : 73).

« Aujourd'hui, le "modèle grenoblois" est reconnu de nos usagers, ce qui pour nous, est primordial. Mais notre modèle intéresse aussi vivement nos collègues parisiens, français, européens et parfois, au-delà, qu'ils soient issus du monde public ou privé. Cette réputation, comme celle de la qualité de nos eaux n'est pas usurpée, mais elle n'est pas acquise définitivement. Elle repose d'abord sur la transparence et la compétence, mais aussi sur une gouvernance forte. Cela nécessite une démarche guidée par le sens du service public, la volonté et la compétence de nos équipes, mais cela exige également de la part de nos autorités de tutelle, ambitions pour la SPL, clarté dans les objectifs et confiance dans les hommes. Le SDCI et la loi NOTRe offrent une formidable opportunité de développement territorial pour nos actionnaires. La SPL est un levier de croissance parfaitement adapté aux nouveaux périmètres qui vont se dessiner selon la répartition des prises de compétences d'ici 2020... » (rapport d'activités 2015 de la SPL Eaux de Grenoble-Alpes : 9-10).

Puis, le 22 janvier 2016, c'est au tour des militants de l'ADES d'alerter la Métropole sur les risques de décisions trop rapides cette dernière mettant à mal l'équilibre encore précaire de la nouvelle organisation. Ils proposent également une feuille de route pour l'avenir :

« [...] Il faut donc mettre en place un service où cohabitent ces deux structures en précisant très clairement où la Métropole veut aller dans l'organisation de ce service. La meilleure solution, notamment la plus économe pour l'utilisateur, c'est qu'à terme la régie s'occupe de financer tous les investissements lourds (sites de production, canalisations...), en s'entourant (par convention) pour leur réalisation de la compétence des équipes de la SPL qui assurent déjà et depuis des années des prestations pour des communes dont Grenoble, Sassenage Varcès. La régie a la responsabilité de la stratégie et du fonctionnement global du service et principalement des tarifs et des investissements, la SPL peut s'occuper de la gestion quotidienne du service et de la relation avec les usagers de la Métropole et pour des communes extérieures à la Métropole à travers des délégations de service public. Ainsi la SPL n'aura pas besoin d'un autofinancement sur des investissements autres que ceux directement liés à l'exploitation, donc doit avoir une gestion évitant de payer des impôts sur les sociétés d'où une économie pour les usagers du service. Pour ce faire, il n'est pas utile de vouloir déplacer ou de muter des personnels, il suffit de passer des conventions qui permettent, selon les missions ou secteurs, aux personnels de la SPL de travailler pour la régie et inversement des personnels de la régie de travailler pour la SPL. L'évolution des fonctions du personnel doit se faire lentement sans bousculer les équilibres fragiles et sans relâcher les efforts d'investissements qui étaient faits notamment sur les sites de production afin de conserver la qualité de la ressource (eau de qualité naturellement pure) acquise par une longue histoire et expertise plus que centenaire d'investissement public. Il sera toujours temps d'opérer des transferts de personnel plus tard lorsque tout sera clarifié et rodé. Il serait positif

d'organiser des réunions communes des deux comités des usagers, celui de la régie et celui de la SPL et de mettre sur la table un budget du service de l'eau consolidé précisant ce que fait la régie et ce qui est confié à la SPL, afin que les élus, les services et les usagers puissent suivre la mise en place, dans de bonnes conditions, de ce grand service public essentiel. Le directeur de la régie assiste maintenant aux conseils d'administration de la SPL. Il serait bienvenu que le directeur de la SPL soit autorisé à assister à une partie des travaux du conseil d'exploitation de la régie afin de bien croiser les informations et resserrer les liens indispensables entre les 2 structures » (<https://www.ades-grenoble.org/wordpress/2016/01/22/organisation-du-service-de-leau-a-la-metro-une-affaire-complexe/>).

On assiste donc à un ensemble d'alertes de la part de différents acteurs demandant une concertation accrue entre structures, mais aussi la mise en œuvre d'une gouvernance globale et partagée permettant la collégialité des décisions.

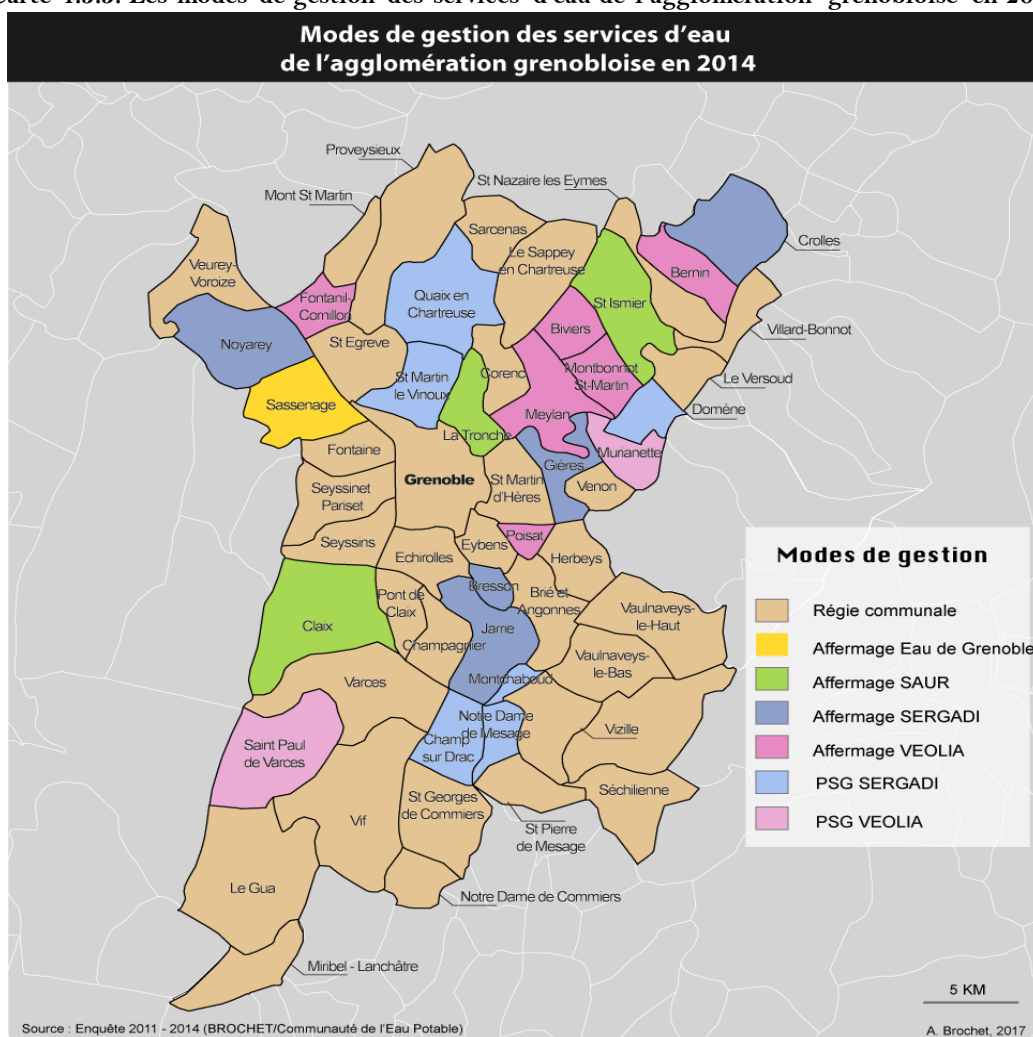
Le principal événement marquant de l'année 2016 est la survenance d'une crise sanitaire à la mi-mars. En effet, une épidémie de gastro-entérite sévit alors sur la commune de Vif. À la suite de la multiplication des cas (un habitant sur deux est touché) et des hospitalisations (64 cas au total), une rumeur se propage et pointe un problème lié à la qualité de l'eau dans une commune qui est alimentée par des sources locales. Après des vérifications d'usage, la régie de l'eau métropolitaine qui exploite le service n'observe aucune défaillance. Le directeur de la régie dément tout problème lié à l'eau tout en confiant à la SPL la réalisation en urgence d'analyses approfondies. Le maire relaie ce message auprès de la population. Les analyses effectuées révèlent une pollution bactériologique sur une source qui s'explique par un dysfonctionnement des dispositifs de traitement de l'eau. Aussitôt, des décisions sont prises et permettent de rétablir la qualité de l'eau en quelques jours. Cette crise donne cependant lieu à une importante mobilisation des habitants. Une association intitulée « Contamination eau sud aggro » est créée en juin 2016. Plusieurs réunions publiques sont effectuées. Le président de la Métropole est contraint de s'expliquer et de présenter ses excuses publiquement. La Métropole s'engage à réaliser un nouveau captage dans la nappe du Drac pour desservir la population.

Une des conséquences de cette crise va être le renforcement des missions données par la régie à la SPL à compter du second semestre 2016 : - l'exploitation des anciennes ressources du SIERG est confiée par contrat de gérance à la SPL ; - la gestion de l'eau des communes de Proveysieux et de Mont-Saint-Martin, déléguée jusqu'ici à la SAUR, est confiée à la SPL ; - la gestion de l'eau des communes de Champagnier, Champ-sur-Drac, Noyarey, Quaix-en-Chartreuse et Veurey-Voroize est confiée également à la SPL.

« Pour organiser la suite de ces différents contrats dans le cadre de l'orientation prise à l'issue du groupe de pilotage politique du mode de gestion de l'eau potable, un travail a été mené avec la SPL Eaux de Grenoble Alpes pour établir un contrat de prestation pour l'exploitation du service de ces communes. Celui-ci permet le maintien de son activité sur son périmètre initial, et son développement en relais au délégataire privé œuvrant au moment du transfert de la compétence sur une petite partie du territoire métropolitain. Ce contrat unique a donc pour objet de confier à la SPL Eaux de Grenoble Alpes l'exploitation technique du service de l'eau potable, dans un cadre d'exigences harmonisées et renforcées et de comptes-rendus détaillés de son activité permettant à la Métropole la réalisation effective du "contrôle in house" qui est nécessaire entre une collectivité et une SPL dont elle est actionnaire. Le début du contrat est fixé au 01 janvier 2017 et ce pour une durée de 8 années : il prendra fin au 31 décembre 2024 » (délibération du Conseil Métropolitain du 16 décembre 2016).

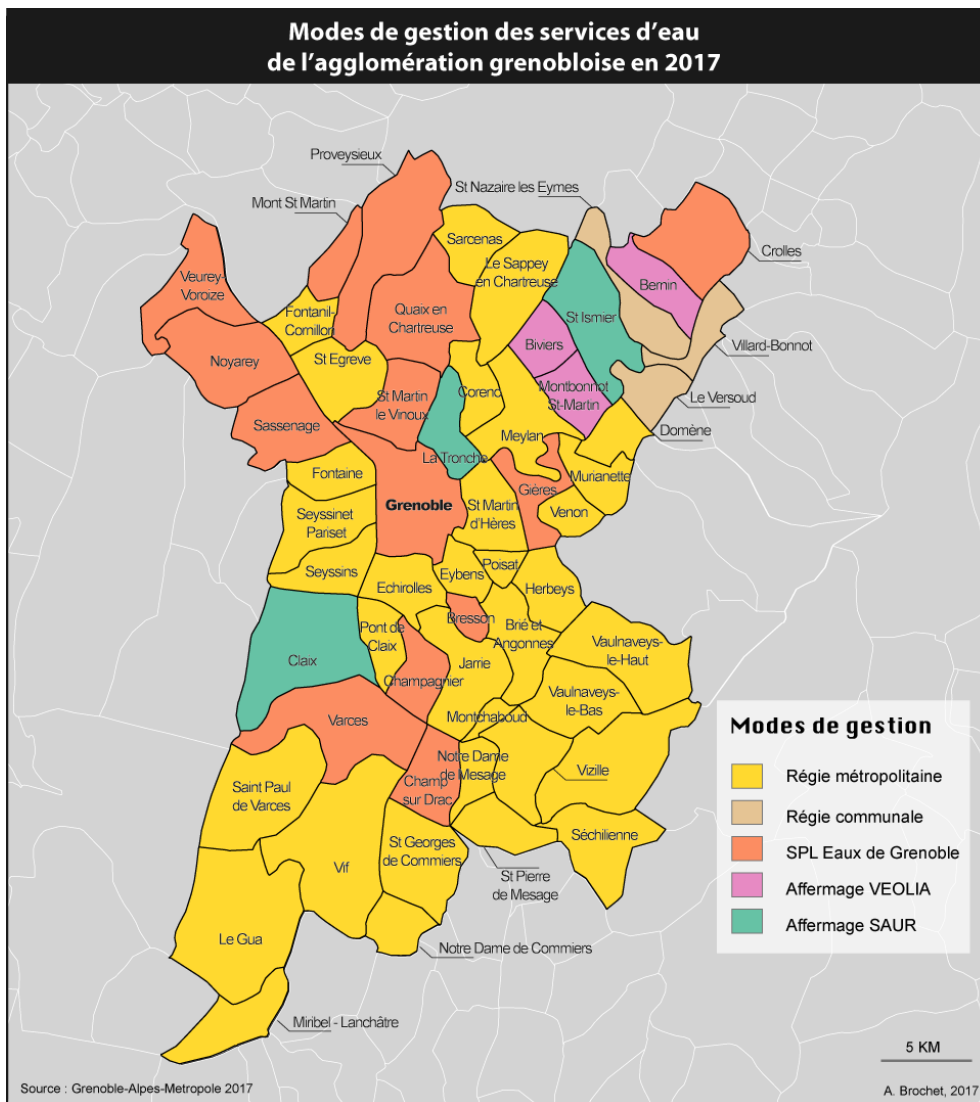
Les cartes 4.3.3 et 4.3.4 permettent de mieux comprendre cette évolution des modes de gestion dans l'agglomération entre 2014 et 2017.

Carte 4.3.3. Les modes de gestion des services d'eau de l'agglomération grenobloise en 2014



Source : Construction de l'auteur, 2017

Carte 4.3.4. Les modes de gestion des services d'eau de l'agglomération grenobloise en 2017



Source : Construction de l'auteur, 2017

On assiste ainsi au cours de l'année 2016 à un renforcement progressif de la relation de confiance entre la Métropole et la SPL.

Conclusion de la troisième section du chapitre 4

Cette troisième section (**section 3**) du **chapitre 4** a permis de décrire en détail la mise en œuvre d'une nouvelle organisation de la gestion de l'eau dans l'agglomération grenobloise en réaction aux lois de réforme territoriale. Cette période a été marquée par un ensemble d'événements qui semblent de prime abord difficiles à relier ensemble. Le recours au cadre théorique de la pensée complexe permet de comprendre ces évolutions.

Un premier élément marquant concerne la modification radicale de la configuration hydroterritoriale de l'agglomération grenobloise que la réforme territoriale a produite en

l'espace de quelques années. En effet, on a pu observer que les deux principaux acteurs de l'eau dans l'agglomération que sont la REG et le SIERG ont su rapidement mettre fin aux antagonismes passés pour s'allier durablement face à la menace d'un transfert de compétence eau potable à la Métropole grenobloise. L'analyse a montré que la stratégie de résistance des acteurs locaux a été initiée puis développée par les techniciens des principaux services d'eau plutôt que par les élus locaux. L'histoire personnelle des directeurs et leur volonté de léguer en héritage des modèles de gestion de l'eau qu'ils ont contribué à construire permet de comprendre cette stratégie technicienne. Cependant, on a pu observer également qu'à l'échelle de la Métropole, les techniciens ont souvent devancé les élus et les ont largement influencés concernant les choix à opérer. L'absence de *leadership* politique fort dans l'agglomération grenobloise, couplée au renouvellement politique des élections municipales de 2014, permet de comprendre pourquoi les élus sont souvent apparus au second plan dans les évolutions constatées. La complexité des enjeux hydriques est également un argument appuyant la thèse d'une stratégie d'ordre technicienne. Enfin, il faut rappeler le rôle majeur joué durant cette période par les militants et citoyens qui ont su s'approprier les enjeux, construire une expertise et réguler les relations entre acteurs afin d'aboutir à une organisation de l'eau cohérente et innovante. Le principe de récursion organisationnelle, propre à la pensée complexe, permet d'appréhender le contre-projet hydrique qui a émergé face à la réforme territoriale comme étant le résultat d'un jeu d'acteurs territoriaux qui sont à la fois produits par la configuration hydroterritoriale dans laquelle ils s'insèrent et producteurs de celle-ci.

Un deuxième élément important qui ressort de l'analyse est relatif à l'importance des règles non écrites dans la conduite des projets hydriques à l'échelle de l'agglomération. Notre étude a montré que ces règles ont joué un rôle central dans la définition de la stratégie mise en place par les acteurs. La solution SPL a été légitimée par les élus et techniciens parce qu'elle permettait de conserver le pouvoir des communes en proposant un modèle fédéraliste de gestion de l'eau compatible avec les règles non écrites du jeu politique d'agglomération. L'analyse effectuée permet également de constater que le faible poids du politique s'explique par le fait que les ambitions métropolitaines des élus aient été perturbées par la prégnance des règles non écrites. Par exemple, Marc Baïetto, qui a été président de la CA de 2010 à 2014, et qui était élu d'une petite commune périphérique, n'a jamais été en mesure d'imposer la vision métropolitaine intégrée du service d'eau qu'il défendait pourtant. Christophe Ferrari, qui est président de la Métropole depuis 2014 et maire d'une commune périphérique, n'a pas davantage été capable d'imposer une vision politique de l'organisation de la gestion de l'eau. Le principe hologrammatique de la pensée complexe suivant lequel le « tout est

dans la partie et la partie est dans le tout » permet de comprendre pourquoi on retrouve ces normes non écrites à différentes échelles, à l'échelle du Conseil Métropolitain, mais aussi au sein des services d'eau. Cependant, si notre étude a mis en évidence la prégnance des règles non écrites, elle a aussi montré l'évolution profonde de la configuration territoriale à compter des élections municipales de 2014. Il n'est pas certain qu'à l'avenir les règles non écrites continuent de structurer les prises de décision. Le « communalisme ambiant » (LE BRAS, 2003) semble aujourd'hui moins prégnant. Nous l'avons observé au travers du faible succès qu'a connu la solution SPL auprès des communes, mais aussi dans la perte progressive de pouvoir du SIERG, syndicat périphérique puissant qui était à l'origine de ces règles non écrites. La perte de pouvoir importante de la ceinture rouge périphérique est une explication de cette évolution.

Un troisième élément marquant qui ressort de l'analyse concerne le rôle de l'incertitude comme moteur du changement. L'analyse a montré que c'est la survenue d'événements non prévisibles ou aux conséquences incertaines (lois de réforme territoriale, pollution de l'eau, renouvellement politique des élus à la suite des élections municipales, problèmes techniques de recouvrement des factures, etc.) qui a permis des changements effectifs dans la gouvernance de la gestion de l'eau.

La mise en œuvre de la réforme territoriale dans l'agglomération grenobloise a donc abouti à une nouvelle organisation complexe de la gestion de l'eau qui a bouleversé l'organisation historique tout en maintenant les grands équilibres passés. La nouvelle organisation de la gestion de l'eau semble être le résultat à la fois d'une stratégie collective de résistance à la réforme territoriale, et d'une agrégation de stratégies individuelles. La nouvelle organisation de la gestion de l'eau reflète ainsi l'émiettement du pouvoir urbain et les compromis effectués. Aucun acteur ne semble suffisamment puissant pour pouvoir imposer sa vision de l'organisation de la gestion de l'eau. Chaque acteur apparaît à la fois puissant et faible : - l'Etat (impulse une évolution territoriale/n'impose pas une solution) ; - la REG et le SIERG (imposent la solution SPL/doivent faire avec la régie) ; - la Métropole (impose une solution régie/doit faire avec la SPL) ; - la société civile (fait pression sur les acteurs/n'est pas en capacité d'imposer sa vision).

Section 4 : Analyse comparée de phénomènes d'innovation sociale dans un contexte de réforme territoriale⁶⁹²

La SPL est une structure juridique de droit privé, mais dont le capital est à 100 % public. Cette structure est à la disposition des collectivités locales françaises pour la gestion de leurs services publics au-delà du périmètre communal. Elle a été créée par la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010⁶⁹³. Cette organisation spécifique repose sur trois principes essentiels : - *a minima*, deux collectivités locales (communautés, communes ou syndicats) doivent être actionnaires de la société ; - la société doit exercer son activité exclusivement pour le compte de ses actionnaires et sur le territoire des collectivités territoriales qui en sont membres ; - la société est liée aux collectivités actionnaires exclusivement par des contrats (affermage, concession, prestation, etc.).

La solution SPL a été retenue par trois Métropoles (Grenoble, Rennes et Brest) pour l'organisation de la gestion de l'eau. Ce mode d'organisation est apparu comme innovant à plusieurs titres : - souplesse de gestion par rapport à la régie et à la gestion privée ; - reconnaissance de la complexité de la ressource et reconquête du lien service-ressource ; - affirmation du politique et de la dimension territorialisée de la gestion de l'eau ; - maîtrise publique de la gestion et transparence accrue par l'utilisation de la comptabilité privée ; - performance du service grâce à la mutualisation des moyens ; - mise en place de mécanismes de solidarité territoriale.

Nous proposons d'appréhender le choix de la SPL dans cette section comme permettant l'émergence d'une troisième voie de la gestion de l'eau dépassant les modèles de la régie et de la DSP et favorisant la mise en place de modèles de transition reposant sur des valeurs renouvelées. Nous appréhendons ces nouveautés en termes d'innovations sociales.

Les raisons qui ont conduit ces trois agglomérations à évoluer en SPL divergent cependant. Alors qu'à Grenoble la mise en place d'une SPL s'explique principalement par une stratégie de résistance territoriale à la réforme territoriale, ce n'est que partiellement le cas à Rennes et pas le cas à Brest.

⁶⁹² Cette section a fait l'objet de la publication d'un article dans la revue *Innovatio* : <http://innovacs-innovatio.upmf-grenoble.fr/index.php?id=281>

⁶⁹³ À noter qu'en 2006 (loi du 13 juillet), le législateur avait préalablement créé le statut de Société Publique Locale d'Aménagement (SPLA), limité comme son nom l'indique aux opérations d'aménagement. La loi de 2010 est venue élargir le champ d'intervention de ces sociétés.

Nous détaillons tout d'abord la stratégie de résistance territoriale grenobloise, puis nous comparons les stratégies ayant conduit à la mise en place de SPL à Brest et à Rennes. Enfin, nous essayons d'identifier les conditions nécessaires à la mise en place d'un processus d'innovation sociale.

4.1. La stratégie de résistance territoriale grenobloise

Dans l'agglomération grenobloise, le choix de l'évolution en SPL pour la gestion de l'eau peut s'analyser comme une stratégie de résistance territoriale réactive aux lois de réforme territoriale portées par l'État. Ces lois obligent au transfert de la compétence eau potable à l'échelon métropolitain suivant un « paradigme harmonisateur » (CANNEVA et DE LAAGE, 2013). Cependant, la stratégie de résistance territoriale n'est pas ici une opposition frontale des acteurs locaux à l'objectif de l'État d'une nouvelle organisation de l'eau mutualisée, mais consiste plutôt dans la proposition d'un autre chemin pour y parvenir, garantissant le respect des spécificités locales et des intérêts des acteurs territoriaux.

Notre analyse détaillée de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale dans l'agglomération grenobloise dans le domaine de l'eau potable a permis de mettre en évidence quatre étapes caractéristiques d'un phénomène de résistance territoriale (cf. **section 3**).

La première étape du processus de résistance territoriale est l'identification d'un problème à résoudre par les acteurs locaux. En l'espèce, le problème identifié par les services d'eau de Grenoble et du SIERG a été la mise en œuvre des lois de réforme territoriale en ce qu'elles menaçaient la reproduction et la pérennité des modèles de gestion des services d'eau du bassin grenoblois.

La seconde étape du processus de résistance territoriale est la phase de construction d'un contre-projet territorial par les acteurs locaux. Dans cette étape, le rôle des « entrepreneurs » au sens schumpétérien, c'est-à-dire d'individus créatifs capables de formuler des réponses appropriées et nouvelles face au problème identifié, est déterminant. En l'espèce, les directeurs des deux services d'eau de Grenoble et du SIERG ont joué ce rôle en identifiant la possibilité de création d'une SPL pour la gestion de l'eau, en formulant des objectifs associés, mais également en adaptant cette solution aux caractéristiques de la configuration hydroterritoriale héritée⁶⁹⁴. Dans cette phase, la négociation des arrangements

⁶⁹⁴ Ils ont ainsi formulé un contre-projet permettant de garantir : - le pouvoir des communes et syndicats dans l'organisation future ; - les revenus financiers associés à la vente d'eau ; - la perpétuation des modèles de

locaux et des échanges politiques est essentielle, car elle permet de garantir le pouvoir qui sera détenu par les différents acteurs dans l'organisation future. Le contre-projet porté par les acteurs de l'eau de l'agglomération grenobloise s'est ainsi concrétisé par une alliance stratégique qui a permis de conserver un avantage politique partagé pour le SIERG et la ville de Grenoble. Cette étape n'avait rien d'évident au regard de l'histoire complexe du territoire. En effet, jusqu'au milieu des années 2000, la proximité géographique entre le SIERG et la ville de Grenoble était subie et générait de nombreuses luttes de pouvoir entre acteurs (cf. **section 2**).

La troisième étape du processus de résistance territoriale consiste dans la légitimation du contre-projet et se traduit par un travail de mobilisation de terrain afin d'assurer l'adhésion d'un grand nombre d'acteurs à celui-ci. Cette phase permet la construction d'une proximité organisationnelle et institutionnelle entre les porteurs du contre-projet. Les réseaux d'influence des acteurs porteurs de la stratégie de résistance sont essentiels dans la réussite de cette étape. Celle-ci s'inscrit nécessairement sur un temps long, nécessaire à l'ajustement du contre-projet aux demandes des acteurs. Le *leadership* exercé par des hommes politiques éminents joue également un rôle primordial dans l'appropriation du contre-projet par un public plus large. La mise en récit de ce dernier est également importante : il s'agit d'inscrire la stratégie de résistance territoriale dans l'histoire du territoire et dans un futur désirable. En ce sens, notre étude a montré que les porteurs de la stratégie de résistance territoriale dans l'agglomération grenobloise ont communiqué auprès d'un public large sur le contre-projet (journaux, journées d'étude, publication de communiqués, etc.). De ce fait, il a pu être progressivement approprié par les acteurs politiques, par les usagers, par la société civile et enfin par les employés des services d'eau. Lors de cette étape, le contre-projet évolue progressivement en suivant un processus itératif. Cependant, l'adhésion des acteurs au contre-projet n'est jamais totale et n'est pas chose aisée. Dans l'agglomération grenobloise, on a ainsi pu observer de nombreuses tensions politiques entre acteurs. De plus, certains groupes d'acteurs (en l'espèce la direction technique de la Métropole grenobloise, mais aussi certains élus) n'ont jamais adhéré au contre-projet du SIERG et de la ville de Grenoble. Cette phase demande une mobilisation constante des acteurs. Elle ne suit pas un processus linéaire, mais fonctionne par boucles de rétroaction.

développement des deux services ; - les valeurs portées par les services (pouvoir citoyen, respect des spécificités de chacun, solidarité, gestion publique, qualité de l'eau et de la gestion, etc.) ; - le maintien de la logique d'expansion et de conquête des services d'eau, etc.

La quatrième et dernière étape du processus de résistance territoriale concerne la mise en œuvre du contre-projet par les acteurs locaux. Elle s'inscrit nécessairement dans un contexte de forte incertitude, car l'acte de résistance peut toujours échouer. La réussite de cette étape passe par une mobilisation de l'ensemble des acteurs parties prenantes au contre-projet. Ainsi, dans l'agglomération grenobloise, l'appui des salariés a été essentiel tout comme le soutien actif de la société civile au contre-projet. La réactivité des acteurs joue également un rôle important dans la réussite de cette phase qui se solde par la reconnaissance officielle de celui-ci, assurant ainsi sa pérennité.

Finalement, notre étude a mis en lumière qu'une stratégie de résistance territoriale repose sur un processus *bottom-up* et sur une mobilisation locale face à une stratégie *top-down* imposée par des acteurs génériques. La résistance territoriale n'est pas synonyme d'un mauvais fonctionnement et de blocages locaux : c'est au contraire une forme de résistance qui peut engendrer des externalités positives en dynamisant un système territorial et en valorisant des spécificités locales qui peuvent se transformer en ressources territoriales (GUMUCHIAN et PECQUEUR, 2007). La résistance territoriale est en ce sens un acte créatif permettant de faire surgir de la nouveauté en exploitant les marges d'incertitude d'une solution générique imposée. En ce sens, une stratégie de résistance territoriale peut engendrer des processus d'innovation sociale, voire même un processus de développement territorial. Ainsi, la résistance territoriale peut être analysée à la fois comme un produit et comme une ressource pour l'action.

Nous considérons en ce sens que le choix de créer une SPL dans l'agglomération grenobloise par les acteurs locaux est créateur d'innovations sociales, car la solution SPL permet de répondre à des problèmes identifiés par les acteurs locaux et de transformer le cadre d'action traditionnel de la gestion de l'eau en le territorialisant. La principale innovation sociale de la solution SPL à l'échelle du bassin grenoblois concerne la perspective interterritoriale et fédéraliste que cette solution permet. Chaque collectivité qui le souhaite peut être actionnaire de la SPL (une commune peut être actionnaire au côté d'une Communauté ou d'une Métropole) et la contrôler effectivement. En effet, au sein du Comité stratégique et du Conseil d'Administration de la SPL siègent l'ensemble des actionnaires qu'ils détiennent 99 % ou 1 % du capital de l'entreprise. Les communes et syndicats continuent donc d'avoir leurs mots à dire à côté de la Métropole. Cette solution permet ainsi de construire des relations avec les territoires voisins et de préfigurer des coopérations futures plus poussées. Une seconde innovation sociale liée à la première concerne la possibilité de partager les outils de

gestion de l'eau de l'agglomération grenobloise au-delà du périmètre administratif de la Métropole. L'enjeu est de pouvoir vendre de l'eau à des territoires voisins, ce qui est une réponse au surdimensionnement des installations de production de la ville de Grenoble et du SIERG. De plus et du fait de la qualité exceptionnelle des ressources en eau de l'agglomération grenobloise, on peut imaginer que les ressources hydriques pourront à terme être valorisées en tant que ressources territoriales et engendrer ainsi un processus de développement territorial. Une troisième innovation sociale liée au choix de la solution SPL dans l'agglomération grenobloise concerne l'application du cadre de la comptabilité privée dans un outil de gestion publique de l'eau. Ce cadre comptable facilite la mise en place d'une politique de renouvellement patrimonial durable, car les collectivités ont la possibilité d'utiliser le mécanisme de provision pour renouvellement qui n'est pas autorisé dans la comptabilité publique qui est plus figée. De plus, ce cadre comptable permet à la SPL de recouvrer directement les factures d'eau des usagers sans passer par la trésorerie générale. C'est une innovation sociale, car de nombreuses collectivités du bassin grenoblois perdaient jusque-là chaque année des revenus importants du fait des impayés basculés en abandons de créance, les trésoreries publiques locales n'ayant pas les moyens d'effectuer les relances.

Au final, la stratégie de résistance territoriale observée dans l'agglomération grenobloise a consisté pour les acteurs du SIERG et de la ville de Grenoble à provoquer de façon volontaire un changement d'échelle afin d'obtenir un positionnement politique et économique favorable dans la future organisation de la gestion de l'eau. Les acteurs ont ainsi réalisé un « jeu sur les échelles » (BOISSEAUX *et al.*, 2011) permettant de contourner le changement d'échelle imposé par l'État⁶⁹⁵. La stratégie de résistance territoriale mise en place dans l'agglomération grenobloise apparaît ainsi comme un phénomène ayant permis de passer de la *path dependence* (PIERSON, 2000) à la *path building* (IAROSSE, 2012). En effet et au regard du phénomène étudié, les acteurs territoriaux semblent à la fois avoir été conditionnés par les choix historiques passés, mais en même temps, ils ont pu construire de nouveaux arrangements locaux innovants rompant avec le passé, grâce au processus d'apprentissage collectif mis en place.

⁶⁹⁵ Les deux notions doivent être appréhendées comme étant liées ensemble par une relation circulaire, « jeu sur les échelles » et de « changements d'échelle » étant « alternativement et souvent successivement la cause puis la conséquence de l'autre » (BOISSEAUX *et al.*, 2011).

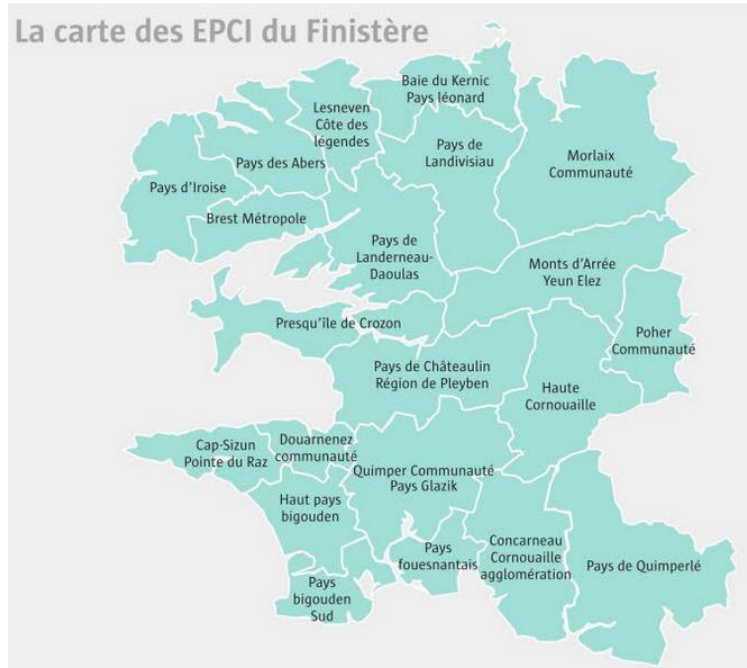
Dans un premier temps, nous présentons la structuration politique du territoire, puis nous détaillons les raisons du choix de créer un outil SPL et enfin nous montrons en quoi la SPL est porteuse d'innovations sociales.

La Métropole de Brest a succédé depuis le 1^{er} janvier 2015 à la Communauté Urbaine de Brest. Cette transformation s'est faite sans modification de son périmètre administratif qui regroupe huit communes pour un total de 215 000 habitants. La Communauté Urbaine (CU) de Brest se présente comme étant historiquement l'intercommunalité la plus intégrée de France⁶⁹⁶. Dès sa création, l'intercommunalité exerçait les compétences urbanisme, aménagement des zones d'activités, puis à compter de 2000, les compétences gestion de l'espace public, piscines et équipements culturels. Par ailleurs, la CU de Brest a créé dès 1998 des services communs entre la ville-centre et la Communauté (informatique, ressources humaines, régies bâtiments, finances et marchés, secrétariats généraux, etc.) et en 2008, l'intercommunalité a mis en place la gestion unifiée du personnel qui a permis le transfert de tous les personnels de la ville de Brest à la CU. Le degré d'intégration de la CU de Brest est ce qui fait à la fois sa force et sa faiblesse. C'est une force, car ce degré d'intégration a notamment permis à l'intercommunalité d'accéder au statut de Métropole sans atteindre le seuil démographique initialement requis par la loi. C'est également une faiblesse, car l'intégration très forte de l'intercommunalité a été dissuasive pour les collectivités voisines, ce qui explique qu'elle ne se soit jamais agrandie depuis sa création.

Les **cartes 4.4.2** et **4.4.3** permettent de se rendre compte du périmètre réduit de la Métropole de Brest à l'échelle du Département du Finistère.

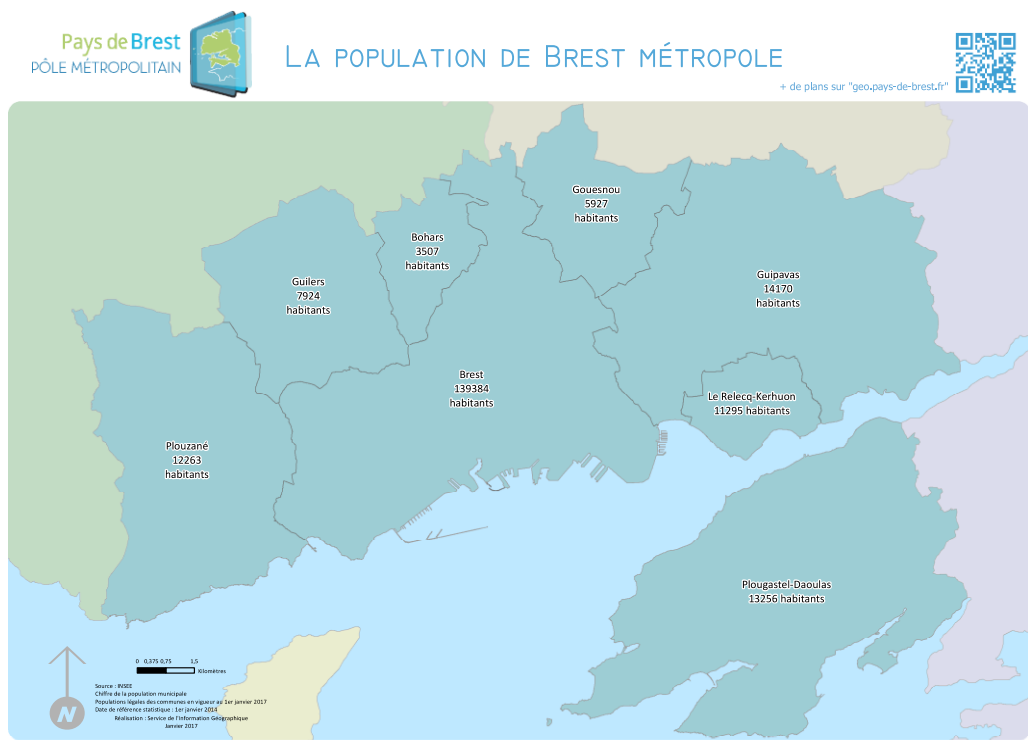
⁶⁹⁶ <http://www.ouest-france.fr/bretagne/brest-29200/cest-lhistoire-de-bmo-la-petite-souris-qui-fait-son-trou-1919514>

Carte 4.4.2. La structuration des EPCI à fiscalité propre du Finistère en 2016



Source : <http://www.letelegramme.fr/finistere/intercommunalites-les-nouveaux-perimetres-23-03-2016-11003160.php>

Carte 4.4.3. Le périmètre administratif de Brest Métropole



Source : <https://geo.pays-de-brest.fr/cartotheque/Pages/default.aspx>

En dehors du territoire restreint de la Métropole, le Finistère nord-est marqué par une mosaïque de collectivités aux sensibilités politiques différentes, mais qui privilégient une logique globale de consensus.

« Le territoire du pays de Brest est marqué par un consensus des élus, quelles que soient leurs couleurs politiques, pour travailler ensemble autour de projets de territoire. Bien sûr, cela n'exclut pas les jeux de pouvoir sur la volonté de métropolisation brestoïse. La peur de l'hégémonie de la ville-centre, c'est souvent perçu comme ça chez nous. Mais le pouvoir urbain est ici contrebalancé par les territoires ruraux qui sont également importants. De ce fait, cela crée une certaine prudence. Ici, l'activité économique n'est pas à Brest. L'économie, c'est par exemple l'agriculture et ce sont des tissus, des philosophies différentes de l'urbain. De plus, il y a des villes moyennes qui n'existent pas ailleurs et ont leur propre identité historique. Elles ne sont pas prêtes à se faire absorber. Par exemple, à Landerneau nous n'avons jamais discuté de l'option d'intégrer Brest Métropole Océane. On réfléchit même à l'inverse. On a une communauté qui fait quasiment 50 000 habitants et qui est bientôt éligible au statut de Communauté d'agglomération » (extrait d'entretien réalisé avec Patrick Leclerc, maire de Landerneau et président du SIDEPE, syndicat actionnaire de la SPL en septembre 2014).

Le respect de cette culture politique territoriale spécifique est un des déterminants du choix du passage en SPL. La SPL a en effet été construite comme une solution solidaire à l'échelle du territoire, permettant à chaque collectivité de demeurer maître de ses décisions en matière de politique de l'eau⁶⁹⁷ tout en mutualisant moyens techniques et financiers (CARROY, 2010). C'est ce qui a permis de faire de la SPL Eau du Ponant un véritable outil « à la carte » à la disposition des collectivités du territoire. Cette communauté de destin dans le respect des différences se retrouve dans la gouvernance de la SPL dont l'organisation laisse transparaître l'existence d'échanges politiques importants entre les membres fondateurs⁶⁹⁸.

Le choix de l'évolution en SPL s'explique également de manière plus pragmatique par l'opportunité ouverte en 2012 d'un retour en gestion publique de l'eau pour quatre collectivités qui étaient jusqu'à cette date liées par des contrats d'affermage avec Véolia :
- Brest Métropole Océane ; - le syndicat du Chenal du Four ; - le syndicat des eaux de

⁶⁹⁷ La SPL fonctionne par contrats (DSP ou prestations) et permet aux collectivités de déléguer des compétences « à la carte ».

⁶⁹⁸ Les collectivités étant simples actionnaires disposent de deux représentants au sein du Conseil d'Administration de la SPL tandis que les quatre collectivités fondatrices disposent chacune d'un siège. Des censeurs représentant le Comité d'entreprise de la SPL, mais également des associations de consommateurs, des associations environnementales ainsi que Brest Métropole Habitat font également partie du Conseil d'Administration de la SPL.

Kermorvan ; - le SIDEP de Landerneau. Ces quatre collectivités sont les membres fondateurs et principaux actionnaires de la SPL.

« La réflexion a commencé avec les élections municipales de 2008. La volonté des élus était assez unanime de mettre fin au contrat avec Véolia. D'ailleurs, le programme électoral du maire de Brest prévoyait le retour en gestion publique de l'eau. Le maire avait une vision stratégique et a porté le projet. Il souhaitait construire un service d'eau à l'échelle du SCoT du Pays de Brest. Mais c'est lors du congrès des maires que les présidents de quatre intercommunalités se sont retrouvés. Ils se sont rendu compte que leurs contrats de délégation de service public arrivaient à échéance de façon quasi simultanée et ont émis le souhait de travailler ensemble dans un souci de mutualisation et d'autonomie. En effet, s'il y avait le souci des économies d'échelle, il n'y avait pas d'accord sur le fait d'aller vers un prix unique de l'eau. La SPL a été vue comme un moyen d'éviter une tarification unique de l'eau tout en affirmant une volonté de retour à la gestion publique » (extrait d'entretien).

La volonté d'un retour en gestion publique de l'eau semble relever avant tout d'une volonté de légitimer politiquement le projet SPL auprès des citoyens. Les acteurs enquêtés ont appuyé cette thèse en expliquant que le choix d'une gestion publique directe de la relation usager par la SPL Eau du Ponant résulte directement d'une stratégie d'affichage politique alors que la gestion des sites de production demeure déléguée à Véolia dans la nouvelle organisation.

« L'utilisateur ne voit pas les usines de production, mais il voit son service client » (extrait d'entretien).

La mise en place de la SPL Eau du Ponant peut en ce sens être analysée comme le résultat d'un projet stratégique visant à faire de cet outil l'opérateur public identifié par le consommateur d'eau sur l'ensemble du Pays de Brest.

Une troisième raison qui a guidé le choix d'évolution en SPL est relative à la demande du préfet du Finistère de sécuriser l'approvisionnement en eau du Département⁶⁹⁹ et à la volonté de Brest Métropole de reconquérir les territoires de la ressource en eau qui se situent en dehors du territoire métropolitain⁷⁰⁰. En d'autres termes, la SPL a été perçue

⁶⁹⁹ Le schéma départemental d'approvisionnement en eau potable du département du Finistère a été validé en 2014. Le schéma exigeait un maillage de l'ensemble des réseaux du Finistère Nord.

⁷⁰⁰ En effet, l'eau de la SPL est captée dans les Monts d'Arrée puis est traitée à proximité de Landerneau, c'est-à-dire en dehors du territoire de la Métropole.

comme un moyen d'assurer la durabilité des services (gestion patrimoniale et interconnexions des réseaux⁷⁰¹) et de la ressource en eau (qualité et quantité d'eau).

Enfin, une quatrième raison, plus officieuse, concerne la volonté des élus de la Métropole brestoise de transférer une partie de la dette de la collectivité sur la SPL. La Métropole brestoise a en effet doublé son endettement ces dix dernières années du fait de projets d'envergure (tramway, téléphérique urbain, fêtes maritimes, etc.) dans un contexte économique local morose. La création de la SPL Eau du Ponant est à ce titre une solution pour transférer l'emprise de la dette de la Métropole sur la facture d'eau de l'utilisateur du pays brestois⁷⁰².

La SPL Eau du Ponant apparaît au terme de l'analyse avant tout comme le résultat d'un projet politique partagé caractérisé par : - une gestion publique en « quasi-régie » et solidaire de l'eau à une échelle large que la Métropole permettant une solidarité urbain-rural ; - la garantie du respect des identités spécifiques des collectivités locales et de leur autonomie ; - une sécurisation de l'approvisionnement en eau et la reconquête du lien du service à la ressource dans une région marquée par les problèmes tant quantitatifs que qualitatifs. On peut rappeler enfin que la construction de ce projet a reposé sur des valeurs publiques consensuelles (solidarité territoriale et gestion publique).

On peut y voir en ce sens une stratégie de résistance territoriale aux réformes de modernisation, c'est-à-dire, une stratégie de résistance beaucoup plus large, mais également moins prononcée que dans le cas grenoblois. Il s'agit pour les acteurs territoriaux de réaffirmer la place de l' élu local et d'associer des valeurs publiques renouvelées à la gestion de l'eau.

Le choix de la SPL a été perçu par les collectivités locales comme permettant des innovations sociales.

La première innovation sociale liée à la SPL concerne la création d'une solidarité hydrique territoriale à l'échelle du Finistère Nord en permettant aux petites collectivités rurales de sécuriser leur approvisionnement en eau, mais également de bénéficier d'une expertise

⁷⁰¹ En février 2017, la SPL Eau du Ponant a annoncé un investissement de 23 millions d'euros pour l'année avec : - de nouvelles interconnexions de sécurisation (doublement de la conduite d'adduction d'eau vers la Métropole) ; - la construction d'une nouvelle réserve d'eau brute afin de garantir l'alimentation en eau des collectivités pendant 24 heures contre 8 heures aujourd'hui ; - la restructuration d'une station d'épuration ; - la construction d'un bassin de rétention ; - la mise en place d'un programme de renouvellement des réseaux d'eau potable.

⁷⁰² Fin 2016, la dette de la SPL Eau du Ponant atteignait un total de 90 millions d'euros.

technique à faible coût. À ce sujet, il est intéressant de rappeler que la SPL Eau du Ponant intègre un bureau d'études interne qui a été créé dans l'objectif de planifier la sécurisation hydrique du territoire, mais également de répondre à la demande croissante des collectivités dans le contexte d'arrêt des missions d'ingénierie publique d'État et d'assistance aux collectivités.

Une seconde innovation sociale liée au choix de la SPL concerne la mise en place d'une politique patrimoniale durable. L'absence de mise en concurrence permet d'avoir une politique de long terme sur les investissements à réaliser. Christian Clément, directeur de la SPL Eau du Ponant considère ainsi la SPL comme un outil de politique patrimoniale du fait de l'obligation de la structure de récupérer les coûts et de la durée des contrats de concession (99 ans pour Brest Métropole Océane). En effet, comme la société réalise ses bénéfices exclusivement à l'échelle du territoire dans lequel elle opère (et qu'elle doit réinvestir sur le périmètre des collectivités actionnaires), les actionnaires de la SPL ont intérêt à prendre en compte la dimension de long terme dans les décisions actuelles, afin d'éviter des surcoûts futurs. À ce sujet, ils sont poussés à réfléchir à la problématique du renouvellement du patrimoine eau potable, car une gestion préventive est nécessairement moins coûteuse qu'une gestion curative.

Une troisième innovation sociale qui a joué un rôle essentiel dans le choix de la SPL est relative à la transparence de la gestion. Les SPL subissent en effet de multiples contrôles internes et externes. Cette transparence a été vue comme une garantie pour faire adhérer les collectivités extérieures au projet. Dans une interview à Ouest-France en date du 19 juin 2010, Maxime Paul, alors vice-président de la Métropole chargé de l'eau, estimait ainsi que la SPL allait être une « maison de verre où tout le monde pourrait venir regarder »⁷⁰³.

En fin de compte, la création de la SPL Eau du Ponant ne résulte pas à Brest d'une stratégie de résistance territoriale à la réforme territoriale. Au contraire, la création de la société doit plutôt être appréhendée comme un projet de territoire volontariste à l'échelle du Finistère nord et qui vise à renforcer les liens entre Brest et son *hinterland* afin de poser les bases politiques d'une future grande Métropole. On peut cependant y voir une stratégie de résistance territoriale plus large au PAPH de modernisation reposant sur l'affirmation de la

⁷⁰³ Néanmoins dans les faits, Alain Madec, représentant des associations Eau et Rivières et Bretagne Vivante et occupant une place de censeur à la SPL aux côtés de l'UFC Que Choisir considère que s'il y a transparence et accès aux comptes dans leur intégralité (et que la lecture de la comptabilité privée est plus aisée que la comptabilité publique pour un citoyen moyen), il reste des efforts à faire concernant la publicité, la communication et l'accès à l'information.

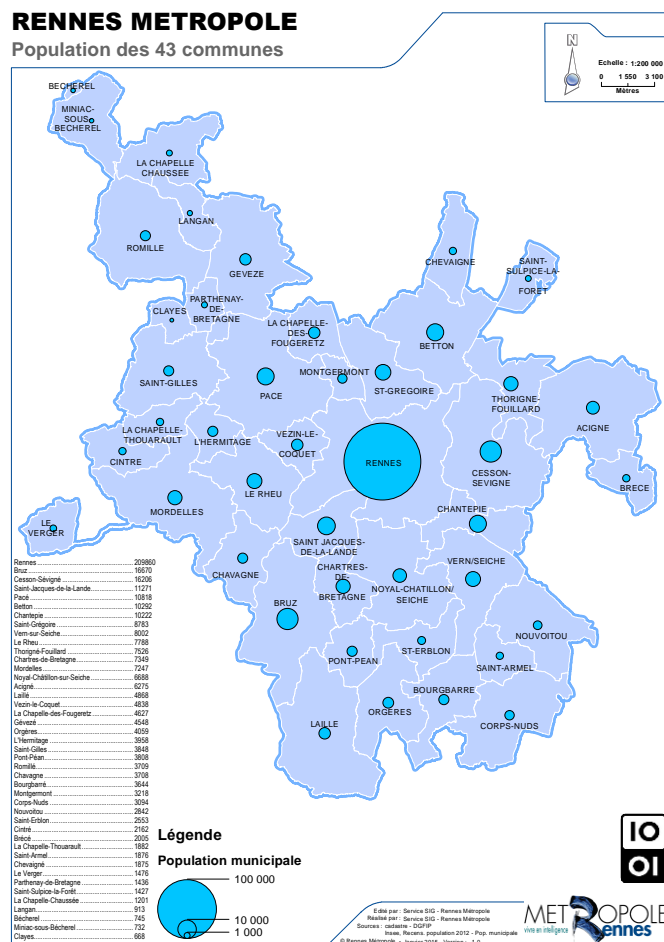
place de l'élu local dans le système de gouvernance de l'eau, sur la maîtrise publique des enjeux et sur des valeurs publiques renouvelées. Cependant, cette stratégie de résistance apparaît beaucoup moins prononcée que dans le cas de l'agglomération grenobloise.

4.2.2. Le cas de l'agglomération rennaise : le *leadership* de la ville-centre face à des problèmes techniques et environnementaux

La Métropole rennaise a été créée le 1^{er} janvier 2015. L'agglomération était auparavant organisée sous forme de Communauté d'Agglomération (CA).

La **carte 4.4.4** présente le périmètre administratif de la Métropole rennaise depuis 2015.

Carte. 4.4.4. Le périmètre administratif de Rennes Métropole depuis 2015



Source : <http://metropole.rennes.fr/pratique/cartes-et-annuaires/plans-et-cartes-a-telecharger/#c13536>

L'organisation de l'eau a évolué parallèlement au passage en Métropole de l'agglomération rennaise. La nouvelle organisation effective depuis avril 2015 est composée de deux structures principales : - la Collectivité Eau du Bassin Rennais qui est un syndicat de production et de distribution unique d'eau regroupant une vingtaine de services préexistants à une échelle plus large que le périmètre de la Métropole ; - la SPL Eau du Bassin Rennais qui est l'outil opérationnel du syndicat. La place de la Métropole dans le syndicat Collectivité Eau du Bassin rennais est hégémonique (48 élus métropolitains contre 13 élus représentants des collectivités extérieures à la Métropole). La SPL est détenue majoritairement par le syndicat (67,4 % des actions) et ensuite à parts égales par la Métropole et la ville de Rennes (16,3 % d'actions chacune). La Métropole confie progressivement la gestion de la distribution d'eau à la SPL à chaque fin de contrat d'une commune avec un délégataire privé. Cependant, malgré le retour en gestion publique de la ville de Rennes en 2015, la place des opérateurs privés est aujourd'hui encore importante (cf. **carte 4.4.5**)⁷⁰⁴.

Carte 4.4.5. Les modes de gestion de l'eau dans l'agglomération rennaise en 2015



Source : <https://www.eaudubassinrennais.fr/#/gestion-eau>

La configuration territoriale de l'agglomération rennaise repose sur la suprématie de la ville-centre, Rennes étant une « force tranquille » qui impose ses choix sans trop de difficultés au

⁷⁰⁴ En 2015, la SPL était l'opérateur des communes de Rennes, Pacé, Vezin-le-Coquet et Saint-Gilles. Les derniers contrats de DSP avec des opérateurs privés se terminent en 2024.

reste de l'agglomération. En effet, l'agglomération s'est construite progressivement autour de la ville de Rennes, mais s'en jamais réussir à l'inquiéter. Ceci s'explique principalement par les caractéristiques démographiques de l'agglomération. À titre d'exemple, en 2011, la seconde ville de l'agglomération comptait seulement 17 000 habitants face aux 209 000 rennais. La population totale des 43 communes de la Métropole atteignait 427 000 habitants en 2013. Cette situation hégémonique de la ville-centre crée quelques tensions politiques. Eric GRUJARD (2008 : 93-94) a rappelé que « la représentation de Rennes comme "organisme urbain" qui par "appétit territorial" dévorerait inéluctablement son environnement est très répandue ».

Cette configuration territoriale spécifique de l'agglomération brétilienne ne s'est néanmoins que partiellement reflétée dans l'organisation historique de la gestion de l'eau.

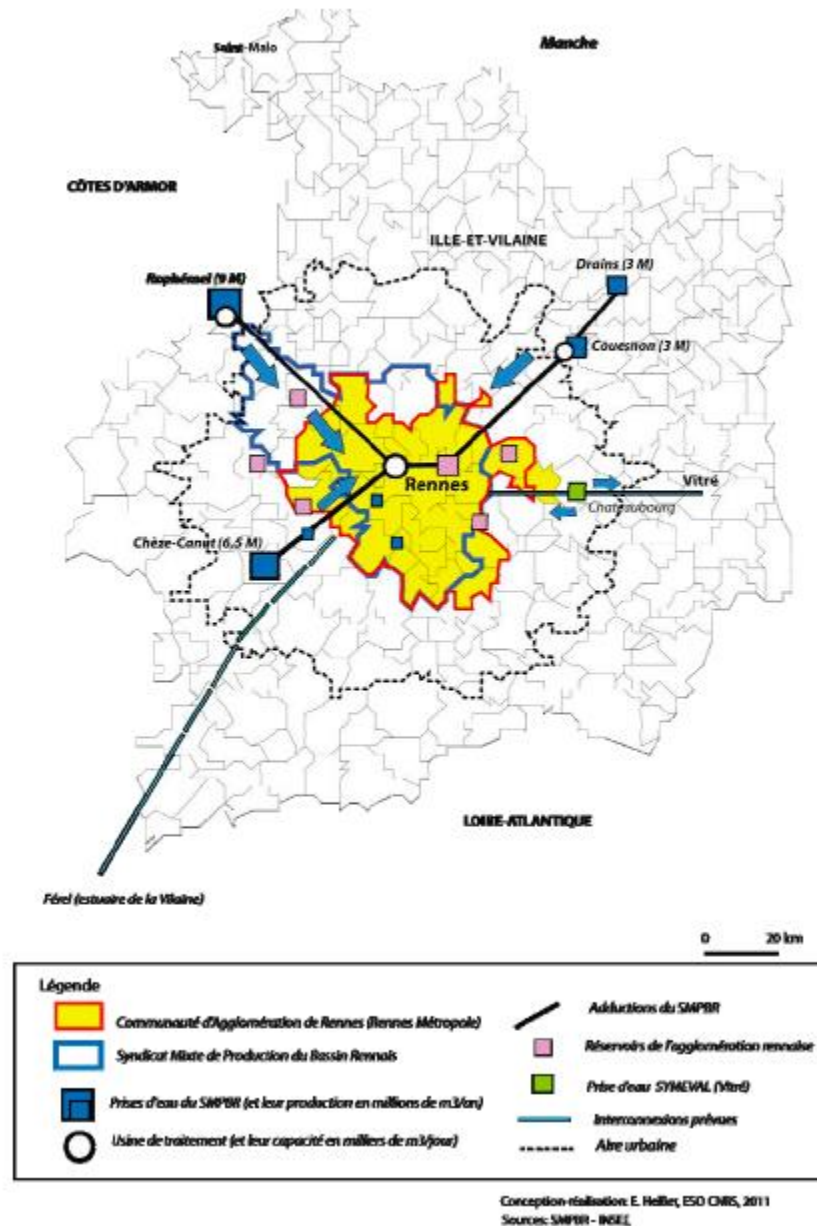
Jusqu'en 2011, le poids de la ville-centre était visible au travers des puissantes infrastructures de production d'eau que la ville de Rennes détenait en propre, mais dont la gestion était confiée au Syndicat mixte de Production d'eau potable du Bassin Rennais (SMPBR) (HELLIER, 2011)⁷⁰⁵.

« Il est certain que toutes les évolutions territoriales sont liées à l'histoire rennaise de l'eau. Par exemple, c'est la ville de Rennes qui a proposé de transférer la compétence production au SMPBR. Les collectivités extérieures qui avaient également la compétence production n'étaient pas toujours d'accord avec cette évolution. En effet, quand elles ont compris que ça impliquait qu'elles aussi transfèrent leur compétence au SMPBR, elles ont commencé à faire du lobbying contre-productif. C'est certain, on a bouffé du pouvoir à ces gens. L'évolution s'est quand même faite, car il y a une certaine hégémonie de la ville de Rennes, mais ce n'est pas sûr que ça demeure, car Rennes stagne démographiquement alors que le reste de l'agglomération continue de croître. On est ainsi passé de 60 % à 40 % du poids démographique » (extrait d'entretien réalisé en janvier 2014 avec Vincent Pitois, alors délégué général du SMPBR).

Cependant et assez paradoxalement, la compétence eau potable est demeurée jusqu'à la loi MAPTAM à l'échelon communal, créant un paysage de l'eau complexe dans l'agglomération rennaise (cf. **carte 4.4.6**).

⁷⁰⁵ En 2011, la ville de Rennes a transféré la propriété des infrastructures de production d'eau au SMPBR, un syndicat assurant depuis 1992 l'adduction d'eau de la ville de Rennes et d'autres communes isolées et syndicats périphériques distincts du périmètre de la CA. Le SMPBR alimentait jusqu'en 2015 la moitié de la population départementale et vendait aux communes et aux syndicats déficitaires sa production excédentaire (ses capacités de production atteignaient le double de ses besoins) (HELLIER, 2011 : 148).

Carte 4.4.6. L'alimentation en eau potable de l'agglomération de Rennes en 2011



Source : HELLIER, 2011 : 149

Jusqu'en 2015, l'organisation hydrique de l'agglomération rennaise était ainsi caractérisée à la fois par la présence de nombreux syndicats de production ou de distribution d'eau à l'intérieur ou à cheval sur le périmètre de la Communauté d'Agglomération et par l'importance de la délégation de la gestion de l'eau aux opérateurs privés. Ce paysage complexe s'explique principalement par la fragilité importante de la ressource en eau (ressources superficielles limitées et polluées). C'est en effet pour cette raison que les communes de l'agglomération ont dû aller chercher de l'eau au-delà des frontières

départementales, sur trois bassins versants différents (BOULETEL *et al.*, 2010 : 222), mais aussi réaliser des maillages de secours. La délégation massive de la gestion de l'eau des collectivités aux opérateurs privés s'explique également par la mauvaise qualité de l'eau. En effet, il s'agissait souvent pour les élus locaux de se décharger de la responsabilité du risque sanitaire en confiant le traitement et la distribution de l'eau à des entreprises expertes maîtrisant des technologies complexes de traitement de l'eau⁷⁰⁶.

Le choix de créer une SPL pour la gestion de l'eau dans le bassin rennais s'explique par plusieurs raisons.

La première raison est la volonté partagée des élus rennais d'un retour en gestion publique de l'eau de la ville-centre après 120 ans de délégation à Véolia⁷⁰⁷. L'opportunité de la fin du contrat de DSP entre l'opérateur et la ville de Rennes en avril 2015 a servi d'aiguillon pour la réflexion. Les élus de la majorité socialiste ont également défendu ce passage en gestion publique au nom de la cohérence des choix politiques effectués. En effet, la ville de Rennes s'était fixé un objectif politique de baisse des consommations d'eau, ce qui s'avérait contradictoire avec l'objectif de l'opérateur privé d'accroître les ventes d'eau pour générer plus de profits.

« Le choix politique d'un retour à la gestion publique n'est pas inspiré par un dogme. Il va avec la stratégie politique. Et celle-ci c'est l'économie de la ressource ; pas pour le plaisir d'économiser, mais pour anticiper le devenir du territoire. Et en suivant cette stratégie, on s'est rendu compte qu'on mettait en danger le délégataire, car un opérateur privé, il a vocation à maximiser ses profits, et il y a en ce sens, une contradiction avec notre stratégie. En effet, notre stratégie crée une tension sur le délégataire privé qui risque de venir nous dire : "vous nous mettez en difficulté et il faut revoir le contrat !". Sur le dernier contrat, le délégataire avait prévu d'équilibrer le prix en fonction d'une évolution de la consommation en hausse de 2 à 3 % ; résultat, ils ont été déficitaires. C'est suite à ce constat, que l'on s'est dit qu'on arrivait au bout d'un mode de fonctionnement, que le modèle économique touchait à sa fin. Il fallait que l'on se donne les moyens d'assumer notre stratégie » (extrait d'entretien réalisé avec Marc Hervé, alors président du SMPBR en janvier 2014).

Les élus de la majorité ont contesté toute volonté de sanction de l'opérateur historique dans le choix d'un retour en gestion publique, indiquant que l'opérateur Véolia continuerait d'être

⁷⁰⁶ Avant la création de la SPL, aucune commune de l'agglomération brétilienne n'exerçait la compétence eau potable en gestion directe. À Rennes, la gestion de l'eau était déléguée à Véolia depuis 1882.

⁷⁰⁷ À noter par ailleurs que le retour en gestion publique de l'eau était exigé de plus longue date par les élus écologistes (HELLIER, 2010).

sollicité pour des marchés de travaux et des prestations diverses et conserverait par ailleurs la gestion du service aux usagers.

La seconde raison principale qui a poussé les élus locaux à retenir l'option SPL concernait l'échéance des lois de réforme territoriale. Il s'agissait pour les élus de se saisir de cette opportunité pour repenser l'organisation morcelée de la gestion de l'eau en la rendant plus cohérente. La SPL a en ce sens été perçue comme un outil permettant de dépasser le périmètre administratif de la Métropole pour reconquérir celui de la ressource. La solution SPL a également été vue comme un moyen de mutualiser les coûts et de renouveler le patrimoine aux échelles techniques des anciens syndicats d'eau. Les arguments mis en avant par les élus dans nos entretiens pour expliquer le choix d'une SPL plutôt que d'une régie sont principalement de cet ordre : - coûts d'administration inférieurs ; - accompagnement de la croissance démographique et économique de la Métropole ; - mutualisation à des échelles plus larges ; - cohérence avec les territoires de la ressource et des réseaux techniques ; - optimisation des dépenses, etc.

« Il n'est pas exclu de créer un jour une régie métropolitaine de l'assainissement aux côtés de la Société Publique Locale Eau du Bassin Rennais. Le choix de la SPL n'est pas déterminé par des enjeux politiques, c'est le plus adapté aux caractéristiques du territoire » (extrait d'entretien réalisé avec Vincent Pitois en janvier 2014, alors délégué général du SMPBR).

La troisième raison qui explique le choix d'une SPL pour la gestion de l'eau dans le bassin rennais est politique. Il s'agissait pour la ville de Rennes de conforter son pouvoir dans l'organisation de la gestion de l'eau sans déstabiliser brutalement les équilibres historiques en place. En ce sens, la solution SPL est le résultat d'une décision unilatérale de la ville-centre. À titre d'exemple, un signe de la continuité du *leadership* de la ville-centre peut être observé dans la gouvernance de la nouvelle Collectivité Eau du Bassin Rennais et de la SPL dont les présidences sont assurées depuis leurs créations par des élus rennais.

Le choix des élus rennais de créer une SPL pour la gestion de l'eau a permis plusieurs innovations sociales.

La première innovation sociale défendue par les élus locaux concerne la mise en place d'une « politique de la main tendue » à destination des territoires voisins. La SPL est vue par les élus rennais comme un choix de la ville-centre de mettre à disposition des collectivités qui le souhaitent les outils de gestion de l'eau de l'agglomération. La SPL est ainsi perçue comme

un outil de coopération entre territoires permettant d'éviter la marche forcée imposée par la réforme territoriale tout en renforçant la solidarité interterritoires.

« Avec le passage en Métropole, il y a des syndicats d'eau qui auraient pu se trouver en difficulté du fait du départ de certaines communes vers la Métropole. La nouvelle organisation de la gestion de l'eau est une réponse à cette difficulté » (extrait d'entretien réalisé avec Marc Hervé, alors président du SMPBR en janvier 2014).

La seconde innovation sociale liée à la SPL et défendue par les élus concerne la transformation de la relation à l'utilisateur. Le choix de la SPL est vu comme une solution permettant de faire baisser la facture de l'utilisateur grâce à la mutualisation des coûts et aux achats groupés auprès des prestataires. La SPL est également perçue comme une solution permettant d'harmoniser progressivement le prix de l'eau⁷⁰⁸ et de mettre en place une tarification progressive à une échelle plus large que la Métropole (ce qui permet de recréer des solidarités urbain/rural).

La troisième innovation sociale défendue par les élus du bassin rennais dans le choix de la SPL concerne la réappropriation politique de l'ensemble du petit cycle de l'eau au sein d'une même entité. La nouvelle organisation est ainsi perçue comme permettant aux élus de discuter à la fois des problématiques touchant à la ressource et au service d'eau dans une même organisation.

Au final, la création de la SPL Eau du Bassin rennais ne résulte pas non plus d'une stratégie de résistance territoriale forte à la réforme territoriale même si la pression de la réforme a joué un rôle de déclencheur dans la réflexion des élus locaux. En effet, comme à Grenoble, les lois de réforme territoriale ont été motrices dans la réflexion des élus afin d'anticiper et ne pas subir un choix qui aurait pu être imposé par le préfet. Néanmoins, ces réformes ont été beaucoup moins subies que dans le cas grenoblois et ont au contraire été perçues comme une opportunité d'accélérer la mise en œuvre d'une stratégie globale d'économie de la ressource portée par les élus afin d'anticiper les problèmes de gestion de l'eau dans le bassin rennais. Ainsi, il y a eu peu de dynamiques de résistance à la réorganisation de l'architecture de gestion des services. Il s'agissait plutôt de réinventer un modèle de gestion durable dans une logique technique et pragmatique. Outre la réforme territoriale, c'est l'arrivée à échéance des contrats de délégation de service public de la ville de Rennes et du syndicat de production d'eau, le SMPBR, qui a amené la réflexion sur un retour à la gestion publique.

⁷⁰⁸ Les élus ont décidé en mars 2016 harmonisation du prix de l'eau sur 8 ans.

« L'échéance du contrat a été le premier élément moteur. La loi Métropole a renforcé la légitimité de notre réflexion en l'élargissant à une échelle plus large » (extrait d'entretien réalisé avec Marc Hervé, président du SMPBR en janvier 2014).

En ce sens, on peut voir dans l'exemple rennais comme dans l'exemple brestois, une stratégie de résistance territoriale aux réformes de modernisation qui se concrétise par la réaffirmation de la place de l'élu local et par la mise en avant de valeurs publiques renouvelées.

4.3. SPL et innovations sociales : bilan de l'étude comparative réalisée

4.3.1. Rappel historique concernant l'apparition de la forme SPL

Pour mieux comprendre le potentiel d'innovation sociale des Sociétés Publiques Locales, il est intéressant de revenir brièvement sur le contexte dans lequel les SPL sont apparues.

Le principe général de fonctionnement des SPL est issu de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne avec l'arrêt *Brixen*⁷⁰⁹. Il énonce que dans le cadre de la gestion d'un service public, le concessionnaire, « pour ne pas se voir appliquer de procédures de publicité et de mise en concurrence, doit être soumis à un contrôle permettant à l'autorité publique concédante un contrôle comparable à celui qu'elle exerce sur ses propres services » (cité par PONTIER, 2006 : 540).

Jusqu'à la création des SPL, un certain nombre d'activités exercées par voie de convention notamment via des Sociétés d'Économie mixte (SEM) se soustrayaient aux procédures de publicité et de mise en concurrence initiées par la loi SAPIN. Ce régime d'exception était défendu par le Conseil d'État au nom du caractère partiellement public de ces organisations. Cependant, la jurisprudence communautaire⁷¹⁰ et les avis motivés de la Commission européenne⁷¹¹ ont conduit la France à faire évoluer sa législation au nom du non-respect des obligations de publicité et de transparence dans la passation de contrats par les collectivités locales.

Une seconde raison a également poussé l'Union européenne (UE) à encourager cette création : la volonté de moderniser le statut juridique des services publics français. En effet,

⁷⁰⁹ CJUE, 13 octobre 2005, *Parking Brixen*, aff C-458/03, Rec. I-8612 ; AJDA 2005, p.2340, chron. E. Broussy, F. Donnat et C. Lambert.

⁷¹⁰ CJUE, 7 décembre 2000, *Telaustria*, aff. C-324/98, dispositif final et points 60 et s., AJDA 20 janvier 2001, p.106, note L. Richer.

⁷¹¹ Avis motivé, 5 février 2004, n° 2001/4145 au titre de l'article 226 du traité UE, dénonçant la non-conformité des articles L. 300-4 et suivants du code de l'urbanisme au droit communautaire.

avant la création des SPL, la France était un des seuls pays de l'UE à ne pas permettre la gestion des services publics sous forme de société à capitaux entièrement publics.

L'État n'a pas pour autant entièrement subi cette évolution marchande imposée par l'UE. Ainsi, les Sociétés Publiques Locales d'Aménagement (SPLA) qui ont été créées quelques années avant les SPL sur un modèle identique (mais limité au domaine de l'aménagement urbain) ont suscité aussitôt l'intérêt des députés, la loi ayant été votée à l'unanimité à l'assemblée. Jean-Marie PONTIER (2006) explique cet intérêt du fait des nombreuses spécificités du statut de SPLA en termes de transparence, de maîtrise effective des décisions par les élus, de sécurité financière ou encore de souplesse. En ce sens, la création du statut de SPL présagerait une conversion de plus en plus importante des élus nationaux à la vision marchande et modernisée des services publics.

Pourtant, il est nécessaire de tempérer cette affirmation. En effet, il est intéressant de rappeler que le législateur a soumis les SPL aux règles de la commande publique pour l'achat et les différents marchés passés par la SPL avec ses fournisseurs. Ainsi, si la SPL permet de s'extraire de la mise en concurrence dans le cadre du contrat qu'elle a noué avec l'autorité organisatrice, l'entreprise publique est en revanche contrainte de respecter ce principe pour ses propres contrats passés avec des fournisseurs extérieurs. Dans cette optique, il faut voir dans cette évolution une volonté de l'État et de l'UE de rendre à la fois la gestion des services publics plus souple, réactive et économiquement intéressée tout en encadrant plus fortement l'activité des opérateurs privés qui se voient déléguer une partie des activités de la SPL. D'ailleurs, la parution de la loi de 2010 a fait l'objet d'une réaction plus que mitigée de la part des grands groupes privés, qui ont fait part de leur crainte de perdre de nouveaux marchés au détriment d'entreprises publiques locales⁷¹². Les élus locaux ont pour leur part fortement plébiscité cette nouvelle forme d'organisation. D'après les statistiques de la Fédération des Entreprises Publiques Locales, au 1er janvier 2016, 269 SPL avaient été créées dont 26 dans le domaine de l'eau.

Les SPL sont donc des objets hybrides, à cheval entre les modèles de gestion publique et privée. Néanmoins, le caractère innovant de la SPL ne se situe pas seulement dans son statut juridique à part, mais encore dans sa capacité d'adaptation aux spécificités des territoires. La SPL permet en effet une hybridation entre une pluralité de discours portés sur le service d'eau. L'analyse des arguments mis en avant par les élus locaux pour légitimer la création

⁷¹² Le journal Les Échos du 27 janvier 2012 rappelait la plainte déposée par le MEDEF à l'encontre de la loi SPL (la Commission européenne a décidé de ne pas donner suite à celle-ci).

d'une SPL permet de confirmer ce constat. Il ressort de l'analyse : - une volonté de réaliser des économies d'échelle du fait d'une gestion dépassant le périmètre communal ; - le souhait de contenir le prix de l'eau et d'afficher un souci de transparence grâce à un retour en gestion publique et face au constat d'un modèle économique des opérateurs privés désormais inadapté ; - la promesse d'une réponse en termes de solidarité territoriale pour les collectivités semi-urbaines et rurales qui n'ont pas les moyens humains ou financiers de revenir à la gestion publique ; - la volonté de préserver un pouvoir communal ou syndical pour la gestion des services d'eau⁷¹³.

Outre ces arguments que l'on retrouve systématiquement, les élus locaux évoquent également la possibilité qu'offre cet outil de maintenir l'emploi sur un territoire donné⁷¹⁴, d'adopter une stratégie de développement durable ou encore d'assurer une stratégie de développement territorial. Concernant ce dernier élément, la création d'une SPL peut être vue comme une possibilité de construire un territoire de gestion des services publics adapté à la réalité fonctionnelle de l'économie du service. Par exemple, l'outil permet d'assurer la production et la vente d'eau au-delà des territoires communal ou communautaire, maximisant ainsi les capacités de production du service. Par ailleurs, la création d'une SPL permet aussi de nouer des partenariats techniques avec des collectivités voisines, prélude à une intégration politique future.

L'étude des discours portés par les différents acteurs au sujet des SPL met en lumière le potentiel d'innovation sociale de la structure : elle rend possible l'émergence de discours territorialisés sur la gestion de l'eau qui se révèlent particulièrement adaptés aux caractéristiques d'une ressource locale aux enjeux territoriaux importants. En effet, les arguments mis en évidence par les élus pour justifier le choix de l'évolution en SPL montrent un changement des représentations, en ce que le débat traditionnellement centré sur la gestion technico-économique du service d'eau (prix, qualité de service) s'enrichit d'une vision plus large ou la maîtrise publique repose sur de nouveaux enjeux : - faire dialoguer les échelles de la ressource et du service et les services entre eux ; - maintenir l'emploi sur un

⁷¹³ La SPL laisse à chaque territoire l'autonomie et l'initiative concernant par exemple la politique tarifaire ou encore le montant des investissements. À l'inverse, la création d'un service communautaire (ou d'un syndicat mixte) aurait automatiquement engendré une harmonisation du service dans toutes ses composantes et sur tout le territoire sans prise en compte des spécificités locales.

⁷¹⁴ La SPL est nécessairement liée au territoire, il n'y a pas de délocalisation de l'entreprise possible. De plus dans les trois agglomérations étudiées, les salariés des anciennes structures (publiques ou privées) ont été repris en CDI suivant une harmonisation de leur statut « par le haut ». Jean-René Le Guen, maire de Trémaouezan et ancien président du SIDEPE, syndicat actionnaire de la SPL Eau du Ponant l'a rappelé : « le choix de la concession sur 99 ans est également lié à la volonté de pérenniser l'emploi. De plus, il faut rappeler que des représentants du personnel siègent au conseil d'administration de la structure ce qui garantit la prise en compte de leurs intérêts spécifiques ».

territoire construit ; - créer une solidarité urbain-rural ; - partager des valeurs communes ; - privilégier la dimension de proximité et le respect de l'héritage territorial, etc.

En résumé, la SPL apparaît comme un outil qui permet la reconnaissance de la complexité hydroterritoriale.

4.3.2. Les facteurs essentiels d'un processus d'innovation sociale attaché à l'outil SPL

Premier facteur de l'innovation : une gouvernance et des valeurs renouvelées

La modification des structures de gouvernance et des rapports de pouvoir entre Etat, collectivités publiques, opérateurs privés et usagers permise par la SPL, a eu un rôle déterminant dans le processus d'innovation sociale des trois cas étudiés en permettant de nouvelles alliances entre acteurs et l'apparition de nouvelles valeurs. En effet, il semble que l'affirmation des nouvelles valeurs est directement liée au renouvellement de la gouvernance des services d'eau qui a fait une place plus large aux intérêts territoriaux. Ainsi, les valeurs en termes de proximité du service à l'utilisateur, de maîtrise publique, de transparence sur la gestion ou de préoccupations environnementales reflètent grandement les préoccupations de la société civile. De la même façon, les valeurs sur le plan du maintien de l'emploi sur un territoire donné ou de solidarité territoriale entre services sont directement en lien avec la vision politique des élus locaux. Enfin, les valeurs en matière de performance et de gestion durable des services (renouvellement du patrimoine des installations eau potable, accessibilité de tous au service) trouvent un écho certain avec l'appréhension des enjeux des techniciens et gestionnaires des services. Le phénomène constaté est celui d'une hybridation des représentations conduisant à une hybridation des valeurs permise par la mise en place d'une gouvernance rapprochée entre gestionnaires, élus, société civile et usagers. Dans ce cadre, la question de la mise en pratique de représentations du service d'eau renouvelées (*via* de nouveaux dispositifs de gouvernance) est une première condition pour qu'un processus d'innovation sociale associé à l'outil SPL puisse se mettre en place.

Deuxième facteur de l'innovation : une réforme du cadre juridique ou un renouvellement des contrats

La réforme territoriale et l'arrivée à échéance des contrats de délégation de service public ont eu un impact certain concernant les choix d'évolution des trois agglomérations étudiées en SPL.

Les lois RCT et MAPTAM ont contribué au processus d'évolution en SPL en ce qu'elles ont obligé les services Rennais et Grenoblois à un élargissement de l'échelle de gestion. Néanmoins, on a pu observer que ces réformes n'ont pas conduit à un changement d'échelle mécanique d'un niveau communal à communautaire. En effet, elles ont plutôt entraîné un jeu sur les échelles qui doit être analysé comme la résultante d'un processus itératif entre les incitations à la mise en place d'un modèle intégré par le cadre juridique national et la vision du service d'agglomération portée par les acteurs territoriaux. Le choix de la SPL a ainsi été nourri par un double phénomène d'hybridation entre le discours d'efficacité porté par l'État et la vision portée par les collectivités locales, et, au niveau même des services d'eau, entre la vision de service public portée par les élus locaux et les représentations promues par les nouveaux acteurs parties prenantes à la gouvernance de l'eau potable (usagers, associations consoméristes et environnementales, etc.).

Les renouvellements des contrats de délégation de service public ont également pu jouer un rôle en ouvrant un espace de réflexion aux collectivités pour réfléchir à l'avenir du service dans un contexte marqué par le constat d'un modèle économique de l'affermage à la française à bout de souffle. Là encore, les choix effectués par les élus locaux dépendent d'une hybridation entre le paradigme dominant (celui du PAPH de modernisation) et la vision des acteurs locaux⁷¹⁵.

Au final, le choix de la SPL s'inscrit donc dans un contexte marqué par de nombreux bouleversements (qu'ils soient institutionnels ou de gouvernance) et par la volonté de nombreux acteurs locaux de se réappropriier les enjeux territoriaux de gestion de l'eau.

⁷¹⁵ La SPL apparaît comme un compromis entre le modèle public et privé dans le sens où cet outil permet d'afficher la réalité d'une gestion publique de l'eau (satisfaisant la société civile et les usagers) tout en facilitant un certain consensus territorial (par exemple, la SPL permet d'intégrer facilement le personnel de l'ancien délégataire puisque tous les contrats de travail des employés sont de droit privé).

Troisième facteur de l'innovation : l'existence d'une configuration hydroterritoriale spécifique

La configuration hydroterritoriale spécifique de chaque agglomération joue aussi un rôle déterminant dans le processus d'innovation sociale. Le choix d'évolution en SPL de chacune des agglomérations étudiées s'explique grandement par des variables historiques et territoriales et des enjeux de géopolitique locale. Les options retenues doivent alors être analysées comme étant le résultat de compromis en termes de rapports de pouvoir entre élus, mais aussi comme étant des décisions relevant d'une histoire partagée et de spécificités irréductibles. Ainsi, les deux premières conditions dégagées (modification des règles de gouvernance et du cadre institutionnel et contractuel) ne trouvent sens qu'au regard des configurations hydro-territoriales préexistantes qui ont permis ou non le passage effectif en SPL et la mise en place de dynamiques d'innovation.

4.3.3. Société Publique Locale et potentiel d'innovation sociale : éléments de synthèse

Dans ce dernier paragraphe, on cherche à monter en généralité en caractérisant les innovations induites par l'adoption de la forme SPL tout en se détachant du seul discours produit par les acteurs locaux.

Un premier élément intéressant qui ressort de notre analyse est que la SPL permet la construction d'échelles de gestion adaptées aux problématiques spécifiques des territoires (comme ceux de la ressource pour Rennes, ou ceux de la solidarité pour Brest), ce qui contraste avec les formes de gestion de l'eau traditionnelles (communes/communautés/syndicats).

Un deuxième élément intéressant réside dans le fait que la SPL permet des négociations et dialogues interterritoriaux (VANIER, 2008) entre les différentes collectivités actionnaires (communes, EPCI, départements, régions, etc.), mais également entre ces dernières et les différents opérateurs de réseaux éventuellement liés par contrat avec la SPL.

Un troisième élément à noter est que la SPL permet de dépasser la logique exclusivement fonctionnelle (assurer la desserte en eau potable des usagers) de la gestion de l'eau au profit d'une vision en termes de projet de territoire (la collectivité actionnaire va faire appel à la

SPL pour mettre en œuvre un projet qu'elle n'aurait pas pu porter seule et qui ne se limite pas nécessairement à la desserte en eau).

Un quatrième élément innovant est que l'outil SPL emprunte à la fois au droit privé et aux règles de la commande publique, ce qui permet une plus grande transparence de la gestion (garantie des règles de marchés publics et facilité de compréhension de la comptabilité privée par le citoyen moyen).

Un cinquième et dernier élément que nous avons relevé concerne le mode de décision en rhizome (DELEUZE et GUATTARI, 1980) permis par la SPL. La solution privilégie le consensus entre collectivités actionnaires aux procédures hiérarchiques traditionnelles (du fait du dispositif de gouvernance ouvert et transparent).

L'ensemble de ces éléments sont repris et synthétisés dans le **tableau 4.4.1.** qui propose une synthèse des caractéristiques innovantes de la forme en SPL par rapport aux formes traditionnelles de gestion des services d'eau.

Tableau 4.4.1. Comparaison de la forme traditionnelle et de la forme Société Publique Locale pour la gestion des services d'eau

	Gestion traditionnelle (régie directe, opérateur privé, etc.)	Société Publique Locale
Mode de décision	Hiérarchique (relation descendante État-collectivité-usager ou État-déléataire privé-usager)	Rhizomatique (relation horizontale État-collectivité-déléataire privé-société Civile-usager)
Échelle	Territoire donné (échelle administrative de type Communauté d'agglomération, Communauté urbaine, etc.)	Territoire construit (Territoire construit par les acteurs en fonction de variables territoriales)
Organisation	Administration (les élus et gestionnaires du service sont les seuls acteurs décisionnaires)	Interterritorialité (des institutions publiques et collectivités territoriales peuvent être coactionnaires de la SPL et la SPL devient alors un lieu de mise en cohérence de différentes logiques, de différents projets)
Gestion	Fonctionnelle (le service cherche à résoudre des problématiques exclusivement techniques)	Logique de projet (le service cherche à assurer un développement territorial durable)
Fonctionnement	Marchand / Service public (les règles en matière de comptabilité, de droit du travail, etc. sont rigides et peu modulables)	Hybride et territorialisé (le modèle de fonctionnement est flexible et souple et permet des emprunts aux deux modèles traditionnels de gestion tout en garantissant l'intérêt de l'organisation sur le long terme)
Objectif	Intérêt général (l'élu responsable du service est guidé par un souci d'intérêt général).	Intérêt territorial (les acteurs décisionnaires sont guidés par un certain nombre de variables territoriales (développement économique, environnement, solidarité, etc.)).

Source : Construction de l'auteur, 2015

Conclusion de la quatrième section du chapitre 4

Le **tableau 4.4.2.** résume l'évolution de l'organisation de la gestion de l'eau dans les trois Métropoles étudiées. Il permet de comprendre que le choix de la SPL résulte à chaque fois d'un subtil dosage entre problématiques techniques, contraintes réglementaires, demandes citoyennes et choix politiques. C'est la flexibilité de l'outil (que ce soit en termes de périmètre, de mode de gestion et d'engagement contractuel, ou encore de représentation politique) qui est au cœur du choix de la SPL.

Tableau 4.4.2. Comparaison de l'organisation des services d'eau des agglomérations étudiées avant et après l'adoption de la forme SPL

		Agglomération brestoise	Agglomération grenobloise	Agglomération rennaise
Avant le passage en Métropole et l'adoption de la SPL	Type d'EPCI	Communauté Urbaine (compétence eau obligatoire)	Communauté d'Agglomération (pas de compétence eau obligatoire)	Communauté d'Agglomération (pas de compétence eau obligatoire)
	Organisation de la production d'eau potable	Communauté Urbaine exerce directement la compétence	Ville de Grenoble (production d'eau pour Grenoble + 2 communes) + 1 syndicat important, le SIERG (production d'eau pour 28 communes) + 3 syndicats représentant 16 communes au total + 19 communes productrices d'eau (qui achètent également parfois de l'eau à un des syndicats sus-cités)	Principalement 1 syndicat, le SMPBR qui dépasse les limites de l'EPCI (représentant 95% de la production totale) + 3 petits syndicats (représentant 5% de la production totale)
	Organisation de la distribution d'eau potable	Communauté Urbaine exerce directement la compétence	Compétence communale (y compris Grenoble) sauf pour 3 collectivités qui ont pris la compétence distribution au travers d'1 syndicat	Compétence communale pour 5 communes (y compris Rennes) + 11 petits syndicats de distribution
	Modes de gestion	Production et distribution : contrat d'affermage à l'échelle de la CU	Production : gestion publique sauf pour 1 petit syndicat (contrat de gérance) et 4 communes (contrats d'affermage) Distribution : gestion publique sauf pour 12 communes (contrats d'affermage)	Production : contrats d'affermage avec le SMPBR et avec 3 petits syndicats Distribution : contrats d'affermage avec les 5 communes et 11 petits syndicats
	Existence de syndicats « à cheval » sur le périmètre de l'EPCI	Non	Production : oui pour 3 syndicats Distribution : non	Production : oui pour les 4 syndicats Distribution : oui pour 9 syndicats
Après le passage en Métropole et l'adoption de la SPL	Conséquences de l'adoption de la forme SPL sur l'évolution des compétences	Constitution d'une SPL sur un territoire « extramétropolitain » (pays de Brest) entre Brest Métropole Océane (BMO) et 3 syndicats d'eau. Récupération du personnel de Véolia dans la SPL. BMO est actionnaire majoritaire, mais les membres fondateurs disposent d'un certain nombre de privilèges inclus dans les statuts. La SPL a volonté à s'étendre sur un territoire plus large.	Dissolution de 2 petits syndicats d'eau rattachés à la Métropole qui prend la compétence. Constitution d'une SPL regroupant le personnel des services d'Eau de Grenoble et du SIERG. La Métropole devient actionnaire majoritaire de la SPL. La question de savoir si la Métropole confiera la gestion du service métropolitain en délégation de service public à la SPL ou si de simples contrats de prestation de services seront passés avec l'opérateur demeure entière à ce jour. La SPL a volonté à s'étendre sur un territoire plus large.	Extension du SMPBR aux syndicats voisins et prise de compétence distribution par le syndicat qui est renommé « Collectivité Eau du Bassin Rennais (CEBR) ». La CEBR regroupe le territoire de la Métropole rennaise et de 13 communes extérieures. Le personnel est partagé entre la CEBR, en tant qu'autorité délégante chargée du contrôle du délégataire, et la SPL, opérateur du CEBR. La Métropole est actionnaire de la SPL aux côtés du CEBR et de la ville de Rennes. Mise en fonction de la SPL le 1 ^{er} avril 2015 qui devient l'opérateur pour la production de l'eau du CEBR et de la distribution pour la ville de Rennes en l'attente de l'arrivée à l'échéance des autres contrats de délégation de service public. La SPL a volonté à s'étendre sur un territoire plus large.

Source : Construction de l'auteur, 2015

L'apparition de la forme de gestion SPL semble se situer dans le droit fil d'un nouveau modèle de gestion des services d'eau innovant s'appuyant sur le pouvoir retrouvé des élus locaux et la complexification des intérêts en présence. En ce sens, le nouveau modèle diverge fortement de celui du début du siècle dernier qui avait vu l'affirmation du pouvoir des élus locaux dans le droit fil des théories du socialisme municipal. À cette époque, les élus cherchaient à faire prévaloir une conception non marchande de l'eau potable en revendiquant la possibilité de subventionner et de faire payer l'eau potable *via* l'impôt. Aujourd'hui, il s'agit plutôt de réaffirmer la capacité des élus locaux à organiser des services publics au service des territoires. Cependant, nous avons également vu dans le cas grenoblois que la place des techniciens est souvent déterminante dans les évolutions constatées. La « citadelle technique » (TSANGA-TABI, 2003) est encore bien présente et l'eau demeure aujourd'hui à la croisée des chemins. Ce qui se joue n'est plus une simple opposition entre deux discours idéologiques antagonistes (le discours marchand et le discours non marchand), mais une hybridation entre une multitude d'intérêts en présence qui sont venus au cours de la dernière décennie considérablement complexifier les modalités de gouvernance des services d'eau. Cette complexification rend possible l'apparition de dynamiques d'innovation sociale dès lors que des alliances se nouent au niveau territorial (entre différents acteurs défendant différentes visions du service et à différentes échelles) et dès qu'il y a une incitation institutionnelle ou contractuelle au changement. Néanmoins, les innovations constatées risquent d'être faibles si elles ne permettent pas d'aller au bout des logiques défendues dans les nouveaux discours. Il serait intéressant d'approfondir cette question en essayant de comprendre où se situent réellement les blocages qui peuvent empêcher l'apparition de dynamiques d'innovation sociale plus fortes dans le secteur de l'eau.

En adoptant ce statut, les élus locaux défendent des valeurs publiques et des projets hydriques territoriaux (qualité de vie, emploi, développement durable, solidarité, circuits courts, etc.) se différenciant du PAPH de modernisation tout en s'inspirant de la philosophie des réformes (efficacité, économies d'échelles, souplesse, enjeux environnementaux, etc.). La solution promue par l'État face au constat d'échec du PAPH de modernisation ne produit donc que partiellement les effets escomptés et est à ce titre ambivalente⁷¹⁶. Nous rejoignons en ce sens des conclusions de recherche de Marin COLON et Laetitia Guérin-Schneider

⁷¹⁶ Le changement d'échelle risque de ne pas produire les effets escomptés en matière de simplification de l'organisation de la gestion de l'eau tout en permettant cependant l'atteinte d'un certain nombre d'objectifs des réformes.

(2015) qui ont montré de façon paradoxale la compatibilité, dans certaines conditions, des réformes s'inspirant du Nouveau Management public avec la création de valeurs publiques par les gestionnaires de services d'eau.

Conclusion du chapitre 4

L'analyse synchronique a permis d'approfondir l'étude des relations de pouvoir dans la gestion de l'eau au sein de l'agglomération grenobloise et de contester ainsi les postulats des réformes de modernisation.

La mise en œuvre du volet organisationnel du PAPH de modernisation n'aboutit pas à l'émergence d'une gestion de l'eau unifiée et standardisée à l'échelon communautaire, mais à des recompositions territoriales complexes, voici le premier résultat de ce chapitre. Nous rejoignons ici des conclusions de recherche d'Emmanuelle Hellier qui a mis en évidence trois types de processus associés aux changements d'échelle des services d'eau potable : - des processus consensuels ; - des processus négociés ; - des tensions internes fortes (HELLIER, 2013). Au terme de notre analyse, le changement d'échelle des services d'eau apparaît avant tout comme le fruit des stratégies et interactions émanant des acteurs locaux et mobilisant autant les échelles horizontales (entre élus, techniciens, personnels, citoyens, etc.) que verticales (par exemple quand on analyse la stratégie portée par Michel Destot à l'échelon national ou celle du SIERG auprès du préfet de l'Isère). Nous avons montré que ces stratégies sont portées par les acteurs en fonction des leviers, blocages et facteurs spécifiques auxquels ils sont confrontés. L'existence de normes non écrites structurant le jeu politique de l'agglomération, les sentiers de dépendance (PIERSON, 2000), les caractéristiques physiques et naturelles spécifiques du territoire et de la ressource hydrique jouent également un rôle dans la mise en œuvre des changements d'échelle. Cependant, ce qui va faire qu'un changement d'échelle va aboutir à une gestion unifiée de l'eau ou non au niveau de l'agglomération, c'est avant tout le poids des services d'eau préexistants dans le jeu intercommunal, mais aussi les ressources et le pouvoir détenu par les différentes catégories d'acteurs du territoire.

Ce résultat est important, car il permet de sortir de la vision mécaniste du changement d'échelle véhiculée par le PAPH de modernisation. Dans le programme de modernisation, l'augmentation de la taille des services d'eau est pensée dans des termes exclusivement économiques, rationalistes, simplistes. Les effets des changements d'échelle sont perçus

comme étant automatiques : économies d'échelles, meilleure efficacité, meilleure efficience du secteur, rationalisation de la gestion de l'eau, etc. Dans le PAPH de modernisation, les acteurs territoriaux n'apparaissent qu'en filigrane, à l'image d'agents économiques appliquant strictement le programme élaboré par l'État. Au contraire, notre analyse a mis en exergue le fait que l'État s'y prend mal, car les configurations hydroterritoriales rendent caduques le système de Normes a-spatialisé et excessivement rationnel qu'il défend. Notre étude a ainsi permis de nuancer la capacité du pouvoir intercommunal à fédérer les communes membres et à rationaliser la gestion de l'eau du fait des autonomies locales existantes (HELLIER, 2013 : 393). En ce sens, nous considérons que le changement d'échelle de la gestion de l'eau doit être appréhendé en matière de système d'action publique complexe dans lequel de nombreux acteurs interagissent, usent de leurs réseaux d'influence et de leurs capacités d'expertise pour imposer leurs choix. Dans ce cadre, l'évolution de l'organisation de la gestion de l'eau est toujours incertaine et dépend davantage d'une logique d'auto-éco-organisation que d'une extension par le contrôle de l'État.

Le second résultat notable de ce chapitre est l'identification et la définition d'une stratégie de résistance territoriale à la réforme territoriale dans l'agglomération grenobloise (et de façon subsidiaire à Rennes et à Brest). Nous avons identifié différentes étapes de ce processus (identification d'un problème, construction d'un contre-projet, légitimation du contre-projet, mise en œuvre du contre-projet) en montrant que la résistance territoriale est une résistance collective qui repose sur un travail initial de définition des enjeux par un nombre limité d'acteurs et qui puise dans le territoire pour affirmer le contre-projet au projet générique porté par l'État. Nous avons également montré que le processus de résistance territoriale n'est pas une riposte linéaire et statique à un projet générique, mais est construit de façon dynamique en fonction des actions et des rétroactions qui interviennent. Dans la région grenobloise, le choix d'une organisation hydrique mixte avec d'un côté une forte gestion en régie directe par la Métropole et d'un autre côté une gestion de l'eau par la SPL est le résultat de ces jeux d'acteurs complexes.

Ce résultat est important, car il permet dans une perspective exploratoire de poser les fondements et d'identifier les contours de la notion de résistance territoriale. Cette notion ouvre des perspectives de recherche prometteuses dans le futur, car aujourd'hui la très grande majorité des travaux se focalisent sur les dynamiques de construction territoriale volontaires et non pas réactives. Il y a donc un intérêt certain à comprendre comment le territoire peut aussi se construire en réaction à un système dominant.

Un troisième résultat majeur issu de ce chapitre est que malgré l'échec apparent de la solution promue par l'État en matière de changement d'échelle qui fait l'objet de résistances territoriales fortes, les solutions mises en œuvre par les acteurs territoriaux ne sont pas nécessairement antithétiques au PAPH de modernisation. La solution SPL peut ainsi être perçue comme une solution hybride s'inscrivant par certains aspects dans le paradigme de modernisation tout en contestant certains de ses fondements.

Ce résultat est important, car il met en évidence le fonctionnement complexe du système service d'eau. Le PAPH de modernisation n'est pas contesté nécessairement dans sa dimension politique. C'est l'incompatibilité de la solution étatique avec le fonctionnement du territoire qui pose problème et qui oblige les acteurs à construire à l'échelle territoriale des solutions adaptées face aux problèmes rencontrés.

Un quatrième résultat essentiel de ce chapitre est la mise en évidence des liens étroits existants entre résistance territoriale et innovation sociale. Nous avons en effet montré comment le processus de résistance territoriale analysé dans l'agglomération grenobloise a permis la mise en place d'une organisation innovante de gestion de l'eau permettant de répondre à des enjeux multiples (politiques, économiques, techniques, etc.). On rejoint ici plus largement les résultats de très nombreux travaux menés en philosophie et qui font le lien entre résistance et création, mais aussi entre réseau, résistance et création (notamment BERGEN, 2009 ; DELEUZE, 2004⁷¹⁷). Notre étude a mis en lumière le fait que la SPL est apparue pour les acteurs du bassin grenoblois à la fois comme un support de résistance, mais aussi d'innovation en permettant de garantir la continuité de la configuration hydroterritoriale de l'agglomération grenobloise tout en faisant surgir de nouveaux discours et de nouvelles pratiques répondant de façon plus appropriée aux enjeux de gestion de l'eau.

Ce résultat est important, car il permet de mettre en évidence l'existence d'une troisième voie de la gestion de l'eau dépassant le modèle concurrentiel du PAPH de modernisation et le modèle de gestion publique défendu par d'autres acteurs et qui se concrétise dans la mise en place de modèles territorialisés de transition potentiellement capables de répondre à l'enjeu central de durabilité. En effet, nous avons montré que le choix de la SPL dans les trois Métropoles étudiées a permis de répondre à des enjeux concernant à la fois la ressource en eau, la performance économique du service, mais aussi sociaux (tarification sociale,

⁷¹⁷ BOUTANG, P.-A., et al. *L'abécédaire de Gilles Deleuze*. Paris : Montparnasse. 3 DVD. 2004, 7H33. EAN : 3346030012178.

gouvernance participative, etc.). Notre étude a néanmoins montré que la SPL, n'est pas plus que le changement d'échelle, une solution vertueuse par nature. Le potentiel d'innovation sociale de la solution SPL dépend en fait du volontarisme politique.

Un cinquième résultat notable de ce chapitre est la mise en exergue de l'importance des stratégies portées par les acteurs techniciens et gestionnaires des services d'eau dans les évolutions constatées. En effet, notre étude a montré que si la période contemporaine est marquée par une réaffirmation de la place du politique dans la gestion de l'eau, la technicité des enjeux en présence peut avoir pour conséquence une confiscation du pouvoir hydrique par les techniciens. On a en effet pu observer à Grenoble que les recompositions territoriales ont résulté de stratégies plus ou moins cachées ou explicites de la part des techniciens qui ont tenté d'imposer leurs solutions. Le principe dialogique propre à la pensée complexe (MORIN, 2005) permet de comprendre ce paradoxe qui veut que le choix d'évoluer en SPL dans les trois Métropoles étudiées soit à la fois le signe d'une réappropriation des enjeux hydriques par le politique, mais également d'une stratégie experte visant à rendre les systèmes de gestion de l'eau plus performants. Dans tous les cas, notre étude a montré que le comportement des acteurs élus ou techniciens est souvent intéressé : des stratégies personnelles se superposent à l'intérêt général. Enfin, l'analyse détaillée du cas grenoblois a mis en évidence que les acteurs associatifs et les militants politiques ont joué également un rôle important dans l'évolution de l'organisation de la gestion de l'eau. Cette forte implication de ces acteurs s'explique néanmoins avant tout par l'histoire historique spécifique de l'agglomération grenobloise.

Ce résultat de recherche est important, car il permet de sortir de la vision souvent doxique de la place des acteurs politiques ou techniques dans la gestion de l'eau. En effet, la dimension symbolique de l'eau conduit souvent à idéaliser un certain type de discours (soit celui d'une gestion politique et citoyenne de la gestion de l'eau soit celui d'une gestion technico-économique efficace et performante de la gestion de l'eau) qui empêche de percevoir la complexité des jeux d'acteurs dans la pratique. En analysant en détail les discours et les pratiques des acteurs sur le territoire, notre analyse a permis de réintroduire un peu de complexité et de montrer qu'il ne saurait y avoir un acteur providentiel ou une solution unique pour répondre aux enjeux hydriques.

Synthèse

Dans ce chapitre, nous avons mis en lumière la complexité du système service d'eau potable qui rend inopérante l'application stricte du PAPH de modernisation à l'échelle des territoires. Notre étude a mis en évidence les relations complexes qui lient les acteurs entre eux et qui évoluent en fonction des enjeux en présence et des stratégies de chacun. Nous avons ainsi montré dans la **section 2** de ce chapitre, les relations très conflictuelles qui ont existé historiquement entre la ville de Grenoble et le SIERG, mais qui n'ont pas empêché quelques années plus tard les deux services de faire alliance pour contourner la solution de changement d'échelle imposée par l'État (cf. **section 3**). Notre recherche a aussi mis en évidence le poids des déterminants territoriaux dans les évolutions constatées (configuration hydroterritoriale héritée) en montrant que ces derniers peuvent aboutir à des stratégies collectives de résistance territoriale aux réformes de modernisation, mais aussi à des innovations sociales (cf. **section 4**). Au final, les solutions mises en œuvre par les services d'eau au niveau local semblent influencées à la fois par le PAPH de modernisation, par les configurations hydroterritoriales (normes non écrites, valeurs publiques, culture territoriale, jeux de pouvoir, etc.) et par les stratégies plus ou moins opportunistes portées par les différents acteurs territoriaux. Le recours à la pensée complexe (MORIN, 2005) permet de penser ensemble ces phénomènes complexes. On peut ainsi comprendre la mise en œuvre partielle des solutions du PAPH de modernisation comme s'expliquant par la multiplicité des acteurs et des pouvoirs en présence, par l'absence d'acteur hégémonique capable d'imposer une solution unique, mais aussi par les blocages et les problèmes rencontrés par les acteurs dans la phase de mise en œuvre des réformes. Par le prisme du principe dialogique, on peut analyser les contradictions apparentes que nous avons observées (alliance SIERG et ville de Grenoble, discours critiques des solutions néolibérales, mais pratiques parfois contraires, tension entre harmonisation de la gestion de l'eau et fragmentation, etc.) comme étant inhérentes à tout projet s'inscrivant dans un contexte de forte incertitude. Le principe hologrammatique permet d'appréhender l'évolution de l'organisation de la gestion de l'eau comme reflétant la sociologie des acteurs territoriaux. On peut ainsi comprendre que les solutions mises en œuvre sont en parties liées au comportement des acteurs de l'eau. Enfin, au travers du principe d'auto-éco-organisation, nous pouvons analyser les solutions hydriques mises en œuvre par les acteurs des services d'eau comme étant prioritairement ancrées dans le territoire plutôt que comme relevant d'une extension du contrôle de l'État par le biais du PAPH de modernisation.

Conclusion de la seconde partie

Dans la seconde partie de cette thèse, nous avons souhaité analyser le service d'eau potable comme un système complexe. Il s'agissait de prendre du recul par rapport à la représentation balistique traditionnelle des politiques publiques définies par l'État et suivant laquelle les programmes d'action publique sont mis en œuvre de façon *top-down* en suivant une logique exclusivement rationnelle d'application et de mise en conformité à la Norme. Les études réalisées dans les **chapitres 3** et **4** de la thèse ont mis en évidence que l'action publique hydrique ne peut pas être réduite à la seule action de l'État. De nombreux acteurs, notamment à l'échelle territoriale, disposent de pouvoirs importants qui viennent concurrencer le pouvoir étatique et sa mission de définition des solutions hydriques universelles et légitimes aux problèmes d'eau. Ainsi, nous avons montré que les acteurs industriels, les habitants ou encore les acteurs politiques ont influencé fortement l'organisation de la gestion de l'eau dans l'histoire de l'agglomération grenobloise. De plus, à côté des acteurs humains, des actants non humains (événements naturels, dispositifs techniques, etc.) ont entravé également l'action de l'État.

L'étude historique que nous avons réalisée dans le **chapitre 3** de la thèse a permis de relier la formulation des PAPH et l'action des services d'eau. Notre analyse a montré que le pouvoir de contrainte de l'État sur les services d'eau est toujours resté limité jusqu'à aujourd'hui même s'il a été plus important des années 1920 aux années 1980. Notre étude a également mis en évidence la conception particulièrement pauvre du territoire qui est proposée par l'État dans le PAPH de modernisation pour la subsidiarité. En effet, nous avons montré qu'historiquement, l'État a proposé dans le PAPH de généralisation, l'application de Normes différenciées en fonction des caractéristiques et enjeux propres des services d'eau.

De la même façon, l'étude synchronique que nous avons réalisée dans le **chapitre 4** concernant la mise en œuvre de la réforme territoriale à l'échelle des agglomérations grenobloise, rennaise et brestoise a mis en évidence les multiples enjeux qui ont été pris en compte par les acteurs territoriaux.

Nous avons, dans ces deux chapitres cherché à rendre compte des logiques d'action territoriales complexes dans leur contexte territorialisé en proposant la notion de configuration hydro-territoriale. Cette perspective de recherche nous a permis de comprendre l'origine des résistances territorialisées survenant lors de l'application des PAPH.

L'étude du contexte dans lequel s'inscrivent les actions hydriques permet de comprendre que l'action publique hydrique est un domaine de forte incertitude dans lequel l'imprévisibilité règne. De nombreux éléments vont venir influencer la prise de décision qu'il s'agisse du milieu géographique, des infrastructures techniques ou de facteurs politiques ou sociaux. En ce sens, la complexité du système service d'eau produit une hydrodiversité territoriale. Ces éléments permettent de comprendre que les résistances au PAPH sont davantage la norme que l'exception. En effet, les choix et décisions qui sont pris au niveau territorial dépendent d'une multitude de paramètres qui rendent le résultat de l'action publique toujours incertain.

Ainsi, en fonction des territoires, des résistances plus ou moins fortes à l'application des réformes de l'État se font jour. Dans certains cas comme nous l'avons montré, ces résistances vont conduire les acteurs territoriaux à s'organiser pour contrer des mesures qui leur semblent contraires aux intérêts des acteurs territoriaux. Pour rendre compte de ces résistances « politiques » reposant sur une démarche intentionnelle et collective et s'inscrivant sur un temps long, nous avons proposé la notion de résistance territoriale. Nous avons montré que ces résistances de forte intensité ne doivent pas être appréhendées comme de simples blocages, mais au contraire comme des stratégies créatives des acteurs territoriaux. En ce sens, nous avons montré que la résistance territoriale peut faire ressource pour le territoire, être porteuse d'innovations sociales, voire être un moteur de développement territorial.

Au final, cette seconde partie de la thèse a permis de dépasser le stade de la description empirique et de l'explication des facteurs de résistance au PAPH de modernisation pour aborder la question plus profonde de la compréhension des relations entre les différents éléments du système eau potable et de leur logique d'emboîtement.

Synthèse

Le système service d'eau est un système complexe qui met en relation de nombreux éléments (acteurs sociaux et actants non humains) à différentes échelles. L'action d'un

service d'eau n'est jamais déterminée uniquement par la régulation hiérarchique directe de l'État (logique d'extension par le contrôle), mais dépend au contraire de nombreux paramètres territoriaux (logique d'extension par l'auto-éco-organisation). Pour cette raison, un PAPH standardisé proposant des solutions universelles aux problèmes hydriques ne peut qu'échouer à produire les effets escomptés, car l'État ne dispose jamais d'un pouvoir hégémonique pour faire respecter strictement ses décisions. Nous avons également montré l'intérêt de dépasser la lecture juridico-administrative traditionnelle des réformes. La non-conformité à une Norme étatique n'est pas nécessairement synonyme de défaillance dans la gouvernance du secteur. Au contraire, les résistances construites comme des réponses territorialisées aux injonctions de l'État peuvent parfois aboutir à des solutions innovantes socialement.

Conclusion générale

« On peut d'ailleurs s'interroger sur la définition d'une société complexe. C'est une société, aux contraintes très faibles, où les individus et les groupes auraient beaucoup d'autonomie et d'initiative. Mais à la limite, pourrait-on dire, une société très complexe se dissout, car il n'y aurait plus rien qui relierait les individus entre eux. Ce serait finalement le pur désordre ! Si l'on veut que la communauté existe sur le plan humain, avec le minimum de coercition, on ne peut s'appuyer que sur le sentiment de solidarité et de communauté en chacun des membres. Sans cela, c'est la destruction » (MORIN, 2000 : 50).

« L'idée qui me semble très importante est celle d'émergence. Dès que vous avez un ensemble organisateur, il produit des qualités nouvelles qui ne sont pas dans les éléments isolés » (MORIN, 2000 : 18)

« Cette réalité mosaïque n'est ni le fruit d'une "mauvaise" application des modèles, ni une simple compensation aux déficiences du service public. Elle s'inscrit à part entière dans l'offre de service des villes en développement et fournit une partie de la solution à la question de l'universalisation » (JAGLIN et ZERAH, 2010 : 18).

Discussion des principaux résultats de la thèse

En 2001, la sortie de l'ouvrage « Splintering Urbanism » a fait grand bruit (GRAHAM et MARVIN, 2001) et a entraîné un important débat théorique dans le champ de la recherche urbaine sur les services en réseaux. Les auteurs de l'ouvrage y défendaient la thèse suivant laquelle les réformes néolibérales conduisent à une fragmentation urbaine accrue menant à une remise en cause du principe de service universel issu du modèle social de l'après-guerre. Dans ce contexte, les « nouveaux » réseaux urbains seraient des supports du néolibéralisme et conduiraient *in fine* au renforcement des inégalités socio-spatiales par l'éclatement des villes entre des aires métropolitaines hyper connectées et des espaces de seconde classe exclus des réseaux. À la suite de la parution de cet ouvrage qui a fait date, de nombreuses recherches se sont engagées et ont permis d'approfondir cette thèse, tandis que d'autres l'ont plus récemment critiqué.

Nous reprenons ici en partie les termes de l'analyse proposée par Eric VERDEIL (2010) en introduction au dossier sur « les services urbains en réforme dans les pays arabes » et publiée en 2010 dans la revue *Géocarrefour*. L'auteur rappelait dans ce numéro que les critiques⁷¹⁸ à la thèse de GRAHAM et MARVIN (*Ibid*) ont porté principalement sur son caractère décontextualisé et « occidental-centré »⁷¹⁹. Plus précisément, les critiques ont concerné quatre points.

Premièrement, certains auteurs ont avancé qu'il n'a jamais existé de service universel abouti dans les pays du sud et que dans ce cadre la thèse d'une transformation radicale des services d'un modèle universel et public vers un modèle privé et éclaté doit être nuancée.

Deuxièmement, certains chercheurs ont critiqué la faible contextualisation du propos tenu par les auteurs. Le manque de contextualisation ne permettrait pas de prendre en compte la diversité des formes que peuvent revêtir les services urbains dans les pays du sud (formels/informels, publics/privés/communautaires, etc.). Or, il existerait des modèles de gestion des services urbains très éloignés du modèle idéal typique implicite défendu par les auteurs. De ce fait, l'application de solutions néolibérales produirait des effets différenciés en fonction des services et n'aboutirait pas à l'éclatement généralisé des territoires. En fin de compte, c'est plutôt à une complexification des modèles de gestion des services urbains que l'on assisterait avec des services qui s'hybrideraient avec les solutions néolibérales.

⁷¹⁸ Pour une synthèse globale des critiques, se référer à COUTARD (2008).

⁷¹⁹ Les auteurs ont dénoncé la faible valeur explicative de cette thèse dans les pays du sud.

Troisièmement, les auteurs de l'ouvrage auraient négligé la prise en compte des variables institutionnelles telles que l'existence de réformes de déconcentration/décentralisation qui joueraient pourtant un rôle tout aussi important que les instruments de gouvernance (partenariats publics privés, *full cost pricing*) dans l'évolution des services urbains.

Quatrièmement, certains chercheurs ont souligné les limites du mouvement de réformes néolibérales en montrant qu'en dehors de quelques exemples très médiatiques, ces réformes ont produit des effets limités sur les services urbains des pays du sud.

« À l'idée d'une transformation radicale, opérée une fois pour toutes, que partisans et opposants des PPP promettent ou refusent au début de la réforme, il convient d'opposer la réalité de processus plus complexes, faits de détours, de moments de blocage et de réorientation, qui modifient la signification de telles évolutions » (VERDEIL, 2010).

Ce détour par les pays du sud est intéressant dans la mesure où les quatre points avancés pour critiquer le caractère décontextualisé et « occidentalocentré » de la thèse de GRAHAM et MARVIN (*Ibid*) font écho aux résultats de notre travail doctoral.

Nous avons en effet montré dans cette thèse que le service d'eau est en France aussi, un objet complexe qui ne se laisse ni réduire à une unique catégorie ni déterminer simplement par une quelconque idéologie. Il existe des résistances territorialisées à l'agenda néolibéral.

Le **chapitre 1** a présenté, caractérisé et évalué l'émergence d'une nouvelle logique planificatrice influencée par le néolibéralisme (le PAPH de modernisation). En proposant une méthode dénommée Analyse des Besoins Annuels actuels et futurs pour Assurer la Modernisation du service (ABAFAM), nous avons pu montrer les conséquences potentielles de l'application des recettes néolibérales aux services d'eau de l'agglomération grenobloise. Les résultats de cet exercice ont mis en évidence qu'en cas d'application stricte et fonctionnelle des principes néolibéraux issus des réformes de modernisation, il peut exister des risques d'accroissement des inégalités entre territoires urbains et montagnards et entre zones riches et pauvres de l'agglomération.

Le **chapitre 2** a critiqué le Programme d'Action Publique Hydrique (PAPH) de modernisation en montrant que celui-ci bute dans son application sur des résistances territorialisées. Il ressort de l'analyse que les réformes sont fondées sur une représentation simpliste, causale, et a-territoriale de la gestion de l'eau qui conduit à appréhender le service d'eau comme un service universel, là où il y a en fait une grande diversité de modèles de

gestion de l'eau territorialisés. Les technologies de pouvoir portées par les réformes s'avèrent dès lors inadaptées et sont de ce fait largement détournées, contournées et bricolées par les agents des services d'eau. Au final, les solutions promues par le PAPH de modernisation n'aboutissent qu'à complexifier les modèles de gestion de l'eau préexistants sans apporter de réponses aux problèmes identifiés par les services.

Le **chapitre 3** a dressé une étude diachronique de la construction des services d'eau dans l'agglomération grenobloise afin de comprendre l'origine des résistances observées. Notre étude a montré que dans l'agglomération, plusieurs types de réseaux ont toujours cohabité (monopoles publics, réseaux communautaires, formes plus ou moins achevées de services marchands, etc.) malgré l'incitation de l'État à généraliser le modèle universel, surtout à compter des années 1950. Les éléments topographiques, culturels ou encore les rapports de pouvoir entre acteurs ont joué historiquement des rôles majeurs dans l'évolution des services. Un autre résultat important de ce chapitre a été de relativiser la capacité de l'État à imposer des réformes aux services d'eau. L'étude a montré que l'État a été historiquement un acteur puissant parmi d'autres. L'analyse a finalement mis en lumière la dimension extrêmement territorialisée de la gestion de l'eau.

Enfin, le **chapitre 4** a proposé une lecture critique et compréhensive de la stratégie actuellement poursuivie par l'État et qui impose un changement d'échelle de gestion des services d'eau afin de faciliter l'application des recettes néolibérales issues du PAPH de modernisation. Notre recherche a développé l'idée que la réforme territoriale repose sur une vision simpliste, causale, fonctionnelle et déterritorialisée de la gestion de l'eau ainsi que sur un certain nombre d'idées reçues qui sont contestables. Notre étude a montré qu'à l'échelle de l'agglomération grenobloise des résistances territoriales fortes ont sapé les ambitions initiales de la réforme. En parallèle, nous avons mis en lumière la complexité du phénomène analysé en montrant que la résistance territoriale des acteurs locaux à la réforme territoriale a paradoxalement favorisé l'adaptivité et l'inventivité des acteurs des services à Grenoble comme à Rennes et à Brest.

Ainsi, à l'issue de cette thèse, nous rejoignons pleinement la critique adressée par Eric VERDEIL (2010) aux réformes néolibérales. Il ne saurait y avoir « un ensemble unifié de recettes et d'interventions venant d'en haut et ne prenant pas en compte les spécificités des villes et des populations considérées, tout comme leurs ressources et leurs désirs ». En effet, en montrant dans cette thèse la nature fondamentalement territoriale (et donc politique) de la gestion de l'eau, nous avons montré que les réformes *top-down* imposées par l'État sont

vouées à d'incessants « bricolages territorialisés » (MASSARDIER, 2011). Les solutions néolibérales ne produisent pas d'effet mécanique et les programmes ne sont pas appliqués. Dans ce cadre, l'État ne peut qu'assister impuissant à des assemblages variés des dispositifs gestionnaires qu'il impose aux services d'eau. Ce constat est d'autant plus vrai dans le cadre de l'agenda néolibéral qui met en place un « gouvernement à distance » (RENOU, 2013 ; EPSTEIN, 2005) et déterritorialisé s'appuyant sur un retrait de la régulation étatique hiérarchique directe, là où il faudrait mettre en place une gouvernance très rapprochée des services d'eau afin de diminuer le *gap* territorial. Pour le dire d'une autre manière, si la gestion de l'eau est territoriale, alors les réformes de l'État doivent s'adapter au territoire et non pas proposer des solutions *ad hoc* et standardisées aux problèmes d'eau.

Notre travail tempère donc la thèse de GRAHAM et MARVIN (*Ibid*). S'il est vrai que les solutions néolibérales reposent sur une logique de fragmentation territoriale, il n'est pas pour autant certain que l'application de ces recettes conduise à un éclatement urbain généralisé, car il existe des résistances territorialisées qui entravent l'application des réformes. De plus, les réformes néolibérales ne sont finalement qu'un élément parmi une « pluralité de processus à l'œuvre » (VERDEIL, 2010). De ce fait, il nous semble excessif d'affirmer qu'il y aurait un unique horizon possible pour les services d'eau français. Ceci nous conduit à mettre en doute la thèse du triomphe en France d'un modèle exclusivement marchand de gestion de l'eau (PEZON, 2005 ; LORRAIN et STOKER, 1995). Nous l'avons montré, toute réforme peut conduire autant à des mises en conformité qu'à des processus d'innovation sociale, à des résistances fortes ou encore à des stratégies de bifurcations. Au final, ce sont bien les acteurs territoriaux qui sont les pilotes de l'action hydrique. Les Instruments d'Action Publique (IAP) imposés d'en haut ne sont que des actants techniques, qui certes produisent des effets et sont porteurs d'une rationalité spécifique, mais qui ne sont pas dotés d'intentionnalité. Ces IAP sont donc manipulés par les acteurs territoriaux en fonction de leurs caractéristiques propres (aspects cognitifs, culturels, stratégiques, pouvoir, etc.). Dans ce cadre, l'avenir de l'eau ne peut donc être que territorial.

Quelle régulation pour les services urbains en France ?

Les résultats de cette thèse nous invitent à proposer modestement des voies d'amélioration concernant le type de régulation à mettre en œuvre pour les services d'eau français.

Nous avons montré que toute réforme *top-down* et standardisée qui cherche et croit réformer en profondeur la gestion de l'eau en imposant une voie unique aux services est vouée à l'échec du fait de la dimension intrinsèquement territoriale de la gestion de l'eau. En effet, nous avons mis en évidence que dans ce cas, les acteurs territoriaux manipulent et réagencent les réformes à l'échelon local en fonction de leurs problèmes, de leurs intérêts, de leur culture, de leur compréhension des enjeux, etc., et donc sans se conformer nécessairement à la solution proposée par la réforme. De plus, les technologies de pouvoir proposées par les réformes peuvent s'avérer inadaptées à certains profils de services. Ainsi, il peut y avoir désintérêt ou contestation de ces technologies par les acteurs territoriaux, car les problèmes identifiés par le régulateur central ne font pas sens au niveau local.

Une première piste intéressante serait que l'État n'impose plus de programme de type PAPH, mais propose des stratégies de gestion de l'eau, c'est-à-dire différents scénarios de gestion de l'eau actualisés en fonction des informations disponibles et intégrant l'incertitude. Nous rejoignons ici une voie ouverte par Edgar Morin, pour qui « la complexité appelle la stratégie. Il n'y a que la stratégie pour s'avancer dans l'incertain et l'aléatoire [...] (elle) est l'art d'utiliser les informations qui surviennent dans l'action, de les intégrer, de formuler soudain des schémas d'action et d'être apte à rassembler le maximum de certitudes pour affronter l'incertain » (MORIN, 1990 : 178). En effet, pour Morin, un programme d'action convient pour l'informatique, mais pas pour l'action publique, car « un programme, c'est une séquence d'actions prédéterminées qui doit fonctionner dans des circonstances qui en permettent l'accomplissement » (MORIN, 2005 : 119). Dans un programme rien n'est laissé au hasard, les solutions sont prêtes à l'emploi. Cela implique que le programme soit mis en œuvre dans un milieu homogène. Toute perturbation au programme crée des défaillances importantes. La stratégie, inspirée de l'art de la guerre (qui est domaine de forte incertitude), paraît ainsi mieux adaptée que le programme pour insuffler une dynamique de gestion durable des services d'eau.

Une seconde piste de solution en réponse à ces problèmes pourrait consister en la modification du postulat sur lequel reposent les réformes de modernisation, à savoir l'existence en France d'un modèle universel de gestion de l'eau compatible avec le néolibéralisme. Nous avons montré que ce postulat est somme toute relatif et qu'il existe en fait une grande diversité (une « hydrodiversité territoriale ») des formes de gestion de l'eau en France (les formes de solidarité hydrique). En reconnaissant cette diversité, les régulateurs pourraient proposer des technologies de pouvoir moins standardisées et plus

souples ainsi que des solutions différenciées aux problèmes rencontrés par les différents profils de service d'eau. Il ne s'agirait plus de seulement proposer des solutions économiques aux problèmes des services, mais d'enrichir le cadre d'action publique par une connaissance complexe, c'est-à-dire un savoir global et décloisonné sur la gestion de l'eau. Ainsi, il serait possible de lutter contre le désintérêt croissant de mise en œuvre des IAP par certains profils de services qui les considèrent comme des contraintes supplémentaires inutiles pour garantir une bonne gouvernance du service.

Une troisième piste de solution pourrait consister dans la mise en place d'un cadre d'action publique favorable à l'expérimentation afin d'insuffler une trajectoire soutenable pour la gestion de l'eau. Nous avons vu dans ce travail que la régulation des services par des Normes d'action publique *top-down* toujours plus nombreuses et complexes à mettre en œuvre pose de sérieux problèmes de gouvernance (manipulation et détournement des technologies de pouvoir, etc.). De plus, les solutions développées par le régulateur national ne semblent pas être à la hauteur des enjeux qui se posent aux services d'eau en matière de durabilité (baisse des consommations, dégradation de la qualité de l'eau, baisse du niveau des nappes phréatiques, renouvellement du patrimoine, pauvreté en eau, etc.). De ce fait, face au « contexte de crise des régulations étatiques et des collectivités territoriales » (GLON et PECQUEUR, 2016 : 27), la durabilité de la gestion de l'eau est aujourd'hui questionnée (BARRAQUE et al., 2011 ; RENAUD-HELLIER, 2007). Il existe pourtant de nombreuses solutions pour favoriser la transition vers une gestion de l'eau soutenable⁷²⁰. Mais ces solutions ne sont pas expérimentées pour diverses raisons (coût associé à une généralisation de nouvelles solutions, problèmes de résistance au changement, etc.) liées avant tout aux rapports de pouvoir existants dans les discours de gestion de l'eau. En revanche, en permettant aux collectivités d'expérimenter des solutions innovantes à l'échelon local (solutions territoriales) plutôt qu'en cherchant à modifier radicalement le paradigme d'action publique dominant (solutions globales), il semble possible d'œuvrer à un développement durable de la gestion de l'eau tout en diminuant le risque de résistances territorialisées. À l'appui de cette thèse, on peut rappeler les nombreux travaux menés sur le développement durable territorial (et dépassant le cas spécifique de la gestion de l'eau), notamment l'ouvrage de synthèse qui a été dirigé par Bertrand ZUINDEAU (2010). Néanmoins, il faut préciser deux choses. Tout d'abord, un simple droit à l'expérimentation des collectivités locales ne

⁷²⁰ Une proposition intéressante est celle d'Anne SPITERI (2009). L'auteure dresse le portrait d'un nouveau modèle de gestion de l'eau moins coûteux, garantissant le respect des Normes d'hygiène, plus respectueux de l'environnement et qui permettrait de resocialiser la gestion de l'eau. Concrètement, sa proposition tient en la différenciation de l'eau potable entre l'eau hygiénique et l'eau consommable, deux types d'eau qui pourraient être délivrés par des réseaux séparés et serviraient à des usages distincts.

suffira sans doute pas à résoudre le problème de durabilité de la gestion de l'eau. En effet, les chercheurs experts du développement territorial ont bien montré : - que créativité et innovation sociale nécessitent une implication effective des acteurs pour résoudre un problème commun (ici la durabilité de la gestion de l'eau) ; - et que cette implication doit passer par la construction de proximités territoriales et par la valorisation de ressources spécifiques par les acteurs (GLON et PECQUEUR, *op.cit*). Ensuite, il faut rappeler que les dynamiques territoriales ne se suffisent pas à elles-mêmes. En ce sens, l'expérimentation territoriale ne doit pas être considérée comme une alternative, mais comme un complément à la régulation étatique.

Une quatrième piste de solution pourrait consister dans la démocratisation des enjeux et des outils de gestion de l'eau afin de réduire les résistances observées. En effet, nous avons vu dans ce travail que les réformes de modernisation sont complexes à comprendre et à mettre en œuvre par les gestionnaires des services d'eau du fait d'une certaine technocratisation des technologies de pouvoir imposées par l'État. Ce constat rejoint celui déjà effectué par Marie TSANGA-TABI (2003) d'un modèle de gestion de l'eau pensé comme une « citadelle technique ». Une solution pourrait être de proposer des IAP moins complexes, faisant moins recours à la technologie et à une rationalité managériale, mais davantage appel au politique et dont le principal critère d'efficacité serait la reconnaissance de leur légitimité par les acteurs territoriaux. L'État pourrait également œuvrer afin de mieux associer le citoyen à la gestion des services d'eau. Pour autant sur ce point, nous nous abstenons de proposer une méthode, tant les défis participatifs semblent compliqués à relever (BARBIER et LARRUE, 2011 ; BARBIER, 2005). Enfin, un dernier volet concernant la démocratisation des enjeux pourrait consister en la mise en place de micro-institutions destinées à accompagner les réformes. Il ne s'agirait pas nécessairement de restaurer la défunte ingénierie publique d'État, mais plutôt de développer à un échelon déconcentré les compétences nécessaires à l'accompagnement et à l'évaluation de la mise en œuvre des technologies de pouvoir par les services d'eau (information, formation, contrôle, etc.). Cet accompagnement public local permettrait d'éviter l'affrontement entre le modèle fonctionnel et intégratif (technique, cognitif et politique) incorporé dans les réformes et l'organisation territorialisée des services d'eau⁷²¹.

⁷²¹ L'un des enjeux cruciaux à ce sujet est d'étoffer, à de multiples niveaux, l'architecture institutionnelle encadrant la gouvernance des ressources en eau afin d'éviter que cette dernière ne se transforme en une « gouvernance à distance » déterritorialisée et non durable. Ce qui se joue ici est plus largement l'avenir des services « oubliés de la modernisation ».

Finalement, les solutions que nous proposons s'inscrivent donc dans deux directions différentes.

La première voie est celle de la politisation des enjeux. La nécessité de remettre le politique au cœur de la gestion de l'eau est étayée par de nombreux chercheurs (LORRAIN et POUPEAU, 2014; LINTON, 2014; COING, 2013; UHEL, 2013).

« Il ne s'agit pas de changements cosmétiques, d'évolutions à la marge, mais d'une nouvelle ère ». [...] « Il s'agit de redonner à la gestion de l'eau son caractère éminemment politique, c'est-à-dire de retrouver une vue d'ensemble de la problématique de l'eau, et d'élaborer une stratégie, une politique globale, cohérente et transversale [...] » (COING, 2013 : 431).

Cette exigence passe par la réaffirmation de la dimension nécessairement collective de la gestion de l'eau qui est aujourd'hui questionnée. Nous avons en effet montré dans cette thèse que les inégalités d'accès à l'eau ont décliné au fur et à mesure de l'affirmation d'une gestion collective et solidaire de la gestion de l'eau. Les problèmes d'inondation, de manque d'eau, les problèmes d'hygiène et les problèmes technologiques n'ont pu être résolus que collectivement et par des choix politiques forts. L'histoire nous l'a montré, les solutions individuelles d'approvisionnement en eau sont peu durables. Il est donc nécessaire de réfléchir à notre capacité à formuler un nouveau contrat social capable de redonner du sens collectif à la gestion de l'eau. En effet aujourd'hui, la dimension collective de la gestion de l'eau est battue en brèche par le développement de solutions d'approvisionnement en eau individuelles et fragmentées (forages individuels, récupération d'eau de pluie, etc.). Si d'un côté ces solutions sont parfois des réponses adaptées aux enjeux environnementaux, d'un autre côté elles mettent en danger l'équilibre économique et social du service d'eau et font émerger plus largement la question des inégalités socio-spatiales et de l'exclusion de certains territoires. Réaffirmer la dimension politique de la gestion de l'eau, c'est donc réfléchir aux moyens de redonner un sens collectif, une aspiration commune à la gestion de l'eau capable de créer de nouvelles solidarités. Ceci ne veut pas dire qu'il faut exclure d'avance toute technique utilisée aujourd'hui à l'échelon individuel. Par contre, cela rend nécessaire une réflexion sur les moyens d'insérer et de ré-agencer ces nouvelles techniques et pratiques individualisées au sein du système complexe de la gestion de l'eau. Des solutions sont certainement à trouver dans l'affirmation de valeurs publiques renouvelées (COLON et GUERIN-SCHNEIDER, 2015; TSANGA-TABI et al., 2013; MOORE, 1995) et dans une nouvelle articulation des rapports entre les villes et leurs services d'eau (JAGLIN et ZERAH, 2010).

La seconde direction est celle de la territorialisation de la gestion de l'eau. Il faut ici préciser que nous ne parlons pas de la gestion territoriale de la ressource en eau (grand cycle) qui elle, bénéficie d'une reconnaissance institutionnelle et législative de longue date avec le principe du bassin versant (GHIOTTI, 2007)⁷²². Nous parlons ici exclusivement des politiques visant les services d'eau potable (petit cycle). Nous défendons l'intérêt, de mettre en place des PAPH plus sensibles aux spécificités territoriales et susceptibles de remettre en cause le principe d'un traitement homogène des problèmes publics. L'affirmation de la dimension territoriale de l'eau doit passer par la proposition de politiques capables de favoriser une « renaissance des communs » (BOLLIER, 2014), c'est-à-dire en capacité de reconnaître formellement l'implication d'acteurs territoriaux dans la gestion de l'eau⁷²³. Réaffirmer la dimension territoriale de l'eau potable, c'est donc reconnaître la possibilité que des services d'eau fonctionnent à des échelles et suivant des modalités de gestion variées définies par les acteurs territoriaux. Les solutions doivent être trouvées par les acteurs locaux eux-mêmes qui seuls peuvent proposer des solutions adéquates aux problèmes qu'ils rencontrent. En effet, l'instance étatique n'apparaît pas être la plus appropriée pour agir dans la mesure où l'action des services d'eau ne se situe pas à l'échelon national. Néanmoins, et comme le rappellent Pierre Campagne et Bernard Pecqueur, « une simple décentralisation ne serait pas non plus conforme aux évolutions observées aujourd'hui » (CAMPAGNE et PECQUEUR, 2014 : 178). Dans ce cadre, le rôle de l'État et des collectivités locales doit donc se limiter à la régulation locale des services d'eau, c'est-à-dire à la mise en place d'« un modèle de coordination entre acteurs [visant] à intégrer les mécanismes productifs et institutionnels dans les dimensions locales (proximité géographique et organisationnelle) et le rapport au global » (*Ibid* : 180). En résumé, il s'agirait pour le régulateur public d'intervenir à l'échelon territorial afin d'assurer des missions de redistribution, de médiation et de coordination (*Ibid* : 179) entre services d'eau, mais également pour « stimuler la production d'offre composite par les territoires » (*Ibid*). *In fine*, l'objectif serait de mettre en place un véritable système de gouvernance territoriale (LELOUP et al., 2005) compris

⁷²² La gestion par bassin versant correspond à une gestion territorialisée des ressources en eau à l'échelle du versant et qui vise une conciliation des usages de l'eau et la protection des milieux aquatiques. Le principe de gestion de la ressource en eau à l'échelle du bassin versant a été reconnu à l'échelle nationale avec la loi sur l'eau de 1964, puis à l'échelle locale avec la loi sur l'eau de 1992 qui a mis en place les Schémas d'Aménagements et de Gestion des Eaux (SAGE), puis à l'échelle européenne avec la Directive Cadre Européenne 2000/60/CE qui s'est inspirée de l'expérience française (GHIOTTI, 2006). On peut y ajouter les récentes lois MAPTAM et NOTRe qui ont instauré la compétence Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations (GEMAPI).

⁷²³ Notre travail doctoral a montré que certains services d'eau potable montagnards définis officiellement comme des services marchands fonctionnent en réalité suivant une forme plus proche de la gestion en bien commun (OSTROM, 2005). Mais, le cadre d'action publique en vigueur ne reconnaît pas ces modèles de gestion de l'eau territorialisés et ne permet pas de prendre au sérieux l'existence d'une gouvernance hydrique territoriale.

comme une mise en réseau d'un grand nombre d'acteurs autour du partage d'un devenir commun. Dans ce nouveau cadre, une question importante reste cependant non résolue : comment supprimer les rapports de pouvoir dans la gestion de l'eau ?

Les deux directions proposées (politisation et territorialisation) sont *a priori* contradictoires. Stéphane Ghiotti rappelle ainsi que la territorialisation, en voulant s'adapter aux spécificités locales, risque de constituer une dilution de l'intérêt général dans le sens où l'intégration et la solidarité territoriale sont consubstantielles de toute action publique (GHIOTTI, 2007). Le risque est qu'en promouvant la diversité, les solutions que nous proposons créent de nouveaux problèmes en remettant en cause la philosophie politique générale du service public à la française et plus spécifiquement le principe central d'égalité⁷²⁴. Nous pensons pourtant que les objectifs d'une gestion territoriale, solidaire à l'échelon national et visant plus largement la diminution des inégalités d'accès à l'eau peuvent être conciliables sous certaines conditions. Notre analyse s'inspire de travaux d'anthropologues du droit qui s'intéressent à la question de l'enrichissement des droits de l'homme (EBERHARD, 2013 ; 1998 ; LE ROY, 1992). Nous partons de l'idée que la régulation des services d'eau proposée par l'État est actuellement insatisfaisante, car elle repose sur la valorisation d'un unique modèle de gestion de l'eau et elle exclut de fait les autres formes d'organisation territoriales des services. Ce modèle d'action publique ne nous semble pas satisfaisant au regard des résultats de cette thèse qui ont mis en lumière que l'accès de tous à l'eau n'a pu jusqu'à aujourd'hui être assuré que grâce à des formes de gestion de l'eau collectives et diversifiées. Ainsi, certaines formes de gestion de l'eau jugées aujourd'hui archaïques par l'État ont montré historiquement leur capacité à durer et à s'adapter à des contextes changeants. De plus, en valorisant un seul modèle de gestion de l'eau, l'État court le risque de favoriser ce qu'il voulait initialement combattre. En effet, les particularismes se développent souvent comme des réactions défensives à une uniformisation imposée (EBERHARD, 1998). Il nous semble donc nécessaire de partir du postulat suivant : seule une diversité des formes d'approvisionnement en eau peut permettre de garantir l'accès du plus grand nombre au service d'eau. Ce postulat suppose la reconnaissance de l'existence d'une diversité des

⁷²⁴ Le questionnement est avant tout d'ordre philosophique et sociohistorique : la France a toujours privilégié une conception de l'État et des services publics comme étant une et indivisible avec des services qui doivent être les mêmes quelques soient les caractéristiques des individus ou du territoire. Les solutions que nous exposons ne posent à notre avis pas de problème juridique, car dans le cadre d'un service public local, le principe d'égalité désigne uniquement le fait que des situations identiques doivent être traitées de façon identique. Ainsi, des traitements différents (différence de situation objective) peuvent être réservés à des situations différentes. À l'appui de notre argument, on peut rappeler que cette conception de l'égalité au sein du service public local a été confirmée par une décision du Conseil constitutionnel (n°79-107 DC du 12/07/1979) et par la jurisprudence à de nombreuses reprises (par exemple : CE, Commune de Saint-Jean-d'Aulps, 14/10/2009 ; CE, Mme Duvignères, 2002 ; CE, Association Narbonne Liberté, 26/07/1996).

modèles de gestion de l'eau. Il implique de combattre la perspective unitaire de la régulation étatique au profit d'une perspective pluraliste. Dans ce cadre, il s'agit de promouvoir la mise en place d'outils de régulation publique capables de garantir « l'articulation de logiques gardant leur originalité propre » (*Ibid*) et permettant que « les valeurs et les représentations puissent à la fois varier [...] et être complémentaires » (LE ROY, 1992 : 447-448). Une piste de solution consisterait à valoriser les technologies de pouvoir endogènes aux services plutôt que de continuer à imposer des IAP définis par l'État dans une logique *top-down*. Cependant, si la mise en place d'un cadre d'action publique pluraliste permettrait d'assurer une gestion territoriale de l'eau, ce cadre d'action publique n'apporte pas en soi de réponse aux problèmes de solidarité nationale entre usagers et de réduction des inégalités d'accès au service. Une solution appropriée à ces enjeux pourrait consister à rechercher au sein de chaque forme de solidarité hydrique comment les besoins en eau sont satisfaits : qualité de l'eau, quantité d'eau, distribution de l'eau à domicile, continuité du service, accès de tous à l'eau, etc. Il ne s'agirait pas d'identifier des solutions identiques au sein des différents profils de services (ce qui n'est pas possible dans un système territorial), mais d'évaluer en quelle mesure les différents profils de services font face à des problématiques similaires et satisfont des besoins équivalents. L'objectif serait ainsi de comprendre comment les différents profils de services pensent et garantissent les « équivalents homéomorphes »⁷²⁵ (EBERHARD, 2013 ; PANIKKAR, 1988) du besoin de solidarité et d'égalité dans l'accès à l'eau des usagers. La difficulté provient du fait que seuls les grands services urbains porteurs de valeurs marchandes partagent *a priori* la vision du monde portée par l'État. Il serait ainsi nécessaire pour le régulateur public de trouver les outils de traduction permettant la construction d'un langage commun capable d'expliquer la façon dont les mécanismes et instruments forgés par les différents profils de services garantissent les critères fondamentaux d'un accès satisfaisant de tous à l'eau.

En dernière analyse, pour réduire les inégalités entre usagers tout en renforçant une solidarité nationale et une différenciation territoriale entre services, la piste de solution qui nous semble la plus prometteuse consisterait à favoriser l'émergence d'institutions publiques à une échelle méso qui seraient chargées à la fois : - de réguler les « équivalents homéomorphes » (*Ibid*) permettant de garantir l'égalité des conditions d'accès des usagers à un service d'eau potable de qualité ; - de favoriser l'enrichissement mutuel entre profils de

⁷²⁵ D'après Raimon PANIKKAR (1984 : 4-5), un « équivalent homéomorphe » correspond à un sol homogène, un terrain commun qui permet de réaliser une opération de traduction entre des éléments substantiellement différents par leurs natures et leurs postulats. « L'homéomorphie n'est pas identique à l'analogie ; elle représente une équivalence fonctionnelle particulière découverte par le moyen d'une transformation topologique. Elle est une sorte d'analogie fonctionnelle existentielle ».

services par le dialogue et l'échange de pratiques ; - de traduire les problèmes complexes des services d'eau dans leur globalité afin de proposer des solutions adaptées ; - de garantir la cohérence globale du cadre d'action publique et des principes essentiels de cohésion sociale retenus ; - et enfin d'assurer la péréquation technique et financière entre services.

En conclusion, c'est donc une nouvelle philosophie de l'action publique hydrique que nous appelons de nos vœux. Celle-ci est fondée sur un constat commun aux travaux de Michel FOUCAULT (1994) et d'Edgar MORIN (2005) qu'un des problèmes majeurs de nos sociétés réside dans le besoin qu'elles ont de séparer les savoirs et leur incapacité à penser les problèmes pris dans leur globalité. Nous l'avons montré dans le **chapitre 1** de notre thèse, les réformes de modernisation proposent une vision économique réductrice de ce qu'est un service d'eau. Elles ne permettent pas de penser les problèmes hydriques pris dans leur globalité (économique, mais aussi sociale, politique, hydrogéologique, etc.). Ces politiques fonctionnent en énonçant une vérité (en l'occurrence la vérité économique néolibérale) qui sert ensuite de structure de domination sur les services d'eau par le biais des PAPH. Dès lors, les réformes de modernisation conduisent à une impasse du fait de leur vision réductrice de la réalité. C'est ce que nous avons vu dans le **chapitre 2** de la thèse avec des acteurs territoriaux qui font preuve d'incompréhension ou de lassitude concernant l'application du PAPH, ce qui conduit *in fine* à l'émergence de résistances territorialisées. Les solutions que nous proposons tiennent dans la proposition de réformes pluralistes qui permettraient de rendre compte de la complexité de la gestion de l'eau et des problèmes hydriques rencontrés par les services. Comme l'ont montré les **chapitres 3 et 4** de ce travail de recherche, la prise en compte globale des problèmes d'eau ne peut être faite qu'en prenant au sérieux l'affirmation de la dimension territoriale de la gestion de l'eau, qui seule peut permettre la prise en compte de la diversité et de la spécificité des problèmes d'eau.

Le renversement de la philosophie de l'action publique proposé ici aurait pour principale conséquence de ne plus calquer un seul savoir (en l'occurrence le savoir économique) comme une solution homogène aux problèmes hydriques. Il s'agirait de donner les moyens au régulateur et aux acteurs territoriaux de penser de façon plurale le pluralisme de la gestion de l'eau. Ce que nous offrons comme solution rejoint en ce sens le cadre d'analyse de la « pensée complexe » d'Edgar MORIN (*Ibid*) qui propose d'apprendre aux hommes à penser, à faire tenir ensemble et à tisser des liens entre ce qu'ils ont historiquement toujours cru utile de penser séparément. Il s'agit ici d'un objectif indéniablement ambitieux, mais il est permis d'espérer d'autant plus que le cadre d'action publique spécifique à la gestion de la

ressource en eau s'ouvre d'ores et déjà et de plus en plus à une vision globale, intégrée et transversale des enjeux.

De plus de nombreux chercheurs ont déjà développé des outils théoriques pour penser la complexité de la gestion de l'eau. Nous pensons par exemple aux travaux de recherche sur le management adaptatif et l'apprentissage social (HUITEMA *et al.*, 2009 ; PAHL-WOSTL, 2007 ; PAHL-WOSTL *et al.*, 2007) ou à ceux concernant la synchronisation des systèmes et la connectivité (EDELENBOS *et al.*, 2013 ; TEISMAN et EDELENBOS, 2011).

Cependant (et ce sera le mot de la fin), n'oublions pas que ces pistes de solutions sont également le produit de notre bocal hydrique de pensées contemporain. Elles sont donc situées temporellement et spatialement et ne sont jamais que le reflet des façons de penser de notre époque...

Limites de notre travail et perspectives de recherche futures

Une piste d'amélioration pourrait consister dans un réagencement de la thèse visant une simplification et une systématisation plus poussée dans la présentation des résultats de recherche. Nous sommes en effet conscient de la densité du propos développé dans ce travail et de la complexité de la démarche méthodologique retenue qui lie et met en tension différents objectifs, différentes échelles d'analyse, différentes temporalités de recherche, différents matériaux scientifiques, différentes méthodes et qui mobilise également différentes écoles de pensées. Comme nous l'avons indiqué dans l'introduction générale de ce travail, cette complexité apparente s'explique à la fois par le choix d'une démarche abductive et par le jeu de contraintes associées à la réalisation d'une thèse CIFRE en collectivité territoriale. La démarche abductive a favorisé les pas de côté, l'exploration tous azimuts et la reconstruction théorique et *a posteriori* de la problématique et de l'hypothèse de recherche. Le cadre du contrat CIFRE nous a imposé la construction de la méthode ABAFAM qui était une commande initiale de notre employeur. Mais, ce cadre de recherche nous a également incité à travailler sur les indicateurs de performance, les règlements de service d'eau et sur la réforme territoriale, trois thématiques qui étaient au cœur de notre activité professionnelle. On peut ainsi voir dans ce travail, le résultat d'un processus de recherche hybride et exploratoire reposant sur des processus itératifs à plusieurs niveaux et construit par « quasi-reconstitution » à partir de notre pratique professionnelle quotidienne et des exigences de notre employeur.

Par ailleurs, le travail doctoral effectué dans cette thèse pourrait bénéficier de plusieurs prolongements afin d'approfondir certains aspects que nous avons peu ou pas traités en l'espèce.

De manière générale, il pourrait être intéressant d'approfondir notre cadre d'analyse en termes de résistances territorialisées. Une première voie de recherche consisterait à explorer les différentes utilisations du concept dans le monde scientifique anglo-saxon afin de mieux circonscrire et évaluer la capacité explicative du concept. En effet, nous n'avons que partiellement exploré ce concept qui bénéficie pourtant d'une littérature très riche en philosophie, en histoire ou en psychologie, autant de disciplines que nous avons peu sollicitées. Il serait également intéressant dans cette voie de recherche d'approfondir l'acception créatrice du concept de résistance. Il s'agirait de mieux comprendre les conditions qui font que parfois le phénomène de résistance favorise les comportements de conservation alors que d'autres fois il produit des transformations, des ripostes, de l'innovation, de l'émancipation voire des révolutions. Une seconde voie de recherche serait l'approfondissement de notre répertoire des facteurs de résistances territorialisées aux IAP. À ce sujet, notre répertoire relève largement à ce stade d'une démarche intuitive et exploratoire puisque celui-ci a été créé à partir de nos observations de terrain. Des recherches additionnelles pourraient consister à tester ce répertoire dans d'autres domaines d'action publique territoriale ou sur d'autres terrains de recherche. Dans la même lignée, il serait intéressant d'étudier dans une perspective historique et comparée les résistances territorialisées aux IAP. Nous pourrions ainsi comparer l'ampleur et les facteurs de résistances territorialisées dans l'histoire et par rapport à des types d'IAP différents. Il s'agissait d'ailleurs une ambition initiale du **chapitre 3** de notre thèse, mais que nous n'avons pas pu satisfaire du fait de l'insuffisance du matériau de recherche historique collecté.

Une autre perspective de prolongement intéressante de cette recherche pourrait être d'approfondir la caractérisation des différents profils territorialisés de services d'eau. À ce titre, il serait pertinent de continuer ce travail en mobilisant d'autres terrains de recherche à l'échelle du territoire national. Une perspective vivifiante consisterait à prolonger notre enquête dans une visée comparative en étudiant les modalités d'approvisionnement en eau potable des espaces côtiers et insulaires, d'outre-mer ou encore des territoires ruraux en marge (espaces forestiers, espaces faiblement peuplés ou peu accessibles). Il s'agirait de comprendre si des modes d'approvisionnement en eau s'éloignent du modèle marchand existent également sur ces territoires, mais également d'étudier l'incidence des lois de

réforme territoriale sur la gestion de l'eau dans ces territoires de marge. À l'échelon méso, un autre axe de recherche seyant pourrait consister dans la réalisation d'une étude comparative des restructurations de la gestion urbaine de l'eau à l'échelle des 22 Métropoles françaises dans le cadre de l'acte 3 de la décentralisation. Enfin, une dernière orientation qui nous stimulerait tout particulièrement (et même si elle s'éloigne un peu plus du contenu du présent travail) consisterait à analyser en détail les revendications territoriales de gestion de l'eau à l'échelle régionale dont l'exemple le plus marquant est actuellement celui de la Bretagne.

En dernier lieu et avant de mettre un point final à cette thèse, nous rappelons que des propositions plus précises de perspectives de recherche complémentaires ont été énoncées à la fin de chaque chapitre.

Table des figures

Figure 1. Déduction, induction et abduction.....	29
Figure 2. Organisation générale de la thèse	46
Figure 3. Les trois branches de résistances aux Instruments d'Action Publique.....	52
Figure 4. Articulations des concepts utilisés dans cette thèse.....	62
Figure 5. Le petit cycle de l'eau dans l'agglomération grenobloise.....	63
Figure 6. Les modes de gestion du service public d'eau potable	66
Figure 7. Proportions de la production communale en 2011.....	84
Figure 8. Prix du service de l'eau 2011 (€/m ³).....	89
Figure 1.1.1 : Les cinq dimensions d'un PAPH	104
Figure 1.1.2. Le bocal hydrique de pensées	107
Figure 1.1.3. : Les quatre types de technologies de pouvoir associées à un mode de gouvernamentalité.....	112
Figure 1.1.4 : Résumé de la grille de lecture du chapitre 1.....	117
Figure 1.2.1. Liens entre PAPH de modernisation et méthode ABAFAM	167
Figure 1.2.2. Cadre général de la méthode ABAFAM.....	169
Figure 1.2.3. Articulation des trois scénarios dans la méthode ABAFAM	186
Figure 1.2.4. Correspondance entre les « scénarios territorialisés » et le PAPH de modernisation.....	191
Figure 1.2.5. Facture mensuelle pour 120 m ³ - scénario 1 (eau + assainissement).....	198
Figure 1.2.6. Facture mensuelle pour 120 m ³ - scénario 2 (eau + assainissement).....	201
Figure 1.2.7. Facture mensuelle pour 120 m ³ - scénario 3 (eau + assainissement).....	204
Figure 1.2.8. Facture 2011 (TTC) par service en fonction de la consommation et des revenus des ménages par services (eau + assainissement).....	206
Figure 1.2.9. Facture mensuelle pour 120 m ³ – hypothèse mutualisée – horizon 2040	208
Figure 1.2.10. Acceptabilité des factures TTC (en fonction du revenu des ménages) – hypothèse d'un service mutualisé – horizon 2040	209
Figure 2.2.1. Architecture institutionnelle du nouveau modèle de régulation des industries de réseau.....	233
Figure 2.2.2 : Répartition des indicateurs sur la base de l'indice de comparaison.....	250
Figure 2.2.3 : Distribution de l'indice de comparaison pour la catégorie écart	252
Figure 2.2.4 : Distribution des résistances par non-enseignement par indicateurs de performance, en % du nombre de services concernés	254
Figure 2.2.5 : Nombre de types de résistance par service.....	255
Figure 2.2.6 : Fréquence des types de résistance.....	256
Figure 2.3.1. Nombre de clauses abusives par RS.....	288
Figure 3.2.1 : L'approvisionnement en eau jusqu'au XIX ^e siècle	358
Figure 3.2.2 : La fontaine du Lion à Grenoble, en rive droite de l'Isère	360
Figure 3.2.3 : L'approvisionnement en eau à Grenoble au cours du XIX ^e siècle.....	378
Figure 3.2.4 : L'approvisionnement en eau dans la région urbaine de Grenoble au cours du XIX ^e siècle	386
Figure 3.2.5. Approche systémique dynamique de la gestion de l'eau dans l'agglomération grenobloise jusqu'aux années 1920.	390
Figure 3.2.6 : L'approvisionnement en eau de la ville de Grenoble et de son agglomération des origines de la cité jusqu'aux années 1920	392
Figure 3.3.1 : L'approvisionnement en eau à Grenoble des années 1920 à 1955.....	411
Figure 3.3.2 : L'approvisionnement en eau dans l'agglomération des 1920 à la Seconde Guerre Mondiale.....	418
Figure 3.3.3 : L'approvisionnement en eau de l'agglomération grenobloise entre 1945 et 1955	427
Figure 3.3.4 : L'approvisionnement en eau à Grenoble pendant la période Michallon-Dubedout.....	440
Figure 3.3.5 : Le plan du réseau d'alimentation des communes du SIERG, 1958	444
Figure 3.3.6 : Le développement du SIERG de 1955 à 1982.....	454
Figure 3.3.7 : Les projets hydriques communaux de 1955 à 1982.....	462
Figure 3.3.8. Approche systémique dynamique de la gestion de l'eau dans l'agglomération grenobloise des années 1920 aux années 1980.....	465
Figure 3.3.9 : L'approvisionnement en eau de la ville de Grenoble et de son agglomération des années 1920 aux années 1980	467
Figure 4.2.1. Les dimensions d'analyse de l'innovation sociale.....	491
Figure 4.2.2. Schéma simplifié des interconnexions entre le SIERG et la REG à la fin des années 2000.	517
Figure 4.2.3. Approche systémique dynamique de la gestion de l'eau dans l'agglomération grenobloise des années 1980 aux années 2010.....	541

Table des cartes

<i>Carte 1. Les services publics producteurs et distributeurs d'eau du périmètre étudié (situation existante jusqu'au 31 décembre 2014).</i>	70
<i>Carte 2. Carte IGN topographique de la région urbaine de Grenoble</i>	71
<i>Carte 3. Achat et production d'eau par commune de l'agglomération grenobloise en 2014</i>	74
<i>Carte 4. Démographie de l'agglomération grenobloise</i>	75
<i>Carte 5. Tendances politiques des communes de l'agglomération grenobloise (1995-2001)</i>	77
<i>Carte 6. Tendances politiques des communes de l'agglomération grenobloise (2014-2020)</i>	78
<i>Carte 7. Carte en anamorphose : surface des communes proportionnelles aux consommations d'eau 2009</i>	81
<i>Carte 8. Espaces et scores de précarité de l'agglomération grenobloise</i>	82
<i>Carte 9. Linéaire total (adduction + distribution) des réseaux d'eau potable de l'agglomération grenobloise en 2011</i>	85
<i>Carte 10 : Nombre d'abonnés par service d'eau potable en 2011 dans l'agglomération grenobloise</i>	86
<i>Carte 11 : Nombre d'Équivalents Temps Plein (ETP) au sein des services de distribution d'eau de l'agglomération grenobloise en 2011</i>	87
<i>Carte 12. Modes de gestion des services d'eau potable dans l'agglomération grenobloise</i>	88
<i>Carte 2.2.1 : Carte des six réseaux d'un service d'eau potable de l'agglomération grenobloise</i>	262
<i>Carte 3.2.1 : le « Y » grenoblois</i>	350
<i>Carte 3.2.2 : Plan de Grenoble en 1692 indiquant l'emplacement de la source Saint-Jean</i>	354
<i>Carte 3.2.3. Les formes de solidarité hydriques dans l'agglomération grenobloise au début du XIXe siècle</i>	357
<i>Carte 3.2.4 : Plan du projet Bergès-Caron, tracé représenté par les flèches rouges et du projet Déprez, tracé représenté par les flèches vertes</i>	367
<i>Carte 3.2.5. Les formes de solidarité hydriques de l'agglomération grenobloise dans les années 1920</i>	391
<i>Carte 3.3.1 : Les syndicats d'eau dans la vallée du Grésivaudan dans les années 1930</i>	413
<i>Carte 3.3.2. Les formes de solidarité hydriques dans l'agglomération grenobloise dans les années 1950</i>	424
<i>Carte 3.3.3. La ressource de secours du SIERG de l'Eau d'Olle à Oz-en-Oisans</i>	449
<i>Carte 3.3.4. Alimentation en eau potable de l'agglomération grenobloise en 1967-1968</i>	457
<i>Carte 4.1.1. Les intercommunalités en Isère au 1er janvier 2017</i>	480
<i>Carte 4.1.2. Les intercommunalités dans le Finistère au 1er janvier 2017</i>	481
<i>Carte 4.1.3. Les intercommunalités en Ille-et-Vilaine au 1er janvier 2017</i>	482
<i>Carte 4.2.1. Le réseau d'adduction du SIERG en 2010</i>	521
<i>Carte 4.3.1. Structuration des EPCI à fiscalité propre de l'agglomération grenobloise au 1er janvier 2013</i>	567
<i>Carte 4.3.2. Structuration des EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2015</i>	580
<i>Carte 4.3.3. Les modes de gestion des services d'eau de l'agglomération grenobloise en 2014</i>	599
<i>Carte 4.3.4. Les modes de gestion des services d'eau de l'agglomération grenobloise en 2017</i>	600
<i>Carte 4.4.1. Les collectivités actionnaires de la SPL Eau du Ponant en 2016</i>	608
<i>Carte 4.4.2. La structuration des EPCI à fiscalité propre du Finistère en 2016</i>	610
<i>Carte 4.4.3. Le périmètre administratif de Brest Métropole</i>	610
<i>Carte 4.4.4. Le périmètre administratif de Rennes Métropole depuis 2015</i>	615
<i>Carte 4.4.5. Les modes de gestion de l'eau dans l'agglomération rennaise en 2015</i>	616
<i>Carte 4.4.6. L'alimentation en eau potable de l'agglomération de Rennes en 2011</i>	618

Table des tableaux

Tableau 1. Répartition du temps de travail durant la poursuite de la thèse	21
Tableau 2. Les quatre résultats principaux de la thèse.....	41
Tableau 3. Méthodologie générale de la thèse.....	47
Tableau 4. Ressources hydriques locales provenant de sources en 2012.....	84
Tableau 1.1.1. Les caractéristiques de la gouvernamentalité néolibérale appliquée au secteur de l'eau	115
Tableau 1.1.2. Origine des documents étudiés dans le cadre de l'analyse de la documentation récoltées au FME et FAME en 2012.....	125
Tableau 1.1.3. Description des principales normes juridiques fondant le PAPH de modernisation	150
Tableau 1.2.1. Modalités de collecte des données utilisées	170
Tableau 1.2.2. Définitions des types de réunions organisées	171
Tableau 1.2.3. Détail des réunions et entretiens menés dans le cadre de la méthode ABAFAM	173
Tableau 1.2.4. Principales limites concernant la méthodologie utilisée	175
Tableau 1.2.5. Variables prises en compte dans l'analyse de la modernisation future	183
Tableau 1.2.6. Présentation des 3 'scenarios territorialisés' retenus	192
Tableau 1.2.7. Classification de la modernisation future des services	207
Tableau 2.1.1 : Résistances et temporalité.....	228
Tableau 2.1.2 : Critères du répertoire	230
Tableau 2.2.1 : Détail des réunions et entretiens menés dans le cadre de la recherche sur les IP	247
Tableau 2.2.2 : Répartition des indicateurs sur la base de l'indice de comparaison	249
Tableau 2.3.1. Principaux textes instituant une relation consumériste dans le secteur de l'eau potable.....	271
Tableau 2.3.2. Caractéristiques principales des services et des règlements de service étudiés	279
Tableau 2.3.3. Détail des réunions du groupe de travail RS	281
Tableau 2.3.4. Clauses abusives retenues pour l'analyse	284
Tableau 2.3.5. Présentation des différentes catégories de clauses abusives.....	287
Tableau 2.3.6 : Date d'adoption des RS sur le périmètre étudié et nombre de clauses abusives recensées	289
Tableau 2.3.7. Résultats de l'analyse des spécificités lexicales concernant l'utilisation d'un vocabulaire idéal typique d'une relation consumériste	300
Tableau 3.1.1. Design de recherche concernant l'histoire des formes d'approvisionnement en eau	330
Tableau 3.1.2. Technologies de pouvoir attachés au PAPH de type biopouvoir	333
Tableau 3.1.3. Technologies de pouvoir attachées à la gouvernamentalité libérale de type 'laisser-faire'.....	334
Tableau 3.1.4. Technologies de pouvoir attachées à la gouvernamentalité libérale de type 'interventionniste'	335
Tableau 3.2.1 : Caractérisation du PAPH d'équipement du XIX ^{ème} siècle aux années 1920.....	347
Tableau 3.2.2 : Détail du PAPH d'équipement	348
Tableau 3.3.1 : Caractérisation du PAPH de généralisation des années 1920 aux années 1980.....	397
Tableau 3.3.2 : Détail du PAPH de généralisation.....	398
Tableau 3.3.3 Détail des actions du programme de mesures de restriction de 1922	404
Tableau 4.1.1. Sources d'information mobilisées pour le chapitre 4.....	493
Tableau 4.4.1. Comparaison de la forme traditionnelle et de la forme Société Publique Locale pour la gestion des services d'eau	629
Tableau 4.4.2. Comparaison de l'organisation des services d'eau des agglomérations étudiées avant et après l'adoption de la forme SPL	630
Tableau A.8.1 - Evolution du nombre de syndicats d'eau en France.....	750
Tableau A.11.1. Gestion de la ressource en eau et indicateurs de performance (données 2011)	754
Tableau A.11.2. Aspects sociaux et indicateurs de performance (données 2011)	754
Tableau A.11.3. Aspects économiques et indicateurs de performance (données 2011)	754
Tableau A.12.1. Synthèse de l'acceptabilité des factures par rapport au seuil de 3% des revenus en 2020 – hypothèse fragmentée.....	755
Tableau A.12.2. - Synthèse de l'acceptabilité des factures par rapport au seuil de 3% des revenus en 2030 – hypothèse fragmentée.....	755
Tableau A.12.3. Synthèse de l'acceptabilité des factures par rapport au seuil de 3% des revenus en 2040 – hypothèse fragmentée.....	756

Bibliographie

AD ISERE DRAC ROMANCHE. *Genèse de la solidarité contre l'inondation* [En ligne], 2011a [consulté le 25/03/2016]. Disponible à l'adresse : <http://www.isere-drac-romanche.fr/?Les-digues-au-fil-des-siecles>

AD ISERE DRAC ROMANCHE. *Le roman du Drac* [En ligne], 2011b [consulté le 25/03/2016]. Disponible à l'adresse : <http://www.isere-drac-romanche.fr/?Le-roman-du-Drac>

ADAM, G., REYNAUD, J.-D. *Conflits du travail et changement social*. Paris : PUF, 1978, 389 p. ISBN : 115-FRF.

AESN. *Analyse économique de la récupération des coûts, rapport pour l'Agence de l'Eau Seine Normandie*, DEPEE. 2002, 51 p.

AGGERI, F. Les régimes de gouvernementalité dans le domaine de l'environnement. In : HATCHUEL, A. et al. (dir.). *Gouvernement, organisation et gestion : l'héritage de Michel Foucault*. Laval : Presses universitaires de Laval, 2005, p.431-464. ISBN : 2-7637-8227-2.

AGGERI, F., LABATUT, J. Une généalogie des approches par les instruments. In : HALPERN, C. et al. (dir.). *L'instrumentation de l'action publique*. Paris : Sciences Po. Les Presses, 2014, 520 p. coll : Gouvernances. ISBN : 978-2-7246-1456-5.

AGHION, P., HOLDEN, R. Incomplete contracts and the theory of the firm : what have we learned over the past 25 years ? *The Journal of Economic Perspectives*. 2011, vol.2, n°25, p.181-197.

ALEGRE, H. Performance indicators for water supply systems. Current trends and on-going projects. In : CABRERA, E., GARCIA-SERRA, J. (dir.), *Drought management planning in water supply systems*. 1999, vol.32, p. 148-178. DOI : 10.1007/978-94-017-1297-2-7.

ALEGRE, H., BAPTISTA, J.-M. (dir.). *Workshop Performance Indicators for Transmission and Distribution Systems*. Lisbonne : International Water Association. 1997.

ALEGRE, H., SALGADO, M. Les outils pour l'amélioration de la performance des services d'eau de l'IWA. In : ROCHE, P.-A. et al. (dir.) *Améliorer la performance des services publics d'eau et d'assainissement*. Paris : ASTEE. 2011, p. 58-62.

ALEGRE, H. et al. *Performance indicators for water supply services. Third edition*. 2016, 312 p. ISBN : 9-78178040-632-9.

ALEXANDRE, O. *Le territoire hydraulique : la construction d'un métaterritoire pour la régulation de l'eau au Tensift (Maroc) et en Rhône-Alpes (France)*. Thèse de doctorat : Géographie. Grenoble : Institut de Géographie Alpine, Université Joseph Fourier, 2004, 503 p.

ALLIOT, M. *Le droit et le service public au miroir de l'anthropologie. Textes choisis par Camille KUYU*. Paris : Karthala, 2003, 400 p. ISBN : 2-84586-403-5.

AMAR, J. Plaidoyer en faveur de la soumission des services publics administratifs au droit de la consommation. *Contrats, concurrence, consommation*. 2002, n° 2, p.13.

AMAR, J. *De l'usager au consommateur de service public*. Thèse de doctorat : Droit privé. Paris : Université Paris-Dauphine, 1999, 600 p.

AMIN, A., THRIFT, N. *Reimagining the Urban*. Cambridge : Blackwell, 2002, 184 p. ISBN : 0-7456-2413-8.

AMORE, R. *La métropolisation de l'action publique à l'épreuve des réalités territoriales. Entre renouvellement, dysfonctionnement et nouveaux défis : le cas de l'agglomération grenobloise*. Mémoire de Master réalisé dans le cadre du séminaire « Les mutations de l'action publique ». Grenoble : Sciences Po Grenoble, 2015, 129 p.

ANGEON, V. L'explicitation du rôle des relations sociales dans les mécanismes de développement territorial. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*. 2008, vol.2, p. 237-250.

ANGEON V., CALLOIS, J.-M. Capital social et dynamiques de développement territorial : l'exemple de deux territoires ruraux français. *Espaces et sociétés* [En ligne], 2006, vol.2, n°124-125, p.55-71 [consulté le 07/11/2012]. DOI : 10.3917/esp.124.0055. Disponible à l'adresse : <http://www.cairn.info/gate3.inist.fr/revue-espaces-et-societes-2006-1-page-55.htm>

ANSALONI, M., TOURNAY, V. Les instruments de résistance comme composants transitoires et évolutifs de l'intégration européenne : l'exemple de la Politique agricole commune. *Quaderni* [En ligne], 2013, n° 80 [consulté le 12 août 2015]. Disponible à l'adresse : <http://quaderni.revues.org/671>

ANTHEAUME, B., GIRAUT, F. (dir.). *Le territoire est mort. Vive les territoires! Une (re)fabrication au nom du développement*. Paris : IRD. 2005, 384 p. ISBN : 2-7099-1574-X.

ANTONIOLI, B. FILIPINI, M. The use of a variable cost function in the regulation of the Italian water industry. *Utilities Policy*, 2001, n°10, p.181-187.

AOKI, M. Institutions as cognitive media between strategic interactions and individual beliefs. *Journal of Economic Behavior & Organization*. 2011, vol.79, n°1, p.20-34.

ARCHIVES MUNICIPALES ET METROPOLITAINES DE GRENOBLE (AMG). *Délibérations du conseil municipal de Grenoble*, séance du 15 mai 1882, non paginé.

AUBY, J.-M., DUCOS-ADER, R. *Grands services publics et entreprises nationales*. Paris : PUF, 1969, Tome 1, 376 p.

AVENIER, M.-J., NOURRY, L. Sciences of the artificial and knowledge production : the crucial rôle of intervention research in management sciences. *Design Issues*, 1999, n° 15, vol.2, p.55-70.

AVRILLIER, R. L'intérêt d'un retour à une vraie gestion publique de l'eau. In : PECQUEUR, B., BROCHET, A. (dir.). *Le service public d'eau potable et la fabrique des*

territoires. Paris : L'Harmattan. 2013, p.167-184. coll : La Librairie des Humanités. ISBN : 978-2-343-02154-6.

AVRILLIER, R., DESCAMPS, P. *Le système Carignon*. Paris : La Découverte. 1995, 368 p. coll : Enquêtes. ISBN : 2-7071-2440-0.

AYDALOT, P. Réalités et illusions de l'économie locale. *Autrement*. 1983, vol.47, n°83, p.208-216.

BACHELARD, G. *L'eau et les rêves. Essai sur l'imagination de la matière*. Paris : José Corti, 1942, 268 p. ISBN : 2-7143-0334-X.

BADIOU, A. *Abrégé de métapolitique*. Paris : Éditions du Seuil, 1998, 166 p. coll : L'ordre philosophique. ISBN : 2-02-034887-X.

BAJARI, P., TADELIS, S. Incentives versus transaction costs : a theory of procurement contracts. *RAND Journal of Economics*. 2001, vol.32, n°3, p.387-407.

BAKKER, K. Neoliberal versus postneoliberal water : geographies of privatization and resistance. *Annals of the Association of American Geographers*. 2013, 1.2, vol.103, p.253-260 DOI : 10.1080/00045608.2013.756246

BAKKER, K. *Privatizing water : governance failure and the world's urban water crisis*. Ithaca, New-York : Cornell University Press, 2010, 303 p. ISBN : 978-0-8014-7464-4.

BAKKER, K. Participation du secteur privé à la gestion des services des eaux : tendances récentes et débats dans les pays en voie de développement. *Espaces et sociétés*. 2009, vol. 4, n° 139, p. 91-105.

BAKKER, K. The ambiguity of community : debating alternatives to private-sector provision of urban water supply. *Water alternatives*. 2008, vol.1, n°2, p. 236-252.

BAKKER, K. The « commons » versus the « commodity » : alter-globalization, anti-privatization and the Human right to water in the global south. *Antipode*. 2007, p. 430-455.

BAKKER, K. *An uncooperative commodity : privatizing water in England and Wales*. Oxford : Oxford University Press, 2003a, 248 p. coll : Oxford geographical and environmental studies series. ISBN : 978-0199253654.

BAKKER, K. Du public au privé au...mutuel? La restructuration du secteur de l'eau en Angleterre et au Pays de Galles. *Flux*. 2003b, vol. 2-3, n° 52, p.87-99.

BALATE, E., MENETREY, S. Des magistratures économiques à la régulation judiciaire. *Revue internationale de droit économique*. 2013, vol 4, T.XXVII, p.533-543. DOI : 10.3917/ride.274.0533.

BARBIER, R. Le modèle institutionnel de l'eau potable au défi de sa durabilité : enjeux, acteurs et dynamiques de rationalisation en France métropolitaine. *Politiques et Management public*. 2015, vol.32, n°2, p. 129-145. DOI : 10.3166/pmp.32.129-145 ?

BARBIER, R. Quand le public prend ses distances avec la participation. Tropiques de l'ironie ordinaire. *Natures Sciences Sociétés* [En ligne], 2005, n° 3, vol.13, p.258-265 [consulté le 08 octobre 2012]. Disponible à l'adresse : <http://www.cairn.info/gate3.inist.fr/revue-natures-sciences-societes-2005-3-page-258.htm>

BARBIER, R., BEDU, C. Focus : un essai de mise en politique de l'eau potable : l'atelier citoyen Dem'eau. *Sciences Eaux et Territoires*. 2013, vol.1, n°10, p.52-55.

BARBIER, R., LARRUE, C. Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape. *Participations*, 2011, n°1, p.67-104.

BARBIER, R., ROUSSARY, A. (dir.). *Les territoires de l'eau potable. Chronique d'une transformation silencieuse (1970-2015)*. Versailles : Éditions Quae, 2016, 141 p. ISBN : 978-2-7592-2498-2.

BARBIER, R. et al. Science réglementaire et démocratie technique. Réflexion à partir de la gestion des pénuries d'eau. *Natures, Sciences et Sociétés*. 2010, vol.18, n°1, p.14-23.

BARBIER, R. et al., HELLIER, E. Reconstitutions territoriales de la gestion de l'eau destinée à la consommation humaine : un essai de prospective. In : PECQUEUR, B., BROCHET, A. (dir.). *Le service public d'eau potable et la fabrique des territoires*. Paris : L'Harmattan. 2013, p.367-379. coll : La Librairie des Humanités. ISBN : 978-2-343-02154-6.

BARET-BOURGOIN, E. Politiques urbaines et accès à l'eau dans la cité : la révolution des eaux à Grenoble à la fin du XIX^e siècle. *Le Mouvement Social* [En ligne], 2005, vol.4, n°213, p. 9-29 [consulté le 27/08/2015]. DOI : 10.3917/lms.213.0009. Disponible à l'adresse : <http://www.cairn.info/revue-le-mouvement-social-2005-4-page-9.htm>

BARLES, S. Les villes transformées par la santé, XVIII^e-XX^e siècles. *Les Tribunes de la santé* [En ligne], 2011, vol. 4, n° 33, p. 31-37 [consulté le 22/08/2015]. DOI : 10.3917/seve.033.0031. Disponible à l'adresse : <http://www.cairn.info/revue-les-tribunes-de-la-sante-2011-4-page-31.htm>

BARON, C., PEYROUX, E. Services urbains et néolibéralisme. Approches théoriques et enjeux de développement. Regards croisés sur deux terrains contrastés. (Burkina Faso, Afrique du Sud). *Cahiers d'études africaines* [En ligne], 2011, n°202-203, p. 369-393 [consulté le 03/11/2016]. Disponible à l'adresse : <http://www.cairn.info/gate3.inist.fr/revue-cahiers-d-etudes-africaines-2011-2-page-369.htm>

BARRAQUE, B. Effets redistributifs de la tarification progressive : le cas d'une ville moyenne. *Techniques, Sciences, Méthodes*. 2016, n°5, p.77-82.

BARRAQUE, B. La gestion de l'eau en crise ? *Les Grands Dossiers des Sciences Humaines* [En ligne], 2015, n°40, p.16-16 [consulté le 10/02/2016]. Disponible à l'adresse : <http://www.cairn.info/magazine-les-grands-dossiers-des-sciences-humaines-2015-9-page-16.htm>

BARRAQUE, B. Pour une histoire des services d'eau et d'assainissement en Europe et en Amérique du Nord. *Flux* [En ligne], 2014, vol.3, n°97-98, p.4-15 [consulté le 10/02/2016]. Disponible à l'adresse : <http://www.cairn.info/revue-flux-2014-3-page-4.htm>

BARRAQUE, B. Introduction. In : BARRAQUE, B. (dir.). *Urban Water conflicts*. UNESCO, 2012, p. XXXI. ISBN : 978-92-3-104121-1.

BARRAQUE, B. *L'eau : quand l'or bleu n'est qu'un bien public impur... (oui, mais de quel type ?)* [En ligne]. In : Journée du 23 octobre 2012. École Normale Supérieure de Paris [consulté le 18/03/2013]. Disponible à l'adresse : <http://www.environnement.ens.fr/IMG/Pr%C3%A9sentation%20Barraqu%C3%A9%20121023.pdf>

BARRAQUE, B. Les trois génies de l'eau. In : BARRAQUE, B., ROCHE, P.-A. (dir.). *Peurs et plaisirs de l'eau*. Paris : Hermann, 2010, p.327-349. ISBN : 978-2-7056-8050-3.

BARRAQUE, B. *Présentation du projet Eau et 3^E. La performance des services d'eau à long terme : l'apport de la durabilité* [En ligne], 2009 [consulté le 20/03/2013]. Disponible à l'adresse : https://f.hypotheses.org/wpcontent/blogs.dir/146/files/2009/09/Pr%C3%A9sentation_EAU3E.pdf

BARRAQUE, B. *Eau et gaz à tous les étages : comment les Européens l'ont eu, et comment le Tiers-Monde pourrait l'avoir ?* In : Séminaire IDDRI, Accès aux services essentiels dans les PED, 14 janvier 2005, Paris.

BARRAQUE, B. *Normes et qualité de l'eau : histoire et prospective*. In : 15^e journée scientifique de l'environnement usages de l'eau : synergies et conflits, 10-11 mai 2004, Créteil, CIREC/CNRS, AgroParisTech.

BARRAQUE, B. Les enjeux de la Directive Cadre sur l'Eau de l'Union européenne. *Flux*. 2001, vol.4, n°46, p. 70-75.

BARRAQUE, B. *Dossier CNRS. L'eau douce. Une ressource précieuse*. [En ligne], 2000a [consulté le 10/01/2014]. Disponible à l'adresse : <http://www.cnrs.fr/cw/dossiers/douseau>

BARRAQUE, B. Les demandes en eau en Catalogne : perspective européenne sur le projet d'aqueduc Rhône-Barcelone. *Revue d'économie Méridionale*. 2000b, vol.48, n° 191, p. 357-370.

BARRAQUE, B., ISNARD, L. Des 3 génies de l'eau aux 3 E du développement durable. In : PECQUEUR, B., BROCHET, A. (dir.) *Le service public d'eau potable et la fabrique des territoires*. Paris : L'Harmattan, 2013, p.269-276. coll : la Librairie des Humanités. ISBN : 978-2-343-02154-6.

BARRAQUE, B., VIAVATTENE, C. Eau des Villes et Eau des Champs. *Économie rurale*. 2009, n°310, p.5-21.

BARRAQUE, B. *et al.* Baisse des consommations d'eau potable et développement durable. *Responsabilité et Environnement* [En ligne], 2011, vol.3, n°63, p.102-108 [consulté le 02/11/2016]. DOI : 10.3917/re.063.0102. Disponible à l'adresse : <http://www.cairn.info/revue-responsabilite-et-environnement1-2011-3-page-102.htm>

BARRAQUE, B. *et al.* *Phase 2 report on France : Sustainability of the water service industry, chapter II on Amiens*. 1997, EU DG Research.

BAUBY, P. *Eau, Assainissement et Loi NOTRe : le changement c'est maintenant* [En ligne]. Fondation Jean Jaurès. 2016a [consulté le 10/10/2016]. Disponible à l'adresse : <https://jean-jaures.org/nos-productions/eau-assainissement-et-loi-notre-le-changement-c-est-maintenant>

BAUBY, P. *Réforme territoriale et gestion de l'eau : co-produire le changement*. In : Séminaire de la Communauté de l'Eau de la région urbaine de Grenoble, les effets des changements d'échelles sur la gouvernance de l'eau dans le cadre des lois de réforme territoriale en cours [En ligne], 3 mars 2016b [consulté le 03/11/2016]. CNFPT de Saint-Martin-d'Hères. Disponible à l'adresse : <http://c-eau-region-grenoble.org/wp-content/uploads/2015/03/Confe%CC%81rence-3-mars-C-eau-.pdf>

BAUBY, P., SIMILIE, M.-M. Quelle européanisation du service public de l'eau? In : PECQUEUR, B., BROCHET, A. (dir.), *Le service public d'eau potable et la fabrique des territoires*. Paris : L'Harmattan, 2013, p.97-106. coll : la Librairie des Humanités. ISBN : 978-2-343-02154-6.

BAULEY, P.-J., GUITENNY, C. Le « local » à l'heure de la réforme territoriale. *L'information géographique*. 2010, n° 4, vol.74, p.8-16. DOI : 10.3917/lig.744.0008.

BAUMOL, W. Contestable markets: an uprising in the theory of industry structure. *American Economic Review*. 1982, vol.72, n°1, p.1-15.

BEAUMONT-MAILLET, L. *L'eau à Paris*. Paris : Hazan, 1991, 261 p. ISBN : 28-502-525-30.

BECATTINI, G. *Industrial districts : a new approach to industrial change*. Northampton, MA : Edward Elgar, 2004, 199 p. ISBN : 1-8437-6325-7.

BECERRA, S., ROUSSARY, A. Gérer la vulnérabilité de l'eau potable : une action publique désengagée? *Nature Sciences Sociétés*. 2008, n°16, p.220-231.

BEDOUCHA, G. *L'eau, l'amie du puissant : une communauté oasienne du sud tunisien*. Paris, Montreux : archives contemporaines. 1987, 427 p. coll : Ordres sociaux ISBN : 2-88124-187-5.

BEDU, C. *Quand une citadelle technique se (sou)met à « l'impératif délibératif »*. Récit et analyse pragmatique d'une procédure de type « mini public » dans le domaine de l'eau potable. Thèse de doctorat : sociologie. Strasbourg : Université de Strasbourg, 2010, 566 p.

BEITONE, A. Biens publics, biens collectifs, Pour tenter d'en finir avec une confusion de vocabulaire. *Revue du MAUSS* [En ligne], 2014 [consulté le 13/02/2016]. Disponible à l'adresse : <http://www.journaldumauss.net/?Biens-publics-biens-collectifs>

BELANGER, J., THUDEROZ, C. Le répertoire de l'opposition au travail. *Revue française de sociologie* [En ligne], 2010, Vol.51, p.427-460 [consulté le 02/11/2014]. Disponible à l'adresse : <http://www.cairn.info/revue-francaise-de-sociologie-2010-3-page-427.htm>

BENKO, G., LIPIETZ, A. (dir.) *La richesse des régions. La nouvelle géographie socio-économique*. Paris : PUF, 2000, 565 p. ISBN : 2-130-504-612.

BERGEN, V. *Résistances philosophiques*. Paris : PUF, 2009. 151 p. ISBN : 978-2-13-057448-4.

BEROUJON, F. *L'application du droit de la consommation aux gestionnaires de services publics : éléments de réflexion sur l'évolution du droit des services publics*. Thèse de doctorat : Droit. Grenoble : Université Pierre Mendès France, 2005, 530 p.

BHATTACHARYYA, A. et al. An Examination of the Effect of Ownership on the Relative Efficiency of Public and Private Water Utilities. *Land Economics*. 1994, vol.70, n°2, p.197-209.

BILLET, J. Un centenaire en bonne santé : le captage des eaux de Rochefort et l'approvisionnement en eau potable de Grenoble. *Bulletin de l'Académie Delphinale*. 1986, n°6, p.117-122.

BIPE. *Analyse des services d'eau et d'assainissement de huit capitales européennes au regard du développement durable, rapport du BIPE* [En ligne]. Paris, 2006, 102 p. [consulté le 03/11/2016]. Disponible à l'adresse : http://infeau.venelles.free.fr/documents/rapport_eau_dd.pdf

BISWAS, A-K. Integrated water Resources Management : is it working ? *International Journal of Water Resources Development*. 2008, n° 24, vol.1, p.5-22.

BLANCHON, D., GRAEFE, O. La radical *political ecology* de l'eau à Karthoum. Une approche théorique au-delà de l'étude de cas. *L'espace géographique*. 2012, vol.1, T.41, p.35-50. DOI : 10.3917/eg.411.0035

BLEUZE, C. Le recouvrement des coûts des services publics d'eau potable et d'assainissement des bassins Rhône-Méditerranée et Corse : Valorisation du patrimoine, besoins en renouvellement et appréciation de la durabilité économique des services, mémoire de master, Nanterre, Université Paris Ouest [En ligne], 2010 [consulté le 02/11/2014]. Disponible à l'adresse : http://eau3e.hypotheses.org/files/2010/11/M%C3%A9moire_Camille_Bleuze_version_finale.pdf

BLOCH, D., LAJARGE, R. (dir.). *Grenoble, le pari de la Métropole*. Fontaine : Presses universitaires de Grenoble. 2015, 252 p. ISBN : 978-2-7061-2490-7.

BOCQUET, D. Les réseaux d'infrastructures urbaines au miroir de l'histoire : acquis et perspectives. *Flux* [En ligne], 2006, vol.3, n°63, p.6-16 [consulté le 13/09/2011]. Disponible à l'adresse : <http://www.cairn.info/revue-flux-2006-3-page-6.htm>

BOELENS, R. Cultural Politics and the hydrosocial cycle : Water, power and identity in Andean highlands. *Geoforum*, 2013. DOI : <http://dx.doi.org/10.1016/j.geoforum.2013.02.008>

BOISSEAUX, S. et al. *Penser la territorialité des changements d'échelle*. In : 5^e Congrès francophone des Associations Francophones de Science Politique, Avril 2011, Bruxelles (Belgique).

BOLLIER, D. *La renaissance des communs : pour une société de coopération et de partage*. Paris : C-L. Meyer. 2014, 191 p. Dossier pour un débat. ISBN : 978-2-84377-182-8.

BOLOGNESI, T. Analyse structurelle des systèmes hydriques urbains en Europe : aspects organisationnels et défis patrimoniaux. *Revue d'économie industrielle*. 2014a, n°147, p. 51-86.

BOLOGNESI, T. The results of modernizing network industries. The case of urban water services in Europe. *Competition and Regulation in Network Industries*. 2014b, vol.15, n° 4, p. 371-398.

BOLOGNESI, T. *Modernisation et soutenabilité des systèmes hydriques urbains en Europe : une approche néoinstitutionnaliste des régimes de ressources*. Thèse de doctorat : économie. Grenoble : Université de Grenoble, 2013, 423 p.

BOLTANSKI, L. *De la critique. Précis de sociologie de l'émancipation*. Paris : Gallimard, 2009. 294 p. ISBN : 978-2-07-012656-9.

BONNET-BEAUGRAND, F. et al. Hyper concurrence et économie des contrats dans les services d'eau et d'assainissement délégués. In : PECQUEUR, B., BROCHET, A. (dir.). *Le service public d'eau potable et la fabrique des territoires*. 2013, p.301-310. coll : la Librairie des Humanités. ISBN : 978-2-343-02154-6.

BORRAZ, O. Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale. In : BALME, R. et al. (dir.). *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*. Paris : Presses de Sciences Po, 1999, p.77-110. ISBN : 2-7246-0769-4.

BORRAZ, O., LONCLE-MORICEAU, P. Action publique et matrices institutionnelles, les politiques locales de lutte contre le sida. *Revue française de sociologie*. 2000, vol. IXL, p.37-60.

BORTOLOTTI, B. et al. Reluctant regulation. *Journal of Comparative Economics*. 2013, vol.3, p.804-828.

BORTOLLOTTI, B. et al. Capital structure and regulation : Do Ownership and Regulatory Independence Matter ? *Journal of Economics and Management Strategy*. 2011, vol.2, n°20, p.517-564.

BORZAKIAN, M. Bureaucratisation de la recherche et confusion entre chercheur et expert. *EspacesTemps.net* [En ligne], 2014 [consulté le 04/12/2016]. Disponible à l'adresse : <http://www.espacestemp.net/articles/bureaucratisation-de-la-recherche>

BÖRZEL T-A. Towards convergence in Europe ? Institutional adaptation to europeanization in Germany and Spain. *Journal of Common Market Studies*, n°37, vol.4, p.573-596.

BÖRZEL T-A., RISSE, T. When Europe hits home. Europeanization and domestic change. *European Integration online Papers* [En ligne], 2000, vol.4, n°15 [consulté le 24/09/2014]. Disponible à l'adresse : <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>

BOTTASSO, A., CONTI, M. Cost Inefficiency in the English and Welsh Water Industry : and Heteroskedastic Stochastic Cost Frontier Approach, *discussion paper* [En ligne], Université de Gênes, Italie, 2003 [consulté le 18/10/2015]. Disponible à l'adresse : <http://www.essex.ac.uk/economics/discussion-papers/papers-text/dp573.pdf>

BOUCASSE, H. et al. Analyse économique des coûts des services d'eau potable et qualité des prestations offertes aux usagers. *Revue d'économie industrielle*, 2008, n°122, p.7-26.

BOUCHARD, M.-J., et al. Base de données sur les études de cas en innovation sociale produites dans le cadre des activités du CRISES. Présentation générale et manuel de codification. *Les cahiers du CRISES*. 2016, n°ET1602., 214 p. coll. Études théoriques et méthodologiques.

BOULEAU, G. The co-production of science and waterscapes : The case of the Seine and the Rhône Rivers, France. *Geoforum*. 2014, vol.57, p.248-257. DOI : <http://dx.doi.org/10.1016/j.geoforum.2013.01.009>

BOULEAU, G., FERNANDEZ, S. Trois grands fleuves, trois représentations scientifiques. In : GAUTIER, D., BENJAMINSEN, T. (dir.). *Environnement, discours et pouvoir. L'approche Political ecology*. Paris : Quae, 2012, p.201-217. coll : Update Sciences and Technologies. ISBN : 978-2-7592-1818-9.

BOULEAU, G. et al. Patrimoines à réapprécier. In : BOULEAU, G., GUERIN-SCHNEIDER, L. (dir.). *Des tuyaux et des hommes. Les réseaux d'eau en France*. Paris : Quae, 2011, p. 49-65. ISBN : 78-2-7592-1674-1.

BOURDEAU-LEPAGE, L. *Quand des idées reçues mènent une réforme territoriale...* [En ligne]. Article de blog du 27 octobre 2015 [consulté le 04/12/2016]. Disponible à l'adresse : <http://bigbangterritorial.unblog.fr/2015/10/27/lise-bourdeau-lepage-quand-des-idees-receues-menent-une-reforme-territoriale>

BOURDIEU, P. *Sur la télévision*. Paris : Liber, 1996, 95 p. coll : Raisons d'agir. ISBN : 2-912107-00-8.

BOURDIEU, P. *Réponses*. Paris : Seuil, 1992, 267 p. ISBN : 2-02-014675-4.

BOURDIEU, P. *Choses dites*. Paris : Éditions de Minuit, 1987, 229 p. ISBN : 2-7073-1122-7.

BOURDIEU, P. Forms of *Capital*. In : RICHARDSON, J.-G. (dir.). *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New-York : Greenwood Press, 1986, p.241-258. ISBN : 0-313-23529-5.

BOURDIEU, P. Le capital social : notes provisoires. *Actes de la recherche en sciences sociales*. 1980, vol.3, p. 2-3.

BOUTANG, P.-A., et al. *L'abécédaire de Gilles Deleuze*. Paris : Montparnasse. 3 DVD. 2004, 7H33. EAN : 3 346 030 012 178.

BOUTELET, M. et al. (dir.). *Gouvernance de l'eau. Intercommunalités et recomposition des territoires*. Dijon : Éditions universitaires de Dijon, 2010, 258 p. coll : Sociétés. ISBN : 978-2-915611-42-7.

BRAND, P. Green subjection : The Politics of Neoliberal Urban Environmental Management. *International Journal of Urban and Regional Research*. 2007, n° 31, vol.3, p.616-632.

BRENNER, N. Globalisation as reterritorialisation : the re-scaling of urban governance in the European union. *Urban Studies*, 1999, vol.36, n°3, p.431-451.

BRETHAUT, C. Le fonctionnement du réseau d'eau d'une station touristique : spécificités et réinterprétation locale des règles. *Flux*. 2013, vol. 2, n°92, p.36-46.

BRETHAUT, C. Gestion durable des services urbains de l'eau en station touristique : proposition d'un cadre d'analyse fondé sur une approche en termes de régimes institutionnels de ressources. *Urbia*. 2010, n°10, p.117-140.

BROCHET, A. et al. Caractériser l'étendue des résistances locales aux indicateurs de performance des services d'eau. Le cas de l'agglomération grenobloise. *Développement durable et territoires* [En ligne], 2016, vol.7, n° 3 [consulté le 07/01/2017]. DOI : 10.4000/developpementdurable.11375. Disponible à l'adresse : <http://developpementdurable.revues.org/11375>

BROCHET, A. La création de Sociétés Publiques Locales pour gérer les services d'eau des agglomérations françaises : une nouvelle forme d'organisation innovante ? *Innovatio* [En ligne], 2015a, n° 3, Les Doctorales 2013-2015 de l'innovation [consulté le 02/12/2015]. Disponible à l'adresse : <http://innovacs-innovatio.upmf-grenoble.fr/index.php?id=281>

BROCHET, A. Petite histoire grenobloise du grand réseau, des origines de la cité à l'aube du XXe siècle. *Urbanités* [En ligne], 2015b, n° 6 [consulté le 08/01/2016]. Disponible à l'adresse : <http://www.revue-urbanites.fr/6-petite-histoire-grenobloise-du-grand-reseau-des-origines-de-la-cite-a-laube-du-XXe-siecle>

BROCHET, A., BENECH, C. Changement d'échelle et durabilité des services d'eau. Résultats d'une recherche-intervention menée dans l'agglomération grenobloise. *Techniques, Sciences, Méthodes*. 2014, n°5, p.77-90.

BROSSAT, A. Le bocal de Veyne. *Appareil* [En ligne], 2010 [consulté le 17/08/2016]. Disponible à l'adresse : <http://appareil.revues.org/1140>

BROUWER, S., BIERMANN, F. Towards adaptive management : examining the strategies of policy entrepreneurs in Dutch water management. *Ecology and Society* [En ligne], 2011, vol.16, n°4, art.5 [consulté le 04/10/2014]. Disponible à l'adresse : <http://www.ecologyandsociety.org/vol16/iss4/art5/>

BRYANT, R., BAILEY, S. *Third World Political Ecology*. Londres : Routledge, 1997, 237 p. ISBN : 0-415-12744-0.

BURT, R-S. Social Contagion and innovation. Cohesion versus structural equivalence. *American Journal of Sociology*. 1987, vol.92, n°6, p.1287-1335.

BURTIN, C. et al. Connaissance et maîtrise des coûts dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement. In : BOULEAU, G., GUERIN-SCHNEIDER, L. (dir.). *Des tuyaux et des hommes. Les réseaux d'eau en France*. Paris : Quae, 2011, p.67-81. ISBN : 978-2-7592-1674 1.

BYATT, I. The regulation of water services in the UK. *Utilities Policy*. 2013, n°24, p.3-10.

CADOR, J.-M. *Le patrimoine en canalisation d'AEP en France. Bilan des huit enquêtes départementales et estimation nationale*. Paris : ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement. 2002, 183 p.

- CAILLAUD, K. *Vers une gouvernance territoriale de l'environnement ? Analyse comparée des politiques départementales de gestion de l'eau destinée à la consommation humaine et des déchets municipaux*. Thèse de doctorat : Sociologie. Strasbourg : Université de Strasbourg, 2013, 474 p.
- CALLON, M. *La science et ses réseaux : genèse et circulation des faits scientifiques*. Paris : La Découverte, 1989, 214 p. coll : 978-2-7071-1808-0.
- CALLON, M. Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. *L'année sociologique*. 1986, n°36, p.169-208.
- CALLON, M., LATOUR, B. La science telle qu'elle se fait. Anthologie de la sociologie des sciences de langue anglaise. Paris : La Découverte, 1991, 390 p. ISBN : 2-7071-1998-9.
- CALLON, M. et al. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris : Seuil. 2001, 358 p. ISBN : 2-02-040432-X.
- CAMPAGNE, P., PECQUEUR, B. *Le développement territorial : une réponse émergente à la mondialisation*. Paris : CH. L. MAYER, 2014, 267 p. ISBN : 978-2-84377-184-2.
- CANDAU, M-A. et al. Construction de la plaine rizicole du Népal : sous le prisme de la gestion de l'eau et des processus de territorialisation dans le Sunsari. *L'Espace Géographique*. 2015, vol.2, T.44, p.160-173.
- CANNEVA, G. (DS)² : Outil d'analyse sommaire de la durabilité des services d'eau. *Document de travail* [En ligne], 2013 [consulté le 10/07/2015]. Disponible à l'adresse : http://www.agroparistech.fr/IMG/pdf/ASTEE-DS2-canneva-V2_A.pdf
- CANNEVA, G., DE LAAGE, R. Réorganisation des services d'eau à l'échelle des agglomérations. In : PECQUEUR, B., BROCHET, A. (dir.) *Le service public d'eau potable et la fabrique des territoires*. Paris : L'Harmattan, 2013, p.355-366. coll : la Librairie des Humanités. ISBN : 978-2-343-02154-6.
- CANNEVA, G., GUERIN-SCHNEIDER, L. La construction des indicateurs de performance des services d'eau en France : mesurer le développement durable ? *Nature Sciences Sociétés*. 2011a, n° 19, vol.3, p. 213-223.
- CANNEVA, G., GUERIN-SCHNEIDER, L. National monitoring of water utility performance in France. *Water Science and Technologie : Water supply*, 2011b, n° 11, vol.6, p. 745-753.
- CANNEVA, G., PEZON, C. Des communes aux communautés, la révolution invisible des services d'eau potable en France. *Flux* [En ligne], 2008, vol.4, n°74, p.56-67 [consulté le 14/12/2011]. Disponible à l'adresse : <http://www.cairn.info/revue-flux-2008-4-page-56.htm>
- CARON, A., TORRE, A. *Une approche des conflits d'usage et de voisinage dans les campagnes françaises en termes de proximité*. In : colloque, Faire campagne, 17-18 mars 2005, Université de Rennes 2.

CARON, F., et al. (dir.). *Paris et ses réseaux : naissance d'un mode de vie urbain, XIXe-XXe siècles*. Paris : Hôtel d'Angoulême-Lamoignon, 1990. 425 p. ISBN : 2-906 869-18-X.

CARROY, C. Brest et sa périphérie unissent leurs forces dans une SPL. *Techniques, Sciences, Méthodes*, 2010, n°12, p.8-9.

CATELLIN, S. L'abduction : une pratique de la découverte scientifique et littéraire. *Hermès, La Revue* [En ligne], 2004, vol. 2, n°39, p.179-185 [consulté le 09/12/2016]. Disponible à l'adresse : <http://www.cairn.info.gate3.inist.fr/revue-hermes-la-revue-2004-2-page-179.htm>

CCI. *Présentation du tissu économique de l'agglomération grenobloise. Système d'information territorial du Conseil régional Rhône-Alpes*. 2004, 18 p.

CEP. *Exercice théorique prospectif sur la durabilité actuelle et future des services d'eau potable. La situation du bassin grenoblois à l'horizon 2040* [En ligne], 2014a, 80 p. [consulté le 12/07/2016]. Disponible à l'adresse : <http://c-eau-region-grenoble.org/wp-content/uploads/2015/04/Exercice-the%CC%81orique-prospectif-durabilite.pdf>

CEP. *Photographie des services d'eau potable du bassin grenoblois. Repères techniques, financiers et sur la qualité de service* [En ligne], 2014b, 213 p. [consulté le 20/07/2016]. Disponible à l'adresse : http://c-eau-region-grenoble.org/wp-content/uploadsFTP/rapport_photographiedesservices_bassereso_cep.pdf

CHAMBON, J-L. et al. *Les innovations sociales*. Paris : PUF, 1982, 127 p. coll : Que sais-je ? ISBN : 2-13-037388-7.

CHARTIER, E. Brest une troisième capitale ? *Ar Men*. 2008, n°165, p.14-21.

CHAUCHEFOIN, P. Actifs spécifiques et contraintes organisationnelles dans les services d'eau et d'assainissement. *Document de travail*, Faculté des sciences économiques de Poitiers, Laboratoire CRIEF-TEIR. 2008, p.1-15.

CHOMEL, V., et al. (dir.). *Histoire de Grenoble*. Toulouse : Privat, 1976. 466 p. ISBN : 2-7089-4757 5.

CHONG, E. et al. Public-private partnerships and prices : Evidence from water distribution in France. *Review of Industrial Organization*. 2006, vol.1-2, n°29, p.149-169.

CHOSSON, A. Droit à l'eau : de l'assujetti...au consommateur éco-citoyen. *Sciences Eau.x et Territoires* [En ligne], 2013, n°10, p.44-51 [consulté le 05/04/2015]. Disponible à l'adresse : <http://www.set-revue.fr/droit-l-eau-de-l-assujetti-au-consommateur-eco-citoyen>

CHREIM, S. Managerial frames and institutional discourses of change : employee appropriation and resistance. *Organization Studies*, 2006, n°27, vol.9, p.1261-1287.

CLARKE, J. Consumers, Clients or Citizens ? Politics, Policy and Practice in the reform of Social Care. *European Societies*, 2003, vol.8, I.3, p.423-442.

CLASTRES, P. *La société contre l'État : recherches d'anthropologie politique*. Paris : Éditions de Minuit, 1974, 186 p. ISBN : 2-7073-0021-7.

CLAVAL, P. *Le territoire dans la transition à la postmodernité*. In : colloque Le territoire, lien ou frontière? [En ligne], 2-4 octobre 1995, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne [consulté le 04/02/2012]. Disponible à l'adresse : http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers08-09/010014865

CME. *A pact for water security. World Water Council 2013-2015 Strategy*. 2013, 24 p.

CME. *Le droit à l'eau. Du concept à la mise en œuvre*. 2006, 57 p.

COING, H. Gestion urbaine de l'eau : nouveaux défis, nouvelles donne. In : PECQUEUR, B., BROCHET, A. (dir.). *Le service public d'eau potable et la fabrique des territoires*. Paris : L'Harmattan, 2013, p.427-432. coll : La Librairie des Humanités. ISBN : 978-2-343-02154-6.

COLLET, A., SIMAY, P. Y-a-t-il des « urban studies » à la française? *Métropolitiques* [En ligne], 2013 [consulté le 04/04/2014]. Disponible à l'adresse : <http://www.metropolitiques.eu/Y-a-t-il-des-urban-studies-a-la.html>

COLLINS, P., BYRNE, L. *Reinventing Government Again*. Londres : Social Market Foundation [En ligne], 2004, 161 p. [consulté le 02/07/2015]. Disponible à l'adresse : www.smf.co.uk/.../Publication-Reinventing-Government-Again.pdf

COLLINSON, D., ACKROYD, S. Resistance, misbehaviour, and dissent. In : ACKROYD, S. et al. (dir.). *The Oxford handbook of work and organization*. Oxford : Oxford University Press, 2005, p.305-326. ISBN : 978-0-19-929924-9.

COLON, M., GUERIN-SCHNEIDER, L. Réforme de Nouveau Management public et création de valeurs publiques : des processus compatibles? Une exploration empirique dans le service public de l'eau. *Revue Internationale des Sciences Administratives* [En ligne], 2015, vol.81, n° 2 [consulté le 5/11/2016]. DOI : 10.3917/risa.812.0279. Disponible à l'adresse : <http://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-administratives-2015-2-page-279.htm>

COMITE NATIONAL DE L'EAU et al., *Comment améliorer le financement et la durabilité des services publics d'eau et d'assainissement français?* [En ligne], 2013, 250 p. [consulté le 10/06/2015]. Disponible à l'adresse : http://www.comitenationaldeleau.fr/webfm_send/771

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENES. *Livre vert sur les services d'intérêt général*. 2003, 68 p.

COMMISSION EUROPENNE, *Europe 2020 : Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*. 2010, 35 p.

COMMONS, J.-R. *Institutional Economics. Its Place in Political Economy*, 2 vols. New Brunswick & London : Transactions Publishers, 1934 (réimprimé en 1990), 688 p. ISBN : 0-88738-832-9.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL. *Métropoles et structuration du territoire* [En ligne], 2003, 262 p. [consulté le 07/04/2017]. Disponible à l'adresse : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/064000154/index.shtml>

COOK, C., BAKKER, K. Water security : debating an emerging paradigm. *Global environmental change*, 2012, n°22, p.94-102.

CORBIN, A. *Le miasme et la jonquille, ou l'odorat et l'imaginaire social au XVIII^e et XIX^e siècles*. Paris : Flammarion, 2008, 425 p. ISBN : 978-2-0812-1297-8.

COUR DES COMPTES. *La gestion des services publics d'eau et d'assainissement. Rapport au président de la République suivi des réponses des administrations et organismes intéressés*, 2003, 186 p.

COUR DES COMPTES. *Rapport public particulier : la gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement*, 1997, 172 p.

COURLET, C. *Territoires et régions, les grands oubliés du développement économique*. Paris, Budapest, Turin : L'Harmattan. 2001, 133 p. coll : Pour comprendre. ISBN : 2-7475-1937-6

COURLET, C., PECQUEUR, B. Systèmes locaux d'entreprises et externalités : un essai de typologie. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*. 1991, p.391-406.

COURPASSON, D. Impact of Resistance : the persistence of recognition politics in the workplace. *Journal of Management Inquiry* [En ligne], 2016, vol.25, n°1 [consulté le 16/05/2016]. Disponible à l'adresse : <http://jmi.sagepub.com/content/25/1/96.abstract>

COUTARD, O. Placing splintering urbanism : Introduction. *Geoforum*. 2008, vol.39, n°6, p.1815-1820. DOI : 10.1016/j.geoforum.2008.10.008

CRESWELL, J.-W., PLANO CLARK, V. *Mixed Methods research*. Seconde Édition. Los Angeles, Thousand Oaks, London : SAGE, 2011, 457 p. ISBN : 978-1-4129-7517-9.

CROZET et al. *Rapport sur la situation des conduites d'eau des fontaines de Grenoble*. 1833, 12 p.

CROZIER, M., FRIEDBERG, E. *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*. Paris : Seuil, 1977, 500 p. ISBN : 2-02-005839-1.

CROZIER, M., THOENIG, J.-C. La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France. *Revue française de sociologie*, 1975, vol.16, n°1, p.3-32.

CROZIER, M. et al., *Où va l'administration française ?* Paris : Les éditions d'Organisation, 1974, 224 p. ISBN : 2-7081-0242-7.

CUNHA MARQUES, R., DE WITTE, K. Is big better ? On scale and scope economies in the Portuguese water sector. *Economic Modelling*, 2011, vol.3, n°28, p.1009-2016.

DACHARY, M. Cette eau du robinet... Réflexions sur l'industrie de l'eau potable. *Revue de Géographie de l'Est* [En ligne], 1984, T.24, n° 2-3 [consulté le 02/08/2016]. DOI : 10.3406/rgest.1984.1544. Disponible à l'adresse : http://www.persee.fr/doc/rgest_0035-3213_1984_num_24_2_1544

- DANIEL, F.-J. La « gestionnarisation » des politiques de protection de la nature aux Pays-Bas ». *Politix* [En ligne], 2010, vol.3, n° 91 [consulté le 02/07/2014]. DOI : 10.3917/pox.091.0157. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.cairn.info/revue-politix-2010-3-page-157.htm>
- DAVET, J.-P. Le service public et l'usager, entre droit administratif et philosophie politique (1873-1945). In : HORELLOU-LAFARGE, C. (dir.), *Consommateur, usager, citoyen : quel modèle de socialisation ?* Paris : L'Harmattan, 1996, coll. Logiques Sociales. ISBN : 2-11-089493-8.
- DEBOUY, C. L'usager du service public : approche juridique. In : HORELLOU-LAFARGE, C. (dir.), *Consommateur, usager, citoyen : quel modèle de socialisation ?* Paris : L'Harmattan, 1996, coll. Logiques Sociales. ISBN : 2-11-089493-8.
- DEDIJER, S. Science and Technology related Social Innovations in UNCSTD National papers. In : HEDEN, C-G., KING, A. (dir.) *Social Innovations for Development*. Oxford : Pergamon Press, 1984, 167 p. ISBN : 0-08-031300-0.
- DEFFONTAINES, J-P. et al. Le développement territorial : une diversité d'interprétations. In : LARDON, S. et al. (dir.) *Représentations spatiales et développement territorial*. Paris : Hermès science, 2001, p.39-56. ISBN : 2-7462-0252-2.
- DELEUZE, G., GUATTARI, F. *Capitalisme et schizophrénie. 2, Mille plateaux*. Paris : Les Éditions de Minuit, 1980, 646 p. coll : Critique ; ISBN : 978-2-7073-0307-3.
- DEMSETZ, H. *The Organization of Economic Activity*. Oxford : Blackwell Pub, 1991, 320 p., Vol 2. ISBN : 0-631-17855-4
- DEPELTEAU, F. *La démarche d'une recherche en sciences humaines : de la question de départ à la communication des résultats*. Bruxelles : De Boeck, 2000, 417 p. coll : Méthodes en sciences humaines. ISBN : 978-2-8041-6042-5.
- DESRIEUX, C. Owner or holder ? A critical study of property rights in public services. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)*. 2009, vol.2, n°165, p.230-249.
- DESRIEUX, C. et al. Putting all one's eggs in one basket : Relational contracts and the management of local public services. *Journal of Economic Behavior and Organization*. 2013, n°89, p.167-186.
- DEVISME, L. Le praticien réflexif et le théoricien activiste. *Urbanisme*, 2010, n°372, p.41-44.
- DEWEY, J. *Le public et ses problèmes*. Paris : Gallimard, 2010, 336 p. coll : Folio. ISBN : 978-2-07-043587-6.
- DGCCRF. *Guide pédagogique relatif aux règlements de service d'eau*. Paris [En ligne], 2016 [consulté le 02/11/2016]. Disponible à l'adresse : <http://www.economie.gouv.fr/dgccrf/guide-pedagogique-relatif-aux-reglements-service-deau>
- DGCCRF. *Clauses illicites ou abusives dans les contrats de fourniture d'eau potable* [En ligne], 2015 [consulté le 06/11/2016]. Disponible à l'adresse :

<http://www.economie.gouv.fr/dgccrf/clauses-illicites-ou-abusives-dans-contrats-fourniture-deau-potable>

DI MEO, G. De l'espace aux territoires : éléments pour une archéologie des concepts fondamentaux de la géographie. *L'information géographique*. 1998, vol.62, n°3, p.99-110.

DIMOU, M. *Les fondements théoriques de la réforme territoriale* [En ligne]. Article de blog du 15 août 2014 [consulté le 10/06/2015]. Disponible à l'adresse : <http://bigbangterritorial.unblog.fr/2014/08/15/michel-dimou-les-fondements-theoriques-de-la-reforme-territoriale>

DONSIMONI, M., PERRET, C. *Capital social et développement territorial. Le cas de deux ensembles de Wilayate de Kabylie*. In : colloque international, Développement local et gouvernance des territoires, 3-5 novembre 2008, Université de Jijel (Algérie).

DORMOIS, R. Pour une analyse dynamique des ressources dans la conduite de l'action publique. In : GUMUCHIAN, H., PECQUEUR, B. (dir.). *La ressource territoriale*. Paris : Economica, 2007, p.49-66. coll : Anthropos. ISBN : 2-7179-5253-0.

DOSTALER, G. Du libéralisme au néolibéralisme. *Sciences Humaines* [En ligne], 2009 [consulté le 01/08/2016]. Disponible à l'adresse : http://www.scienceshumaines.com/du-liberalisme-au-neoliberalisme_fr_23367.html

DOUILLET, A.-C. et al. Trois regards sur les politiques publiques vues du local. In : BOUSSAGUET, L. et al. (dir.). *Une french touch dans l'analyse des politiques publiques ?* Paris : Sciences Po les Presses, 2015, p.319-348. ISBN : 978-2-7246-1645 3.

DOUILLET, A.-C. et al. (dir.) *L'action publique dans tous ses états. Différenciation et standardisation*. Paris : L'Harmattan. 2012, 556 p. coll : Logiques politiques. ISBN : 978-2-296-96534-8.

DROBENKO, B. Le droit européen de l'eau : la gestion intégrée en perspective. In : BRUN, A., LASSERRE, F. (dir.). *Gestion de l'eau. Approche territoriale et institutionnelle*. Québec : Presses de l'Université du Québec, 2012, p.123-177. ISBN : 978-2-7605-3313-4.

DUBOIS, J. *Les politiques publiques territoriales : la gouvernance multiniveaux face aux défis de l'aménagement*. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2009, 216 p. coll : Res Publica. ISBN : 978-2-7535-0917-7.

DUBOIS, V. *La vie au guichet : relation administrative et traitement de la misère*. Paris : Economica, 2010 (3^e éd.), 204 p. coll : Études Politiques. ISBN : 978-2-7178-5877-8.

DUBOIS, V. Quand les usagers changent le service public. Les relations de guichet et la fonction sociale des Caisses d'allocations familiales. *Lien social et politique*. 1998, n°40, p. 67-74.

DUCHASTEL, J. Du gouvernement à la gouvernance : crise ou ajustement de la régulation. In : CANET, R., DUCHASTEL, J. (dir.). *La régulation néolibérale. Crise ou ajustement ?* Montréal : Athéna éditions, 2004, 390 p. ISBN : 2-922865-26-6.

DUCLUZAUX, A. *Aristide Bergès du mythe à la réalité : La Houille Blanche de Belledonne à la Romanche*. Grenoble : Les éditions de Belledonne, 1998, 154 p. ISBN : 2-911148-42-8.

DUCOS, B. La gestion des ressources en eau et la sécheresse de 1989 dans les Alpes du Nord : l'exemple des montagnes et des vallées de l'Isère. *Revue de géographie alpine*, 1992, vol.80, n°1, p.65-79.

DUCREST, P. L'usine hydroélectrique Drac-Romanche à Pont-de-Claix (Isère). *La Houille Blanche* [En ligne], 1921, n° 173 [consulté le 03/10/2015]. DOI : <http://dx.doi.org/10.1051/lhb/1921045>. Disponible à l'adresse : <http://www.shf-lhb.org/articles/lhb/pdf/1921/06/lhb1921045.pdf>

DUCRET, A. Le concept de « configuration » et ses implications empiriques : Elias avec et contre Weber. *SociologieS* [En ligne], 2011 [consulté le 07/01/2016]. Disponible à l'adresse : <http://sociologies.revues.org/3459>

DUPUY, F., THOENIG, J.-C. *Sociologie de l'administration française*. Paris : Armand Collin, 1983, 206 p. ISBN : 2-200-31191-5.

DURAND, L., LANDEL, P.-A. L'émergence de l'opérateur territorial de l'énergie. *Géocarrefour*, 2015, n° 90, vol.4, p.361-369.

EBERHARD, C. *Oser le plurivers : pour une globalisation interculturelle et responsable*. Paris : Connaissances et savoirs. 2013, 412 p. ISBN : 978-2-7539-0234-3.

EBERHARD, C. Les droits de l'homme au laboratoire d'anthropologie juridique de Paris – Origines et développement d'une problématique. *Bulletin de liaison du Laboratoire d'Anthropologie de Paris* [En ligne], 1998, p.23-34 [consulté le 01/10/2016]. Disponible à l'adresse : <http://www.dhdi.free.fr/recherches/droithomme/articles/eberdhlajp.htm>

ECO, U. *Comment écrire sa thèse*. [traduit de l'italien par Laurent Cantagrel]. Paris : Flammarion, 2016, 338 p. ISBN : 978-2081380516.

EDELENBOS, J. et al. *Water governance as connective capacity*. Farnham, Brulington : Ashgate, 2013, 354 p. ISBN : 978-1-409-447467-7.

ELDEN, S. *The birth of territory*. Chicago, Londres : The University of Chicago Press. 2013, 493 p. ISBN : 978-0-226-20257-0

ELIAS, N. *Qu'est-ce que la sociologie ?* [traduit de l'allemand par Yasmin Hoffmann]. Paris : Agora, 2003, 222 p. ISBN : 2-266-13154-0.

ELIAS, N., DUNNING, E. *Sport et civilisation. La Violence maîtrisée* [traduit de l'anglais par Josette Chicheportiche et Fabienne Duvigneau]. Paris : Fayard, 1994, 392 p. ISBN : 2-213-02856-7.

ELIAS, N., SCOTSON J.-L. *Logiques de l'exclusion. Enquête sociologique au cœur d'une communauté* [traduit de l'anglais par Pierre-Emmanuel Dauzat]. Paris : Fayard, 1997, 278 p. ISBN : 2-213-59955-6.

EPSTEIN, R. Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires. *Esprit*. 2005, n°319, p. 96-11.

ERNST&YOUNG, *Étude de calcul de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau pour les bassins hydrographiques français en application de la directive-cadre sur l'eau*, rapport pour l'Office International de l'Eau, 2012, 85 p.

ERNST&YOUNG, *Calcul de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau pour les districts hydrographiques français*, rapport pour le Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durable, 2007, 86 p.

ERNST&YOUNG, *Étude relative à la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau pour les districts français ou parties des districts internationaux en application de la directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 (pour le MEDD)*, rapport final pour le Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, 2004, 131 p.

FABBRI, P., FRAQUELLI, G. Costs and structure of technology in the Italian water industry. *Empirica*. 2000, n°27, p.65-82.

FALKNER, G. et al. Three worlds of compliance or four ? The EU-15 Compared to new member states. *Journal of Common Market Studies*, 2008, n°46, vol.2, p. 293-313.

FALKNER, G. et al. Worlds of Compliance : why leading approaches to European Union implementation are only « Sometimes-true theories' » *European journal of Political Research*. 2007, vol.3, p. 395-416.

FALKNER, G. et al. *Complying with Europe : EU harmonisation and soft law in the member states*. Cambridge : Cambridge University Press. 2005, 404 p. ISBN : 0-521-84994-2.

FALKNER, G. et al. Non-Compliance with EU Directives in the Member States : Opposition Through the Backdoor ? *West European Politics*. 2004, n° 27, vol.3, p. 452-473.

FAUQUERT, G. Le renouvellement des infrastructures des services d'eau et d'assainissement : pratique et problématique. *Flux*. 2005, vol.2, n° 60-61, p.83-95.

FAUQUERT, G., MONTGINOUL, M. Composantes du prix de l'eau : quels objectifs pour quels prix ? In : BOULEAU, G. et GUERIN-SCHNEIDER, L (dir.). *Des tuyaux et des hommes. Les réseaux d'eau en France*. Paris : Quae, 2011, p.101-119. ISBN : 978-2-7592-1674-1.

FAURE, A. Leadership, intercommunalité et action publique. Les nouvelles donnes du jeu politique. In : SMITH, A., SORBETS, C. *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2003, p.229-245. coll : Res Publica. ISBN : 2-86847-861-1.

FAUST, A-K., BARANZINI, A. The economic performance of Swiss drinking water utilities. *Journal of Productivity Analysis*. 2014, vol.41, n°3, p.383-397.

FINGER, M., KUNNEKE, R-W. (dir.). *Handbook of Liberalization*. Cheltenham: Edward-Elgar publishing, 2011, 528 p. ISBN : 978-1-84720-642-8.

FITCH, M., PRICE, H. *Water poverty in England and Wales*. Newcastle-upon-Tyne : Centre for utility consumer law and Chartered Institute of Environment and Health. 2002, 45 p.

FLEMING, P. Resistance and the « Post-Recognition » turn in organizations. *Journal of Management Inquiry* [En ligne], 2016, vol.25, n°1 [consulté le 16/05/2016]. Disponible à l'adresse : <http://jmi.sagepub.com/content/early/2015/09/15/1056492615600363.extract>

FNCCR. *Guide de l'élu local et intercommunal*. Édition 2015-2016 [En ligne], 2016, 124 p. [consulté le 17/11/2016]. Disponible à l'adresse : http://www.fnccr.asso.fr/wp-content/uploads/2015/12/FNCCR-Guide_%C3%A9lu_eau-m%C3%A0j-2015-16.pdf

FONTAN, C., SAURUGGER, S. *Resisting in times of crisis : the implementation of European rigor in the Irish and Greek cases*. In : 12^e Congrès de l'AFSP, 1-3 septembre 2011, Université de Strasbourg.

FONTAN, J-M. Développement territorial et innovation sociale : l'apport polanyien . *Revue Interventions économiques* [En ligne], 2008, n° 38 [consulté le 02/01/2017]. Disponible à l'adresse : <http://interventionseconomiques.revues.org/369>

FONTAN, J-M. et al. Innovation et société : pour élargir l'analyse des effets territoriaux de l'innovation. *Géographie, économie, société*. 2004, n° 2, vol.6, p.115-128. DOI : 10.3166/ges.6.115-128

FORD, J.-L., WARFORD, J.-J. Cost functions for the water industry. *The Journal of Industrial Economics*, 1969, vol.18, n°1, p.53-63.

FOUCAULT, M. *Le gouvernement de soi et des autres : Cours au collège de France (1982-1983)*. Paris : Gallimard, Le Seuil, 2008, Tome 1, 382 p. ISBN : 978-2-02-065869-0.

FOUCAULT, M. *Sécurité, Territoire, Population : Cours au collège de France (1977-1978)*. Paris : Seuil, 2004a, 435 p. coll : Hautes Études. ISBN : 2-02-030799-5.

FOUCAULT, M. *Naissance de la biopolitique : Cours au collège de France (1978-1979)*. Paris : Seuil, 2004b, 356 p. coll : Hautes Études. ISBN : 2-020-32401-6.

FOUCAULT, M. *Histoire de la sexualité : La volonté de savoir*. Paris : Gallimard, 1994, 248 p. ISBN : 978-2070740703.

FOUCAULT, M. *Le nouveau contrôle social* [En ligne]. Vincennes Saint-Denis : Université Paris 8, 1979 [consulté le 20/02/2014]. Disponible à l'adresse : <http://www.archives-video.univ-paris8.fr/video.php?recordID=111>

FOUCAULT, M. L'œil du pouvoir. Préface à BENTHAM, J. Le panoptique [En ligne], Paris : Belfond, 1977, p. 9-31. In : *Dits et Ecrits. 1954-1988, Tome III*. Paris : Gallimard, 1994, 835 p. [consulté le 12/12/014]. ISBN : 2-07-073988-0. Disponible à l'adresse : <http://1libertaire.free.fr/MFoucault122.html>

FOUILLEUX, E. Au-delà des États en action... La fabrique des politiques publiques globales. In : BOUSSAGUET et al. (dir.). *Une « french touch » dans l'analyse des politiques publiques ?* Paris : Sciences Po. Les Presses. 2015, p.287-318. coll : Gouvernances. ISBN : 978-2-7246-1645-3.

FOURNIER, S. Consumer resistance : societal motivations, consumer manifestations, and implications in the marketing domain. In : ALBA, J-W., HUTCHINSON, J-W. (dir.). *Advances in Consumer Research*, n°25. Provo : Association for consumer research, 1998, p.88-90.

FOXON, T-J. et al. Sustainability Criteria for Decision Support in the UK Water Industry. *Journal of Environmental Planning and Management*. 2002, vol.2, n°45, p.285-301.

FRANCOIS, H. et al., N. Territoire et patrimoine : la co-construction d'une dynamique et de ses ressources. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*. 2006, n°5, p.683-700.

FRAPPAT, P. *Grenoble. Le mythe blessé*. Paris : Alain Moreau, 1979, 542 p.

FRAQUELLI, G., MOISO, V. *Cost Efficiency and Economies of scale in the Italian Water Industry*. In : 17^e conférence de la Société italienne d'économie publique 15-16 septembre 2005, Université de Pavie (Italie).

FREMONT, A. *La région, espace vécu*. Paris : PUF, 1976, 223 p. coll : SUP le géographe.

FRIOUX, S. et al. *Hygiène et santé en Europe : De la fin du XVIII^e siècle aux lendemains de la Première Guerre Mondiale*. Paris : Armand Colin, 2011, 279 p. coll : Pour les concours. ISBN : 978-2-301-00145-0.

FUKUYAMA, F. *La fin de l'Histoire et le dernier homme*. Paris : Flammarion, 1992, 452 p. ISBN : 2-08-211548-8.

GAGLIO, G. En quoi une thèse CIFRE en sociologie forme au métier de sociologue ? Une hypothèse pour ouvrir le débat. *Socio-logos* [En ligne], 2008, n° 3 [consulté le 03/06/2012]. Disponible à l'adresse : <http://socio-logos.revues.org/2093>.

GAL, S. *Lesdiguières, prince des Alpes et connétable de France*. Grenoble : PUG, 2007, 432 p. coll : La Pierre et l'écrit. ISBN : 978-2-7061-1419-9.

GARBARINI, J. Formateur-chercheur : une identité construite entre renoncement et engagement. In : MACKIEWICZ, M-P. (dir.). *Praticien et chercheur. Parcours dans le champ social*. Paris : L'Harmattan, 2001, p.83-90. coll : Actions et savoirs. ISBN : 2-7475-1222-3.

GARCIA, S. *Mesure des économies d'échelle et taille efficace d'intercommunalité* [En ligne], 2003 [consulté le 3/11/2015]. Disponible à l'adresse : https://www.agroparistech.fr/IMG/pdf/garcia_text1.pdf

GARCIA, S. Rendements et efficacité dans les industries en réseau : le cas des services d'eau potable délégués. *Économie & prévision* [En ligne], 2002, vol.3, n°154, p.123-138 [consulté le 3/11/2015]. Disponible à l'adresse : <http://www.cairn.info/revue-economie-et-prevision-2002-3-page-123.htm>

GARCIA, S., DESTANDAU, F. Service quality, scale economies and ownership : An econometric analysis of water supply costs. *Journal of Regulatory Economics*, 2014, n°46, vol. 2, p.152-182.

- GARCIA, S. et al. Measuring economies of vertical integration in network industries : An application to the water sector. *International Journal of Industrial Organization*, 2007, n°25, vol. 4, p.791-820.
- GARCIA, S., THOMAS, A. The structure of Municipal Water Supply Costs : Application to a Panel of French Local Communities. *Journal of Productivity Analysis*. 2001, n°16, p.5-29.
- GARDET, E. Comment était alimenté en eau Grenoble au cours des siècles passés ? *L'ingénieur*. 1970, n°88, p.19-21 et 1971, n°1, p.13-19.
- GARIEPY, M., MARIE, M. (dir.). *Ces réseaux qui nous gouvernent ?* Paris : L'Harmattan, 1997, 467 p. ISBN : 2-7384-5810-6.
- GARRIC, N., CAPDEVIELLE-MOUGNIBAS, V. La variation comme principe d'exploration des corpus de texte issus d'entretiens : intérêts et limites de l'analyse lexicométrique interdisciplinaire pour l'étude de la matérialité du discours. *Corpus*. 2009, n°8, pp. 105-128.
- GARRICK, D., JIM, W.-H. Water security and society : risks, metrics and pathways. *Annual Review of Environment and Resources*. 2014, n°39, p. 611-639.
- GAUDIN, J-P. *Pourquoi la gouvernance ?* Paris : Presses de Sciences Po, 2002, 137 p. ISBN : 2-7246-0899-2.
- GAUTIER, D., BENJAMINSEN, T-A. (dir.) *Environnement, discours et pouvoir : l'approche political ecology*. Versailles : Quae, 2012, 256 p. coll : Update sciences and technologies. ISBN : 978-2-7592-1818-9.
- GAY, L., TORRETTI, C. Territorialisation des marais d'Olweny en Ouganda : luttes de pouvoir, politiques agricoles et environnementales. *L'espace géographique*. 2015, vol.2, T.44, p.147-159.
- GEE, A. Competition and the water sector. *Antitrust*. 2004, n°2, p.38-40.
- GEELS, F-W. From sectoral systems of innovation to socio-technical systems. *Research Policy*. 2004, n°33, vol.6, p.897-920.
- GENIE RURAL. *Lettre du 16 janvier 1963. Réponse du Génie rural à la demande du Directeur des Services Départementaux du Ministère de la Construction, d'émettre un avis sur l'étude régionale entreprise par la SOGREAH concernant l'alimentation en eau potable du Groupement d'Urbanisme de la Région Grenobloise*. 1963, non paginé.
- GENIEYS, W., HASSENTEUFEL, P. Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites. *Gouvernement et action publique* [En ligne], 2012, vol.2, n° 2, p. 89-115 [consulté le 28/01/2016]. DOI : 10.3917/gap.122.0089. Disponible à l'adresse : <http://www.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2012-2-page-89.htm>
- GENIEYS, W., HASSENTEUFEL, P. *Sociologie des élites et de l'action publique. La méthode programmatique* [En ligne]. In : 10^e congrès de l'AFSP, 7-9 septembre 2009, Université de Grenoble Alpes (France) [consulté le 18/05/2014]. Disponible à l'adresse : <http://www.congresafsp2009.fr/sectionsthematiques/st14/st14hassenteufelgenieys.pdf>

GEOLAB. *Appel à contributions du colloque « Capital environnemental : représentations, pratiques, dominations, appropriations spatiales »* [En ligne], Limoges : Université de Limoges, 18 novembre 2015 [consulté le 18/01/2016]. Disponible à l'adresse : <http://www.unilim.fr/events/event/capital-environnemental-representations-pratiques-dominations-appropriations-spatiales>

GERBER, J.-D. et al. Institutional Resource Regimes : Towards sustainability through the combination of property rights theory and policy analysis. *Ecological Economics*. 2009, n°68, p.798-809.

GHIOTTI, S. La directive-cadre sur l'eau (DCE) et les pays méditerranéens de l'union européenne. Une simple question de ressources en eau? *Pôle sud* [En ligne], 2011, vol.2, n°35, p.21-42 [consulté le 14/04/2015]. Disponible à l'adresse : <http://www.cairn.info.gate3.inist.fr/revue-pole-sud-2011-2-page-21.htm>

GHIOTTI, S. « 7. Le bon état écologique des eaux » pour 2015 : une ambition qui bouscule la gestion des territoires en France. In : SCHNEIER-MADANES, G. (dir.). *L'eau mondialisée : la gouvernance en question*. Paris : La Découverte, 2010, p.21-42. ISBN : 978-2-7071-5496-5

GHIOTTI, S. *Les territoires de l'eau : gestion et développement en France*. Paris : CNRS, 2007, 246 p. ISBN : 978-2-271-06473-8.

GHIOTTI, S. Les territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence. *Développement durable et territoires* [En ligne], 2006, vol.7, n° 2 [consulté le 17/11/2011]. Disponible à l'adresse : <http://developpementdurable.revues.org/1742?amp%3Bid=1742>

GHIOTTI, S., RIVIERE-HONEGGER, A. Eaux sous « pressions » et développement des territoires périurbains en Méditerranée occidentale (Languedoc-Roussillon) La vigne, le *Sphaeromide raymondi* et les piscines. *Norois*. 2009, n°211, p.37-52.

GIGLIOLI, I., SWYNGEDOUW, E. Let's Drink to the Great Thirst ! Water and the Politics Fractured Techno-natures in Sicily. *International Journal of Urban and Regional Research*. 2008, vol.32, n°2, p.392-414. DOI : 10.1111/j.1468-2427.2008.00789.x

GILLY, J.-P., TORRE, A. (dir.). *Dynamiques de proximité*. Paris : L'Harmattan, 2000, 296 p. coll : Emploi, Industrie et Territoire. ISBN : 2-7384-9169-3.

GIRAUDOUX, J. *La guerre de Troie n'aura pas lieu*. Paris : Ellipses, 1989, 123 p. ISBN : 2-7298-8953-1.

GLASERSFELD, E. Thirty years radical constructivism. *Constructivist Foundations*. 2005, n° 1, vol.1, p.9-12.

GLON, E., PECQUEUR, B. (dir.). *Au cœur des territoires créatifs : proximités et ressources territoriales*. Rennes : Presses universitaires de Rennes. 2016, 295 p. ISBN : 978-2-7535-4951-7

GOLAY, C. La reconnaissance et la définition du droit à l'eau et du droit à l'assainissement. *DPH. Le droit à l'eau - 2* [En ligne], 2009, n° 11 [consulté le 02/09/2016]. Disponible à l'adresse : <http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-8108.html>

GONDREAU, A. *Une réforme territoriale qui manque de sens* [En ligne]. Article de blog du 11 juin 2014 [consulté le 25/11/2016]. Disponible à l'adresse : <http://bigbangterritorial.unblog.fr/2014/06/11/une-reforme-territoriale-qui-manque-de-sens>

GOVERNA, F. Sur le rôle actif de la territorialité. Repenser la relation entre territoires, acteurs et pratiques sociales. In : GUMUCHIAN, H., PECQUEUR, B. (dir.), *La ressource territoriale*. Paris : Economica, 2007, p.149-157. coll : Anthropos. ISBN : 2-7178-5253-0.

GRAHAM, S., MARVIN, S. *Splintering urbanism : networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*. Londres, New-York : Routledge, 2001, 479 p. ISBN : 0-415-18965-9.

GRAY, G., BRADDY, A. La formation des prospecteurs gaspésiens : un cas d'innovation sociale. In : SAINT-PIERRE, G. et al. *Les innovations dans le monde minier québécois. Des innovations sociales, financières, technologiques et géologiques dans l'exploration et l'exploitation minières au Québec*. Québec : Gaëtan Morin Editeur. 1991, 328 p. ISBN : 2-89105-382-6.

GREY, D., SADOFF, C-W. Sink or swim? Water security for growth and development. *Water policy*. 2007, vol. 6, n°9, p.545-571.

GREY, D. et al. Water security in one blue planet : twenty-first century policy challenges for science. *Phil Trans R Soc* [En ligne], 2013, A 371 : 20 120 406 [consulté le 01/09/2016]. DOI : <http://dx.doi.org/10.1098/rsta.2012.0406>. Disponible à l'adresse : <http://rsta.royalsocietypublishing.org/content/371/2002/20120406.article-info>

GRUJARD, E. Les conditions géopolitiques d'une gestion durable de l'eau : le cas du bassin rennais. *Norois* [En ligne], 2008, vol.1, n° 206 [consulté le 18/11/2011]. DOI : 10.4000/noroi.92 Disponible à l'adresse : <http://noroi.revues.org.gate3.inist.fr/92>

GUERIN-SCHNEIDER, L. Histoires des services publics d'eau potable et d'assainissement : entre stabilité et reconfiguration. In : BOULEAU, G., GUERIN-SCHNEIDER, L. (dir.). *Des tuyaux et des hommes. Les réseaux d'eau en France*. Paris : Quae éditions, 2011, 200 p. ISBN : 978-2-7592-1674-1.

GUERIN-SCHNEIDER, L. *Introduire la performance dans la régulation des services d'eau et d'assainissement en France. Instrumentation et organisation*. Thèse de doctorat : Gestion – Science de l'eau. Paris : ENGREF, 2001, 447 p.

GUERIN-SCHNEIDER, L., NAKHLA, M. Emergence of an innovative regulation mode in water utilities in France : between commission regulation and franchise bidding. *European Journal of Law and Economics*. 2012, vol.1, n°33, p.23-45.

GUERIN-SCHNEIDER, L., NAKHLA, M. Les indicateurs de performance : une évolution clef dans la gestion et la régulation des services d'eau et d'assainissement. *Flux* [En ligne], 2003, vol.2, n°52-53, p.55-68 [consulté le 02/02/2013]. Disponible à l'adresse : <http://www.cairn.info/revue-flux-2003-2-page-55.htm>

GUERIN-SCHNEIDER, L. et al. *Principes d'analyse financière des services d'eau et d'assainissement (M49) : comprendre pour gérer*. Paris : ENGREF-FNDAE. 2001, 99 p.

GUMUCHIAN, H., PECQUEUR, B. (dir.). *La ressource territoriale*. Paris : Economica, 2007, 252 p. coll : Anthropos. ISBN : 2-7178-5253-0.

GUMUCHIAN, H., et al. (dir.). *Les acteurs, ces oubliés du territoire*. Paris : Economica, 2003, 186 p. coll : Anthropos. ISBN : 2-7178-4585-2.

GUY, C., GIVORD, L. *Rennes : le pari d'une agglomération multipolaire : trente ans de développement d'une métropole*. La Tour d'Aigues : Éditions de l'Aube, 2004, 219 p. coll : Bibliothèque des régions. Série : Aube Ouest. ISBN : 2-7526-0007-0.

GWP. Gestion intégrée des ressources en eau. La voie du développement durable. *Info ressources. Focus* [En ligne], 2003, n° 1/03, 16 p [consulté le 17/08/2016]. Disponible à l'adresse : www.inforesources.ch/pdf/focus1_f.pdf

GWP. *Towards water security : a framework for action*. Stockholm. 2000, 18 p.

HALL, D. et al. Re-municipalisation in the early twenty-first century : water in France and energy in Germany. *International Review of Applied Economics*. 2013, I.2, vol.27, p.193-214. DOI : 10.1080/02692171.2012.754844

HALPERN, C. Revisiter les classiques pour mieux résister à l'intégration européenne. La transposition sélective des directives européennes sur les déchets. *Quaderni* [En ligne]. 2013, vol.1, n° 80 [consulté le 05/05/2016]. Disponible à l'adresse : <http://www.cairn.info/revue-quaderni-2013-1-page-83.htm>

HALPERN, C. et al. (dir.). *L'instrumentation de l'action publique*. Paris : Sciences Po Les Presses, 2014, 520 p. coll : Gouvernances. ISBN : 978-2-7246-1456-5.

HARDY, C. The resistance : the more it changes, the more they stay the same. *Journal of Management Inquiry* [En ligne], 2016, vol. 25, n°1 [consulté le 17/05/2016]. DOI : 10.1177/1056492615600362. Disponible à l'adresse : <http://jmi.sagepub.com/content/25/1/101>

HARRIS, L-M., ROSA-GARCIA, M-C. Recent waves of water governance : Constitutional reform and resistance to neoliberalization in Latin America (1990-2012). *Geoforum*, 2013, n°50, p.20-30.

HART, O., MOORE, J. Foundations of incomplete contracts. *The Review of Economic Studies*. 1999, vol.1, n°66, p.115-138.

HAUGHTON, G. et al. Spaces of neoliberal experimentation : soft spaces, postpolitics, and neoliberal governmentality. *Environment and Planning A*. 2013, vol.1, n°45, p.217-234. DOI : 10.1068/a45121.

HAUT CONSEIL DU SECTEUR PUBLIC. *Quelle régulation pour l'eau et les services urbains ?* Paris : La documentation Française. 1999, 129 p.

HAYES, K. Cost structure of the water utility industry. *Applied Economics*. 1987, n°19, p.417-425.

HEINICH, N. *La sociologie de Norbert Elias*. Paris : La Découverte, 2010, 125 p. coll : Repères Sociologie, n° 233. ISBN : 2-7071-3830-4.

HELD, D. *Democracy and the social order : from the Modern State to the Cosmopolitan Governance*. Stanford : Standford University Press, 1995, 324 p. ISBN : 0-8047-2686-8.

HELLEC, F. Le rapport au terrain dans une thèse CIFRE. Du désenchantement à la distanciation. *Sociologies pratiques* [En ligne], 2014, vol.1, n°28, p.101-109 [consulté le 03/10/2016]. DOI : 10.3917/sopr.028.010. Disponible à l'adresse : <http://www.cairn.info/gate3.inist.fr/revue-sociologies-pratiques-2014-1-page-101.htm>

HELLIER, E. La capacité politique de l'intercommunalité urbaine au prisme de la gouvernance des services d'eau. Les enseignements d'une analyse territorialisée. *Politiques et management public*. 2015a, vol.1, n° 32, p.27-43. DOI : 10.3166/pmp.31.27-43.

HELLIER, E. La récupération domestique des eaux de pluie comme mode alternatif de gestion de l'eau : dimensions territoriales et enjeux urbanistiques actuels. *Territoire en mouvement. Revue de géographie et aménagement* [en ligne], 2015b, n° 25-26 [consulté le 24/02/2017]. Disponible à l'adresse : <http://tem.revues.org/gate3.inist.fr/3034>

HELLIER, E. Entre vision stratégique et tensions territoriales internes : l'intercommunalité paradoxale des services d'eau d'agglomération. In : PECQUEUR, B., BROCHET, A. (dir.). *Le service public d'eau potable et la fabrique des territoires*. Paris : L'Harmattan, 2013, p.389-398. coll : La Librairie des Humanités. ISBN : 978-2-343-02154-6.

HELLIER, E. *Collectivités urbaines et gouvernance de l'eau*. Habilitation à diriger des recherches en géographie. Rennes : Université Rennes 2, 2011, 252 p.

HELLIER, E. Rennes : une configuration territoriale complexe, mais unifiée autour de la ville-centre par l'objectif de « sécurisation » de l'alimentation en eau. In : BOUTELET, M. et al. (dir.) *Gouvernance de l'eau. Intercommunalités et recomposition des territoires*. Dijon : Éditions universitaires de Dijon, 2010, p. 219-238 coll : Sociétés. ISBN : 978-2-915611-42-7.

HELLIER, E. La gestion urbaine des services d'eau potable est-elle durable ? Réflexion sur le « modèle français » et pistes de recherche sur le terrain rennais. *ESO Travaux et Documents, Espaces et Sociétés, UMR 6590*, 2007, p.67-78.

HERITIER, A. et al. *Differential Europe. The European Union Impact on National Policymaking*. Oxford : Rowman et Littlefield, 2001, 368 p. coll : Governance in Europe Series. ISBN : 0-7425-1104-9.

HIBOU, B. Retrait ou redéploiement de l'État ? *Critique Internationale*, 1998, n°1, p. 151-168.

HILLIER, J., et al. Trois essais sur le rôle de l'innovation sociale dans le développement territorial. *Géographie, Économie, Société*. 2004, n°2, p.129-152.

HIRSCHMAN, A.-O. *Exit, voice and loyalty : responses to decline in firms, organizations and states*. Londres : Harvard University Press, 1970, 162 p. ISBN : 0-674-27660-4.

HODGSON, G. Wat are institutions ? *Journal of Economic Issue*. 2006, vol. XL, n°1, p.1-25.

HOLT, D-B. Why do brands cause trouble ? : a dialectical theory of consumer culture and branding. *Journal of Consumer Research*. 2002, n° 29, vol.1, p.70-90.

HOOD, C. The « New public management » in the 1980s : variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society* [En ligne], 1995, vol.20, n°3, p.93-109 [consulté le 14/02/2014]. Disponible à l'adresse : <http://www.set-revue.fr/droit-l-eau-de-l-assujetti-au-consommateur-eco-citoyen>

HUITEMA, D. et al. Adaptative Water Governance : Assessing the Institutional Prescriptions of Adaptative (Co-)Management form a Governance Perspective and Defining a Research Agenda. *Ecology and Society* [En ligne], 2009, n°14, vol.1 [consulté le 16/07/2016]. Disponible à l'adresse : <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss1/art26/>

IAROSSE, J. Path building in Emerging Entrepreneurial Firms. An Investigation of Networks in the Making [En ligne], Dissertation, Georgia State University, 2012 [consulté le 08/09/2013]. Disponible à l'adresse : http://scholarworks.gsu.edu/bus_admin_diss/8

IFEN. *Les services publics de l'eau en 2004. Volet eau potable*. Orléans : IFEN. 2007, n° 7, 32 p. coll : Les dossiers de l'IFEN.

IGD. *Charte des services publics locaux. Indicateurs de performance : eau potable et assainissement*. Paris : Fondation d'entreprise de la gestion déléguée, 2004, 24 p.

INSEE. *Grenoble-Alpes Métropole : des signes de précarité urbaine dans les plus grandes communes* [En ligne], INSEE analyse Rhône-Alpes, 2015 [consulté le 12/12/2015]. Disponible à l'adresse : https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/version-html/1285701/IARA_21.pdf

INSEE. Précarité dans l'agglomération de Grenoble : pas uniquement dans les zones urbaines sensibles. *La lettre Analyses n° 99* [En ligne], 2008 [consulté le 03/10/2013]. Disponible à l'adresse : http://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/1290246/02099_prekarite_agglo_grenoble.pdf

JAGLIN, S., ZERAH, M-H. Eau des villes : repenser des services en mutation. Introduction. *Revue tiers-monde*. 2010, vol.3, n°203, p.7-22.

JEANNOT, G. *Les métiers flous. Travail et action publique*. Paris : Octarès Editions, 2005, 166 p. ISBN : 2-915346-22-4.

JEANNOT, G. Peut-on faire de l'usager un client ? Retour sur l'exemple britannique. In : WARIN P. (dir.). *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*. Paris : La Découverte & Syros, 1997, 360 p. coll : Recherches. ISBN : 2-7071-2762-0.

JEANPIERRE, L. Une sociologie foucaldienne du néolibéralisme est-elle possible ? *Sociologie et sociétés* [En ligne], 2006, vol.38 [consulté le 02/07/2016]. Disponible à l'adresse : www.cip-idf.org/IMG/doc/SociologieFoucaldienne.doc

JOBERT, B. (dir.). *Le tournant néolibéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*. Paris : L'Harmattan, 1994, 328 p. coll : Logiques politiques. ISBN : 2-7384-2762-6.

JOBERT, B., MULLER, P. *L'État en action : politiques publiques et corporatisme*. Paris : PUF, 1987, 242 p. ISBN : 2-13-040165-1.

JOUVE, B., LEFEVRE, C. (dir.). *Villes, Métropoles. Les nouveaux territoires du politique*. 1999. Paris : Economica, 312 p. coll : Villes. ISBN : 978-2717838510

KALDOR, M. La sécurité humaine : un concept pertinent ? *Politique étrangère* [En ligne], 2006, n° 4 [consulté le 08/08/2016]. DOI : 10.3917/pe.064.0901. Disponible à l'adresse : <http://www.cairn.info/revue-politique-etrangere-2006-4-p-901.htm>

KATES, S-M., BELK, R-W. The meanings of Lesbians and Gay Pride day : resistance through consumption and resistance to consumption. *Journal of Contemporary Ethnography*. 2001, n° 30, vol. 4, n° 392-429.

KIM, H. Economies of scale in the multi-product firms : an empirical analysis. *Economica*. 1987, n° 54, p.185-206.

KIOULOU, G. *1947-1977 : Syndicat Intercommunal des Eaux de la Région de Grenoble, 30 années au service des collectivités et du public*. Plaquette d'information, novembre 1977.

KLEIN, J-L. De l'initiative locale au développement territorial : une perspective synthétique. In : SIMARD, M. et al. (dir.). *Inégalités, démocratie et développement. Des enjeux pour la gouvernance des territoires locaux et régionaux*. Québec : GRIDEQ, 2006, p.143-164. ISBN : 978-2-920270-81-7.

KLEIN, J-L. et al. (dir.). *L'innovation locale à l'épreuve du global. Un défi pour les acteurs*. Québec : Presses de l'Université du Québec, 2017, 236 p. coll : Géographie contemporaine. ISBN : 978-2760544420.

KLEIN, J-L. et al. (dir.) *L'innovation sociale*. Toulouse : Erès, 2014, 246 p. coll : Sociologie économique. ISBN : 978-2-7492-3949-1.

KLEINER, Y. et al. Water Distribution Network Renewal Planning. *Journal of Computing in Civil Engineering*. 2001, n°15, vol.1, special issue : information technology for life-cycle infrastructure management, p.15-26.

KODJOVI, M-J. Données publiques et services publics locaux. Le service d'eau. *Les cahiers du numérique*. 2013, vol. 9, n°1, p.133-145.

KRUEGER, R.-A., CASEY, M.-A., *Focus groups : a practical guide for applied research*, Los Angeles : SAGE, 2009, 219 p. ISBN : 978-1-412-96947-5.

LA SOUDIERE, M. (De). L'inconfort du terrain. *Terrain* [En ligne], 1988, n° 11 [consulté le 07/11/2016]. DOI : 10.4000/terrain.3316. Disponible à l'adresse : <http://terrain.revues.org.gate3.inist.fr/3316>

LAIME, M. Mort annoncée de la gestion communale de l'eau. *Les blogs du Monde Diplomatique* [En ligne], 2016. Disponible à l'adresse : <http://blog.mondediplo.net/2016-06-17-Mort-annoncee-de-la-gestion-communale-de-l-eau>

LAIME, M. *Le sabotage de la loi Hamon* [En ligne], billet de blog du 26 mai 2015 [consulté le 20/12/2016]. Disponible à l'adresse : <http://www.eauxglacees.com/Le-sabotage-de-la-loi-Hamon>

LAIME, M. *Le Lobby de l'eau : pourquoi la gauche noie ses réformes?* Paris : François Bourin, 2014, 408 p. coll : Savoirs Citoyens. ISBN : 979-10-252-0038-4.

LAJARGE, R. *Territorialités en développement : Contribution aux sciences territoriales*. Habilitation à diriger des recherches en géographie-aménagement. Grenoble : Université Grenoble-Alpes, UJF, 2012.

LAJARGE, R. Territoires au pluriel : projets et acteurs en recomposition. *L'information géographique* [En ligne], 2002, vol.66, n° 2 [consulté le 02/07/2011]. DOI : 10.3406/ingeo.2002.2801. Disponible à l'adresse : http://www.persee.fr/doc/ingeo_0020-0093_2002_num_66_2_2801

LAMY, J. Les sources libérales de la biopolitique. *Cahiers d'histoire. Revue d'histoire critique* [En ligne], 2014, n° 123 [consulté le 01/08/2016]. Disponible à l'adresse : <http://chrhc.revues.org/3509>

LANDEL, P.-A., *Que disent les réformes territoriales de la démocratie locale ?* [En ligne], article de blog du 22 octobre 2015 [consulté le 03/12/2016]. Disponible à l'adresse : <http://bigbangterritorial.unblog.fr/2015/10/22/pierre-antoine-landel-que-disent-les-reformes-territoriales-de-la-democratie-locale>

LANDEL, P.-A., SENIL, N. Patrimoine et territoire, les nouvelles ressources du développement. *Développement durable et territoires* [En ligne], 2009, n° 12 [consulté le 12/08/2014]. DOI : 10.4000/developpementdurable.7563. Disponible à l'adresse : <http://developpementdurable.revues.org/7563>

LAPLANTINE, F. *La description ethnographique*. Paris : Nathan. 1996, 128 p. coll : Sciences sociales. ISBN : 2-09-190494-5.

LARRUE, C. La gestion de l'eau : à la croisée des politiques publiques et des territoires. *Bulletin de l'Association de géographes français* [En ligne], 2002, vol.79, n°1, p.66-77 [consulté le 06/02/2017]. Disponible à l'adresse : http://www.persee.fr/doc/bagf_0004-5322_2002_num_79_1_2258

LASCOUMES, P. Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques. *L'année sociologique*. 1990, vol.40, p. 43-71.

LASCOUMES, P., LE GALES, P. *Sociologie de l'action publique*. Paris : Armand Colin, 2012 (2^{de} édition), 127 p. coll : Domaines et approches. ISBN : 978-2-200-25986-0.

LASCOUMES, P., LE GALES, P. Définition des instruments de l'action publique. In : LASCOUMES, P., LE GALES, P. (dir.). *Gouverner par les instruments*, Paris : Presses de Sciences Po, 2004, p. 13. coll : Collection académique. ISBN : 2-7246-0949-2.

LATOURE, B. *Changer de société - Refaire de la sociologie*. [traduit de l'anglais par Nicolas Guilhot]. Paris : La Découverte, 2006, 400 p. ISBN : 2-7071-4632-3.

LATOURE, B. *Nous n'avons jamais été modernes : essai d'anthropologie symétrique*. Paris : La Découverte, 1997, 206 p. coll : Sciences Humaines et sociales. ISBN : 978-2-7071-4849-0.

LAUNAY, J. *Rapport d'information sur les conditions du maintien de services publics dans les territoires et la contribution que La Poste pourrait y apporter* [En ligne], 2015 [consulté le 10/12/2015]. Disponible à l'adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i2495.asp>

LAURENT, E. *Nos mythologies économiques*. Paris : Les liens qui libèrent, 2016, 200 p. ISBN : 979-1020903235

LAVILLE, J-L. Innovations sociales et Économie sociale et solidaire, *communication aux 34^e journées de l'Association d'Économie Sociale, Innovations sociales, innovations économiques*, Centre de recherche en économie de Grenoble, 11 et 12 septembre 2014.

LAWRENCE, T. et al. Institutional work : refocusing institutional studies of organization. *Journal of Management Inquiry* [En ligne], 2011, vol.1, n°20 [consulté le 18 mai 2016]. DOI : 10.1177/1056492610387222. Disponible à l'adresse : <http://jmi.sagepub.com/content/20/1/52.full.pdf+html>

LE BOURHIS, J-P., LASCOUMES, P. Les résistances aux instruments de gouvernement. Essai d'inventaire et de typologie des pratiques. In : HALPERN, C. et al. (dir.). *L'instrumentation de l'action publique*, Paris : Sciences Po, les Presses, 2014, p.493-520. ISBN : 978-2-7246-1456-5.

LE BRAS, D. *La fiction intercommunale : étude du processus de construction identitaire des communautés d'agglomération de Grenoble, Lens-Liévin et Voiron*. Thèse de doctorat : Sociologie. Paris : EHESS 2003, 400 p.

LECLERC, M. La notion de discipline scientifique. *Politique* [En ligne], 1989, n°15, p.23-51 [consulté le 04/01/2014]. DOI : 10.7202/040618ar. Disponible à l'adresse : <http://id.erudit.org/iderudit/040618ar>

LEFEUVRE, M-P. (dir.). *Faire Métropole. De nouvelles règles du jeu ?* Paris : Le Moniteur. 2015, 224 p. ISBN : 978-2-281-11892-6.

LE GALES, P. Du gouvernement à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*. 1995, vol.45, n°1, p.57-95.

LE GALES, P. Gouvernance. In : BOUSSAGUET, L. (dir.). *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris : Presses de Sciences Po, 2014, 771 p. ISBN : 978-2-7246-1550-0.

LE GUERER, A. Du miasme au microbe. *Autrement*. 1987, n°92, p.115-121.

LEJARS, C., CANNEVA, G. Durabilité des services d'eau et d'assainissement : méthode d'évaluation, étude de cas et perspectives pour le changement d'échelle. In : DU BOYS, C. et al. (dir.). *Management public durable : dialogue autour de la Méditerranée*. Bruxelles : Bruylant. 2012, p.69-92. ISBN : 978-2-8027-3984-5.

LELOUP, F. Le développement territorial et les systèmes complexes : proposition d'un cadre analytique. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*. 2010, vol.4, p.687-705. DOI : 10.3917/ru.104.0687

LELOUP, F. *et al.* La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? *Géographie, économie, société* [En ligne]. 2005, vol.7, n°4, p.321-332 [consulté le 03 mai 2012]. DOI : 10.3166/ges.7.321-331. Disponible à l'adresse : <http://www.cairn.info.gate3.inist.fr/revue-geographie-economie-societe-2005-4-page-321.htm>

LE MOIGNE, J-L., *Les épistémologies constructivistes*. Paris : PUF, 1995, 127 p. coll : Que-sais-je ? ISBN : 978-2-13-060681-9.

LENOBLE, J., OST, F., Prolégomènes à une lecture épistémologique des modèles juridiques. In : RIBES, B. *et al.* (dir.). *Domination ou partage ? Développement endogène et transfert des connaissances*. Paris : UNESCO, 1980, p 79-91. ISBN : 92-3-201 842-X.

LE ROY, E. Le tripode juridique. *L'année sociologique*. 2007, n°57, p.341-351.

LE ROY, E. (dir.) *Un passeur entre les mondes. Le livre des Anthropologues du Droit disciples et amis du recteur Michel Alliot*. Paris : Publications de la Sorbonne, 2000, 357 p. ISBN : 2-859444-395-9.

LE ROY, E. *Le jeu des lois, une anthropologie « dynamique » du Droit*. Paris : LGDJ, 1999, 415 p. ISBN : 2-275-01816-6.

LE ROY, E. La face cachée du complexe normatif en Afrique noire. In : ROBERT, P-H. *et al.* (dir.). *Normes, normes juridiques, normes pénales pour une sociologie des frontières*. Paris : l'Harmattan, 1997, p.123-138. ISBN : 2-7384-5595-6.

LE ROY, E. L'ordre négocié. À propos d'un concept en émergence. In : GERARD, P. *et al.* (dir.). *Droit négocié, Droit imposé ?* Bruxelles : Publications des facultés universitaires Saint-Louis, 1996, 703 p. ISBN : 2-8028-0113-9.

LE ROY, E. Norme (en anthropologie juridique). In : ARNAUD, A.-J. (dir.). *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*. Paris-Bruxelles : LGDJ, 1993, 758 p. coll : Story Scientia. ISBN : 2-275-00601-X.

LE ROY, E., Droits humains et développement : des visions du monde à concilier. *Revue générale de droit*. 1992, n° 25, p. 445-454.

LE ROY, E. Le pluralisme juridique dans le creuset de la démocratie : l'exemplaire Sénégal. In : LE ROY, E. (dir.). *L'analyse de processus et la gestion urbaine à Thies, M'Bour et Richard Toll (Sénégal)*. Paris : Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, Centre d'études juridiques comparatives, 1988, p.30-58.

LE ROY, N. *Brest, de la ville militaire à la métropole occidentale de la Bretagne. Constructions politiques de territoires et productions identitaires*. Thèse de doctorat : Sociologie. Brest : Université de Bretagne Occidentale, 2009, 372 p.

LE SAOUT, R. L'intercommunalité et mutation des liens entre les directeurs des services municipaux et les maires. *Revue française d'Administration Publique*. 2009, n° 128.

LEVY, J. Penser la complexité. Du monde à l'individu. *Le village systémique* [En ligne], 1995 [consulté le 16/10/2015]. Disponible à l'adresse : <http://new.systemique.levillage.org/index.php/13-articles/30-penser-la-complexite-du-monde-a-l-individu>

LEVY, J. *L'espace légitime : sur la dimension géographique de la fonction politique*. Paris : Presses de la fondation nationale des sciences politiques. 1994, 442 p. ISBN : 2-7246-0644-2.

LEVY, L. *L'improvisation en aménagement du territoire : d'une réalité augmentée aux fondements d'une discipline pour l'action ? : Enquête sur un projet interdépartemental (le pôle Orly)*. Thèse de doctorat : Géographie. Grenoble : Université de Grenoble, 2013, 570 p.

LEVY-STRAUSS, C. *Le regard éloigné*. Paris : Plon, 1983, 398 p. ISBN : 978-2-259-01007-8.

LIN, N. Les ressources sociales : une théorie du capital social. Analyses de réseaux et structures relationnelles. Études réunies et présentées par Emmanuel Lazega, sous la direction de Emmanuel Lazega. *Revue française de sociologie* [En ligne], 1995, vol.36, n° 4 [consulté le 02/02/2016]. DOI : 10.307/3322451. Disponible à l'adresse : http://www.persee.fr/doc/rfsoc_0035-2969_1995_num_36_4_4424

LINTON, J. *De l'eau moderne aux eaux plurielles : l'évolution de la frontière hydro-sociale*. In : colloque international de Cerisy, Rationalités, Usages et imaginaires de l'eau, 20-27 juin 2015, Cerisy (France).

LINTON, J. Modern water and its discontents : a history of hydrosocial renewal. *WIRES Water*. 2014, vol.1, p. 111-120. DOI : 10.1002/wat2.1009.

LINTON, J. *What is water ? The history of a Modern Abstraction*. Vancouver-Toronto : UBC Press, 2010, 333p. coll : Nature, History, Society. ISBN : 978-0-7748-1701-1.

LINTON, J., BUDDS, J. The hydrosocial cycle : Defining and mobilizing a relational-dialectical approach to water. *Geoforum*. 2014, vol.57, p.170-180.

LOOSDREGT, H.-B. Services publics locaux, l'exemple de l'eau. *Actualité juridique – Droit Administratif*. 1990, vol.11.

LORRAIN, D. La naissance de l'affermage : coopérer pour exister. *Entreprises et histoire*. 2008, vol.50, n°1, p.67-85.

LORRAIN, D. Les marchés financiers et les services urbains : des modèles historiques et leur dépassement. *Cahier européen de Sciences Po*. 2006, n° 05-06.

LORRAIN, D. Les quatre compétitions dans un monopole naturel. Qu'est-il en train d'arriver au secteur de l'eau ? *Flux*. 2003, vol.2, n° 52-53, p.69-86.

LORRAIN, D. Administrer, gouverner, réguler. *Les annales de la recherche urbaine*. 1998, n° 81-88, p. 85-92.

LORRAIN, D. (dir.). *Gestions urbaines de l'eau*. Paris : Economica, 1995, 263 p. ISBN : 2-7178-2959-8.

LORRAIN, D, STOKER, G. (dir.) *La privatisation des services urbains en Europe*. Paris : La Découverte, 1995, 218 p. Recherches. Changement social en Europe occidentale. ISBN : 2-7071-2431-1.

LORRAIN, D., POUPEAU, F. Ce que font les protagonistes de l'eau. Une approche combinatoire d'un système sociotechnique. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2014, n°203, p.4-15. DOI : 10.3917/arss.203.0004.

LOUARGANT, S., LE BRAS, D. Chapitre 7. L'intercommunalité coopérative : le cas de Grenoble. In : LEFEUVRE, M-P. (dir.). *Faire Métropole. De nouvelles règles du jeu ?* Paris : Le Moniteur, 2015, p.165-186. ISBN : 978-2-281-11892-6.

LOUBIER, S., GLEYSES, G. La dimension politique du recouvrement des coûts. In : BOULEAU, G., GUERIN-SCHNEIDER, L. (dir.). *Des tuyaux et des hommes. Les réseaux d'eau en France*. Paris : Quae, 2011, p.85-99. ISBN : 978-2-7592-1674-1.

LOUPSANS, D. L'influence normative de l'OCDE sur la Directive-Cadre européenne sur l'Eau (DCE). *Vertigo* [En ligne], 2013, vol.13, n° 3 [consulté le 1/11/2016]. Disponible à l'adresse : <http://id.erudit.org/iderudit/1026863ar>

LUHMANN, N. *Politique et complexité. Les contributions de la théorie générale des systèmes*. Paris : Cerf, 1999, 182 p. ISBN : 2-204-06205-7.

LUNDI, M., MORRISON, G-M. A life cycle assessment based procedure for development of environmental sustainability indicators for urban water systems. *Urban Water*. 2002, n° 2, vol.4, p.145-152.

MACDONALD, D., RUITERS, G. *The age of commodity : water privatization in Southern Africa*. Londres : Earthscan, 2005, 303 p. ISBN : 1-84407-134-0.

MANASE, V. L'adduction d'eau à Dieppe aux XVI^e et XVII^e siècles : de l'utile à l'apparat. In *Situ* [En ligne], 2005, n° 6 [consulté le 04/08/2015]. DOI : 10.4000/insitu.8677. Disponible à l'adresse : <http://insitu.revues.org/8677>

MARCHAND, A. *Alimentation en eau potable de la ville de Grenoble*. Grenoble : Agence d'urbanisme de l'agglomération grenobloise. 1968a, 45 p.

MARCHAND, A. *Alimentation en eau potable du groupement de la région grenobloise*. Grenoble : Agence d'urbanisme de l'agglomération grenobloise. 1968b, 78 p.

MARCHAND, A. Les nappes d'eau souterraine des vallées du Drac, de la Romanche et de la Gresse et l'alimentation en eau potable de la ville de Grenoble. *L'ingénieur. Organe de l'Union des ingénieurs Dauphiné-Savoie*. 1957, 3^e et 4^e Trimestres, 19 p.

MARCHAND, A. *Copie d'une note rédigée en 1954 par Monsieur Marchand, Directeur honoraire de la Voirie et des Eaux*. 1954, non paginé.

- MARCOT, F. Pour une sociologie de la Résistance : intentionnalité et fonctionnalité. *Le Mouvement social* [En ligne], 1997, n°180, p.21-41 [consulté le 28/04/2014]. Disponible à l'adresse : <http://www.jstor.org/stable/3779346>
- MARSDEN, D. Disciplinary power and consumer research : an introduction. *European Advances in Consumer Research*. 2001, n° 5, vol.1, p.54-60.
- MARSHALL, A. *Principes d'économie politique*. Paris, Londres, New-York : Gordon and Breach, 1971, 661 p.
- MARSHALL, G.-R. Transaction costs, collective action and adaptation in managing complex social ecological systems. *Ecological Economics*. 2013, n°88, p.185-194.
- MARTIN, L-H. (dir.). *Technologies of the Self: a Seminar with Michel Foucault*. Amherst : Presses de l'université du Massachussetts, 1988, 166 p. ISBN : 087-023-59-31.
- MARTIN, S. Ni avec toi ni sans toi. Les intercommunalités dans la région urbaine grenobloise. *Revue de géographie alpine*. 1997, vol.85, n°4, p.57-82.
- MASSARDIER, G. Des transferts de politiques publiques en eaux troubles méditerranéennes. Les arrangements territorialisés de la gestion de l'eau. *Pôle Sud* [En ligne], 2011, vol.2, n°35, p.7-20 [consulté le 07/07/2013]. Disponible à l'adresse : <http://www.cairn.info.gate3.inist.fr/revue-pole-sud-2011-2-page-7.htm>
- MASSARUTTO, A. Liberalization and private sector involvement in the water industry : a review of the economic litterature. [En ligne], *IEFE Working Paper No. 6* [consulté le 1/06/2016]. Disponible à l'adresse : <http://ssrn.com/abstract=1031623>
- MAZIOTIS, A. *et al.* Profit, productivity and price performance changes in the English and Welsh Water and Sewerage Companies. *Feem Working Paper* [En ligne], 2012, n°84 [consulté le 12/03/2013]. Disponible à l'adresse : <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2187755>
- MCDONALD, D-A. *Rethinking Corporatization and Public Services in The Global South* [traduit de l'anglais par Catherine BARON], Londres, New-York : Zed Books, 2014, 226 p. ISBN : 978-1-78360-017-5.
- MEHTA, L., MIROSA, O. *Financing water for all: behind the border policy convergence in water management*. IDS Working Paper. Brighton : Institute of Development Studies. 2014, non paginé.
- MENARD, C., GHERTMAN, M. (dir.) *Regulation, deregulation, reregulation : institutional perspectives*. Cheltenham, Northampton, Mass : E. Elgar, 2009, 389 p. ISBN : 978-1-84844-714-1.
- MENARD, C., PEEROO, A. Liberalization in the Water Sector : Three leading models. In : FINGER, M., KUNNEKE, R-W. (dir.), *Handbook of Liberalization*. Cheltenham: Edward-Elgar publishing, 2011, p. 310-327. ISBN : 978-1-84720-642-8.
- MENARD, C., SAUSSIÉ, S. La délégation de service public, un mode organisationnel efficace ? Le cas de la distribution d'eau en France. *Économie publique* [En ligne], 2004, n° 12 [consulté le 12/03/2012]. Disponible à l'adresse : <http://economiepublique.revues.org/360>

- MENDELL, M. L'empowerment au Canada et au Québec : enjeux et opportunités. *Géographie, économie, société*. 2006, n° 1, vol.8, p.63-85. DOI : 10.3166/ges.8.63-86.
- MERILLON, Y., CHAPERON, P. La sécheresse de 1989. *La Houille Blanche*. 1990, n°5, p.325-340.
- MERINI, C., PONTE, P. La recherche-intervention comme mode d'interrogation des pratiques. *Savoir* [En ligne], 2008, n°16, p.77-97 [consulté le 03 avril 2012]. DOI : 10.3917/savo.016.0077. Disponible à l'adresse : <http://www.cairn.info/gate3.inist.fr/revue-savoirs-2008-1-page-77.htm>
- MERLIN, P. *L'aménagement du territoire en France*. Paris : La Documentation française, 2007, 167 p.
- MERMET, L. *Stratégies pour la gestion de l'environnement : la nature comme jeu de société ?* Paris : L'Harmattan, 1992, 205 p. ISBN : 2-7384-1232-7.
- MOINE, A. *Le territoire comme un système complexe. Des outils pour l'aménagement et la géographie*. In : septièmes rencontres Théo Quant [En ligne]. Besançon, Février 2005 (France) [consulté le 17/02/2017]. Disponible à l'adresse : <http://thema.univ-fcomte.fr/theoq/pdf/2005/TQ2005>
- MOLLE, F. La GIRE. Anatomie d'un concept. In : JULIEN, F. (dir.). *Gestion intégrée des ressources en eau : paradigme occidental, pratiques africaines*. Québec : Presses de l'Université du Québec, 2012a, p.23-53. coll : Géographies contemporaines. ISBN : 978-2-2760534490.
- MOLLE, F. La gestion de l'eau et les apports d'une approche par la political ecology. In : GAUTIER, D., BENJAMINSEN, T-A., *Environnement, Discours et Pouvoir*. Paris : Quae, 2012b, p.219-238. coll : Update Sciences et Technologies. ISBN : 978-275-92-181-89.
- MOLLE, F. La gestion de l'eau et les apports d'une approche par la political ecology. In : GAUTIER, D., BENJAMINSEN, T-A. (dir.). *Environnement, discours et pouvoir : l'approche political ecology*. Versailles : Quae, 2011, p.219-240. ISBN : 978-2-7592-1818-9.
- MOLLE, F. et al. Water, Politics and Development : Introducing water alternatives. *Water Alternatives*. 2008, n° 1, vol.1, p.1-6.
- MONGIN, E. *La ville des flux. L'envers et l'endroit de la mondialisation urbaine*. Paris : Fayard, 2013, 527 p. ISBN : 978-2-213-66173-5.
- MONSARRAT, G. *Contrats et concessions des communes et des établissements communaux de bienfaisance*. Paris : Bibliothèque municipale et rurale, 1920, 530 p.
- MONTGINOUL, M. La consommation d'eau en France : historique, tendances contemporaines, déterminants. *Sciences, Eaux et Territoires* [En ligne], 2013, n°10, p.68-73 [consulté le 28/01/2014]. Disponible à l'adresse : www.cairn.info/revue-sciences-eaux-et-territoires-2013-1-page-68.htm
- MONTGINOUL, M. Les eaux alternatives à l'eau du réseau d'eau potable pour les ménages : un état des lieux. *Ingénieries*, 2006, n°45, p.49-62.

- MOORE, M-H. *Creating public value : strategic management in government*. Cambridge, Massachusetts : Harvard University Press. 1995, 402 p. ISBN : 0-674-17557-3.
- MORIN, E. *Commune en France. La métamorphose de Plozévet*. Paris : Pluriel, 2013, 500 p. ISBN : 978-2-8185-0337-9.
- MORIN, E. *La voie : pour l'avenir de l'humanité. Tome 1*. Paris : Fayard, 2011, 307 p. ISBN : 978-2-213-65560-4
- MORIN, E. *Vers l'abîme ?* Paris : l'Herne. 2007, 181 p. coll : Carnets. ISBN : 978-2-85197-692-5
- MORIN, E. *Introduction à la pensée complexe*. Paris : Seuil. 2005, 158 p. ISBN : 978-2-02-066837-8.
- MORIN, E. *Eduquer pour l'ère planétaire : la pensée complexe comme Méthode d'apprentissage dans l'erreur et l'incertitude humaines*. Paris : Balland. 2003, 157 p. ISBN : 2-7158-1454-2
- MORIN, E. *Dialogues sur la connaissance : entretiens avec des lycéens*. La Tour des Aigues : L'Aube, 2002, 69 p. coll : Mondes en cours. ISBN : 2-87678-765-2
- MORIN, E. *Amour, poésie, sagesse*. Paris : Seuil, 1999a, 81 p. coll : Points ISBN : 2-02-036195-7
- MORIN, E. *La tête bien faite*. Paris : Seuil, 1999b, 153 p. ISBN : 2-02-037503-6
- MORIN, E. *Science avec conscience*. Paris : Seuil, Fayard, 1990, 315 p. coll : Points ISBN : 2-02-012088-7.
- MORIN, E. *Le vif du sujet*. Paris : Seuil, 1982, 375 p. coll : Points ISBN : 2-02-006092-2
- MORIN, E., CYRULNIK, B. *Dialogue sur la nature humaine*. La tour des Aigues : Aube, Paris : France Culture. 2000, 69 p. coll : Mondes en cours. ISBN : 2-87678-557-9.
- MOULAERT, F., HAMDOUCH, A. New views of innovation systems : agents, rationales, networks and spatial scales in the knowledge infrastructure. *Innovation : The European Journal of Social Science Research*. 2006, vol.19, n°1, p.11-24.
- MOULAERT, F. et al., Innovative region, social region ? An alternative view of regional innovation. In : HADJIMICHALIS, C. (dir.). *Towards a radical cultural agenda for European Cities and Regions : An Aegean Seminar*. Athènes : Kyriakidis Brothers Publishing, 2000, p.337-363.
- MOYSAN, E. La société publique locale, nouvel instrument de gestion financière. *Revue française de finances publiques*. 2013, n°121, p.105-116.
- MULLER, C. *Heurs et malheurs du Dauphiné. Les drames et les joies d'une ancienne province*. Riom : Éditions De Borée, 2000, 417 p. ISBN : 2-8449-4027-7.
- MULLER, C., MAGI, G. *L'Isère 1900-1920*. Clermont-Ferrand : Éditions De Borée, 2000, 179 p. ISBN : 2-8449-4044-7.

MULLER, P. *La société de l'efficacité globale*. Paris : PUF, 2015a, 218 p. ISBN : 978-2-13-065194-9.

MULLER, P. *Les politiques publiques*. Paris : PUF, 2015b, 125 p. Que-sais-je ? ISBN : 978-2-13-065431-5.

MULLER, P. L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue Française de Science Politique*. 2000, n° 50, vol.2, p.189-208.

MULLER, P., RAVINET, P. Construire l'Europe en résistant à l'UE ? Le cas du processus de Bologne. *Revue internationale de politique comparée* [En ligne], 2008, vol.15, n°4, p.653-665 [consulté le 02/03/2013]. DOI : 10.3917/ripc.154.0653. Disponible à l'adresse : <http://www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2008-4-page-653.htm>

MUMFORD M-D. et al. Leading creative people : Orchestrating expertise and relationships. *The Leadership Quarterly*. 2002, vol.13, I6, p.705-750. DOI : 10.1016/S1048-9843(02)00158-3

MUNOZ, F.-F., ENCINAR, M-I. Intentionality and the emergence of complexity : an analytical approach. In : PYKA, A., FOSTER, J. (dir.) *The evolution of economic and innovation systems*. Springer, Editors, 2015, p.171-190. coll : Economic Complexity and Evolution. ISBN : 978-3-319-13299-0.

MURARD, L., ZYLBERMAN, P. *L'hygiène dans la République. La santé publique en France ou l'utopie contrariée 1870-1918*. Paris : Fayard, 1996.

NAKHLA, M. *La régulation par les instruments. Les services d'eau en Europe*. Paris : Presses des Mines, 2013, 202 p. ISBN : 978-2-35671-034-5.

NAHRATH, S. et al. Gestion des ressources communes en Suisse : le rôle des institutions de gestion communautaire dans les politiques environnementales et d'aménagement du territoire. *Nature sciences sociétés*. 2012, n°20, p.39-51.

NARCY, J-B. *Regards croisés des sciences sociales sur la mise en œuvre des politiques de l'eau*. Rapport pour l'ONEMA. 2013, 152 p.

NAUGES, C., VAN DEN BERG, C., How Natural are Natural Monopolies in the Water Supply and Sewerage Sector ? Case Studies from Developing and Transition Economies. *World Bank Policy Research Working Paper* [En ligne], 2007. n°4137 [consulté le 02/11/2015]. Disponible à l'adresse : <http://ssrn.com/abstract=962791>

NEEDHAM, C. Citizens, consumers, and co-producers. *Kurswechsel*. 2008, vol.2, p.7-16.

NEEDHAM, C. *Citizen-consumers. New Labour's marketplace democracy*. Londres : The Catalyst Forum, 2003, 48 p. ISBN : 190-4508-057.

NEGRI, A., HARDT, M. *Empire*. Paris : 10X18, 2004, 572 p. coll : Fait et cause. ISBN : 2 264 038 772.

- NEGRIER, E. *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*. Bresson : Presses universitaires de Grenoble, 2005, 270 p. coll : Symposium. ISBN : 2-7061-1303-0.
- NICINSKI, S. *L'utilisateur du service public industriel et commercial*. Paris : L'Harmattan, 2001, 566 p. coll : Logiques Juridiques. ISBN : 2-7475-0607-X.
- NOIRIEL, G. *Introduction à la socio-histoire*. Paris : La Découverte, 2006, 121 p. coll : Repères. Histoire. Thèses et débats. ISBN : 2-7071-4723-0.
- NORMAN et al. *La sécurité hydrique : guide d'introduction*. Rapport d'orientation politique. 2010, 57 p. ISBN : 978-0-088865-698-8.
- NORTH, D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance (Political Economy of Institutions and Decisions)*. Cambridge : Cambridge University Press, 1990, 159 p. ISBN : 978-0521397346.
- NUBIOLA, J. Abduction or the logic of surprise. *Semiotica*, 2005, n°153, p.117-130.
- OCDE. *Water Security for Better Lives*. 2013, 171 p.
- OCDE. *Problèmes sociaux liés à la distribution et à la tarification de l'eau*. 2003, 239 p.
- OFFERLE, M. Socio-histoire. In : PERRINEAU, P., REYNIE, D. (dir.) *Le dictionnaire du vote*. Paris : PUF, 2001, 997 p. ISBN : 2-13-051345-X.
- OFFICE DE TOURISME DE GRENOBLE. *Fontaine Saint-Jean* [En ligne], Grenoble : Département de l'Isère, non daté [consulté le 6/01/2016]. Disponible à l'adresse : <http://www.isere-tourisme.com/patrimoine-culturel/fontaine-saint-jean>
- OFFNER, J-M. Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts. *Revue française de science politique*. 2006, vol.56, n°1, p.27-47.
- OLSON, M. The principle of « fiscal equivalence » : the division of responsibilities among different levels of government. *American Economic Review*. 1969, vol.59, I.2, p.479-487.
- ONEMA. *Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement. Panorama des services et de leur performance en 2012*. 2015, 88 p.
- ONU. *Water security and the global water agenda. A UN-Water analytical brief*. 2013, 38 p.
- OSTROM, E. Background on the Institutional Analysis and Development Framework. *The Policy Studies Journal*. 2011, vol.39, n°1, p.7-27.
- OSTROM, E. *Gouvernance des biens communs : pour une nouvelle approche des ressources naturelles [révision scientifique de Laurent Baechler]*. Bruxelles : De Boeck, 2010, 301 p. ISBN : 978-2-8041-6141-5.
- OSTROM, E. *Understanding institutional diversity*. Princeton, Oxford : Princeton University Press, 2005, 355 p. ISBN : 0-691-12238-5.

PADIOLEAU, J.-G. *L'État au concret*. Paris : Presses universitaires de France, 1982, 222 p. ISBN : 2-13-037497-2.

PAHL-WOSTL, C. Transitions towards adaptative management of water facing climate and global change. *Water Resources Management*. 2007, vol.21, n°1, p.49-62. DOI : 10.1007/s11269-006-9040 4.

PAHL-WOSTL, C. et al. Social learning and water resources management. *Ecology and Society* [En ligne]. 2007, vol.12, n° 2 [consulté le 05/07/2016]. Disponible à l'adresse : <http://www.ecologyandsociety.org/vol12/iss2/art5/>

PANIKKAR, R. The Dialogical Dialogue. In : LARSON, G-J., DEUTSCH, E. *Interpreting Across Boundaries. New Essays in Comaparative Philosophy*. Princeton : Princeton University Press, 1988, p.116-136.

PAPADOPOULOS, I. Référentiel, Médiateurs et Démocratie. In : BOUSSAGUET, L. et al. *Une « french touch » dans l'analyse des politiques publiques ?* Paris : Sciences Po. Les Presses. 2015, p.103-123. coll : Gouvernances. ISBN : 978-2-7246-1645-3.

PAQUIER, S. Développement international des industries de réseaux et construction d'une identité nationale : cheminements technologiques et institutionnels des villes suisses vers un système stabilisé au XIX^e siècle. *Flux*. 2008, vol.2, n° 72-73, p.13-26.

PARKES, M. et al. *Ecohealth and watersheds : ecosystem aproaches to re-integrate water resources management with health and well-being*. [En ligne], Winnipeg : Network for ecosystem sustainability and health and the International Institutue for Sustainable Development. 2008, n° 2 [consulté le 11/04/2015]. Disponible à l'adresse : http://www.iisd.org/PDF/2008/ecohealth_watersheds.PDF

PAYEN, G., ROCHE, P-A. La performance est l'affaire de tous. In : ROCHE, P-A. et al. *Améliorer la performance des services publics d'eau et d'assainissement*. Paris : ASTEE. 2011, p.12-15.

PECK, J. et al. Neoliberal Urbanism : Models, Moments, Mutations. *SAIS Review*. 2009, vol.29, n°1, p.49-66.

PECQUEUR, B. *Décentralisation et politiques publiques locales : un malentendu de plus de trente ans, mais des perspectives de renouveau* [En ligne]. Article de blog du 22 août 2014 [consulté le 05/06/2014]. Disponible à l'adresse : <http://bigbangterritorial.unblog.fr/2014/08/22/bernard-pecqueur-decentralisation-et-politiques-publiques-locales-un-malentendu-de-plus-de-trente-ans-mais-des-perspectives-de-renouveau>

PECQUEUR, B. De l'exténuation à la sublimation : la notion de territoire est-elle encore utile? *Géographie, économie, société* [En ligne] 2009, vol.11, n°1, p.55-62. Disponible à l'adresse : <http://www.cairn.info.gate3.inist.fr/revue-geographie-economie-societe-2009-1-page-55.htm>

PECQUEUR, B. Les territoires créateurs de nouvelles ressources productives : le cas de l'agglomération grenobloise. *Géographie, économie, société* [En ligne], 2005a, vol. 7, n° 3, p. 255-268 [consulté le 05/02/2011]. DOI : 10.3166/ges.7.255-268. Disponible à

l'adresse : <http://www.cairn.info.gate3.inist.fr/revue-geographie-economie-societe-2005-3-page-255.htm>

PECQUEUR, B. Le développement territorial : une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du Sud. In : ANTHEAUME, B., GIRAUT, F. (dir.) *Le territoire est mort. Vive les territoires ! Une (re)fabrication au nom du développement*. Paris : IRD. 2005b, p. 295-316. ISBN : 2-7099-1574-X.

PECQUEUR, B. *Le développement local : mode ou modèle ?* Paris : Syros/Alternatives. 1989, 139 p. coll : Alternatives économiques. ISBN : 2-86738-802-3

PECQUEUR, B., ZIMMERMANN, J.-B. (dir.). *Économie de proximités*. Paris : Hermès – Lavoisier, 2004, 264 p. ISBN : 2-7462-0855-5.

PEIRCE, C-S. *How to make our ideas clear*. Francfort : V. Klostermann, 1968, 168 p.

PEIRCE, C-S. *Collected papers*. Cambridge : Harvard University Press. 1931-1960, 8 vol.

PENALOZA, L., PRICE, L. Consumer resistance : a conceptual overview. In : MCALISTER, L., ROTHSCHILD, M. (dir.), *Advances in Consumer Research*, vol.20, Provo : Association for Consumer Research, 1993, p.123-128. ISBN : 0915552302.

PERBEN, D. *Imaginer les métropoles d'avenir* [En ligne], 2008 [consulté le 07/04/2017], 79 p. Disponible à l'adresse : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/084000068/>

PERRIN-JOLY, C. De la recherche salariée en France : lien de subordination et liberté de la recherche. *SociologieS* [En ligne], 2010 [consulté le 08/02/2012]. Disponible à l'adresse : <http://sociologies.revues.org/3380>

PETERS, B-G. *The future of Governing*. Lawrence : University Press of Kansas. 2001, 272 p. 2^{de} édition. ISBN : 978-0700611300.

PETIT, O., BARON, C. Integrated Water Ressources Management : From general principles to its implementation by the state. The case of Burkina Faso. *Natural Ressources Forum*. 2009, n°33, p.49-59.

PETITET, S. Problèmes et limites de la diffusion internationale d'un modèle de gestion des services publics urbains « à la française » : le cas de l'eau potable. *Entreprises et histoire*. 2002, vol.4, n°31, p.25-37. DOI : 10.3917/eh.031.0025.

PETITET, S. De l'eau du Rhône à l'eau de la Ville. La mise en place d'un réseau de distribution d'eau potable à Givors (1899-1935). *Recherches contemporaines* [En ligne], 1999, vol.5, p.109-142 [consulté le 12/03/2012]. Disponible à l'adresse : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00153981>

PEZON, C. Organisation et gestion des services d'eau potable en France hier et aujourd'hui. *Revue d'économie industrielle* [En ligne], 2009, n° 127 [consulté le 18/10/2012]. Disponible à l'adresse : <http://rei.revues.org/4060>

PEZON, C. *Intercommunalité et durabilité des services d'eau potable et d'assainissement en France, en Italie et au Portugal. Étude de cas français, italien et portugais*. Rapport de recherche pour le Ministère de l'Environnement et du Développement Durable. 2006, 136 p.

PEZON, C. De l'apparition à la gestion d'un modèle marchand des services d'eau potable en France (1850-2000). *Sciences de la société*. 2005, n°64, p.75-97.

PEZON, C. *Le service d'eau potable en France de 1850 à 1995*. Texte remanié de doctorat : sciences de gestion. Paris : Conservatoire national des arts et métiers, 2000, 441 p.

PEZON, C., CANNEVA, G. Petites communes et opérateurs privés : généalogie du modèle français de gestion des services d'eau potable. *Espaces et sociétés* [En ligne], 2009, vol.4, n°139, p.21-38 [consulté le 03/03/2013]. DOI : 10.3917/esp.139.0021. Disponible à l'adresse : <http://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2009-4-page-21.htm>

PEZON, C., PETITET, S. *L'intercommunalité en France de 1890 à 1999, la distribution d'eau potable en question*. In : colloque Les territoires de l'eau [En ligne]. Université d'Artois, 26 mars 2004, Arras (France) [consulté le 21/06/2011]. Disponible à l'adresse : <https://www.agroparistech.fr/IMG/pdf/arras.pdf>

PFLIEGER, G. De la naissance des réseaux d'eau à l'hydroélectricité : l'essor du municipalisme en Suisse. *Espaces et sociétés*, 2009a, vol.4, n°139, p.39-53. DOI : 10.3917/esp.139.0039.

PFLIEGER, G. *L'eau des villes : aux sources des empires municipaux*. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes, 2009 b, 117 p. ISBN : 978-2-88074-822-7.

PFLIEGER, G. Gestion urbaine de l'eau : de l'utilisateur au consommateur vers une primauté des normes sur le politique. *Politiques et management public*. 2007, n° 1, vol.25, p.43-63. DOI : DOI : 10.3406/pomap.2007.2357.

PFLIEGER, G. *Consommateur, client, citoyen : l'utilisateur dans les nouvelles régulations des services de réseaux : les cas de l'eau, de l'électricité et des télécommunications en France*. Thèse de doctorat : Urbanisme-Aménagement. Paris : École Nationale des Ponts et Chaussées, 2003, 495 p.

PFLIEGER, G. Domination du consommateur et résistance du citoyen. Les tensions entre les figures de l'utilisateur au sein du système de régulation de l'eau en France. *Flux*, 2002, vol.2, n° 48-49, p.30-34.

PFLIEGER, G. Les associations d'utilisateurs de l'eau. *Les annales de la recherche urbaine*. 2001, n°89, p.150-153.

PFLIEGER, G., CSIKOS, P. Regulation of Liberalised Network Industries : Infrastructure as a Missing Link. *Swiss Political Science Review*. 2012, n° 18, vol.4, p.428-451. DOI : 10.1111/spsr.12003

PFLIEGER, G., ROZENBLAT, C. Introduction. Urban Networks and Network Theory : the City as the Connector of Multiple Networks. *Urban Studies*. 2010, n° 47, vol.13, p.2723-2735. DOI : 10.1177/0042098010377368

PIERSON, P. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*. 2000, vol.94, n°2, p.251-267.

PIETERSE, J-N. Globalisation as hybridization. *International Sociology*, 1994, vol.9, n°2, p.131-148.

PINSON, D. L'Urbanisme : une discipline indisciplinée ? *Futures*, 2003, vol. 36, n°4, p.503-513.

PINSON, G. La gouvernance des villes françaises. *Métropoles* [En ligne], 2010, n° 7 [consulté le 13/12/2011]. Disponible à l'adresse : <http://metropoles.revues.org/4276>

PNUD. *Rapport mondial sur le développement humain*. New-York : Economica. 1994, 241 p.

POIRET, N. Odeurs impures. Du corps humain à la cité (Grenoble, XVIII^e-XIX^e siècles). *Terrain* [En ligne], 1998, n°31, p.89-102 [consulté le 22/08/2015]. DOI : 10.4000/terrain.3141. Disponible à l'adresse : <http://terrain.revues.org/3141>

PONTIER, J-M. Collectivités territoriales : les sociétés publiques locales d'aménagement. *La revue administrative*, 2006, n°353, p.533-542.

PORCHER, S. Une estimation des coûts d'efficience des tarifs actuels des services publics de l'eau en France. *Revue économique*, 2013, vol.64, n°3, p.551-560.

POSTER, M. The question of agency : de Certeau and the history of consumption, *Diacritics*. 1992, n° 2, vol.2, p.94-107.

POUPEAU, F. Et l'eau de La Paz fut privatisée. *Le Monde Diplomatique* [En ligne], 2002, Mai, p.28-29 [consulté le 1/07/2011]. Disponible à l'adresse : <https://www.monde-diplomatique.fr/2002/05/POUPEAU/8878>

PRESSMAN, J-L., WILDAVSKY, A-B. *Implementation : how great expectations in Washington are dashed in Oakland or Why it's amazing that federal programs work at all : this being a saga of the economic development administration*. Berkeley : University of California Press, 1979, 209 p. ISBN : 0-520-03959-9.

PRIGENT, A. *Du technique au politique : gouvernement local et gestion de l'eau à Grenoble de 1835 à 1995*. Thèse de doctorat : Urbanisme. Grenoble : Université Pierre Mendès France, 2006, 484 p.

QUIN, C. Assujetti, client ou partenaire : que devient l'utilisateur du service public ? In : WARIN, P. (dir.), *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*. Paris : La Découverte & Syros, 1997. coll : Recherches. ISBN : 2-7071-2762-0.

RADAELLI, C-M., The Europeanization of public policy. In : FEATHERSTONE, K., RADAELLI, C-M., *The politics of europeanization*. Oxford, New-York : Oxford University Press, 2003, 351 p. ISBN : 0-19-925209-2.

RAFFESTIN, C. Territorialité : concept ou paradigme de la géographie sociale ? *Geographica Helvetica*. 1986, n°2, p.91-96.

RAFFESTIN, C. La territorialité mal aimée ou mal comprise ou les avatars d'une notion mal aimée et/ou mal comprise. *Espace géographique*. 1983, vol.12, n°4, p.305-206.

RAFFESTIN, C. *Pour une géographie du pouvoir*. Paris : Librairies techniques, 1980, 249 p. ISBN : 2-7111-0271-8.

RAPPORT BUNDTLAND. *Notre avenir à tous*. 1987, 349 p.

RAPPORT n°2004-0062-1. *Les indicateurs de performance appliqués aux services publics de l'eau et de l'assainissement. Constats et propositions*. 2005, 114 p.

RATEL, L. *Hubert Dubedout : le bâtisseur*. Grenoble : Éditions de Belledonne, 1996, 246 p. ISBN : 2-911148-15-0.

RATTU, P. *Le pouvoir e(s)t l'eau. Une géo-histoire foucaldienne de l'eau urbaine en Suisse entre 1850 et aujourd'hui*. Thèse de doctorat : Géographie. Lausanne : EHESS, 2015, 156 p.

RATTU, P. Eau urbaine en Suisse romande : une histoire néolibérale ? In : PECQUEUR, B., BROCHET, A. (dir.). *Le service public d'eau potable et la fabrique des territoires*. Paris : L'Harmattan, 2013, p.143-150. coll : La Librairie des Humanités. ISBN : 978-2-343-02154-6.

RENAUD, E. et al. La durée de vie des canalisations, une notion insuffisante pour conduire une politique de renouvellement. *Techniques, Sciences, Méthodes (TSM)*. 2012, n°12, p.55-61.

RENAUD-HELLIER, E. La gestion urbaine des services d'eau potable est-elle durable ? Réflexion sur le « modèle français » et pistes de recherche sur le terrain rennais. *Travaux et documents d'ESO*. 2007, n°26, p.67-78.

RENOU, Y. Pourquoi et comment faut-il sauver la sécurité hydrique ? Changement climatique, écologie politique et services écosystémiques. In : XXXII^{es} journées du développement ATM 2016, *Catastrophes, vulnérabilités et résiliences dans les pays en développement*, 1-3 juin 2016, Lille (France).

RENOU, Y. Performance indicators and the new governmentality of water utilities in France. *International Review of Administrative Sciences*, 2015. n° 29. DOI : 10.1177/0020852315589696.

RENOU, Y. *La sécurité hydrique : analyse critique d'un concept émergent* [En ligne], 2014 [consulté le 10/06/2015]. Disponible à l'adresse : <http://informations-et-commentaires.nursit.com/spip.php?article29>

RENOU, Y. Indicateurs de performance et nouvelle gouvernementalité des ressources en eau. In : PECQUEUR, B., BROCHET, A. (dir.). *Le service public d'eau potable et la fabrique des territoires*. Paris : L'Harmattan, 2013, p.129-141. coll : La Librairie des Humanités. ISBN : 978-2-343-02154-6.

REY, V. Introduction. In : BONERANDI, E. et al. (ed.). *Les territoires locaux construits par les acteurs*. Lyon : ENS-Géophile, 2001, p.11-13.

REYNARD, E. Cadre institutionnel et gestion des ressources en eau dans les Alpes : deux études de cas dans les stations touristiques valaisannes. *Swiss Political Science Review* [En ligne], 2000, vol.6, n°1, p.53-85 [consulté le 16/12/2012]. Disponible à l'adresse : <http://mesoscaphe.unil.ch/igul/projrech/public/projets/73-1-112.pdf>

REYNAUD, J-D. *Les Règles du jeu. Action collective et régulation sociale*. Paris : Armand Colin, 1989, 306 p. ISBN : 2-200-31256-3.

RICHARD-FERROUDJI, A. *L'appropriation des dispositifs de gestion locale et participative de l'eau. Accueillir et composer une pluralité de valeurs, d'objectifs et d'attachements*. Thèse de doctorat : sociologie. Paris : EHESS, 2008, 491 p.

RIEGLER, A. Can radical constructivism become a mainstream endeavor ? *Constructivist Foundations*. 2010, vol.6, n°1, p.1-5.

RITAINÉ, E. La modernité localisée ? Leçons italiennes sur le développement régional. *Revue française de science politique* [En ligne], 1989, 39^e année, n° 2, [consulté le 15/01/2016]. DOI : 10.3406/rfsp.1989.394413. Disponible à l'adresse : http://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1989_num_39_2_394413

ROBERT, C. Les obstacles à la production de l'offre. *Revue Projet* [En ligne], 2006, vol.5, n°294, p.59-66 [consulté le 14/01/2017]. DOI : 10.3917/pro.294.0059. Disponible à l'adresse : <http://www.cairn.info.gate3.inist.fr/revue-projet-2006-5-page-59.htm>

ROLLAND, P. 1975. *Saint-Martin-d'Hères, dix siècles d'histoire. Interview de M. Texier*. Grenoble, Presses universitaires de France, 1953.

ROSA, H. *Accélération : une critique sociale du temps*. Paris : La Découverte. 2010, 474 p. ISBN : 978-2-7071-5482-8.

ROT, G. *Sociologie de l'atelier. Renault, le travail ouvrier et le sociologue*. Toulouse : Octarès, 2006, 247 p. ISBN : 2-915346-27-5.

ROTILLON, G. *Économie des ressources naturelles*. Paris : La Découverte, 2010, 125 p. coll : Repères. ISBN : 978-2-7071-6455-1.

ROTILLON, S. La nécessaire rationalisation des autorités organisatrices des services de l'eau en France. *Responsabilité et Environnement*. 2011, vol.3, n° 63. DOI : 10.3917/re.063.0011.

ROUILLE, G. et al. Environnement, écologisation du politique et territorialisations : les nouvelles politiques de l'eau (GIRE et PSE) au Kenya. *L'espace géographique*. 2015, vol.2, T.44, p.131-146.

ROULAND, N. *L'anthropologie juridique*. Paris : Presses universitaires de France, 1990, 128 p. coll : Que sais-je ? ISBN : 2-13-042995-5.

ROUSSARY, A. *Vers une recomposition de la gouvernance de la qualité de l'eau potable en France : de la conformité sanitaire à l'exigence de qualité environnementale*. Thèse de doctorat : sociologie. Toulouse : Toulouse 2, 2010, 540 p.

ROUX, D. La résistance du consommateur : proposition d'un cadre d'analyse, *Recherche et Applications en Marketing*. 2007, vol. 22, n° 4.

SAAL, D., PARKER, D. The impact of privatization and regulation on the water and sewerage industry in England and Wales : a translog cost function model. *Managerial and Decision Economics*, 2000, n° 21, p.253-268.

SABATIER, P.-A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 1988, n° 21, p.129-168.

SAGE, E. *La concurrence par comparaison (« yardstick competition ») théorie et applications – Une proposition pour le secteur de l'eau en France*. Thèse de doctorat : économie. Paris : Paris Dauphine, 1999, 439 p.

SALETH, M.-R., DINAR, A. Water institutional reforms : Theory and practice. *Water Policy*. 2005, vol.7, n°1, p.1-19.

SALETH, M.-R., DINAR, A. *The institutional economics of water : A cross-country analysis of institutions and performance*. Cheltenham, Northampton : Edward Elgar, Washington : World Bank, 2004, 398 p. ISBN : 1-8437-6777-5.

SALETH, M.-R., MENARD, C. The effectiveness of alternative water governance arrangements. In : YOUNG, M. (dir.), *Investing in water for a green economy. Services, infrastructure, policies, and management*. Londres : Routledge, 2013, p.152-174 ISBN : 978-0415501262.

SALVETTI, M. *Les évaluations économiques en appui à la gestion de l'eau et des milieux aquatiques*. Rapport pour l'ONEMA, 2013a, 174 p.

SALVETTI, M. Zoom sur la gestion patrimoniale des services publics d'eau et d'assainissement collectif. In : PECQUEUR, B., BROCHET, A. (dir.), *Le service public d'eau potable et la fabrique des territoires*. Paris : L'Harmattan, 2013b, p.85-93. coll : La Librairie des Humanités. ISBN : 978-2-343-02154-6.

SALVETTI, M., WITTNER, C. *Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement, panorama des services et de leurs performances*. Rapport pour l'ONEMA, 2012, 83 p.

SANGAMESWARAN, P. *Review of right to water : human rights, state legislation, and civil society initiatives in India*. Bangalore : CISED. CISED Technical Report, 2007, 94 p.

SARROT-REYNAULD, J. *Rapport du 8 juillet 1975*, non référencé.

SAURUGGER, S., Beyond Non compliance with Legal Norms. In : EXADAKTYLOS, T., RADAELLI, C-M. (dir.) *Research Design in Europeans Studies – Establishing Causality in Europeanization*. Basingstoke : Palgrave, 2012, p.105-125 ISBN : 978-1-137-00509-0.

SAURUGGER, S., SUREL, Y. *Au-delà de la convergence : instruments de résistance dans l'Union européenne* [En ligne]. In : Grenoble, 10^e congrès de l'AFSP, 7-9 septembre 2009 [consulté le 02/01/2012]. Disponible à l'adresse : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00424013>

SAURUGGER, S., TERPAN, F. Resisting Norms in EU Foreign and Security Policy. *European Foreign Affairs Review*. 2015, vol. 2, 20 (special issue).

- SAURUGGER, S., TERPAN, F. Analyser les résistances nationales à la mise en œuvre des normes européennes : une étude des instruments d'action publique. *Quaderni* [En ligne], 2013, vol. 1, n°80, p.5-24 [consulté le 03/03/2014]. Disponible à l'adresse : <http://www.cairn.info/revue-quaderni-2013-1-page-5.htm>
- SAUSSIÉ, S. et al. Public-Private Agreements, Institutions, and Competition : when Economic theory meets facts. *Review of Industrial Organization*. 2009. n° 35, vol.1-2, p.1-18.
- SAUTEREAU, N. La loi NOTRe et le petit cycle de l'eau. De l'erreur stratégique à la stratégie masquée? *La semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*. 2016, n° 23, p.36.
- SAVENIJE, H.-H.-G., VAN DER ZAAG, P. Integrated water resources management : concepts and issues. *Physics and Chemistry of the Earth*. 2008, n°33, p.290-297.
- SCHERRER, F. Le champ de la recherche en urbanisme existe-t-il? Quelques repères pour la relève 2013, *Urbia*, n°HS 1, p.225-231.
- SCHLENKER, C. Les formations d'ingénieurs, socle du développement économique de la métropole grenobloise. In : BLOCH, D., LAJARGE, R. *Grenoble, le pari de la Métropole*. Fontaine : Presses universitaires de Grenoble, 2015, p.129-138. ISBN : 978-2-7061-2490-7.
- SCOTT, J. *La domination et les arts de la résistance. Fragments du discours subalterne*. Paris : Amsterdam, 2009, 269 p. ISBN : 978-2-915547-61-0.
- SEGUIN, L. Entre conflit et participation : double apprentissage dans un mini-public et un mouvement de contestation. *Participations*. 2015, vol.3, n°13, p.63-88. DOI : 10.3917/parti.013.0063
- SENDZIMIR, J. et al. Stalled regime transition in the upper Tisza River Basin : the dynamics of linked action situations. *Environmental Science and Policy*. 2010, vol.13, n°7, p.604-619.
- SHIH, J.-S. et al. Economies of scale and technical efficiency in community water systems, *Discussion paper* [En ligne]. 2004 [consulté le 25/10/2015]. Disponible à l'adresse : <http://rff.org/RFF/Documents/RFF-DP-04-15.pdf>
- SHLEIFER, A. A theory of yardstick competition. *Rand Journal of Economics*. 1985, n°16, p. 319-327.
- SHUMPETER, J. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Londres, New-York : Routledge. 2010, 442 p. coll : Routledge Classics. ISBN : 978-0-415-567893
- SIERG. *L'abécédaire des soixante ans du SIERG. Au fil de l'eau*. 2007, 118 p.
- SIMON, H.-A. *Administrative Behaviour : a study of decision making process in Administrative organisation*. New York : The Free Press, 1976, 259 p.
- SMETS, H. *Le droit à l'eau potable et à l'assainissement, sa mise en œuvre en Europe*. Paris : Académie de l'Eau, 2011, 518 p.

SMETS, H. *De l'eau à un prix abordable. La pratique des États*, Académie de l'Eau, Rapport pour discussion. 2008, 254 p.

SMISMANS, S. From Harmonization to Coordination ? EU law in the Lisbon Governance Architecture. *Journal of European Public Policy*. 2011, vol.4, n°18, p. 502-522.

SMITH, A. et al. The governance of sustainable sociotechnical transitions. *Research Policy*. 2005, n°34, vol.10, p.1491-1510.

SOGREAH. *Alimentation en eau potable. Groupement d'urbanisme de Grenoble*. Étude commandée par le Ministère de la Construction. 1962, 41 p.

SOULE, B. Observation participante ou participation observante ? Usages et justifications de la notion de participation observante en sciences sociales. *Recherches Qualitatives*. 2007, vol.27, n°1, p. 127-140.

SOURIAU, J. *Stratégies durables pour un service public d'eau à Paris. Analyser et gérer les politiques d'hier, d'aujourd'hui et de demain*. Thèse de doctorat : Science Politique. Paris : Institut des Sciences et Industries du Vivant et de l'Environnement (AgroParisTech), 2014, 461 p.

SPILLER, P.-T. Transaction cost regulation. *Journal of Economic Behavior and Organization*. 2013, n°89, p. 232-242.

SPILLER, P.-T. An institutional theory of public contracts : regulatory implications. National Bureau of Economic Research. *Working Paper 14152* [En ligne], 2008, [consulté le 02/01/2016]. Disponible à l'adresse : <http://www.websa.net/files/SPILLER-NBER08.pdf>.

SPIRE, A. *Etrangers à la carte : l'administration de l'immigration en France : 1945-1975*. Paris : Grasset, 2005, 402 p. ISBN : 2-246-65801-2.

SPITERI, A. Eau potable et assainissement : un nouveau paradigme est possible. Synergies avec l'agriculture et l'industrie. *Working Paper* [En ligne], 2009, [consulté le 07/05/2011]. Disponible à l'adresse : http://blog.mondediplo.net/IMG/doc/NewWaterParadigm_V8.doc

SPRONK, S. Roots of Resistance to Urban Water Privatiation in Bolivia : The "New Working Class", the Crisis of Neoliberalism, and Public Services. *International Labor and Working-Class History*, vol.71, I.1, p.8-28.

STAR, S-L. Infrastructure and ethnographic practice : Working on the fringes. *Scandinavian Journal of Information Systems*. 2002, vol. 14, n°2, p.107-122.

STAR, S-L. The ethnography of infrastructure. *American Behavioral Scientist*. 1999, vol.43, n°3, p.377-391.

STOFFAES, C. *Services publics, question d'avenir*. Paris : Odile Jacob, 1995, 437 p. ISBN : 2-7381-0329-4.

STOHR, W. Development from below : vingt ans plus tard. In : FONTAN, J-M. et al. (dir.) *Reconversion économique et développement territorial : le rôle de la société civile*. Québec : PUQ. 2003, 340 p. coll : Géographie contemporaine. ISBN : 2-7605-1244-4.

- STONE et WEBSTER. *Investigation into Evidence for Economies of Scale in the Water and Sewerage Industry in England and Wales*. Rapport final pour l'OFWAT. 2004, 57 p.
- STORPER, M. *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy*. New-York, Londres : The Guilford Press. 1997, 338 p. ISBN : 1-572-30315-8
- STORPER, M., SCOTT, A.-J. (dir.) *Pathways to industrialization and regional development*. Londres, New-York : Routledge. 1992, 405 p. ISBN : 0-415-08752-X
- SWYNGEDOUW, E. et al. Urban Water : A Political-Ecology Perspective. *Built Environment*, 2002, vol.28, n°2, p.124-137.
- SWYNGEDOUW, E. Power, nature and the city. The conquest of water and the political ecology of urbanization in Guayaquil, Ecuador : 1880-1980. *Environment and Planning A*. 1997, vol. 2, p.311-332.
- SWYNGEDOUW, E. The city as a hybrid : On nature, society and cyborg urbanization. *Capitalism, Nature, Socialism*. 1996, vol. 2, n°7, p.65-80.
- TAVERNIER, Y. *Rapport d'information sur le financement et la gestion de l'eau*. Rapport présenté en conclusion des travaux d'une mission d'évaluation et de contrôle constituée le 20 décembre 2000. 2001, 167 p.
- TEISMAN G.-R., EDELENBOS, J. La gouvernance de l'eau sous l'angle de la synchronisation des systèmes : synthèse des enseignements empiriques et des théories de la complexité. *Revue Internationale des Sciences Administratives* [En ligne], 2011, vol.77, n°1, p. 103-120 [consulté le 02/02/2016]. DOI : 10.3917/risa.771.0103. Disponible à l'adresse : www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-administratives-2011-1-page-103.htm
- TENIERE-BUCHOT, P.-F. L'État-nation soluble dans l'eau ? *Les cahiers de médiologie* [En ligne], 1997, vol.1, n° 3 [consulté le 12 janvier 2017]. DOI : [10.3917/cdm.003.0059](https://doi.org/10.3917/cdm.003.0059). Disponible à l'adresse : <http://www.cairn.info/gate3.inist.fr/revue-les-cahiers-de-mediologie-1997-1-page-59.htm>
- TERNEYRE, P. Retour aux concessions d'aménagement. Commentaire de la loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005. *Bulletin juridique des contrats publics*, 2005, n°42, p.338-342.
- TERSSAC, G. (de) *Autonomie dans le travail*. Paris : PUF, 1992, 279 p. ISBN : 2-13-044116 5.
- THERIAULT, Y. *Le ru d'Ikoué*. Montréal, Paris : Fides, 1968, 96 p. coll : La Gerbe d'or.
- THOENIG, J.-C., DURAN, P. L'État et la gestion publique territoriale. *Revue française de science politique*. 1996, vol.46, n°4, p. 580-623.
- THOMAS, R., DAVIES, A. Theorizing the Micro-politics of Resistance : New Public Management and Managerial Identities in the UK Public Services. *Organization Studies*, 2005, vol.26, I.5, p.683-686.
- TILLY, C. Les origines du répertoire de l'action collective contemporaine en France et en Grande-Bretagne. *Vingtième siècle. Revue d'histoire*. 1984, vol.4, p. 89-108.

TOLLER, A. Voluntary Approaches to Regulation – Patterns, Causes, and Effects. In : LEVI-FAUR, D. *Handbook of the Politics of Regulation*. Cheltenham : Edward Elgar, 2011, p.419-513. ISBN : 978-1-84844-005-0.

TORRE, A., BEURET, J-E. *Proximités territoriales : construire la gouvernance des territoires, entre conventions, conflits et concertations*. Paris : Economica, 2012, 105 p. coll : Anthropos. ISBN : 978-2-7178-6436-6.

TORRES, M., MORRISON, P. Driving forces for consolidation or fragmentation of the US water utility industry : a cost function approach with endogenous output. *Journal of Urban Economics*. 2006, n°59, p.104-120.

TOURAINÉ, A. Le retour de l'acteur. *Cahiers Internationaux de sociologie*. 1981, vol.71, p.243-255.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Rapport mondial sur la corruption 2008. La corruption dans le secteur de l'eau*. 2008, 256 p.

TREYER, S., ISNARD, L. *Scénarios et outils stratégiques de gestion durable des services d'eau potable* [En ligne]. In : Congrès de l'ASTEE, Nantes, 4 au 7 juin 2013 [consulté le 10/06/2016]. Disponible à l'adresse : <http://f.hypotheses.org/wp-content/blogs.dir/146/files/2013/07/Eau3E-Sc%C3%A9narios-et-outils-strat%C3%A9giques-ST-Nantes-060613.pdf>

TRIANTAFILLOU, C. *La dégradation et la réhabilitation des réseaux d'assainissement France – Angleterre – États-Unis*. Thèse de doctorat : Sciences et Techniques de l'Environnement. Paris : École Nationale des Ponts et Chaussées (ENPC), 1987, 419 p.

TROTTIER, J. Le rapport à l'eau et à la terre dans la construction de territoires multisitués : le cas palestinien. *L'espace géographique*. 2015, vol.2, T.44, p.103-114.

TROTTIER, J. L'avènement de la GIRE. In : BRUN, A., LASSERRE, F. *Gestion de l'eau : approche territoriale et institutionnelle*. Québec : Presses de l'Université du Québec, 2011, p.179-195. ISBN : 978-2-7605-3313-4.

TROTTIER, J. Water crises : political construction or physical reality ? *Contemporary politics*. 2008a, vol.14, n° 2, p.197-214.

TROTTIER, J. Gestion des bassins partagés, opposition ou coopération : Israël-Palestine, une étude de cas [En ligne]. *IEMED. L'eau dans l'espace méditerranéen*. 2008b, p.146-152 [consulté le 16/02/2017]. Disponible à l'adresse : <http://www.iemed.org/anuari/2008/farticles/f146.pdf>

TROTTIER, J. A wall, water and power : the Israeli 'separation fence'. *Review of International Studies*. 2007, n° 33, p.105-127. DOI : 10.1017/S0260210507007334

TROTTIER, J., FERNANDEZ, S. Canals spawn dams ? Exploring the filiation of Hydraulic infrastructure. *Environment and History*. 2010, vol.16, n°1, p.97-123.

TSANGA-TABI, M. Les services publics d'eau face à la vulnérabilité sociale des populations : vers un nouveau modèle de management des services publics essentiels ?, *Flux*. 2009, vol.3, n°2, p.94-109.

TSANGA-TABI, M. *Théorie et réalité du service public local : le cas de la distribution d'eau potable*. Thèse de doctorat : Sciences de gestion. Paris : Paris 10, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 2003, TSANGA785 p.

TSANGA-TABI, M., GREMMEL, J. La difficile émergence du droit à l'eau, de sa reconnaissance internationale à sa mise en œuvre à l'échelle nationale : les cas de la France et du Royaume-Uni. *Sciences Eaux et Territoires*. 2013, p.56-65.

TSANGA-TABI, M., NAFI, A. Durabilité sociale de la gestion de l'eau urbaine en France et évaluation des effets sociaux d'un modèle d'analyse garantissant la solidarité dans l'accès à l'eau. *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], 2013, vol. 13, n° 3. [consulté le 20 septembre 2014]. Disponible à l'adresse : <http://vertigo.revues.org/14551>

TSANGA-TABI, M. et al. Les valeurs publiques : nouveau paradigme pour réintroduire la politique dans la gouvernance ? In : PECQUEUR, B., BROCHET, A. (dir.). *Le service public d'eau potable et la fabrique des territoires*. Paris : L'Harmattan. 2013, p.151-165. coll : La Librairie des Humanités. ISBN : 978-2-343-02154-6.

TYNAN, N., KINGDOM, B. *Optimal Size for Utilities ? Returns to Scale in Water : Evidence from Benchmarking*, note n° 283 pour la Banque Mondiale, Washington. [En ligne], 2005 [consulté le 18/10/2015]. Disponible à l'adresse : <https://openknowledge.worldbank.com/handle/10986/11235>

UHEL, M. *Eau et pouvoir. Les échelles des mouvements contestataires et révolutionnaires en Bolivie et au Venezuela*. Thèse de doctorat : Géographie. Caen : Université de Caen, 2013, 495 p.

VAN DE VEN, A-H. *The innovation journey*. New-York : Oxford University Press. 1999, 422 p. ISBN : 0-19-513307-2.

VANIER, M. *Le pouvoir des territoires : essai sur l'interterritorialité*. Paris : Economica, 2008, 160 p. coll : Anthropos. ISBN : 978-2-7178-5534-0.

VANIER, M. La petite fabrique des territoires en Rhône-Alpes : acteurs, mythes et pratiques. *Revue de géographie de Lyon* [En ligne], 1995, vol.70, n° 2 [consulté le 03/11/2012]. Disponible à l'adresse : http://www.persee.fr/doc/geoca_0035-113x_1995_num_70_2_4196

VAUCELLE, S. La ville et sa gestion de l'eau. La force des logiques techniques dans la construction de l'intercommunalité. In : AUGUSTIN, J-P., FAVORY, M. (dir.). *50 questions à la ville : comment penser et agir sur la ville ?* Pessac : Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine. 2010, p.225-230. ISBN : 978-2-85892-398-4.

VELTZ, P. et al. *Les dynamiques du territoire : économie et territoires*. Strasbourg : Association de prospective rhénane. 1996, 130 p. coll : Les cahiers de l'APR.

VERDEIL, E. Les services urbains en réseau dans les pays arabes : diversité des réformes libérales et de leurs effets territoriaux. Introduction du dossier. *Géocarrefour* [En ligne], 2010, vol.85, n° 2 [consulté le 30/01/2017]. Disponible à l'adresse : <http://geocarrefour.revues.org.gate3.inist.fr/7774>

VEYNE, P. *Foucault, sa pensée, sa personne*. Paris : Librairie Générale Française, 2010, 243 p. ISBN : 978-2-253-08472-3.

VEYRET, P. Grenoble et son cadre. *Revue de géographie alpine* [En ligne], 1958, T.46, n° 1, p.5-20 [consulté le 7/11/2015]. DOI : 10.3406/rga.1958.1813. Disponible à l'adresse : http://www.persee.fr/doc/rga_0035-1121_1958_num_46_1_1813

VIAL, E. L'immigration dans l'agglomération de Grenoble. *Histoires et dynamiques* [En ligne], 2001, n° 95-96 [consulté le 15/12/2015]. Disponible à l'adresse : http://www.ecarts-identite.org/french/numero/article/art_9596.html#TITREAUT

VIGODA, E. From responsiveness to collaboration : Governance, citizens, and the next generation of public administration. *Public Administration Review*, 2002. vol.5, n° 62, p.527-540.

VILLE DE GRENOBLE. *Ça coule de source*. Grenoble : Service des eaux et assainissement, Direction de l'information de la ville de Grenoble, 1985, non paginé.

VOROSMARTY, C. et al. Global threats to human water security and river biodiversity. *Nature*. 2010, n°467, p.555-561. DOI : 10.1038/nature09440.

WAECHTER-LARRONDO, V., BARBIER, R. Distribution de l'eau : jeux de force autour de la norme « service à l'utilisateur ». *Sociétés contemporaines*, 2008, n° 71, vol.3, p.49-65.

WARIN, P. (dir.). *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*. Paris : La Découverte & Syros, 1997. coll : Recherches. ISBN : 2-7071-2762-0.

WEBER, M. The meaning of discipline. In : GERTH, H-H. et MILLS, C-W. (dir.) *From Max Weber : Essays in Sociology*. New-York : Oxford University Press. 1946, p. 253-264.

WELLS, Y. et MARTHOS, B. La société publique locale : acteurs publics et droit privé. In : PECQUEUR, B., BROCHET, A. (dir.) *Le service public d'eau potable et la fabrique des territoires*. Paris : L'Harmattan. 2013, p.415-426. coll : La Librairie des Humanités. ISBN : 978-2-343-02154-6.

WITTFOGEL, K-A. *Le despotisme oriental : étude comparative du pouvoir total*. Paris : Les Éditions de Minuit. 1964, 671 p. coll : Arguments.

WOLFE, D. Social Capital and Clusters Development in Learning Regions. In : HOLBROOK, A. et WOLFE, D. (dir.) *Knowledge, Clusters and Regional Innovation*. Toronto-Montreal : McGills-Queens University Press, p. 11-38.

ZAVETOSKI, S. The social-psychological bases of anticonsumption attitudes. *Psychology and Marketing*. 2002, n° 19, vol. 2, p.149-165.

ZCHILLE, M. et *al.* Efficiency analysis of German water utilities. Berlin : Technische Universität Dresden, 2009, non paginé.

ZEITOUN, M. et *al.* Reductionist and integrative research approaches to complex water security policy challenges. *Global Environmental Change*. 2016, n° 39, p.143-154.

ZUINDEAU, B. (dir.). *Développement durable et territoire*. Villeneuve d'Asq : Presses universitaires du Septentrion, 2010, 517 p. Environnement et Société. ISBN : 978-2-7574-0157-6.

Annexe 1 – Missions confiées sur le versant professionnel durant le travail doctoral

Intitulé de la mission	Durée de la mission	Contenu de la mission	Objectif de modernisation associé
Photographie des services d'eau potable du bassin grenoblois	Janvier 2011 – juin 2014	– Réalisation d'une enquête pluriannuelle sur 3 ans auprès de 53 services d'eau de l'agglomération grenobloise ; – animation de groupes de travail technique ; – présentations de rendus devant techniciens et élus ; – rédaction d'un rapport de synthèse. Lien de téléchargement : c-eau-region-grenoble.org/wp-content/uploads/FTP/rapport_photographiedesservices_bassereso_cep.pdf	– Préparer la réforme territoriale et l'évolution organisationnelle des services d'eau
Scénarios de durabilité actuelle et future des services d'eau potable du bassin grenoblois	Janvier 2011 – décembre 2014	– Réalisation d'une enquête pluriannuelle sur 3 ans auprès de 53 services d'eau de l'agglomération grenobloise (simulation de la prise en compte du besoin du renouvellement du patrimoine et de l'application du principe du « <i>full cost pricing</i> ») ; – animation de groupes de travail technique ; – présentations de rendus devant techniciens et élus ; – rédaction d'un rapport de synthèse. Lien de téléchargement : c-eau-region-grenoble.org/wp-content/uploads/2015/04/Exercice-the%CC%81orique-prospectif-durabilite.pdf	– Préparer la réforme territoriale et l'évolution organisationnelle des services d'eau ; – accompagner la mise en œuvre du principe du <i>full cost pricing</i> et les enjeux de renouvellement du patrimoine.
Service rendu à l'utilisateur	Février 2011 – juin 2013	– Animation d'un groupe de travail sur les règlements de service ; – réalisation d'une enquête dédiée à la qualité du service rendu auprès services d'eau potable du bassin grenobloise ; – veille juridique ; – réalisation d'un guide pratique concernant les droits et obligations du service public de distribution d'eau potable dans ses relations aux usagers. Lien de téléchargement : c-eau-region-grenoble.org/wp-content/uploads/FTP/guide%20reglement%20de%20service.pdf	– Accompagner l'application du droit de la consommation au sein des services d'eau
Droits d'eau	Décembre 2012 – février 2014	– Animation d'un groupe de travail sur la problématique des droits d'eau (usagers bénéficiant d'une exonération du paiement des factures d'eau) ; – réalisation d'une enquête sur la problématique à l'échelle du SCoT ; – veille juridique ; – réalisation d'un document de repérage intitulé « Les droits d'eau à titre gratuit en interaction avec les activités des services publics d'eau potable ».	– Accompagner la mise en œuvre du <i>full cost pricing</i> et du principe de l'eau paie l'eau
Durabilité économique / Aspects financiers	Janvier 2013 – décembre 2013	– Animation d'un groupe de travail sur la comptabilité M49 ; – réalisation d'une enquête auprès des 53 services publics d'eau potable du bassin grenoblois ; – réalisation de séminaires et journées d'étude sur la problématique	– Accompagner la mise en œuvre du <i>full cost pricing</i> ; des enjeux de renouvellement du patrimoine
Indicateurs de	Juin 2013 – octobre	– Animation d'un groupe de travail sur la problématique des Indicateurs de performance des services d'eau ; –	– Accompagner la mise en œuvre

Performance	2013	organisation de journées d'étude sur la thématique	des indicateurs de performance
Durabilité sociale / Aspects sociaux	Janvier 2014 – février 2016	– Animation d'un groupe de travail sur la problématique de la durabilité sociale et de l'accès social à l'eau ; – réalisation d'une enquête auprès des CCAS de la Métropole concernant l'existence de dispositifs d'accès social à l'eau ; – veille juridique ; – réalisation d'une note de synthèse ; – organisation de séminaires et journées d'étude sur la problématique	– Accompagner la mise en œuvre de dispositifs d'accès social à l'eau
Gros consommateurs d'eau	Avril 2014 – octobre 2014	– Animation d'un groupe de travail sur la problématique des gros consommateurs des services d'eau	– Sensibiliser les services aux enjeux en termes de baisse des consommations d'eau
Servitudes et Services d'eau	Mars 2015 – janvier 2016	– Animation d'un groupe de travail sur la problématique des servitudes d'utilité publique de canalisation en interaction avec les services publics d'eau potable ; – veille juridique ; – réalisation d'un guide intitulé « Les servitudes de canalisation en interaction avec les services publics d'eau potable ». Lien de téléchargement : c-eau-region-grenoble.org/wp-content/uploads/2015/03/DossierServitudesCEAU_VDEF_29Janvier2016_12H.pdf	– Accompagner la normalisation et la mise en œuvre de procédures et standards concernant la relation service/usagers
Gestion intégrée des eaux Pluviales	Avril 2015 – En cours	– Animation d'un groupe de travail sur la problématique de la gestion intégrée des eaux pluviales ; – organisation d'ateliers/visite de terrain concernant des projets d'urbanisme innovants à l'échelle du SCoT avec appui bureaux d'études ; – réalisation d'une enquête auprès des collectivités du SCoT visant à recenser les projets innovants ; – organisation d'une journée d'étude sur la problématique	– Accompagner la mise en œuvre d'une gestion alternative et intégrée des eaux pluviales
Échelles et modes de gouvernance des services d'eau	Septembre 2015 – en cours	– Animation d'un groupe de travail sur la problématique de la réforme territoriale (petit cycle et grand cycle) ; – veille juridique et informationnelle ; – organisation de séminaires et journées d'étude sur la thématique.	– Accompagner la mise en œuvre de la réforme territoriale
Défense Extérieure Contre l'Incendie	Février 2016 – en cours	– Animation d'un groupe de travail sur la problématique de la réforme de la Défense Extérieure Contre l'Incendie (DECI) en lien avec le SDIS 38 ; – veille juridique ; – réalisation de deux enquêtes (Métropoles et Collectivités de montagne) sur l'organisation des services de DECI ; – participation à la concertation autour de l'adoption du nouveau RD-DECI.	– Accompagner la mise en œuvre de la réforme de la DECI
Animation scientifique au sein de la Communauté de l'Eau	2012 – 2015	– Participation à l'organisation d'un colloque international coorganisé par la Communauté de l'Eau et PACTE Territoires intitulé « Le service public d'eau potable à l'épreuve du développement durable » (https://sp-eau.sciencesconf.org) ; – participation à l'organisation de deux séminaires d'envergure nationale et en partenariat avec PACTE Territoires en 2013 et 2014.	/

Source : Construction de l'auteur, 2016

Annexe 2 - Définition des principaux concepts utilisés dans la thèse

Principaux concepts utilisés	Définitions retenues
Actant infrastructurel	Par actant infrastructurel, nous regroupons tous les objets actants d'origine artificielle réalisés par l'homme dans un souci d'aménagement et se concrétisant par les investissements réalisés en termes de réseau technique d'eau potable (dispositifs de captage, pompage, protection des captages, traitement de l'eau, transport de l'eau, canalisations de distribution d'eau, branchements, compteurs, etc.).
Actant physique et naturel	Par actant physique, nous regroupons tous les objets actants d'origine naturelle (sources, cours d'eau, relief, végétation, inondation, etc.).
Actant technique	Par actant technique, nous regroupons tous les objets actants d'origine artificielle et non liés directement à l'infrastructure du réseau d'eau potable. Un actant technique est un actant d'origine artificielle qui n'est pas un actant infrastructurel.
Acteur territorialisé	À la suite de GUMUCHIAN <i>et al.</i> (2003 : 32-33), « on entendra par acteur territorialisé tout homme ou toute femme qui participe de façon intentionnelle à un processus ayant des implications territoriales » (<i>Ibid</i> : 110). Pour être plus précis par rapport à notre objet, nous définissons l'acteur territorialisé comme tout acteur participant à un projet hydrique territorial de façon directe ou indirecte (acteur politique, ingénieur d'État, usager, industriel, militant associatif, etc.). Cette définition implique le respect de deux conditions, l'intentionnalité et la dimension collective puisqu'il ne saurait y avoir d'implications territoriales sans action collective.
Coalition et alliance	On distingue la coalition qui renvoie à un collectif constitué autour d'un objectif ponctuel et qui vise à impulser un changement et l'alliance qui caractérise plutôt un rapprochement partiel entre différents acteurs autour d'un enjeu spécifique sans chercher à changer l'ordre des choses (CAILLAUD, 2013 : 228 ; SABATIER, 1988).
Configuration hydroterritoriale	Nous définissons le concept de configuration hydroterritoriale comme un jeu de relations dans un espace particulier mettant en lien des participants (acteurs, objets actants et ressources) autour de projets hydriques et au moyen de l'activation de proximités par les acteurs plus ou moins intentionnelles ou subies (BROCHET, 2015b). Chaque configuration peut également être entendue comme un terrain dans lequel les acteurs fondent leurs actions, soit par contrainte, soit par opportunité.
<i>Design</i> institutionnel	Par <i>design</i> institutionnel, nous entendons les régimes d'action publique présents dans un type de gouvernabilité. Le <i>design</i> institutionnel « organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (<i>Ibid</i>). En nous inspirant des travaux de Karen BAKKER (2007) nous distinguons six éléments qui forment un régime d'action publique hydrique : - les droits de propriété sur la ressource et sur le service (privé, public, commun, etc.); - le type de régulation effectué par l'État (régulation sectorielle centralisée, régulation sectorielle déconcentrée, régulation autonome décentralisée, etc.); - la forme de gestion du service (directe, contractuelle de droit privé, contractuelle de droit public, etc.); - la structure organisationnelle (marchande, non marchande, hybride, communautaire, etc.); - l'allocation des ressources (réglementation, marché, droits d'usages locaux); - le type de relation à l'utilisateur (client, consommateur, coopérant, administré, citoyen, etc.).
Échelle de gestion	Par échelle de gestion, nous entendons l'échelle, imposée ou encouragée par l'État (parmi une gamme des possibles) pour l'organisation d'un service d'eau. Cette échelle « organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont [elle] est [porteuse] » (HALPERN <i>et al.</i> , 2014 : 17). Par exemple, une Association Syndicale Autorisée (ASA), une Association Syndicale Libre (ASL), une commune, un bassin versant, un syndicat, une Communauté (de communes, d'agglomération, etc.) ou encore une Métropole sont dans notre grille de lecture des échelles de gestion d'un service.

Formes de solidarité hydrique	Nous définissons le concept de solidarité hydrique comme une modélisation archétypale des caractéristiques de la relation entre un service d'eau et ses utilisateurs en matière de gouvernance, de droits de propriété, de modes d'exploitation des ressources hydriques, de compétences exercées, de représentations et normes véhiculées, de périmètre, de catégories d'acteurs visés et de paramètres sociotechniques (BROCHET, 2015b). À chaque service d'eau d'une configuration hydroterritoriale étudiée correspond une forme de solidarité hydrique donnée.
Gouvernementalité	La gouvernementalité est un « cadre d'analyse des rationalisations des pratiques de gouvernement » (AGGERI, 2005 : 431) exercées par l'État. Une forme de gouvernementalité est caractérisée par des technologies de pouvoir adossées à des théories, stratégies, et programmes politiques. On distingue différents types de gouvernementalité comme autant d'arts de gouverner, qui plutôt que de se succéder coexistent et s'hybrident.
Hard-law	Le droit dur correspond à l'ensemble des règles contraignantes juridiquement admises (décrets, lois, règlements, directives, etc.). Nous incluons dans le <i>hard-law</i> les Instruments d'Action Publique (IAP) de types législatifs et réglementaires.
Instrument d'Action Publique (IAP)	Par Instrument d'Action Publique (IAP), nous entendons « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (HALPERN <i>et al.</i> , 2014 : 17). Les auteurs distinguent habituellement cinq types d'Instruments d'Action Publique (IAP) : - les instruments législatifs et réglementaires ; - les instruments économiques et fiscaux ; - les instruments conventionnels et incitatifs ; - les instruments informatifs et communicationnels ; - les Normes et standards <i>Best practices</i> ⁷²⁶ (<i>Ibid</i> : 18).
Mot d'ordre	Par mot d'ordre, nous entendons les principes constitutifs et essentiels des idées politiques appuyant chaque type de gouvernementalité dans leurs dimensions politique et prescriptive. Ce sont des éléments de discours véhiculés comme des injonctions qui organisent « des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (<i>Ibid</i>).
Objet actant	Nous entendons par objet actant les entités non humaines (naturelles et artificielles) qui participent au social (LATOURET, 2006 : 79). À noter que les objets actants ne peuvent qu'influencer une action dans sa réalisation et sa mise en œuvre. Ils ne peuvent pas agir comme des acteurs humains, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas capables de stratégies et de prises de décision.
Offre et demande en eau	Les concepts d'offre et de demande sont des concepts importants pour rendre compte des dynamiques d'évolution et de développement des services d'eau potable. L'offre en eau se définit comme la quantité totale d'eau disponible à la vente pour les habitants d'un quartier/d'une ville ou les usagers d'un service. La demande en eau se définit comme le volume total d'eau que les habitants d'un quartier/d'une ville ou les usagers d'un service souhaitent acquérir. L'offre et la demande en eau s'adaptent mutuellement sur un temps plus ou moins long : l'offre entraîne la demande, la demande crée l'offre. Les caractéristiques des infrastructures techniques jouent également un rôle fondamental dans ce jeu entre offre et demande. En effet, la qualité des infrastructures hydriques va influencer sur la demande et conditionner les modalités de réponse du service en termes d'augmentation de l'offre. Ce mouvement autoentretenu est au cœur du processus de développement des services d'eau. À noter que l'augmentation de la dynamique de l'offre et de la demande d'eau conduit à une augmentation du pouvoir politique des acteurs des services d'eau potable qui deviennent de fait incontournables (SOURIAU, 2014 : 113-114).
Pouvoir hydrique	Nous définissons le pouvoir hydrique comme l'ensemble des ressources d'un acteur/groupe d'acteurs mobilisés afin soit de lui garantir (ou à son groupe), soit d'imposer à un autre acteur/groupe d'acteurs l'accès et l'usage à une ressource hydrique, un système de valeurs, un type de représentation, un mode d'organisation des services d'eau, etc. Le pouvoir hydrique est un produit relationnel dont l'usage entraîne des

⁷²⁶ Les *best practices* peuvent être définies comme des Normes de qualité spécifiques à un milieu professionnel. Il s'agit de bonnes pratiques qui font consensus au sein des experts du secteur à un moment donné et qui sont considérées comme incontournables et indispensables.

	<p>exclusions sociales et des externalités environnementales. Il est une activité de domination d'un acteur/groupe d'acteurs au sein d'une configuration en vue d'organiser celle-ci.</p> <p>L'État dispose d'un pouvoir hydrique important au moyen de ses Programmes d'Action Publique Hydrique (PAPH), mais d'autres acteurs comme un service d'eau, un élu ou encore un groupe d'usagers peuvent aussi en être détenteurs.</p>
Régulation	<p>Le concept de régulation est défini par Dominique LORRAIN de manière générale comme « l'ensemble des mécanismes d'organisation et de contrôle des systèmes d'action collectifs » qui se composent de « la réglementation » et de « l'organisation du cadre d'action » (LORRAIN, 1998). Nous l'appréhendons comme la caractérisation de l'ensemble des technologies de pouvoir instituées par l'Union européenne et par l'État et des organisations de conception, de suivi et de contrôle de l'action publique concernant l'action des services d'eau potable.</p> <p>Différents types de régulation étatique sont identifiés qui reflètent les différents PAPH mis en œuvre par l'État. Au PAPH d'équipement mis en œuvre par l'État jusqu'aux années 1920 correspond une régulation de type judiciaire, par le biais des décisions de justice. Ainsi faisons-nous appel à l'expression de « régulation judiciaire » pour décrire un phénomène dans lequel « le recours au juge [...] n'est pas conçu comme la « dernière chance » ou comme un échec du marché, mais comme un choix délibéré et premier de faire du juge une pratique d'ajustement (adjustement) normatif (BALATE, MENETRAY, 2013 : 535). Au PAPH de généralisation correspond une régulation de type administrative, caractérisée par un commandement hiérarchique des services d'eau et par la mise en œuvre de dispositifs réglementaires caractéristiques de la bureaucratie. Les services d'eau ne doivent pas simplement respecter des Normes, mais s'appuyer directement sur les services de l'État pour prendre des décisions. Au PAPH de modernisation correspond une régulation de type contractuelle, caractérisée par l'importance de l'information et des règles de marché. Les services d'eau se trouvent dans l'obligation de mettre en concurrence les entreprises et d'informer administration et usagers. L'État multiplie les instruments de contrôle et d'évaluation afin de vérifier l'atteinte des objectifs et mesurer l'adéquation des moyens publics associés. La régulation mise en place est davantage interactive et négociée.</p>
Programme d'Action Publique Hydrique (PAPH)	<p>Par le concept de Programme d'Action Publique Hydrique (PAPH), nous caractérisons de manière simplifiée le contenu de l'action de l'État à destination des services d'eau potable.</p> <p>D'après GENIEYS et HASSENTEUFEL (2009 : 1), un Programme d'Action Publique contient quatre dimensions principales : « [...] des objectifs ou des orientations générales faisant référence à des valeurs partagées et donnant une cohérence d'ensemble à une politique publique ; une analyse des enjeux et de la situation conduisant à une formulation de problèmes et à un diagnostic servant de support à l'action ; des argumentaires et des raisonnements légitimant l'action ; des préconisations de mesures concrètes et d'instruments permettant l'opérationnalisation du programme » (GENIEYS et HASSENTEUFEL, 2009 : 1).</p> <p>Nous proposons d'ajouter une cinquième dimension permettant de caractériser un programme d'action publique : l'existence d'un cadre juridique formel.</p> <p>Le PAPH est le support par lequel passent les réformes de l'eau.</p> <p>Par ailleurs, nous utilisons l'expression « PAPH de modernisation » pour nous référer au contenu des réformes de modernisation.</p>
Réformes de modernisation	<p>Par réformes de modernisation, nous entendons les réformes du secteur de l'eau adoptées par l'Union européenne ou par l'État français à partir des années 1980 et qui impactent la gestion des services publics d'eau potable sur trois volets : - un volet économique ; - un volet environnemental et - un volet organisationnel. Ces réformes qui mêlent contrôle administratif et incitations s'inspirent des thèses du Nouveau Management public et de l'économie des organisations. Nous définissons la modernisation comme synonyme de l'adaptation du secteur de l'eau aux principes néolibéraux ainsi qu'aux enjeux participatifs et environnementaux qui marquent l'action publique à partir des années 1980⁷²⁷.</p>
Ressource	<p>« De manière générale, une ressource constitue un potentiel à mettre en valeur ; quand elle est physique ou naturelle, il s'agit d'une matière première qui par valorisation ou</p>

⁷²⁷ L'idée de modernisation n'est pas ici perçue dans son sens donné par JOBERT et MULLER (1987) ou par MORIN (2013) pour parler de la reconstruction de la nation française après-guerre et de l'entrée dans l'économie compétitive et industrielle des secteurs de l'agriculture ou de l'aéronautique.

	<p>transformation peut servir au développement d'une économie ou d'une société » (HELLIER, 2011 : 39).</p> <p>Nous entendons par ressource, l'ensemble des éléments dont peut faire usage un acteur. Les ressources sont diverses : socio-naturelles (hydrique dans le cas présent), juridiques, techniques, socio-économiques, symboliques, cognitives, institutionnelles, politiques, moyens, etc.</p> <p>Aucune ressource n'existe en soit, elles sont révélées et activées et peuvent tomber en désuétude.</p> <p>Dans notre approche, la ressource est perçue comme un produit relationnel davantage que comme un attribut de l'acteur. L'accès à la ressource est temporaire et conditionnel, car l'acteur ne possède pas la ressource.</p> <p>Pour autant, chaque acteur n'accède pas au même nombre de ressources, il y a des inégalités dans cet accès.</p> <p>Par ailleurs, il faut distinguer entre les ressources situées localement et spécifiques (ce que l'on appelle des ressources territoriales⁷²⁸ (GUMUCHIAN et PECQUEUR, 2007), par exemple des relations de confiance organisationnelles issues de relations de proximité antérieures réussies) et les ressources génériques (par exemple, les textes de loi).</p> <p>Au premier lieu des ressources étudiées dans cette thèse, il y a la ressource hydrique, considérée comme étant une ressource territoriale.</p> <p>« Une ressource procède de l'adéquation entre l'eau superficielle ou souterraine en un lieu donné et les moyens pour la rendre utilisable à un moment et à un endroit précis. Cette utilisation peut s'opérer <i>in situ</i>, sur place directement dans le milieu, ou par prélèvement puis acheminement vers les lieux de consommation. La ressource en eau se comprend alors comme une tension entre les choix d'une société d'exploiter l'eau naturellement disponible et les moyens qu'elle se donne pour satisfaire ses besoins (HELLIER et al., 2009 : 7). Autrement dit, comme la ressource n'existe que par rapport aux choix posés par une société ou une organisation, la notion est caractérisée par une forte connotation socio-politique » (HELLIER, <i>op.cit</i> : 39).</p>
<p>Service d'eau potable</p>	<p>Nous définissons un service d'eau potable comme toute action collective mobilisant une ressource hydrique, des dispositifs techniques, institutionnels et organisationnels et des acteurs territoriaux en vue de l'alimentation en eau potable d'une population d'un territoire donné.</p> <p>Nous considérons à la suite de Julien SOURIAU qu'un :</p> <p>« [...] service d'eau repose toujours sur des éléments qui sont inséparablement sociaux (ex : les cadres institutionnels, les croyances et représentations, l'organisation des responsabilités, la gouvernance, les relations de pouvoirs) et techniques (ex : les technologies utilisées, les supports matériels et logiciels mobilisés) » (SOURIAU, 2014 : 28).</p> <p>D'après notre définition, un service d'eau potable peut-être un service public, communautaire ou privé, à partir du moment où il est reconnu par l'État comme étant le service légitime bénéficiaire du monopole de l'approvisionnement en eau potable sur un périmètre donné. Par exemple, nous étudions le cas de services d'eau potable organisés sous forme d'Associations Syndicales Autorisées (ASA) ou d'Associations Syndicales Libres (ASL), à partir du moment où ces services sont reconnus par le préfet comme étant les services compétents en eau potable sur une portion du territoire. Un service d'eau est ainsi compris comme un service qui exerce des missions de service public même s'il ne répond pas lui-même aux critères de définition du service public. Par contre, lorsque nous utilisons le terme de service « public » d'eau potable, nous renvoyons à un service d'eau organisé par une collectivité territoriale exclusivement (commune, syndicat, communauté).</p>
<p>Soft-law</p>	<p>« Le droit mou ou souple (<i>soft law</i> en anglais) est un ensemble de règles dont la "juridicité" est discutée. Ce sont des règles de droit non obligatoires, ce qui est a priori</p>

⁷²⁸ Une ressource territoriale « n'est pas seulement inscrite dans un cadre spatial particulier, elle est consubstantielle au territoire considéré inscrit lui-même dans une temporalité donnée » (GUMUCHIAN et PECQUEUR, 2007 : 44). « L'appréhension d'une ressource territoriale à un moment "t" ne prend tout son sens, et en particulier sa dimension opérationnelle, que replacée dans l'écoulement du temps selon différentes échelles. Ces pas de temps (court, moyen, long voire très long) s'appliquent à la trajectoire de vie de la ressource territoriale elle-même ; autant signifier qu'une ressource, naît grandit, atteint sa pleine maturité et donc son opérationnalité, puis s'é moussse et disparaît. Ce n'est pas uniquement faire de l'anthropomorphisme que d'écrire cela de cette manière ; c'est rappeler sans cesse que la ressource territoriale est une construction d'acteurs et doit tout à leur intentionnalité » (*Ibid* : 229).

	<p>contraire à l'essence du droit» (http://www.portail-ie.fr/lexiques/read/90). Ces Instruments d'Action Publique (IAP) sont négociés à différentes étapes du processus décisionnel et ne sont pas directement applicables en droit interne contrairement au <i>hard-law</i>. Ils reposent sur une logique d'apprentissage entre acteurs. Ces IAP « s'appuient sur des modalités telles que le <i>benchmarking</i> (l'étalonnage), les <i>best practices</i> (meilleures pratiques), le <i>peer review</i> (évaluation par les pairs) ou encore le <i>mainstreaming</i> (modes d'action horizontale) [...] » (SAURUGGER et TERPAN, 2013). Ces IAP sont en fort développement depuis les années 1990 et sont très présentes dans les politiques européennes (Stratégie 2020 pour la croissance, Traité de Lisbonne, etc.). Nous incluons dans le <i>soft-law</i> les IAP de type conventionnel et incitatif, informatif et communicationnel, Normes et standards <i>Best practices</i>.</p>
Technologies de pouvoir	<p>Les technologies de pouvoir renvoient à la façon dont s'exerce concrètement le PAPH sur le corps social en tentant de modifier les comportements des acteurs des services d'eau potable par intériorisation de Normes sociales. Les technologies de pouvoir découlent des modes de gouvernementalité. On retient l'existence de quatre technologies de pouvoir distinctes : - les Instruments d'Action Publique (IAP) ; - les mots d'ordre ; - le <i>design</i> institutionnel et - l'échelle de gestion.</p>

Source : Construction de l'auteur, 2016

Annexe 3 - Origine des documents analysés et recueillis lors du FME et du FAME

Catégorie	Auteur du document	Échelle de production du document	Nombre de documents concernés	Détail des organisations concernées
a)	Organisations et agences intergouvernementales (dominante publique)	Internationale	5	European Environment Agency, Rio + 20, ONU, OCDE, UNESCO-WWAP
b)	Organisations et agences internationales (dominante privée)	Internationale	3	GWP, Conseil Mondial de l'Eau, RIOB
c)	Organisations Non Gouvernementales, associations, réseaux d'activistes, organisations religieuses	Internationale	10	FAME, Corporate Accountability International, Transnational Institute (TNI), Amrta Institute for Water Literacy and Reclaiming Public Water Network, Food and Water Watch, Attac, Seventh Generation Fund for Indian Development, Engineering without Borders, Conseils œcuméniques de Suisse et du Brésil, PSIRU
d)	Grands Cabinets d'audit et de conseil	Internationale	1	PWC
e)	Ministères, Établissements Publics (national ou régional) et Agences autonomes (fonds publics)	Nationale	4	MEDDE, ONEMA, Comité de bassin de la Guadeloupe, Observatorio de la Sostenibilidad en Espana
f)	Fédérations, plateformes territoriales, réseaux	Nationale	1	ASTEE

	d'acteurs, observatoires (dominante privée)			
g)	Associations et fédérations nationales	Nationale	5	France Nature Environnement, FRAPNA, Mouvement National de Lutte pour l'Environnement, Réseau Homme et Nature, Advocacy and Monitoring Network on Sustainable Development (Japon)
h)	Presse technique spécialisée	Nationale	1	Cahiers techniques du bâtiment
i)	Presse militante	Nationale	1	Altermondes
j)	Partis politiques et organisations syndicales	Nationale	3	PCF, CGT, Syndicat National de l'Environnement
k)	Services d'eau et collectivités territoriales	Territoriale	4	CG Pyrénées Orientales, SIAAP, Eau de Paris, ville de Marseille
l)	Partis politiques et organisations syndicales	Territoriale	1	Organisation syndicale des Bouches du Rhône
m)	Fédérations, plateformes territoriales, réseaux d'acteurs, observatoires (dominante publique)	Territoriale	2	EEDD PACA, OBUSASS
n)	Associations militantes	Territoriale	4	Eau Secours 38, Eau Secours 34, Coordination Eau IDF, Coalition Québécoise Eau Secours

Source : Construction de l'auteur, 2014

Annexe 4 - La préservation des ressources en eau au travers du concept de GIRE

Formulation du concept de GIRE

À partir des alertes environnementales, un consensus émerge lors la conférence sur l'eau de Mar Del Plata de 1977⁷²⁹. Cet événement dresse un premier bilan global de la gestion de l'eau à l'échelle mondiale. Ce bilan met en lumière le constat d'une sectorisation des politiques de l'eau qui induit des répercussions sociales et environnementales négatives du fait de la fragmentation des enjeux qu'il sous-tend⁷³⁰. La Conférence reprend à son compte le concept de Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) véhiculé par les Nations Unies depuis les années 1950 comme solution aux problèmes hydriques contemporains (BISWAS, 2008). Néanmoins, dans un premier temps, les conclusions de cette conférence intergouvernementale sont peu diffusées à l'échelon international.

Ce n'est qu'à partir de 1992 que le recours à la GIRE va s'accélérer. Cette année-là, la Conférence Internationale sur l'Eau et l'Environnement de Dublin et la Conférence des Nations Unies pour l'Environnement et le Développement de Rio (RENOU, 2016 : 4) diffusent les notions de développement durable et de bonne gouvernance comme réponses à la fragmentation constatée des enjeux. Le concept empirique de GIRE est utilisé comme principale réponse aux défis de l'eau avec pour mot d'ordre, l'intégration des politiques et des ressources hydriques. Il va connaître une carrière rapide puisqu'au début des années 2000, il est décrit comme le nouveau discours hégémonique sur l'eau au niveau mondial parmi les scientifiques, techniciens et gestionnaires (TROTIER, 2011 : 180).

Évolution du concept

À partir de 1995, le PNUD et la Banque Mondiale réfléchissent à la création d'un *think tank* pour favoriser la diffusion du concept. Le *Global Water Partnership* (GWP) voit le jour en 1996 avec pour mission d'une part, de travailler à la formalisation de la GIRE à partir des principes dégagés lors des Conférences de Dublin et de Rio et d'autre part, de mettre en œuvre le concept via la création et la supervision de comités régionaux dans le monde entier.

⁷²⁹ Mar del Plata est la première conférence internationale traitant de la question de l'eau et fixant une politique globale d'action sur l'eau. Elle a notamment reconnu le principe de l'eau bien commun.

⁷³⁰ D'après François MOLLE (2012 : 24), la sectorisation de l'eau conduit notamment à négliger les interactions entre eau et sols, à séparer aspects quantitatifs et qualitatifs, zones amont et aval, cycle hydrologique et santé des écosystèmes, ce qui produit inévitablement des externalités négatives (dégradation de la qualité de l'eau, artificialisation des paysages, etc.).

Le secrétariat du GWP est établi à Stockholm dans les locaux de la *Swedish International Development Agency* (SIDA). À partir de 1999, une stratégie mondiale pour la mise en œuvre de la GIRE est définie par le *think tank* et se diffuse rapidement notamment lors du Second Forum Mondial de l'Eau de 2000 de La Hague.

Grâce au travail du GWP, la définition du concept va progressivement évoluer. Initialement entendu dans une définition restrictive signifiant gestion par bassin versant, il va peu à peu être compris comme

« [un] processus facilitant le développement et la gestion coordonnée de l'eau, de la terre et des ressources qui leur sont liées, afin de maximiser le bien-être économique et social qui en découle, d'une manière équitable et sans compromettre la durabilité d'écosystèmes vitaux (GWP, 2000 : 24) ».

Le concept est alors appréhendé comme une réponse aux défis de préservation des ressources. Il inclut les enjeux d'un développement durable (alliant enjeux économiques, environnementaux et sociaux) et d'une bonne gouvernance (processus participatifs, partenariats publics privés, transparence, décentralisation des pouvoirs, etc.) défendus par la Banque Mondiale. Il s'agit d'élargir les représentations attachées à l'eau moderne en proposant une approche permettant de coordonner et d'intégrer le management de différentes phases du cycle hydrologique, de différents secteurs économiques, de différentes administrations et plus largement des différentes catégories d'usagers associées à la gestion de l'eau (LINTON, 2014 : 118).

Cette définition est ensuite reprise et encouragée au cours des années suivantes par diverses organisations internationales telles que l'ONU, dont le secrétaire général demande en 2006 à tous les pays de rapporter l'état d'avancement de la GIRE.

Néanmoins, cette définition du concept va rencontrer des difficultés opérationnelles marquées par une faible appropriation sur le terrain et des contestations locales. Les critiques portent sur le caractère flou, labile et englobant du concept et sur la représentation technologique du social qu'il laisse transparaître. En effet, le concept de GIRE dans sa version révisée sous-tend que les problèmes politiques et culturels d'application de la GIRE peuvent être résolus en recourant à des instruments d'action publique standardisés (information des parties prenantes, promotion d'optimums techniques scientifiques, encouragement à la neutralité des acteurs, etc.) (MOLLE et al., 2008 : 3). Critiquant la réduction du social que cette approche engendre, universitaires et experts vont contribuer à faire évoluer une nouvelle fois la définition. Le concept va progressivement s'enrichir d'une attention accrue portée aux besoins locaux ainsi que d'une dimension politique (LINTON, 2014). En ce sens, le concept qui appréhendait initialement la politique comme un problème

à résoudre va prendre acte de l'intérêt de considérer la politique et les conflits qu'elle engendre comme une dimension incontournable de la gestion de l'eau et comme une opportunité pour impulser le changement.

Solutions et formes de gouvernamentalité adossées à la GIRE

Les principes véhiculés par la GIRE sont flous, plutôt consensuels et représentatifs du bocal de pensées contemporain (participation des acteurs, préservation des ressources, activation de liens entre services et ressources, etc.). Une attention accrue aux lieux et organisations qui ont le plus largement diffusé ce concept (Banque Mondiale, Réseau International des Organismes de Bassins (RIOB), GWP, etc.) laisse entrevoir une accointance de la GIRE avec la forme de gouvernamentalité néolibérale. Celle-ci transparaît de façon discrète dans la documentation associée à la GIRE qui met en avant l'importance des principes d'efficacité économique (reconnaissance de l'eau comme bien économique, tarification, recouvrement des coûts totaux par la facture de l'utilisateur, maximisation de l'utilité de l'eau, transparence, investissements du secteur privé, séparation de différents niveaux de gestion entre l'opérateur, le régulateur, etc.), de décentralisation et de dé-hiérarchisation.

Pour autant, ces éléments n'apparaissent pas clairement dans la définition du concept qui se présente comme un processus de gestion adaptatif et intégré des ressources en eau. Le concept de GIRE « agit comme un "concept frontière" qui peut être réapproprié par différents groupes porteurs de projets rivaux » (MOLLE, 2012a : 48). De ce fait, de nombreuses institutions, organisations internationales, associations et ONG vont progressivement s'en réclamer et y adosser différents types de solutions et formes de gouvernamentalité conformes à leurs intérêts. Ainsi, la GIRE va devenir un objet de luttes pour la mise en œuvre de technologies de pouvoir. Il ne faut néanmoins pas voir dans ce processus un projet entièrement rationnel et réfléchi. En effet, le bocal de pensées influence à la fois la définition des concepts comme la GIRE et les choix des acteurs concernant les formes de gouvernamentalité pouvant y être associées. C'est ce qui explique l'apparition d'hybrides avec par exemple la promotion de technologies de pouvoir néolibérales par des acteurs se définissant comme étant altermondialistes ou antilibéraux.

Les exemples concernant deux principes essentiels de la GIRE, celui de participation et celui de promotion du bassin versant permettent d'illustrer cette situation. Le principe de participation est issu du bocal de pensées contemporain. Il peut être appréhendé comme un outil de démocratie délibérative. C'est également une technique de pouvoir néolibérale. Ce principe, qui est au cœur de la GIRE, est présenté par le GWP dans une approche entrepreneuriale qui y voit une manière de baisser les coûts de transaction et de réduire les

risques de conflits sans participation des parties prenantes aux prises de décision (TROTIER, 2011 : 189). Cependant, des activistes vont promouvoir le principe de participation citoyenne dans le cadre de la GIRE, en propageant une idée de participation conforme aux principes de démocratie délibérative et incluant la participation des citoyens à l'élaboration des problèmes et à la prise de décisions. C'est donc dans la subtilité de sa mise en œuvre que l'on peut observer une influence néolibérale performative ou non.

Un autre exemple concerne la promotion du bassin versant comme échelle de gestion de l'eau. Cette échelle est appréhendée par le GWP comme permettant de maximiser l'utilité de l'eau en minimisant les conflits et en transférant la responsabilité de la gestion à différentes parties prenantes. Il trouve ici des accointances avec la forme de gouvernementalité néolibérale qui valorise les principes de décentralisation et d'autonomie s'ils sont conjugués avec les principes de compétition. Pourtant, d'autres acteurs vont adopter une représentation du principe de gestion à l'échelle du bassin versant comme permettant de favoriser l'émergence d'une gestion décentralisée et en bien commun de l'eau. Ici encore, on voit qu'il est possible de greffer à la GIRE différentes idées politiques et formes de gouvernementalité (néolibérale ou critique).

Le concept de GIRE est ainsi l'objet de luttes mondiales. Diffusé par des organisations internationales ayant encouragé des modes de gouvernementalité néolibérales, il est réapproprié et transformé par des activistes critiques. Néanmoins, les rapports de pouvoir et le bocal de pensées jouent en faveur des partisans du consensus de Washington⁷³¹. Il en est de même pour les mots d'ordre, puisque ces institutions et organisations vont proposer une présentation de la GIRE comme étant intrinsèquement liée à un discours sur la rareté de l'eau⁷³² impliquant une responsabilisation des individus. Plus subtilement, l'appropriation néolibérale de la GIRE s'explique par le bocal de pensées. En effet, la question de l'évaluation de la GIRE va émerger progressivement et entraîner le recours à des solutions néolibérales encourageant la compétition entre acteurs (indicateurs, *benchmarking*). Ceci s'explique avant tout par l'absence de technologie de pouvoir alternative capable de procéder à une évaluation du concept au sein d'une autre forme de gouvernementalité.

⁷³¹ Le consensus de Washington est un ensemble de mesures standardisées encouragées par les institutions financières siégeant à Washington (Banque Mondiale, FMI) et défendant des solutions en matière de gouvernementalité de type « libéral laisser-faire » et « néolibérale ».

⁷³² En postulant la rareté de l'eau, on influence la valeur des ressources en eau, puisque celles-ci sont des éléments indispensables aux besoins des êtres humains. C'est le fameux exemple du verre d'eau donné par Condillac. Le prix d'un verre d'eau varie en fonction de l'abondance de la ressource. L'eau au bord d'un ruisseau est abondante, sa valeur est quasi nulle, mais au milieu d'un désert, l'eau est rare et sa valeur devient importante. En postulant la rareté de l'eau, on contribue donc à renforcer sa valeur économique.

Traduction de la GIRE en France

La GIRE va avoir en France comme dans le reste du monde une influence certaine sur la définition du PAPH de modernisation. Ainsi, une évaluation de la politique européenne de l'eau commandée en 1995 par le Parlement européen dresse un diagnostic (multiplication de politiques sectorielles non intégrées aux autres politiques communautaires, édifice réglementaire complexe et peu lisible) qui appelle des solutions directement influencées du concept de GIRE (recours au bassin versant, protection des ressources, etc.). Cette évaluation sera au fondement de la Directive Cadre sur l'Eau 2000/60/CE et de sa traduction législative par la Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques (dite LEMA) de 2006 (eau comme bien économique, enjeux de préservation des ressources en eau, affirmation des compétences à l'échelle décentralisée, etc.).

De même, on peut voir une influence de la GIRE dans l'adoption de la directive européenne Eau Potable de 1998 qui renforce la mise en relation entre la relation « eau-ressource » et « eau-milieu ».

Néanmoins, cette influence s'est moins traduite par une application totale des principes de la GIRE que par une sélection de principes et d'instruments d'action publique qui vont être progressivement repris dans les politiques hydriques portées par l'État. François MOLLE (2012a : 46) explique pourquoi l'ensemble du cadre de la GIRE n'a pas été repris tel quel en droit européen ou français :

« En pratique, les États répondent généralement à la pression extérieure exigeant une action reflétant la GIRE en sélectionnant quelques outils ou options spécifiques d'une portée plus étroite et qui réaffirment voire confortent le pouvoir étatique » [...] « L'idée que l'État va se réformer lui-même simplement pour se conformer à un idéal type institutionnel est naïve. Changer la gouvernance pour refléter les principes de la GIRE implique une redéfinition des structures du pouvoir à la fois de manière interne, entre les organisations étatiques, et de manière externe, entre l'État et la société civile » (MOLLE, 2012a : 46).

Parmi les influences de la GIRE en France, on peut également noter la mise en place de structures de participation des parties prenantes ou encore la mise en place d'indicateurs et de dispositifs d'incitation financière à la préservation des ressources hydriques.

Critiques

Les critiques du concept de GIRE concernent à la fois la représentation de la gestion de l'eau qu'il induit, sa dimension normative, le fait que le concept apparaît trop influencé par les idéologies en vogue et le contexte politique, son faible caractère opératoire, les problèmes de définition qu'il engendre et sa propension à être détourné par la promotion de bonnes

pratiques déconnectées du contexte. Jamie LINTON (2010 : 217) critique plus largement un concept fourre-tout et donc inopérant, car incompréhensible⁷³³.

Pour ces différentes raisons, le concept va peu à peu perdre en hégémonie à partir des années 2010 et être concurrencé par les concepts de droit à l'eau et de sécurité hydrique.

⁷³³ Il note ainsi que le concept induit la reconnaissance de la valeur économique de l'eau, mais également sa valeur écologique et culturelle, induit la participation du secteur privé, mais également des citoyens et communautés. Il est pour lui difficile d'être tout ça à la fois.

Annexe 5 - L'accès à l'eau au travers du concept de droit à l'eau

Formulation du concept de droit à l'eau

L'apparition du concept de droit à l'eau n'est pas directement liée aux alertes occidentales et françaises concernant le service d'eau. Le concept de droit à l'eau trouve (aussi) son origine dans la Conférence de Mar del Plata de 1977 qui énonce que « tous les peuples, quels que soient leur stade de développement et leur situation économique et sociale, ont le droit d'avoir accès à une eau potable dont la quantité et la qualité soient égales à leurs besoins essentiels »⁷³⁴. Deux ans plus tard, la Convention pour l'Élimination de toutes les Formes de Discrimination à l'égard des Femmes (CEDAW) mentionne explicitement le droit à l'eau. En 1989, la Convention relative aux Droits de l'Enfant (CIDE) l'énonce également. En 1992, la conférence de Dublin déclare que l'eau est un bien économique tout en limitant cette dimension et en affirmant parallèlement le droit de tout être humain d'avoir accès à une eau salubre et à un prix abordable. La même année, la Conférence de Rio (dont la conférence de Dublin constituait la préparation) affirme la nécessité de satisfaire les besoins fondamentaux en eau en incluant la dimension environnementale de l'eau. En 1994, dans le cadre du programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement, les États déclarent que « tous les individus ont le droit à un niveau de vie suffisant pour eux-mêmes et leur famille, y compris une alimentation, des vêtements, un logement, un approvisionnement en eau et un système d'assainissement adéquats ». En 1996, le Programme pour l'Habitat adopté par la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains reconnaît le droit à l'eau et à l'assainissement comme étant inclus dans le droit à un niveau de vie suffisant.

À partir des années 2000, le recours au concept connaît une ascension fulgurante et est mis au cœur des débats notamment par l'ONU. Surtout, de très nombreux États adoptent des dispositions de mise en œuvre du droit à l'eau⁷³⁵. Le droit à l'eau est revendiqué à partir de

⁷³⁴ Cette Conférence internationale permet également de formaliser le principe de l'organisation de la Décennie Internationale de l'Eau Potable et de l'Assainissement (DIEPA). Ce programme d'action, conduit par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) entre 1980 et 1990 conduit à des investissements infrastructurels importants dans le domaine de l'eau. Cependant, il se solde globalement par un échec du fait du peu d'attenti on portée au management des ressources et à la maintenance des infrastructures (MEHTA et MIROSA, 2004).

⁷³⁵ On peut citer l'Afrique du Sud, la Colombie, la RD Congo, la France, la Gambie, l'Ouganda, le Panama, l'Uruguay, le Venezuela, la Zambie, l'Équateur, les Maldives, le Kenya, le Mexique, le Nicaragua, le Niger, etc.

deux arguments : - la non-substituabilité de l'eau potable et son caractère essentiel à la vie ; - le fait que de nombreux droits de l'homme explicitement reconnus par l'ONU tels que le droit à l'alimentation sont fondés sur la disponibilité de l'eau (BAKKER, 2007 : 437). L'actualité dont bénéficie le concept conduit à la formulation d'une définition explicite du droit à l'eau en 2003 par le Comité des Droits Economiques sociaux et Culturels (CODESC)⁷³⁶ : « le droit à un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques de chacun »⁷³⁷.

Évolution du concept

La définition du CODESC fait rapidement autorité au sein de nombreuses institutions internationales (GOLAY, 2009). Elle est reprise dans de nombreuses études, déclarations et résolutions d'institutions internationales. L'intensification du débat aboutit à des prises de décision. Le 22 mars 2010, l'Union européenne reconnaît le droit à l'eau. Cette dernière « rappelle que tous les États ont des obligations en matière de droits de l'homme relatives à l'accès à l'eau potable ». Elle constate l'existence « d'obligations en matière de droits de l'homme relatives à l'accès à l'eau potable et à l'assainissement » et considère qu'elles sont « étroitement liées aux droits de l'homme tels que le droit au logement, à l'alimentation et à la santé ». En juillet 2010, l'ONU reconnaît que « le droit à une eau potable, salubre et propre est un droit fondamental, essentiel au plein exercice du droit à la vie et de tous les droits de l'homme »⁷³⁸. La résolution enjoint les États et organisations internationales à mettre en œuvre tous les moyens possibles (transferts de technologies, de ressources financières, etc.) pour rendre effectif ce droit dans les pays en développement. En septembre 2010, le Conseil des droits de l'homme réaffirme la portée du droit à l'eau comme droit fondamental de l'être humain faisant partie des droits économiques et sociaux⁷³⁹. En 2013, les deux mêmes instances confirment la reconnaissance de ce droit en se fondant sur la définition du CODESC⁷⁴⁰. Au Sommet sur le développement durable de 2015, les Objectifs

⁷³⁶ Le CODESC est l'organe chargé de surveiller l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC). Le (PIDESC) reconnaît en 2002 que le droit à l'eau et à l'assainissement est implicite au Pacte. C'est dans ce cadre que le CODESC propose la définition du droit à l'eau.

⁷³⁷ CODESC, observation générale n°15 sur le droit à l'eau, E/C.12/2002/11, paragraphe 3, adoptée le 20 janvier 2003

⁷³⁸ AGNU, Résolution : Le droit de l'homme à l'eau et à l'assainissement, 2010 (A/RES/64/292).

⁷³⁹ CDH, Résolution : Les droits de l'homme et l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, 2010, (A/HRC/RES/15/9).

⁷⁴⁰ AGNU, Résolution : Le droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement, 2013 (A/RES/68/157), et CDH, Résolution : Le droit fondamental à l'eau potable et à l'assainissement, 2013 (A/HRC/RES/24/18).

de Développement Durable (ODD) succèdent aux Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Un des objectifs mentionnés est de garantir l'accès de tous à l'eau, l'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau. Cet objectif s'appuie une nouvelle fois sur la définition du CODESC. Cette même année, l'Assemblée générale des Nations Unies adopte une résolution qui reconnaît la distinction entre droit à l'eau et à l'assainissement. Le texte reprend exactement les termes de la définition de 2003 pour l'eau potable et propose une formulation assez proche pour l'assainissement : « le droit de l'Homme à l'assainissement doit permettre à chacun, sans discrimination, physiquement et à un coût abordable, d'avoir accès à des équipements sanitaires, dans tous les domaines de la vie, qui soient sans risque, hygiéniques, sûrs, socialement et culturellement acceptables, qui préservent l'intimité et garantissent la dignité »⁷⁴¹.

Solutions et formes de gouvernamentalité associées au droit à l'eau

Tout comme la GIRE, le droit à l'eau est un concept flou et frontière qui peut faire l'objet de multiples réappropriations. Il est centré exclusivement sur l'objectif d'un accès à l'eau suffisant à chaque individu pour garantir sa santé. Ainsi, le concept ne dit rien des modes de gouvernamentalité à privilégier. De plus et contrairement à la GIRE, le concept n'est pas directement attribuable à un réseau d'acteurs spécifique.

Le consensus apparent sur la définition du droit à l'eau masque en réalité une importante lutte de pouvoirs entre acteurs porteurs de représentations différenciées du droit à l'eau.

Comme le rappellent Marie TSANGA-TABI et Jeanne GREMMEL, la question du droit à l'eau « relève d'un débat normatif et idéologique » (TSANGA-TABI et GREMMEL, 2013 : 56). Les activistes de la société civile défenseurs du droit à l'eau y voient « un outil de lutte contre la pauvreté et les inégalités d'accès à l'eau » et un moyen de revendiquer le « caractère de bien essentiel et vital de l'eau et la nécessité d'un accès à l'eau pour tous ». « Ils [en font] aussi un moyen de palier les conséquences sociales de la diffusion à l'échelle planétaire du principe néolibéral de "marchandisation de l'eau" » (Ibid). Cependant, certains États, acteurs économiques et opérateurs privés défendent parallèlement une conception du droit à l'eau compatible avec un mode de gouvernamentalité néolibéral.

Un des événements qui a conduit à l'intensification du débat sur le droit à l'eau est le 3^e Forum Mondial de l'Eau, organisé au Japon en 2003. Karen BAKKER (2007 : 431) rappelle que lors de cet événement des activistes se sont indignés du discours tenu par les organisateurs du Forum qui mettaient en avant comme solution globale aux problèmes

⁷⁴¹ « Les droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement » (A/C.3/70/L.55/Rev.1).

d'accès à l'eau et de protection des ressources, le soutien au financement des opérateurs privés et la promotion de nouveaux mécanismes de participation du secteur privé. Les activistes ont défendu en réponse le principe d'un droit humain à l'eau comme solution pour contrer les discours néolibéraux incitant au recul de l'État et au respect du principe de *fullcost recovery*. En affirmant un droit à l'eau, l'idée était de relégitimer le rôle de l'État et de réduire les inégalités les plus criantes engendrées par le néolibéralisme.

Ce discours d'un droit à l'eau comme outil de lutte contre les logiques de participation du secteur privé s'est ensuite intensifié. Des mouvements et ONG agissant tant dans les pays du Nord que dans les pays du Sud se sont approprié le concept⁷⁴². En peu de temps, le droit à l'eau est devenu la principale revendication de la société civile sur l'eau. « [...] the Human Right to Water was the main concept that activists coming from diverse contexts understood and used in common, providing a shared basis on which discussions and articulation of the ensuing platform took place » (MIROSA et HARRIS, 2012 : 943). La revendication d'un droit à l'eau fondé sur des technologies de pouvoir critiques va influencer les décideurs de nombreux pays grâce à la présence très importante des militants de l'eau lors des Conférences et meetings internationaux. Dès 2004, l'adoption de la loi *Waterleidingwet* aux Pays-Bas interdit la fourniture d'eau potable aux particuliers par une entreprise privée. La même année, en Uruguay, un référendum est organisé qui conduit à un amendement constitutionnel reconnaissant le droit à l'eau comme droit humain. Puis, d'autres initiatives du même type sont portées par plusieurs États sud-américains et africains. Par exemple, au Forum Mondial de l'Eau de Mexico en 2006, 4 gouvernements (Bolivie, Cuba, Uruguay, Venezuela) défendent le principe d'un droit à l'eau associé à des technologies critiques marquées par les valeurs socialistes (gestion publique, place de l'État, opposition à la privatisation). La même année, au Sommet du Mouvement des non-alignés à La Havane, les ministres de 116 pays en développement se prononcent en faveur d'un droit à l'eau appuyé d'une forme de gouvernementalité critique. On peut citer également les actions soutenues par les ONG ou les citoyens eux-mêmes⁷⁴³. Un des derniers exemples en date est l'acceptation par l'Union européenne en 2014 de la première initiative citoyenne européenne à avoir atteint le million de voix. Cette initiative nommée « *Right2Water* » demande que « l'approvisionnement en eau et la gestion des ressources hydriques ne soient pas soumis aux "règles du marché intérieur" et que les services des eaux soient exclus de la libéralisation ».

⁷⁴² Amnesty International, Action contre la Faim, Alliance Sud, Global Justice Now, Waterlex, Transnational Institute, Green Cross International etc.

⁷⁴³ Par exemple, en 2007, 176 ONG de 47 pays déclarent ouvrir pour la reconnaissance d'un droit à l'eau (SMETS, 2011 : 88-89). Autre exemple, la coalition *End Water Poverty* a demandé en 2010 la reconnaissance de l'accès à l'assainissement et à l'eau potable comme droit de l'homme fondamental.

Pour autant, cette conception du droit à l'eau va être contestée et concurrencée par certains États et organisations internationales. Ces acteurs vont chercher à détacher le principe du droit à l'eau de ceux de non-privatisation, non-marchandisation et non-marchéisation pour en faire un simple encouragement aux États à investir dans les infrastructures hydriques. Pour ce faire, ils vont mettre l'accent sur la nécessité de développer des installations d'eau et d'hygiène et plus spécifiquement des technologies de traitement de l'eau pour assurer ce droit. Ils vont ainsi justifier le rôle des opérateurs privés, principaux détenteurs des technologies de l'eau. Les partisans de cette représentation spécifique du droit à l'eau vont mettre tout leur poids dans la promotion de la définition du CODESC. En effet, le principe de « coût abordable » contenu dans la définition est compatible avec les formes de gouvernamentalité néolibérale, car il légitime le caractère marchand du service et ne dit rien des modes de gestion et droits de propriété à mettre en place sur la ressource.

En ce sens, la Banque Mondiale va reconnaître dès 2004 le principe du droit à l'eau comme droit de l'homme tout en valorisant la dimension économique de l'eau. En 2005, le secteur privé légitime ce droit lors de la 13^e Session de la Commission Durable de l'ONU. En 2006, le Conseil Mondial de l'Eau (CME) publie un rapport (CME, 2006) qui définit cette conception particulière du droit à l'eau. Le rapport indique que l'exercice du droit à l'eau exige des autorités publiques qu'elles « créent un cadre juridique favorable aux investissements et au bon fonctionnement des services d'eau et d'assainissement, adoptent des stratégies et des plans d'action, organisent le financement, assurent le bon entretien et la rénovation des installations », « obtiennent le paiement des prix de l'eau », « établissent des tarifs en fonction de la capacité de paiement des usagers », « coupent l'alimentation en eau des usagers ne payant pas leur facture alors qu'ils en ont les moyens », etc. (CME, 2006 : 12). Cette même année, en réponse à l'appel des 4 gouvernements (Bolivie, Cuba, Uruguay, Venezuela) du forum de Mexico, l'Union européenne adopte une position nuancée, mais compatible avec les mécanismes néolibéraux. « L'Union européenne souligne le fait que les autorités publiques doivent prendre des mesures adéquates pour qu'il soit effectif et abordable » (SMETS, 2011 : 82)⁷⁴⁴. En 2009, une définition du même type est retenue au Forum Mondial de l'Eau d'Istanbul.

En droit international, cette seconde conception du droit à l'eau va s'imposer progressivement. Elle connaîtra peu de critiques du fait du flou et des confusions entretenues concernant le contenu de ce droit.

⁷⁴⁴ Les États-Unis, le Canada et le Royaume-Uni vont quant à eux contester le principe d'un droit à l'eau dans un premier temps avant de s'y rallier progressivement après la résolution de l'ONU de 2010 (SMETS, 2011 : 82).

Traduction du droit à l'eau en France

À l'échelle de la France, le conflit entre ces deux représentations du droit à l'eau va trouver un écho certain. Certains acteurs vont défendre le principe d'un droit à l'eau attaché à une gestion publique (Aqua Publica Europea, France Eau Publique) voire même à la gratuité de l'eau distribuée (Fondation France Libertés⁷⁴⁵) tandis que d'autres acteurs tels que les opérateurs privés vont soutenir une version du droit à l'eau compatible avec une forme de gouvernementalité néolibérale.

Concrètement, de très nombreuses dispositions juridiques vont être adoptées dans le cadre de la traduction française de ce problème de droit à l'eau⁷⁴⁶. Elles reflètent les compromis effectués entre les deux représentations esquissées plus haut.

Trois textes de loi sont particulièrement importants à ce sujet.

La Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques de 2006 dite LEMA propose une première définition du droit à l'eau. Cette loi reconnaît que « chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous ». Cela signifie que le droit à l'eau des uns ne peut-être contraire aux intérêts économiques des autres et que l'eau ne saurait être distribuée gratuitement. La définition contenue dans cette loi traduit donc une représentation du droit à l'eau compatible avec une forme de gouvernementalité néolibérale.

Le second texte important est la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 dite Loi Brottes qui interdit les coupures d'eau en cas d'impayés et institue le droit d'expérimenter un tarif social de l'eau dans les collectivités qui se portent volontaires. Plusieurs types de gouvernementalité sont attachés à cette loi. La proposition de mise en œuvre d'une tarification sociale est le reflet d'une solution typiquement néolibérale qui consiste à déléguer aux services d'eau (et aux opérateurs privés dans le cas où la gestion est déléguée) la charge de réaliser une mission auparavant exercée par l'État (la péréquation entre usagers)⁷⁴⁷. D'autres technologies de pouvoir néolibérales sont contenues dans cette loi (consultation des différentes parties prenantes ; évaluation du coût du dispositif). *A contrario*, l'interdiction des

⁷⁴⁵ La Fondation France Libertés défend le principe de la gratuité de l'eau grâce à un système de taxes sur les eaux embouteillées.

⁷⁴⁶ Charte solidarité eau du 6 novembre 1996 ; loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions ; convention nationale solidarité Eau du 28 avril 2000 ; loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 dite loi SRU ; loi de 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (Fonds de Solidarité Logement) ; loi Oudin-Santini du 27 janvier 2005 ; décret n° 2008-780 du 13 août 2008 ; loi n° 2011-156 du 7 février 2011 dite loi Cambon relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement ; décret n° 2014-274 du 27 février 2014 modifiant le décret n° 2008-780 du 13 août 2008 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau, etc.

⁷⁴⁷ De plus, la tarification sociale est un moyen de maximiser la rentabilité économique des services d'eau grâce à la solvabilisation des usagers les plus pauvres et à la participation majorée des autres usagers ou des gros consommateurs.

coupures d'eau en cas d'impayés relève plutôt d'une forme de gouvernementalité critique, car incompatible avec le principe de marchandisation.

Le troisième texte important est une proposition de loi venant d'être adoptée à l'Assemblée nationale le 14 juin 2016. Cette proposition de loi sur la mise en œuvre effective du droit de l'Homme à l'eau potable et à l'assainissement doit encore être examinée par le Sénat dans le cadre de la navette parlementaire. Elle introduit le droit humain à l'eau et à l'assainissement dans le droit français et répond ainsi aux demandes réitérées de la Commission nationale consultative des Droits de l'Homme (CNCDH) et du Sénat. Elle oblige les collectivités à mettre en place des fontaines, douches publiques et toilettes gratuites pour tous. Cette loi, portée par 34 organisations de la société civile est le reflet de l'influence des formes de gouvernementalité critique dans l'application du droit à l'eau⁷⁴⁸.

D'une façon générale, on voit donc bien comment l'application du droit à l'eau en France est le reflet des rapports de pouvoir entre acteurs. Les opérateurs privés ont su préserver le principe d'une distribution de l'eau potable compatible avec la gouvernementalité néolibérale. Néanmoins, le poids de la société civile a conduit à renforcer certaines obligations de service public représentatives d'une forme de gouvernementalité critique. En tout cas, il est clair que le concept de droit à l'eau a fortement influencé le PAPH de modernisation.

Critiques

Les critiques du concept de droit à l'eau concernent : – sa faible capacité de mise en œuvre du fait de l'absence de définition des niveaux de responsabilité des différents acteurs (SANGAMESWARAN, 2007); - sa faible performativité (par exemple d'après MCDONALD et RUITERS (2005) la reconnaissance d'un droit à l'eau en Afrique du Sud n'a pas réduit les inégalités d'accès); - son imprécision analytique qui peut conduire à des abus (privileges accordés à certains groupes); - son caractère statocentré ainsi que sa prétention universaliste qui rendent ce concept contradictoire avec des normes culturelles et religieuses et en font un droit difficilement mobilisable par les populations non occidentales (BAKKER, 2007); - son caractère anthropocentré qui ne permet pas de garantir la protection de l'environnement.

⁷⁴⁸ On notera cependant qu'une partie de la loi a été censurée, celle qui visait à créer une allocation forfaitaire préventive en complément du Fonds de Solidarité Logement pour le paiement des factures d'eau des ménages en difficulté. Ce dispositif devait être financé par une taxe sur les eaux embouteillées, mais il a été supprimé par les députés montrant l'influence d'autres formes de gouvernementalité dans la mise en place du droit à l'eau.

Annexe 6 - Les risques hydriques au travers du concept de sécurité en eau

Formulation du concept de sécurité hydrique

Le concept de sécurité hydrique trouve son origine dans celui de sécurité humaine, proposé en 1994 par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) dans un rapport intitulé « Rapport sur le développement humain ». En promouvant le concept de sécurité humaine, le PNUD cherche à centrer l'attention sur la protection des personnes plutôt que sur celle des États dans le contexte d'effondrement du socialisme qui marque cette période.

« Le concept de sécurité fait depuis trop longtemps l'objet d'une interprétation restrictive, le cantonnant à la sécurité du territoire face aux agressions extérieures, à la protection d'intérêts nationaux face à l'étranger, ou à la sécurité de la planète face à la menace d'un holocauste nucléaire. Il s'applique davantage aux États-nations qu'aux personnes » (PNUD, 1994).

Le rapport esquisse différentes composantes de la sécurité humaine (sécurité sanitaire, sécurité alimentaire, sécurité de la communauté, sécurité économique, sécurité politique, sécurité personnelle, sécurité de l'environnement). Dans la foulée, les notions de sécurité militaire ou de sécurité alimentaire font l'objet de nombreuses publications (COOK et BAKKER, 2012 : 97).

Ensuite, ce concept de sécurité humaine s'est développé dans deux directions : – l'une portée par un réseau d'États sous le *leadership* du Canada qui reprend l'idée de sécurité de l'individu par opposition de celle de l'État ; - l'autre est développée par l'ONU et approfondit la première acception du concept en insistant sur l'importance du développement comme stratégie de sécurité et sur l'interdépendance des différents types de sécurité (KALDOR, 2006).

Le concept de sécurité humaine est transféré à l'eau lors du Second Forum Mondial de l'Eau de 2000 à La Haye où il apparaît dans la Déclaration ministérielle intitulée « La sécurité de l'eau au 21^e siècle ». À cette occasion le Global Water Partnership (GWP) propose une définition de la sécurité hydrique :

« La sécurité hydrique dans les ménages et au niveau de la planète sous-entend que chaque individu doit pouvoir disposer d'une quantité suffisante d'eau potable à un coût abordable afin de mener une

existence saine et productive, tout en s'assurant que l'environnement naturel est protégé et bonifié »
(GWP, 2000 : 12).

Le concept de sécurité hydrique se présente comme un concept holistique qui met au centre les besoins en eau de l'individu et vise à diminuer les risques économiques, environnementaux et sociaux. Il se définit comme une solution aux défis contemporains, de plus en plus complexes : - changement climatique ; - urbanisation croissante ; - augmentation de la demande en eau ; - crise économique, financière et énergétique ; - pénuries d'eau ; - perte de biodiversité ; - augmentation des événements climatiques extrêmes ; - pollution ; - stress hydrique ; - insécurité alimentaire, etc. (RENOU, 2016 : 5 ; GARRICK *et al.*, 2014 ; VOROSMARTY *et al.*, 2010). Il s'appuie sur les deux concepts présentés précédemment, celui de GIRE et celui de droit à l'eau, comme processus et moyen pour accéder à une sécurité hydrique acceptable. Le concept de sécurité hydrique prend acte d'un certain échec et de l'insuffisance des différentes approches de la gouvernance de l'eau développées jusqu'alors et propose de nouvelles trajectoires en termes de durabilité, d'adaptation et de résilience.

« [Il] permet de donner aux collectivités le sentiment d'être parties prenantes aux enjeux de la gouvernance de l'eau au niveau local. [Il] permet aussi d'apporter une ouverture aux éléments géographiques dans la forme de gouvernance pour que les paramètres géographiques et climatiques locaux rentrent en ligne de compte » (NORMAN *et al.*, 2010 : 18).

Évolution du concept

Suite au Forum de La Haye, le concept est repris et utilisé massivement aussi bien par des organisations internationales que par des universitaires. On peut citer pêle-mêle : - de nombreux travaux universitaires en économie et en hydrologie ; - l'organisation par l'Union européenne et la Banque Mondiale de réunions dédiées au sujet ; - le Forum de l'Eau de l'Asie Pacifique de 2007 intitulé « *Water Security : Leadership and Commitment* » ; - la mise en œuvre d'un programme de travail parrainé par l'*UNESCO's Institute for Water Education* ; - le travail mené par le *Woodrow Wilson Center* aux États-Unis ; - la Semaine Mondiale de l'Eau de Stockholm en 2013 dédiée au sujet ; - la reprise du concept par le Forum Economique Mondial (NORMAN *et al.*, 2010 : 13), etc.

Ce foisonnement va rendre ce concept hégémonique à partir du début des années 2010.

« Lors du discours de clôture du 6^e Forum mondial de l'eau à Marseille en mars 2012, Loïc Fauchon, président du Conseil mondial de l'eau, se fit très explicite quant au cadrage normatif qui oriente désormais la mise en œuvre des politiques de l'eau au niveau international : "Faire accepter que la

sécurité de l'eau soit érigée en priorité planétaire relève d'une volonté internationale exceptionnelle, basée sur l'engagement des Nations Unies et l'adoption d'un ou plusieurs traités internationaux qui irrigueront ensuite les politiques nationales et locales. À travers elle, il s'agit de garantir une croissance acceptable et un développement harmonieux. [...] Ce que le monde attend de nous aujourd'hui, c'est qu'au temps des incantations succède le temps des solutions. Et des réalisations. Car au-delà des discours et des déclarations, notre planète a besoin d'actes concrets et crédibles" » (RENOU, 2014).

L'année suivante, le Conseil Mondial de l'Eau (CME) définit un agenda mondial de l'eau autour de trois axes : – la sécurité hydrique pour les besoins humains ; - la sécurité hydrique pour le développement économique ; - la sécurité hydrique pour la durabilité environnementale (CME, 2013).

Pour autant, malgré le consensus sécuritaire (RENOU, 2016), chaque institution, chaque discipline va proposer des définitions spécifiques de la sécurité hydrique et celles-ci vont entrer en concurrence. Par exemple, certaines définitions sont centrées sur l'échelle nationale, d'autres sur l'échelle régionale ou du bassin versant (PARKES *et al.*, 2008). Certaines définitions sont axées sur la protection des ressources en eau, d'autres sur les besoins humains, etc.

Pour pallier à ce problème, l'ONU va proposer en 2013 une nouvelle définition de la sécurité hydrique entendue comme :

« la capacité d'une population de préserver l'accès durable à des quantités adéquates et à une qualité acceptable d'eau pour les moyens de subsistance, le bien-être et le développement socio-économique, pour assurer la protection contre la pollution hydrique et les catastrophes liées à l'eau, et pour protéger des écosystèmes dans un climat de paix et de stabilité politique » (ONU, 2013 : 1).

Cette définition a l'avantage de distinguer le rôle productif de l'accès à l'eau du potentiel destructif des événements environnementaux (GREY *et al.*, 2013 : 4). Mais il est encore trop tôt pour savoir si cette définition va faire ou non consensus.

Solutions et formes de gouvernementalité adossées à la sécurité hydrique

À première vue, le concept de sécurité hydrique, qui met au cœur les notions d'adaptation et d'intégration est relativement neutre et représentatif du bocal de pensées contemporain.

Cependant, dès sa formulation par le Conseil Mondial de l'Eau (CME) et ses officines, il est adossé à des formes de gouvernementalité néolibérales.

C'est ce que rappelle Jamie LINTON en présentant le rapport du GWP (2000) :

« The Framework called for dramatically expanded investment in water supply infrastructure, primarily by mobilizing the private sector through incentives such as privatization and full-cost

pricing of water. The Framework also called for more effective water governance based on a paradigm of Integrated Water Resources Management » (LINTON, 2010 : 212-213).

Il en est de même au sein du rapport de la World Commission on Water for the 21st Century⁷⁴⁹, intitulé « A Water Secure World : Vision for Water, Life and the Environment » (RENOU, 2016 : 4) qui énonce explicitement une vision normative du néolibéralisme, à savoir que les solutions sont à trouver dans le secteur privé.

Enfin, les technologies de pouvoir adossées au concept de sécurité hydrique sont majoritairement des technologies de pouvoir qui trouvent écho dans les formes de gouvernamentalité néolibérales (évaluation économique des services écosystémiques, indicateurs environnementaux, dispositifs d'évaluation, mécanismes de responsabilisation, règles de transparence, etc.) (OCDE, 2013 ; GREY SADOFF, 2007).

À notre connaissance, la promotion de ce concept s'est peu accompagnée de contestations et n'a pas à ce jour fait l'objet de réappropriations par des modes de gouvernamentalité critiques.

Traduction de la sécurité hydrique en France

Dès le début des années 2000, la sécurité en eau est présentée comme un enjeu central à l'échelle française (BARBIER et ROUSSARY, 2016 : 30). Le concept est utilisé pour caractériser différents défis auxquels est confronté le secteur de l'eau en France : - sécurisation des réseaux (maillage des canalisations entre services, enjeu économique de renouvellement des canalisations) ; - sécurisation des ressources (approvisionnement par un nombre restreint de ressources stratégiques, reconquête du lien service-ressource) ; - sécurisation institutionnelle (recomposition spatiale et fonctionnelle pour augmenter les capacités humaines et financières des services, réaliser des économies d'échelle, garantir l'accès de tous à l'eau, etc.). Le succès de ce concept semble s'expliquer par le fait qu'il agit comme un « principe de mobilisation et un guide » (*Ibid* : 35).

L'enjeu de sécurisation succède à l'enjeu de desserte de la population en eau à mesure que les dimensions environnementales et patrimoniales prennent de l'importance dans les politiques de l'eau (CAILLAUD, 2013 : 83). Dans cette nouvelle vision du monde, l'État cherche à concilier santé humaine et qualité environnementale, « eau service », « eau-ressource » et « eau-milieu » en sortant « des anciennes logiques sectorielles et corporatistes » (*Ibid* : 94).

⁷⁴⁹ La World Commission on Water for the 21st Century est une Commission créée sous l'impulsion du Conseil Mondial de l'Eau et encouragée par l'ONU et la Banque Mondiale mettant au cœur de ses objectifs la mise en place d'une gouvernamentalité néolibérale. Son travail consiste essentiellement à critiquer l'inefficience du secteur public dans la gestion de l'eau en promouvant le besoin d'investissement du secteur privé dans le secteur de l'eau qui doit être stimulé par la généralisation de la tarification des services d'eau et le respect du principe de *full cost recovery*.

Peut-être plus encore, le concept de sécurisation avance masqué, en cheval de Troie, pour pousser à la rationalisation des services.

« [...] Cette mise en avant de la sécurité/insécurité n'est probablement pas indépendante de la poursuite d'un objectif de remodelage de l'organisation territoriale de l'eau potable qui lui préexiste et auquel elle donne une nouvelle légitimité » (BARBIER et ROUSSARY, *op.cit* : 26).

Plus spécifiquement, on peut voir une influence certaine du concept dans l'adoption de nombreux textes visant à la protection et à la gestion des ressources en eau, à la rationalisation territoriale et à la performance des services et réseaux d'eaux (Loi MAPTAM de 2014, loi NOTRe de 2015, décret rendement de 2012, décret de 2007 sur les indicateurs de performance des services d'eau, etc.). Ces textes promeuvent majoritairement des technologies de pouvoir néolibérales⁷⁵⁰.

Critiques

La notion de sécurité hydrique va être critiquée à trois points de vue. Tout d'abord, la définition de la sécurité hydrique est considérée comme étant insuffisante, car n'incluant pas assez certains types d'eaux (eaux souterraines et atmosphériques) (COOK et BAKKER, 2012). Ensuite, ZEITOUN *et al.* (2016) critiquent une notion centrée sur le *policy making* qui réduit la capacité d'innovation de la notion. Enfin, Yvan RENOÜ questionne plus largement le flou du concept qui rend possible le détournement de l'approche adaptative et intégrée par une approche standard de type *command and control* reposant sur un pilotage planifié de l'action. Ainsi et contrairement à la vision intégrée que la notion promeut, le concept de sécurité hydrique pourrait engendrer une segmentation spatiale des problèmes (hydriques, énergétiques, environnementaux) (RENOÜ, 2016 ; 2014).

⁷⁵⁰ À ce sujet, COOK et BAKKER (2012 : 100) ont également mis en évidence le lien entre popularité du concept et promotion de réformes des services d'eau en matière de décentralisation et de participation.

Annexe 7 – Revue de la littérature économique sur les effets d'échelle dans la gestion de l'eau

Études menées spécifiquement sur la France

En 2012, en France, seuls 42 % des structures communautaires avaient une gestion de l'eau homogène (prix de l'eau unique et harmonisé, un seul mode de gestion), 48 % des services communautaires avaient une gestion sur plusieurs secteurs (dont 19 % avaient une gestion sur plusieurs secteurs avec coexistence de différents modes de gestion) ; 10 % des services avaient une gestion distincte pour chaque fonction de la compétence (base de données BANATIC, base de données nationale sur l'intercommunalité).

Cette diversité de l'exercice des compétences hydriques explique en partie pourquoi différentes études aboutissent à des conclusions différentes concernant les changements d'échelle dans le domaine de l'eau. Mutualisation ne veut pas dire harmonisation : différents niveaux de service rendu à l'utilisateur, de prix, de mode de gestion peuvent continuer à coexister en cas de mutualisation. De plus et d'une manière factuelle, on peut noter qu'un certain nombre de leviers sont mobilisables pour réduire le coût du service comme le transfert des excédents globaux de clôture des budgets communaux, la participation des communes via le fonds de concours aux travaux ou encore la taxe d'aménagement.

Effets de non-mutualisation sur le prix de l'eau en France

Julien SOURIAU (2014) a comparé le cas des 30 plus grandes villes de France : il en ressort que dans la pratique il n'y a pas de corrélation forte entre le prix moyen de l'eau potable et la taille de la population desservie. De façon contre-intuitive, un service d'eau « plus grand » n'est donc pas obligatoirement « moins cher ». C'est également ce qui ressort de la base de données SISPEA gérée par l'AFB (ex-ONEMA). Dans son dernier rapport paru en juillet 2015 (données 2012), il est rappelé que le prix moyen présenté par les communes (3,62 €/m³) est inférieur au prix moyen présenté par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) (3,94 €/m³). Par contre, le rapport expose que si les prix les plus faibles sont pratiqués par les services les plus petits ; ce sont les services de taille intermédiaire (entre 3 500 et 10 000 habitants) et non les plus importants qui proposent les prix les plus élevés (ONEMA, 2015).

Le rapport propose des pistes d'explication à ces différents écarts qui ne remettent pas en cause les gains d'échelle potentiellement induits par les mutualisations. Pour l'eau potable, l'écart de prix entre ces deux catégories s'explique notamment par le poids des SIVOM (Syndicat intercommunaux à vocation multiple) et des SIVU (Syndicat intercommunaux à vocation unique) qui desservent le tiers de la population desservie par les seuls EPCI et dont le prix moyen, supérieur à 2,20 €/m³, oriente à la hausse le prix de la catégorie des EPCI. D'autre part, les communes, majoritaires dans la catégorie des collectivités de moins de 3 000 habitants, peuvent financer, sans condition, l'eau potable ou l'assainissement collectif à partir de leur budget général, ce qui a pour effet de minorer le prix. Enfin, concernant l'assainissement collectif, les dispositifs de traitement communaux (particulièrement pour les petites communes) sont souvent plus rustiques (lagunes, filtres plantés, filtres bactériens, etc.) que les dispositifs intercommunaux et donc moins coûteux à la construction et en entretien. Ils peuvent ainsi expliquer en partie cet écart de prix.

Effets de mutualisation en matière d'économies de densité sur le prix de l'eau en France

L'ONEMA a bien montré dans ses rapports extraits du SISPEA, l'existence d'économies de densité (lorsque la mutualisation conduit à renforcer la densité d'abonnés) qui impactent sur le prix de l'eau (le prix des services décroît en fonction de la densité) (données 2009), en permettant une baisse des coûts unitaires, au regard de l'assiette de consommation.

Effets de mutualisation en termes d'économies d'échelle sur le prix en France

On observe statistiquement que les prix pratiqués par les services Communautaires sont environ 10 % plus élevés que les services communaux. GARCIA et THOMAS (2001) ont montré dans une étude statistique comparative de 55 services d'eau français conduite sur des données 1995-1997 qu'il existe des économies de densité de production jusqu'à un certain niveau de production d'eau (2,3 millions de m³). Ils ont également montré que des économies d'échelles existent, mais qu'elles sont limitées et opèrent jusqu'à un certain niveau. Enfin des économies d'envergure sont également présentes et amènent à conclure qu'une gestion conjointe des services de production et de distribution d'eau est profitable notamment du fait d'une meilleure action sur les fuites.

Études statistiques menées à une échelle plus large (Europe, Monde)

À l'échelle mondiale, de très nombreuses études universitaires ont abordé la question des effets économiques des dynamiques de changement d'échelle et de mutualisation des services d'eau. Ces études sont de type économétrique, c'est-à-dire que ce sont des études économiques quantitatives qui font appel à l'analyse statistique et à la formulation

mathématique. Elles se basent sur un nombre important de cas et cherchent à identifier des corrélations statistiques à partir d'hypothèses de recherche. Elles se fondent la plupart du temps sur des bases de données construites par les régulateurs nationaux, organismes statistiques officiels où parfois elles sont construites par les chercheurs via des enquêtes.

Principales conclusions de ces différentes recherches

Il y a peu d'effets d'échelle systématiques concernant les services d'eau, car les variables sont fortement dépendantes des contextes et enjeux territoriaux.

Les résultats significatifs de ces études ne sont donc pas valables dans l'absolu, mais pour des contextes relativement similaires (par exemple en Angleterre ou en Allemagne la structuration des services d'eau est différente donc difficilement comparable. Par contre, les contextes italien ou encore nord américain sont relativement proches de l'organisation française).

Concernant la question des économies de densité d'usagers⁷⁵¹

Ces économies sont très importantes dans le secteur de l'eau, elles dépassent largement les seules économies d'échelle, c'est-à-dire que des économies importantes peuvent être réalisées si le changement d'échelle de gestion entraîne une augmentation de la densité d'abonnés (ANTONIOLI et FILIPPINI, 2001 ; GARCIAa, 2003 ; TYNAN et KINGDOM, 2005 ; TORRES et MORRISSON, 2006 ; BOTTASSO et CONTI 2003⁷⁵² ; ZCHILLE et al., 2009). Les services dont la densité d'abonné est plus forte ont toujours plus d'intérêt à se regrouper et ont la plupart du temps des capacités de production qui leurs permettent de répondre aux besoins des nouveaux abonnés. Ces études ont été menées sur ces cas proches du cas français (France, Italie, États-Unis).

Concernant, la question des économies d'échelle⁷⁵³

Certaines de ces études universitaires ont révélé l'existence d'économies d'échelles importantes (BHATTACHARYYA et al, 1994 ; NAUGES et VAN DEN BERG, 2007), des résultats contraires ont également pu être observés dans d'autres études (par exemple FORD et WARFORD, 1969). Les études s'accordent sur un point : les petits services d'eau

⁷⁵¹ Un service en réseau qui voit ses coûts variables moyens diminuer lorsqu'il augmente sa production pour satisfaire la demande de nouveaux usagers (à taille de réseau inchangée et donc quantité d'eau produite par usager constante) exploite des économies de densité d'usagers.

⁷⁵² Comme le rappellent les auteurs : « at low levels of density, an increase in density tends to reduce costs while, at very high level of density, congestion problems arise and successive increases in density would tend to raise variable costs ».

⁷⁵³ Les rendements d'échelle mesurent la variation des coûts variables moyens lorsque la production augmente avec la taille du réseau et le nombre d'abonnés (la quantité produite par usager et la densité d'usagers restent inchangées). Dans ce cas, un accroissement de la production dû à un accroissement du nombre de communes (et donc du nombre d'abonnés) entraîne une diminution des coûts variables moyens.

bénéficient des économies d'échelles les plus importantes en cas d'élargissement du service (KIM, 1987 ; FABBRI et FRAQUELLI, 2000 ; TORRES et MORRISSON, 2006 ; SHIH et al., 2004). Ces études se basent sur des cas d'études principalement nord-américains et italiens. Une étude menée par GARCIA (2003) s'intéresse au cas français. Elle montre que les économies d'échelle sont réelles pour un regroupement jusqu'à six communes. Ensuite, cette profitabilité diminue lorsque le service grandit et devient même négative (déséconomies d'échelles). D'autres recherches (FRAQUELLI et MOISO, 2005 ; TYNAN et KINGDOM, *op.cit*) menées à ce sujet dans d'autres pays étayent le même constat (elles s'accordent sur l'existence d'économies d'échelles jusqu'à un certain niveau d'élargissement des services et de déséconomies⁷⁵⁴ ensuite), mais le seuil de déséconomies varie : 90 000 m³/jour délivrés pour 1 million d'habitants (FRAQUELLI et MOISO, *op. cit*) ; 125 000 habitants (TYNAN et KINGDOM, *op.cit*), 10 millions de m³/an pour 160 à 180 000 habitants (CUNHA MARQUES et DE WITTE, 2011), 10 millions de m³/an pour 25 000 connexions (ZCHILLE et WALTER, *op.cit*).

*Concernant la question des économies de densité de production*⁷⁵⁵

Les études montrent que ces économies existent notamment pour les services de taille petite à moyenne, c'est-à-dire que l'accroissement de la production pour répondre à une augmentation de la consommation des abonnés entraîne une diminution des coûts variables moyens (GARCIA, 2002 ; 2003). Ainsi, on estime que le doublement de la production d'eau peut générer une réduction de 10 % à 30 % des coûts totaux. Les services dont la consommation par abonné est faible ont des infrastructures permettant de répondre plus facilement à une augmentation de la demande par abonné, et ont plus d'intérêt au regroupement des communes. Néanmoins, dans le contexte actuel de baisse des consommations d'eau, ce cas est peu relevant (sauf si le changement d'échelle conduit à absorber de gros consommateurs industriels).

⁷⁵⁴ Le phénomène de déséconomies s'explique notamment par le phénomène bureaucratique (les organisations les plus importantes impliquent des mécanismes de contrôles plus importants, des coûts de déplacement et de coordination supplémentaires, etc.) et la complexité technique plus importante de ces organisations.

⁷⁵⁵ On parle d'économies de densité de production lorsque les coûts variables moyens diminuent quand la production augmente à taille de réseau et nombre d'abonnés inchangés (c'est-à-dire que la quantité produite par abonné s'accroît).

Concernant la question des économies d'envergure⁷⁵⁶ et la mutualisation des services production et distribution d'eau

La plupart des études menées s'accordent sur le fait que l'intégration des services de production et de distribution d'eau permet de réaliser des économies importantes (économies of scope), notamment en lien avec la réduction des fuites (GARCIA et THOMAS, 2001). Ces économies, d'ordres technologiques et transactionnels touchent principalement les petits services⁷⁵⁷ (HAYES, 1987 ; GARCIA, MOREAUX et REYNAUD, 2007). Pour les services les plus importants, aucune réponse définitive n'est apportée par l'analyse de la littérature existante. Ces études ont été menées notamment en France et aux États-Unis.

Concernant la question des économies d'envergure⁷⁵⁸ et la mutualisation des services d'eau et d'assainissement

Deux études menées à ce sujet concluent que l'intégration des services d'eau et d'assainissement en un seul service n'est pas productrice d'économies, mais de « déséconomies » d'envergure (SAAL et PARKER, 2000 ; STONE et WEBSTER, 2004). Une limite à cette conclusion réside dans le fait que ces recherches ont été conduites sur les cas de l'Angleterre et du Pays de Galle dont l'organisation des services d'eau est différente de la notre, car la taille des services est beaucoup plus importante. Une étude menée dans l'Ontario (SAAL et PARKER, 2000) conclut à des résultats différents des études anglaises et galloises. Suivant cette étude, la réunion de l'eau et de l'assainissement en un seul service peut du fait d'un personnel travaillant sur les deux services conjointement simplifier les procédures et économiser des coûts administratifs relatifs à la facturation et au recouvrement. Néanmoins, les résultats statistiques de cette étude sont peu significatifs.

Concernant la question de l'amélioration de la performance

Les études réalisées s'accordent à dire que les niveaux de performance et de qualité du service rendu jouent un rôle important sur le coût des services mutualisés (BOUCASSE *et al.*, 2008 ; GARCIA et DESTANDAU, 2014). La question des économies d'échelle est indissociable de celle de l'amélioration de la performance et de la qualité du service. Il paraît

⁷⁵⁶ Les économies d'envergure sont des économies provenant des productions jointes. Elles existent lorsqu'une seule firme produit de manière plus efficace des quantités données d'au moins deux biens que deux firmes séparées produisant chacun de ces biens. Elles se distinguent en cela des économies d'échelle qui correspondent à la baisse du coût unitaire d'un seul bien lorsque celui-ci est produit en plus grandes quantités.

⁷⁵⁷ Ce fait s'explique par la fragmentation des responsabilités en matière d'aménagement, d'investissement, ou encore concernant la maintenance des installations dans les petits services. En effet, les responsables n'agissent pas la plupart du temps à l'échelle la plus appropriée pour prendre les décisions les plus efficaces.

⁷⁵⁸ Les économies d'envergure sont des économies provenant des productions jointes. Elles existent lorsqu'une seule firme produit de manière plus efficace des quantités données d'au moins deux biens que deux firmes séparées produisant chacun de ces biens. Elles se distinguent en cela des économies d'échelle qui correspondent à la baisse du coût unitaire d'un seul bien lorsque celui-ci est produit en plus grandes quantités.

ainsi nécessaire de ne pas dissocier les questions d'échelle des questions de qualité de service et d'attente des consommateurs. D'autres résultats de ces études montrent que les économies d'envergure sont fortes lorsque la qualité de service à l'utilisateur est faible et la quantité d'eau produite importante. Autre résultat, l'augmentation de la qualité du service est moins coûteuse pour les services en gestion publique.

Conclusion

Les réformes territoriales ont conduit à réorganiser fortement les services d'eau d'une gestion communale ou syndicale à une gestion communautaire. Le transfert de compétence eau potable induit des conséquences bien réelles en termes de gestion pour l'ensemble des Communautés, puisque des services précédemment exemptés d'une tarification au coût complet de l'eau potable basculent dans la catégorie des « grands » services pour lesquels un financement partiellement fiscal de l'activité doit demeurer exceptionnel⁷⁵⁹. Les données disponibles montrent que ces réformes ont conduit à une transformation significative du paysage des services d'eau en France et notamment une intégration plus forte de compétences, sans pour autant que les répercussions sur le prix, la qualité ou encore le mode de gestion du service ne soient clairement perceptibles. D'après CANNEVA et DE LAAGE (2013), les services communautaires ont globalement une meilleure durabilité de l'infrastructure (indice de perte inférieur aux services de densité comparable et taux de renouvellement supérieur à la moyenne nationale). Concernant la question du tarif, la question est sujette à débat. En fait, la question des effets de mutualisation et de non-mutualisation dépend d'un ensemble de facteurs très complexes et surtout du contexte dans lequel le changement d'échelle opère. En effet, suivant la densité d'abonnés sur le réseau, suivant la taille des communes impliquées dans la mutualisation, suivant la consommation des usagers, les effets économiques de la mutualisation seront très différents. On peut noter d'une façon très générale que les effets bénéfiques des changements d'échelle tendent à diminuer avec l'augmentation de la taille des services.

Annexe 8 – L'émergence de la question communale

Depuis la Révolution française, l'approvisionnement en eau est une compétence communale (BAUBY, 2016b). L'adoption de la loi du 22 mars 1890 créant l'intercommunalité syndicale au travers des Syndicats à Vocation Unique (SIVU) donne l'occasion aux communes de s'organiser en syndicats. Le premier syndicat d'eau est créé en Ardèche en 1907. Comme le notent PEZON et PETITET (2004 : 3) dans le **tableau A1** le nombre de syndicats explose à compter des années 1930. L'intercommunalité de l'eau (tout comme celle de l'électricité) progresse rapidement, car la logique fonctionnelle de l'approvisionnement ne correspond que trop rarement au périmètre politique communal⁷⁶⁰.

Tableau A.8.1 - Évolution du nombre de syndicats d'eau en France

Année	1897	1908	1914	1936	1953	1992	2012
Nombre de syndicats	8	22	40	2168	3828	3830	3212

Source : PEZON et PETITET, 2004 : 3 ; 6 (1897 à 1992) ; ONEMA, 2012 (2012)

Cette intercommunalité syndicale s'appuie sur une logique technico-économique qui vise l'exploitation efficace des réseaux et la mutualisation des capacités d'investissement (*Ibid*). Au tournant des années 1960, l'émiettement communal est mis en problème public. L'État cherche à moderniser l'action publique en limitant les prérogatives des communes, réputées peu rationnelles, et en favorisant la constitution de structures intercommunales atteignant une taille critique. Les ordonnances du 5 janvier 1959 font évoluer l'intercommunalité syndicale en proposant de créer des Syndicats à Vocations Multiples (SIVOM) à côté des SIVU et en réformant les règles de gouvernance associées. Par ailleurs, ces ordonnances créent le District Urbain (DU), une nouvelle forme d'intercommunalité unitaire, pouvant être imposé par l'État (création et compétences) ou créé par les communes à la majorité qualifiée (PEZON et PETITET, *op.cit*: 4). Quelques années plus tard, en 1966, l'État instaure la Communauté Urbaine (CU) comme forme d'intercommunalité pour les grandes agglomérations françaises. La CU rompt avec le principe de spécialité. Elle détient le pouvoir fiscal et « s'apparente à une véritable fusion communale » (*Ibid*). L'idée générale qui guide l'ensemble de ces politiques est de créer des formes de gestion permettant une

⁷⁶⁰ Le périmètre communal apparaît trop réduit pour lever les fonds nécessaires à l'entretien des réseaux et le territoire de la ressource est rarement celui de la commune.

exploitation des services publics rentable et cohérente. Néanmoins, ces réformes sont globalement des échecs puisque très peu de regroupements sont effectués. L'État tente alors de réformer par la voie législative avec la Loi Marcellin du 16 juillet 1971 qui vise la fusion des communes. Néanmoins, le régime de régulation croisée (CROZIER et THOENIG, 1975) qui caractérise cette époque aboutit à un nouvel échec du fait des ententes entre préfets, députés et notables locaux⁷⁶¹. L'État revoit alors sa stratégie et plutôt que de prescrire la fusion il tente d'inciter à l'intercommunalité en mettant en place des formes de coopération plus souples entre communes. En ce sens, les règles de fonctionnement des syndicats sont modifiées. Puis, les années 1980 sont marquées par les lois de décentralisation qui renforcent les pouvoirs et la liberté des communes (suppression de la tutelle préfectorale, mise en place d'une Dotation Globale de Fonctionnement à la place des subventions spécifiques, etc.). Ces lois ont un impact indirect sur l'eau en ce qu'elles mettent fin au principe historique de hiérarchisation des échelles territoriales ; néanmoins, l'acte 1 de la décentralisation n'aborde pas directement la question du changement d'échelle des services d'eau (PEZON et PETITET, *op.cit* : 5).

⁷⁶¹ Le concept de régulation croisée rend compte du jeu caché existant entre administration centrale et élus locaux pour l'application des politiques publiques. Les parties ont intérêt à trouver un terrain d'entente, ce qui aboutit souvent à des renoncements ou adaptations des réformes.

Annexe 9 – Limites des méthodes 3^E et (DS)² et réponses méthodologiques apportées par l'approche ABAFAM

Limites des méthodes 3 ^E et (DS) ²	Apport méthodologique de la méthode ABAFAM
1° Choix arbitraire du chercheur concernant les éléments de durabilité à évaluer : faible appropriation des résultats par les services	1° Choix des éléments à prendre en compte dans le cadre d'une recherche-intervention menée en partenariat avec les services enquêtés ⁷⁶²
2° Hypothèses de coûts réalisées par l'agrégation de données en termes de moyennes nationales	2° Territorialisation des hypothèses en termes de coût qui ont été discutées, adaptées aux réalités du territoire et ont fait l'objet d'une validation collective
3° Les données concernant les revenus des ménages sont des moyennes de revenus au niveau national	3° Utilisation d'une base de données INSEE sur les revenus des ménages par communes et en fonction de différents déciles ⁷⁶³
4° Les données analysées ont été collectées sur une année	4° Les données ont été collectées sur 4 ans en 3 phases d'enquête
5° Les données utilisées sont des données brutes, non retraitées	5° Les données utilisées concernant la dimension comptable et financière des services ont fait l'objet de plusieurs retraitements afin d'éliminer les éléments transitant sur le budget eau potable, mais extérieurs à l'activité du service d'eau ⁷⁶⁴ .
6° La durabilité est envisagée de manière interne en termes de pratiques des gestionnaires du service plus ou moins durables ⁷⁶⁵	6° Des variations contextuelles et territorialisées viennent enrichir la seule étude de la modernisation ⁷⁶⁶
7° La durabilité n'inclut pas de dimension temporelle. Elle est évaluée pour l'année X, ou X équivaut à l'année ou la moyenne des années étudiées.	7° La modernisation des services fait l'objet de scénarios de long terme qui ont volontairement été limités aux trente prochaines années (2011-2040) afin de renforcer le caractère d'outil d'aide à la décision de l'exercice proposé
8° La durabilité est évaluée de manière normative : un seul scénario est envisagé	8° Trois scénarios sont proposés afin d'évaluer comment les services répondent à des variations contextuelles plus ou moins défavorables.

Source : Construction de l'auteur, 2014

⁷⁶² Ces scénarios ont été bâtis dans le cadre d'un processus de recherche intervention qui a convié les 47 services étudiés. L'ensemble des services a participé à l'enquête pluriannuelle qui s'est déroulée sur trois ans (2011 à 2013). Environ un tiers des services ont participé activement à cet exercice et à des *focus groups* qui ont permis de construire les scénarios détaillés.

⁷⁶³ Notamment utilisation de la donnée concernant le 1^{er} décile de revenus par commune c'est-à-dire la moyenne des revenus des 10 % des ménages les plus pauvres à l'échelle de chaque commune étudiée.

⁷⁶⁴ Exemple des taxes (TVA) et redevances (Agences de l'eau), des coûts du service d'assainissement

⁷⁶⁵ Pratique du renouvellement du capital des installations, respect des Normes de qualité, prix peu élevé.

Annexe 10 - Liste des indicateurs de performance du rapport prix qualité du service

Cadre du décret n° 2007-675 du 2 mai 2007, annexes V et VI des articles D2224-1 à D2224-3 du CGCT

Indicateurs descriptifs des services		
D101.1	Estimation du nombre d'habitants desservis	Hab
D102.0	Prix TTC du service au m ³ pour 120 m ³	Euros/m ³
D151.0	Délai maximal d'ouverture des branchements pour les nouveaux abonnés défini par le service	Jours ouvrables
Indicateurs de performance		
P101.1	Taux de conformité des prélèvements sur les eaux distribuées réalisés au titre du contrôle sanitaire par rapport aux limites de qualité pour ce qui concerne la microbiologie	%
P102.1	Taux de conformité des prélèvements sur les eaux distribuées réalisés au titre du contrôle sanitaire par rapport aux limites de qualité pour ce qui concerne les paramètres physico-chimiques	%
P103.2	Indice de connaissance et de gestion patrimoniale des réseaux d'eau potable (jusqu'à 2012)	Unité
P103.2B	Indice de connaissance et de gestion patrimoniale des réseaux d'eau potable (à partir de 2013)	Points
P104.3	Rendement du réseau de distribution	%
P105.3	Indice linéaire des volumes non comptés	m ³ /km/j
P106.3	Indice linéaire de pertes en réseau	m ³ /km/j
P107.2	Taux moyen de renouvellement des réseaux d'eau potable	%
P108.3	Indice d'avancement de la protection de la ressource en eau	%
P109.0	Montant des abandons de créances ou des versements à un fonds de solidarité	Euros/m ³
P151.1	Taux d'occurrence des interruptions de service non programmées	Nb/1000ab
P152.1	Taux de respect du délai maximal d'ouverture des branchements pour les nouveaux abonnés	%
P153.2	Durée d'extinction de la dette de la collectivité	An
P154.0	Taux d'impayés sur les factures d'eau de l'année précédente	%
P155.1	Taux de réclamations	Nb/1000ab

Source : Brochet et al., 2016

Annexe 11 – Comparaison des indicateurs de performance SISPEA et enquête CEP 2011

Tableau A.11.1. Gestion de la ressource en eau et indicateurs de performance (données 2011)

Indicateurs de performance	Données SISPEA 2011	Données enquête CEP 2011
Taux de conformité microbiologique	Moyenne : 99,4 % Entre 92 % et 99,9 %	Moyenne : 99 % 3 services : - de 92 % 24 services : + de 99 %
Taux de conformité physico-chimique	Moyenne : 99 % Entre 96 % et 99,8 %	Moyenne : 99 % 1 service : - de 96 % 34 services : + de 99,8 %
Protection de la ressource en eau	Moyenne : 70,1 % Entre 60 % et 75 %	Moyenne : 56,4 % 12 services : - de 60 % 11 services : + de 75 %
Rendement des réseaux	Moyenne : 81,5 % Entre 70 % et 85 %	Moyenne : 81,6 % 13 services : - de 70 % 14 services : + de 85 %
Pertes en réseau	Moyenne : 2,9 m ³ /km/j Entre 1 et 6,5 m ³ /km/j	Moyenne : 11,9 m ³ /km/j 26 services : + de 6,5 m ³ /km/j 8 services : - de 1 m ³ /km/j
Volumes non comptés	Moyenne : 4,4 m ³ /km/j Entre 0,9 et 10 m ³ /km/j	Moyenne : 17,3 m ³ /km/j 16 services : + de 10 m ³ /km/j 9 services : - de 0,9 m ³ /km/j

Source : Construction de l'auteur, 2015

Tableau A.11.2. Aspects sociaux et indicateurs de performance (données 2011)

Indicateurs de performance	Données SISPEA 2011	Données enquête CEP
Taux d'impayés sur les factures d'eau	Moyenne : 1,5 % Entre 0 % et 2,10 %	Moyenne : non significative 14 services : - de 1,5 % 12 services : + de 1,5 %
Montant des abandons de créances	Moyenne : 2,3 €/ m ³ Entre 0 et 11 €/ m ³	Non retenu pour l'analyse
Prix TTC de l'eau pour 120 m ³	Moyenne : 1,96 €/ m ³ TTC Entre 1,73 et 2,06 €/ m ³ TTC	Moyenne : 1,47 €/ m ³ TTC 42 services : - de 1,96 €/ m ³ TTC 5 services : + de 1,96 €/ m ³ TTC

Source : construction de l'auteur, 2015

Tableau A.11.3. Aspects économiques et indicateurs de performance (données 2011)

Indicateurs de performance	Données SISPEA 2011	Données enquête CEP
Taux moyen de renouvellement des réseaux	Moyenne : 0,39 % Entre 0,06 % et 1 %	Moyenne : 1,06 % 3 services : - de 0,06 % 19 services : + de 1 %
Durée d'extinction de la dette	Moyenne : 2,7 ans Entre 0,6 an et 9,3 ans	Moyenne : 5,5 ans 11 services : - de 0,6 an 12 services : + de 9 ans
Indice de Connaissance et de Gestion Patrimoniale	Moyenne : 56/100 Entre 39/100 et 73/100	Moyenne : 60/100 11 services : - de 60 % 37 services : + de 60 %

Source : Construction de l'auteur, 2015

Annexe 12 – Synthèse de l'acceptabilité future des factures en 2020, 2030 et 2040

Tableau A.12.1. Synthèse de l'acceptabilité des factures par rapport au seuil de 3 % des revenus en 2020 – hypothèse fragmentée

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
Acceptabilité Conso 120 m3 moyenne	3 services	4 services	0 service
60 m3 médiane	1 service	1 service	0 service
1 ^{er} décile conso moyenne	44 services	45 services	19 services
Facture en €/mois (120 m3)	Inf à 36,6 € : 18 services Sup à 50 € : 9 services	Inf à 36,6 € : 9 services Sup à 50 € : 15 services	Inf à 36,6 € : 43 services Sup à 50 € : 3 services
Prix TTC eau + assainissement moyen national 2011 (SISPEA) : 3,66 €/m3 Soit 36,6 €/mois par ménage pour 120 m3			

Source : Construction de l'auteur, 2014

Le nombre de services indiqués correspond aux services dont l'augmentation du prix aurait pour conséquence le dépassement du taux de 3 % d'acceptabilité des factures par rapport aux revenus des ménages.

Tableau A.12.2. - Synthèse de l'acceptabilité des factures par rapport au seuil de 3% des revenus en 2030 – hypothèse fragmentée

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
Acceptabilité Conso 120 m3 moyenne	10 services	12 services	3 services
60 m3 médiane	3 services	3 services	0 service
1 ^{er} décile conso moyenne	46 services	47 services	29 services
Facture en €/mois (120 m3)	Inf à 36,6 € : 1 service Sup à 50 € : 30 services	Inf à 36,6 € : 0 service Sup à 50 € : 35 services	Inf à 36,6 € : 35 services Sup à 50 € : 3 services
Prix TTC eau + assainissement moyen national 2011 (SISPEA) : 3,66 €/m3 Soit 36,6 €/mois par ménage pour 120 m3			

Source : construction de l'auteur, 2014

Le nombre de services indiqués correspond aux services dont l'augmentation du prix aurait pour conséquence le dépassement du taux de 3 % d'acceptabilité des factures par rapport aux revenus des ménages.

Tableau A.12.3. Synthèse de l'acceptabilité des factures par rapport au seuil de 3% des revenus en 2040 – hypothèse fragmentée

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
Acceptabilité Conso 120 m3 moyenne	19 services	22 services	4 services
60 m3 médiane	7 services	6 services	3 services
1 ^{er} décile conso moyenne	47 services	47 services	37 services
Facture en €/mois (120 m3)	Inf à 36,6 € : 0 service Sup à 50 € : 43 services	Inf à 36,6 € : 0 service Sup à 50 € : 45 services	Inf à 36,6 € : 25 services Sup à 50 € : 10 services
Prix TTC eau + assainissement moyen national 2011 (SISPEA) : 3,66 €/m3 Soit 36,6 €/mois par ménage pour 120 m3			

Source : Construction de l'auteur, 2014

Le nombre de services indiqués correspond aux services dont l'augmentation du prix aurait pour conséquence le dépassement du taux de 3% d'acceptabilité des factures par rapport aux revenus des ménages.

Annexe 13 - Statistiques descriptives de l'échantillon (analyse des Indicateurs de Performance)

Tableau A.12.1. Statistiques descriptives de l'échantillon (analyse des Indicateurs de Performance)

	N	Minimum	Maximum	Moyenne	Écart type
Pop service	53	98,0	159 410,0	8889,56	25 630,76
D101.0comp	32	-,67	,06	-,023	,12
D102.0comp	30	-,58	,48	-,18	,18
P101.1comp	25	-1,00	,11	-,0754	,28
P102.1comp	25	-1,00	,10	-,07	,28
P103.2comp	33	-1,00	2,50	-,08	,66
P104.3comp	31	-,28	,03	-,02	,06
P105.3comp	31	-,24	110,49	9,67	21,33
P106.3comp	32	-,88	,95	,02	,36
P107.2comp	15	-,81	9,00	,75	2,42
P109.0comp	6	-1,00	3124,17	924,73	1300,92
P151.1comp	5	-,20	,12	-,021	,11
P152.1comp	3	,00	,05	,017	,03
P153.2comp	9	-,95	4,68	,27	1,71
P154.0comp	3	-,17	,01	-,06	,10
P155.1comp	4	-1,00	5,88	1,03	3,28

Source : Brochet, Bolognesi, Renou, 2016

Annexe 14 – Le concept de configuration hydroterritoriale

La vision élasienne de la configuration

Utilisé pour la première fois par Norbert Elias dans un ouvrage publié en allemand en 1970 intitulé « Qu'est-ce que la sociologie ? » (ELIAS, 2003), le terme de configuration vise à supprimer la polarisation entre individu et société en substituant le terme de structure à celui de configuration. La notion a ensuite été précisée et illustrée dans un autre ouvrage grâce à la métaphore du match de football (ELIAS et DUNNING, 1994). Une configuration, c'est un cadre mouvant, instable dans la durée, qui dispose de règles du jeu qui lui sont propres et au sein duquel différentes équipes composées d'êtres humains font bloc, s'affrontent, s'imbriquent et entrecroisent leurs actions. Dans ce cadre, chaque équipe dispose d'un système de jeu spécifique qui évolue en fonction des réactions des autres joueurs et se formalise par des dynamiques d'apprentissage. Les équipes se déplacent et se regroupent les unes par rapport aux autres, elles sont interdépendantes. Ce qui compte dans la configuration, ce ne sont pas tant les interactions existantes au sein d'une même équipe que l'interdépendance globale de l'ensemble des joueurs.

« Ici, aucun joueur ne contrôle totalement la situation [...] chacun devant en permanence s'adapter à ce que font les autres, les membres de son équipe comme ceux de l'équipe adverse. Le jeu doit être analysé dans une perspective non pas statique, voire sociométrique, mais bien dynamique, comme un processus qui, s'il risque de prendre une direction qu'aucun des joueurs n'a voulue, les contraint dans le même temps à jouer le jeu dans le respect des règles qui sont celles du football et qui, désormais écrites, codifiées, définissent ce qu'il est permis ou interdit de faire avec le ballon » (DUCRET, 2011).

Les règles du jeu, les normes configurationnelles dépendent d'un échange continu d'opinion au sein de la configuration comme l'explique Norbert Elias dans une publication portant sur les logiques d'exclusion au sein d'une communauté d'habitants d'un quartier :

« L'idée que la conception des normes d'une communauté était une abstraction ou une généralisation à partir d'un ensemble d'opinions personnelles ne tardait pas à se dissiper, pour peu que le regard de l'observateur ne fût pas obscurci par des a priori. Dans ce cadre comme en bien d'autres, les opinions de chacun sur son quartier et sur les autres ne se formaient donc pas isolément ; elles étaient le résultat d'un échange continu d'opinions au sein de la communauté, les individus faisant peser les uns sur les

autres de multiples pressions afin que chacun se conformât, dans ses paroles et sa conduite, à l'image commune de la collectivité » (ELIAS et SCOTSON, 1997 : 76).

Norbert Elias appréhende la notion de configuration dans une perspective dynamique donnant une place aux relations qui permettent l'apprentissage et le changement, les acteurs bénéficiant d'une autonomie relative. Les adaptations réciproques des stratégies, l'élargissement de la connaissance des règles du jeu vont permettre de modifier les caractéristiques de la configuration et impulser le changement. Pour Elias, ce qui fait qu'une configuration va se perpétuer ou non dans le temps, c'est le fait que les acteurs qu'elle réunit vont continuer à en espérer quelque chose, l'obtention de ressources particulières. Aussi, la configuration va pouvoir évoluer à mesure que des changements plus globaux opèrent, conduisant les acteurs locaux à mobiliser ces nouvelles ressources au niveau local de manière volontaire ou subie.

De la configuration à la configuration territoriale : l'approche de Négrier

Ce cadre initial a ensuite été repris et adapté à l'action publique territoriale par Emmanuel NEGRIER (2005) qui a proposé la notion de configuration territoriale. L'intérêt de cette notion est de proposer une grille d'analyse parfaitement adaptée à l'approche territoriale des politiques publiques.

« Ainsi, on considère [la loi ou le programme d'action publique] comme une allocation virtuelle de ressources, dont, précisément, les partenaires territoriaux se saisissent pour adapter leurs conduites, qui mettront progressivement en évidence un ou plusieurs principes d'ordre (que celui-ci soit de type plus ou moins coopératif ou plus ou moins conflictuel d'ailleurs ») (NEGRIER, 2005, p.208).

Emmanuel Négrier propose par ailleurs, dans une vision élasienne, de percevoir le jeu configurationnel comme étant une grille de lecture qui permet d'analyser le jeu d'acteurs individualisés qui disposent de ressources, de contraintes et de marges de manœuvre qui leur sont propres. Pour l'auteur, le concept de configuration permet ainsi de rendre compte des comportements individuels des acteurs politiques en montrant qu'ils ne sont pas indépendants du jeu politique local, mais qu'ils ne sont pas non plus entièrement dépendant de déterminants structurels. On peut alors ouvrir la boîte noire du *leader* politique qui bénéficie « d'une dimension individuelle volontiers mythifiée : l'équation personnelle » (NEGRIER, 2005 : 209) en montrant comment les *leaders* politiques inscrivent leurs actions dans des configurations plus larges qui agissent comme des contraintes et ressources vis-à-vis de leurs stratégies personnelles et de leurs objectifs politiques.

Négrier propose enfin d'élargir la notion proposée par Elias, centrée sur les logiques d'autocoercition liées à la domination, en l'enrichissant d'autres théories telles que celles des

régimes politiques urbains et de concepts tels que celui d'échange politique. Il renforce ainsi la capacité heuristique du concept en montrant que d'autres éléments d'ordre économique ou environnemental, dépassant l'objectif initial du jeu politique, vont influencer et venir spécifier l'action.

La configuration plutôt que l'organisation, la gouvernance ou le territoire

L'utilisation du terme de configuration nous a paru plus pertinente que celle du terme d'organisation, pourtant plus couramment utilisé. Plusieurs éléments justifient ce choix. Un premier élément, d'ordre sémantique vise à éviter toute confusion avec les approches proposées par la sociologie des organisations. En effet, nous nous distinguons de ces approches en donnant une place beaucoup plus importante au contexte et aux déterminants territoriaux (objets actants, ressources, culture territoriale, représentations spécifiques, rôle de certains individus éminents, etc.). Ensuite, et comme l'a rappelé Kévin CAILLAUD (2013) dans sa thèse, la notion d'organisation rend compte d'un État permanent et stabilisé : « la configuration serait [...] un stade transitoire », quand « la forme finale relèverait alors davantage de ce qu'on pourrait appeler l'organisation ». Or, dans le cadre d'une analyse historique dynamique, il est important d'étudier les processus d'évolution du système social, ce que le concept de configuration permet mieux de faire. Troisième raison, en lien avec la précédente, la notion de configuration, d'essence dynamique, permet de rendre compte de la façon dont les interrelations entre acteurs font évoluer progressivement les structures cognitives des individus, les logiques d'action et la configuration elle-même alors que le concept d'organisation pose plus traditionnellement comme postulat que la rationalité des acteurs est donnée d'entrée de jeu sans possibilité d'évolution par la suite. Quatrième argument, la notion de configuration rend compte d'un jeu entre acteurs alliés et adversaires en situation d'interdépendances réciproques permettant de mettre l'accent sur l'influence des comportements des uns sur le comportement des autres, alors que la notion d'organisation situe davantage l'action au niveau individuel.

Pour autant, ces deux notions restent incontestablement proches et notre partie pris ne doit pas faire penser au lecteur que nous rejetons pour autant la capacité heuristique de la notion d'organisation, mais seulement que le concept de configuration nous semble plus adapté à notre démarche.

Nous avons également préféré user de la notion de configuration plutôt que celle de gouvernance. Nous ne nous inscrivons pas en faux par rapport à une approche de type gouvernancielle, mais celle-ci est une notion située temporellement qui vise à rendre compte d'un nouveau paradigme de l'action publique et qui pose comme postulat le primat de la

coordination. Or, dans le cadre d'une analyse diachronique, user du concept de gouvernance impliquerait d'utiliser également celui de gouvernement pour rendre compte des modes plus anciens d'action publique de type hiérarchique. Ceci impliquerait de mettre l'accent sur le passage de logiques de gouvernement à des logiques de gouvernance (DUCHASTEL, 2004) et s'éloignerait par la même de notre objectif initial qui vise à mettre en lumière la puissance explicative des dynamiques territoriales pour rendre compte de l'évolution des formes d'organisation des services d'eau. De plus, la notion de gouvernance met l'accent sur l'enchevêtrement progressif des différents niveaux d'action publique. Nous ne réfutons pas ce postulat des approches gouvernancielles, mais notre grille d'analyse vise davantage à analyser le rôle résiduel de la puissance publique étatique dans la conduite des services d'eau. La notion de gouvernance est moins adaptée pour répondre à cet objectif. En effet, la notion de gouvernance a tendance à décrire les relations entre acteurs dans un modèle exagérément autonome (JOUVE, 2002) au sein duquel la régulation étatique aurait disparu.

Enfin, la notion de gouvernance en posant comme postulat le besoin de coordination, rend compte d'une vision quelque peu standardisée de l'action publique, laissant difficilement entrevoir la spécificité de certains territoires qui pour une raison ou pour une autre (cultures politiques locales, rapports de pouvoir, etc.) ne font pas émerger de façon flagrante le besoin de coordination.

Nous aurions également pu user directement du concept de territoire pour rendre compte des dynamiques territoriales des services d'eau. Le territoire est défini par Guy DI MEO (1998) comme un espace approprié économiquement, idéologiquement et politiquement, un espace communautaire. Néanmoins, il nous a semblé que nous ne pouvions pas parler directement de territoire pour caractériser les services d'eau de l'agglomération grenobloise. En effet, ceux-ci ne constituent pas une entité sociale cohérente regroupée autour d'une seule identité. De plus, il n'y a (généralement) pas « d'appropriation géographiquement délimitée des ressources naturelles par une seule communauté » (CANDAU *et al.*, 2015). Enfin, les PAPH portés par l'État ainsi que les dynamiques de métropolisation à l'œuvre dans l'agglomération grenobloise empêchent de penser l'existence de territoires de l'eau immuables, ou tout du moins construits sur un temps long, ce dernier critère étant une condition requise pour faire territoire (DI MEO, 1998 : 108). Par contre, nous pensons qu'une configuration hydroterritoriale est porteuse de territorialités, c'est-à-dire d'images mentales partagées par les acteurs d'un espace géographique (REY, 2001).

Annexe 15 - Contenu juridique du PAPH d'équipement

Lois et règlements :

- Le droit romain considère l'eau comme une chose non appropriable
- **Le système féodal distingue les eaux des rivières et sources qui sont gérées par les communautés d'habitants et la législation royale qui gère les grandes rivières navigables (édit de Moulins du 13 mai 1566)**
- Ordonnance sur les eaux et les forêts d'août 1669 : interdiction au roi de faire des constructions dans les fleuves et rivières navigables
- Loi du 14 décembre 1789 : création des communes
- Loi du 12-20 août 1790 : l'administration est chargée de diriger les eaux vers un but d'utilité générale d'après les principes de l'irrigation
- **Loi du 22 novembre 1790 : cette loi conforte l'édit de Moulins de 1566. Les grands fleuves et rivières navigables sont des dépendances du domaine public. Elle confie par ailleurs aux communes la responsabilité de la salubrité et donc de la fourniture d'eau. Cette loi autorise les communes à concéder à titre onéreux un droit de prise sur un cours d'eau qui leur appartient. Lorsqu'elle est concédée, l'eau est susceptible de bénéfices qui sont la contrepartie des risques encourus par le concessionnaire. « Concédés les services d'eau ne sont pas considérés comme des services publics, mais comme des entreprises commerciales, dont le statut fiscal doit s'aligner sur le régime général » (PEZON, *op.cit* :97).**
- **Loi municipale de 1837 : cette loi est la première à esquisser timidement les bases d'une coopération intercommunale. Cette loi autorise par ailleurs les communes à compter la vente d'eau parmi leurs recettes. Cette disposition s'applique quand une commune « au lieu de traiter avec un concessionnaire pour l'exécution des travaux de canalisation et l'exploitation de la canalisation (...) sert elle-même des abonnements à ses habitants » (PEZON, *op.cit* :98).**
- 1852 : création du Conseil Supérieur d'Hygiène Publique
- 1853 : possibilité de gérer un service d'eau en délégation de service public
- **Loi du 21 juin 1865 : loi relative aux associations syndicales autorisées et aux associations syndicales libres**
- **Avis du ministre de l'Intérieur du 7 juin 1877 : « En 1877, le ministre de l'Intérieur estime que dans la mesure où "l'eau est un produit naturel de qualité toujours égale et qui ne peut éprouver de variations brusques et importantes ni dans son prix de revient ni dans sa consommation" la distribution d'eau peut faire l'objet d'une régie. La qualité naturelle de l'eau, immuable et sa consommation, indispensable et stable, garantiraient la constance des coûts de distribution d'eau et obéiraient tout aléa industriel » (PEZON, *op.cit* :99).**

- **Circulaire du ministre du Commerce du 29 octobre 1884** : cette circulaire détaille les instructions à suivre concernant le régime des eaux du point de vue de la salubrité.
- **Loi municipale du 5 avril 1884** : cette loi instaure la démocratie directe pour l'élection du maire et des élus municipaux, mais elle ne précise pas les contours et limites d'intervention des communes. « Elle laisse donc un vide juridique que les partisans et les opposants au mouvement du socialisme municipal comblent différemment » (PEZON, *op.cit* : 92) en prenant à leur charge ou non la gestion de l'eau. Cependant, la doctrine tend à voir dans cette loi le fondement juridique de la compétence communale via les compétences en termes de police d'hygiène et de salubrité confiées au maire. Par ailleurs, cette loi favorise les accords et conférences intercommunales.
- **Circulaire du 5 septembre 1885** : circulaire relative aux instructions concernant l'analyse des eaux de consommation.
- **Loi du 22 mars 1890** : cette loi est la première portant sur l'intercommunalité. Elle institue les Syndicats Intercommunaux à Vocation Unique (SIVU). Un SIVU est une association entre communes pour mettre en commun des moyens et assumer des obligations qu'une commune ne peut pas supporter seule. Ce type d'intercommunalité a eu un impact important dans la première moitié du XX^e siècle dans les domaines électrique et hydrique en favorisant le développement des réseaux d'eau et l'exercice de ces compétences, et ceci au-delà du périmètre communal.
- **Circulaire du 23 juillet 1892** : circulaire relative à l'instruction des projets d'approvisionnement en eau des communes
- **Loi du 8 avril 1898** : cette loi étend la police des eaux, c'est-à-dire la surveillance administrative des eaux à l'ensemble des eaux de surface (jusque-là, cette surveillance était limitée aux seuls cours d'eau appartenant à l'État⁷⁶⁷) (PEZON, 2000 : 36). Depuis cette loi, un propriétaire privé ne peut plus s'accaparer une source nécessaire à l'alimentation des habitants d'une commune, quand bien même, il dispose de droits d'usage que lui confère son droit de propriété. En effet, une source peut désormais être déclarée d'utilité publique.
- **Circulaire du 10 décembre 1900** : circulaire relative à l'instruction des projets d'approvisionnement en eau des communes
- **Circulaire du 13 mars 1901** : circulaire relative à l'instruction des projets d'approvisionnement en eau des communes
- **Loi du 15 février 1902 (modifiée le 17 juin 1915)** : cette loi est la première loi qui encadre véritablement l'action hydrique des communes. D'une part, elle crée des bureaux d'hygiène chargés de surveiller la qualité des eaux alimentaires des villes de plus de 20 000 habitants. Le Conseil Départemental d'Hygiène dispose également du pouvoir d'interdire l'habitat dans les immeubles insalubres, non dotés d'infrastructures hydriques. Par cette loi, les communes

⁷⁶⁷ Avec cette législation l'autorisation du préfet devient obligatoire pour tout ouvrage pouvant aboutir à une réduction du volume d'un cours d'eau ou modifier son débit (usine, barrage, moulin, etc.). Le préfet doit réaliser une enquête permettant d'évaluer les éventuels conflits d'usage dû à l'utilisation d'une même ressource.

peuvent aussi désormais réaliser des procédures d'expropriation par déclaration d'utilité publique⁷⁶⁸. Enfin, cette loi prévoit le versement de subventions pour le développement de distribution d'eau collectives dans les communes rurales. Néanmoins, la distribution d'eau à domicile sort du champ des dépenses qui ouvrent droit aux subventions de l'État (celles-ci concernent l'adduction jusqu'aux fontaines publiques). Il faut également rappeler que cette loi conforte la compétence communale pour l'adduction d'eau via les compétences renforcées en termes d'hygiène et de salubrité.

- **Circulaire d'application du ministre de l'Intérieur du 2 avril 1906 : la circulaire prévoit que les contrôles de qualité de l'eau doivent être effectués seulement lorsque, durant trois années consécutives, la commune enregistre un taux de décès supérieur à la moyenne nationale.**
- Loi de finances du 8 avril 1910 et circulaire du 17 décembre 1911 : loi et circulaire qui fixent la redevance annuelle due par les communes gérant elles-mêmes leurs services d'eau potable pour les canalisations et réservoirs empruntant le domaine public à un franc.
- Loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique

Décisions du Conseil d'État

- C.E, 13/06/1830, « Devilliers », C.Cass, 17/07/1866, « Grimardias », C.E, 01/12/1893, « Faucheux » : des prises d'eau peuvent être fondées en titre sur des cours d'eau non domaniaux. Ces droits résultent soit d'un acte antérieur à l'abolition des droits féodaux, soit d'une aliénation comme bien national. Ces droits n'ont jamais été révoqués lors de la Révolution, car « ni les lois révolutionnaires, ni la législation intermédiaire, ni le Code civil n'ont porté atteinte aux droits régulièrement émanés de la puissance féodale au profit de particuliers non-seigneurs »
- **C.E, 27/04/1877, « ville de Poitiers » : le service de distribution d'eau entrepris par une ville est de par sa nature un service communal**
- **C.E, 12/08/1879, n° 607-611, « sieur Branellec c. ville de Brest » et CE, 26/12/1890, n° 991-994 : Le concessionnaire n'est tenu qu'au terme de son contrat. Aussi ce dernier n'est pas fondé à exiger l'extension du périmètre de sa concession au quartier du port de commerce, exclu de son contrat. La commune peut percevoir des avantages comme la desserte gratuite des bâtiments municipaux en échange du contrat de concession. La ville de Brest peut s'engager à limiter l'accès aux fontaines publiques qui distribuent une eau gratuite, de manière à favoriser le développement du monopole de vente d'eau à domicile que son concessionnaire tient dans deux ou trois quartiers de la ville. La ville de Brest peut limiter l'accès aux fontaines publiques aux habitants munis de seaux ou de cruches et l'interdire à ceux qui apportent des contenants plus grands.**
- C.E, 5/02/1886, n°0107-108, « Sieur Bernard-Escoffier » et CE, 3/05/1890, n° 523-524, « Ville de Granville c. Sieurs Beaumont et autres ») : le Conseil d'État se prononce sur le bien-fondé du choix de gestion en régie pour les administrés, mais préfère la concession pour les industriels. À noter qu'à la suite de ces arrêts et jusqu'à la fin des années 1920, le Conseil d'État va arbitrer près de 80 litiges

⁷⁶⁸ Dans ce cas, une indemnisation est due aux propriétaires des fonds inférieurs. La procédure de DUP doit fixer par ailleurs, le volume maximal dont les communes peuvent user pour leur alimentation en eau.

« opposants communes et concessionnaires à propos de l'extension des obligations du concessionnaire (qualité et quantité de l'eau distribuée), de la baisse du tarif d'abonnement au service privé et de la rupture anticipée des contrats de concession. [Le Conseil d'État] disqualifie, auprès des communes, la concession comme arrangement institutionnel susceptible de développer la desserte en eau potable à domicile » (PEZON, 2009).

- **C.Cass, 07/12/1887 : les contrats de concession ne peuvent pas avoir de caractère perpétuel (99 ans maximum)**
- C.E, 30/04/1889 : un droit d'eau ne peut pas porter sur des eaux du domaine public dont l'aliénation est interdite. Les eaux du domaine public ne peuvent faire l'objet que de conventions précaires et révocables (que soit le domaine public de l'État ou municipal)
- C.E, 05/08/1892, « ville de Poitiers » : la juridiction administrative est compétente pour connaître d'un litige de travaux publics portant sur le captage d'une source par une collectivité publique.
- **C.E, 04/08/1908, « Société générale des eaux d'Oran » : autorisation de la fourniture de volumes d'eau gratuits pour les administrations et les fontaines publiques.**
- C.E, 12/07/1911, n° 832-836, « Dame Teyssier c. ville d'Haïphong » puis C.E, 24/01/1934, n° 109-110, « Société française de distribution d'eau » et CE, 6/07/1955, n°626, « Ville de Bastia ». D'après ces arrêts, le monopole des opérateurs privés et publics s'arrête au compteur de l'utilisateur.
- CE, 26/12/1913, n°1301-1302, « Sieur Lanne » et CE, 6/06/1930, n°604, « Syndicat des petits propriétaires marseillais » : dans ces arrêts, les abonnés contestent aux communes le droit de tarifier l'eau à son coût. En 1913, « un usager de la régie nîmoise considère que la ville ne peut faire payer à ses abonnés potentiels des "avances" pour financer les investissements nécessités par l'établissement du réseau de distribution, avances "remboursées au moyen de la consommation d'eau annuelle" » (PEZON, 2000 : 257). Le Conseil d'État considère qu'il s'agit d'emprunts déguisés auprès des abonnés, ce qui est illégal. La ville doit contracter des emprunts réguliers pour financer ses investissements hydriques. Dans le second arrêt, le syndicat des petits propriétaires marseillais accuse la ville de surfacturer la distribution d'eau. Le Conseil d'État tranche cette fois en faveur de la municipalité marseillaise, considérant que les charges sont normales et correspondent au fonctionnement régulier du service.
- **C.E, 09/07/1920, « commune de Vence c. Compagnie générale des eaux » : autorisation de la fourniture de volumes d'eau gratuits pour les administrations et les fontaines publiques.**
- **C.E, 10/06/1921, « Commune de Monségur » : si tous les propriétaires ont participé à la réalisation de travaux publics pour le compte de la collectivité alors il s'agit de travaux publics qui doivent s'analyser comme des contrats administratifs**
- **C.E, 28/03/1925, « Compagnie des eaux de la banlieue du Havre » : autorisation de la fourniture de volumes d'eau gratuits pour les administrations et les fontaines publiques.**

Annexe 16 – Contenu juridique du PAPH de généralisation

Deux sous périodes peuvent être distinguées. De 1926 à 1946, les administrations centrales assurent directement la tutelle des activités industrielles et commerciales des communes. Au cours de la seconde sous période entre 1946 et 1982, ce sont les préfets et les services déconcentrés des Ministères qui assurent l'encadrement des collectivités. Ils promeuvent (progressivement) une gestion marchande.

Lois et règlements

- Circulaire du 12 juillet 1924 : cette circulaire prescrit les instructions générales relatives aux eaux de consommation. Les analyses sont conduites par des laboratoires agréés par les Ministères de l'Hygiène et de l'Agriculture. Cependant, aucune teneur maximale n'est définie pour les substances étudiées
- **Décrets lois de 1926⁷⁶⁹ : création du cadre juridique de Service public Industriel et Commercial (SPIC), service qui peut être géré en régie ou en délégation de service public et qui bénéficie d'une organisation distincte de l'administration communale tout en lui étant rattaché. À la suite de la loi de 1902 qui était restée sans effet, l'État officialise l'éligibilité des communes rurales à des subventions pour créer des services publics d'eau potable**
- Décret du 18 décembre 1927 relatif aux associations syndicales.
- Circulaire du 12 août 1929 : cette circulaire fixe les instructions générales pour l'application des procédés de correction et de stérilisation des eaux potables qui passent sous le contrôle de l'État. D'après cette circulaire toutes les eaux de surface et toutes les eaux souterraines contaminables doivent être traitées préalablement à leur distribution
- **Arrêté du ministre de l'Agriculture du 31 juillet 1934⁷⁷⁰ : cet arrêté oblige les communes rurales à recourir aux services du Génie rural pour l'établissement de projets d'alimentation en eau afin d'obtenir des subventions (qui varient de 15 à 60 % des frais d'investissement et d'exploitation par habitant). Par ailleurs, l'objet des subventions est étendu de la distribution aux fontaines (gros travaux d'adduction et réparations) à la distribution à domicile (travaux de branchements et frais d'exploitation des réseaux).**
- Décret-loi du 8 août 1935 : ce décret facilite l'accès des collectivités locales aux eaux souterraines en permettant qu'elles soient déclarées d'utilité publique dès lors que la demande est instruite

⁷⁶⁹ Décret-loi du 5 novembre 1926 qui confère aux communes la capacité de gérer des activités industrielles et commerciales et Décret-loi du 28 décembre 1926 relatif aux régies municipales, paru au JO le 31 décembre. L'État revient avec ces réglementations sur le principe de séparation entre les missions régaliennes assurées par l'impôt et d'autre part, les activités industrielles et commerciales jusqu'ici gérées par les seules personnes de droit privé. Le Service Public Industriel et Commercial est une nouvelle forme juridique qui permet de mieux affecter les coûts pour fixer le prix de l'eau et permet de limiter les risques encourus par les finances locales. Cette logique est renforcée avec la création de la régie personnalisée qui permet de séparer clairement la gestion du service de l'eau des autres activités communales.

⁷⁷⁰ Arrêté du ministre de l'Agriculture du 31 juillet 1934 relatif au concours technique du service du Génie rural pour l'établissement des projets d'alimentation en eau des communes rurales.

« conformément aux prescriptions du ministre de l'Agriculture, en vue de sauvegarder les intérêts généraux dont il a la charge » (PEZON, 2000 : 44)

- Décret du 10 octobre 1935 : d'après ce décret « tout concessionnaire d'une distribution d'eau est tenu de fournir une eau bactériologiquement et chimiquement pure ».
- **Décret-loi du 30 octobre 1935 : création des syndicats mixtes.** D'après l'article 1^{er} de la loi : « les départements, communes, chambres de commerce et établissements publics peuvent se regrouper sous forme de syndicats pour l'exploitation, par voie de concession, de services publics représentant un intérêt pour chacune des personnes morales en cause ». Cahier des charges type obligeant tout délégataire à produire des comptes détaillés.
- **Décret-loi du 30 juillet 1937 :** ce décret-loi impose aux SPIC d'équilibrer leurs dépenses et leurs recettes. Il soumet les tarifs des SPIC à l'approbation du préfet (les services peuvent être sanctionnés ou relevés arbitrairement dès lors qu'ils ne permettent pas d'atteindre l'équilibre financier).
- Décret-loi du 25 août 1937 : ce décret offre aux communes en délégation de service public la possibilité de demander au ministre de l'Intérieur de résilier leurs contrats ou d'en réviser les clauses si elles apparaissent déséquilibrées (prise en compte insuffisante d'événements imprévus)
- **Ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945 :** ordonnance permettant de réglementer le prix de l'eau
- **Décret n° 46-2483 du 9 novembre 1946 :** décret relatif au contrôle technique, administratif et financier des services de distribution d'eau.
- **Décret n° 47-1554 du 13 août 1947 :** ce décret retire aux communes leurs libertés concernant la rédaction des contrats de délégation de service public en obligeant les communes à se conformer à un cahier des charges type de concession (à noter que par ce décret, la concession est rendue impossible pour les services d'eau déjà créés). Il contrarie l'application des clauses d'indexation stipulées dans les contrats de délégation.
- **Décret n° 51-859 du 6 juillet 1951 :** idem avec l'adoption d'un cahier des charges type d'affermage
- **Arrêté ministériel du 15 avril 1952 :** arrêté ministériel qui confie aux préfets la mission de limiter l'évolution du prix de l'eau à l'occasion de leur contrôle annuel. Cette politique vise à lutter contre l'inflation et à limiter les marges dégagées par les opérateurs. Cette politique de limitation du prix de l'eau sera menée jusqu'à la loi du 31 décembre 1970
- Circulaires du 30 novembre et du 15 décembre 1953 : circulaires énonçant les directives pour l'inventaire des infrastructures de distribution d'eau urbaines et rurales
- **Circulaire du 24 novembre 1954 :** par cette circulaire, le ministre de la Santé définit précisément les caractéristiques d'une eau potable et renforce la surveillance dont les eaux distribuées doivent faire l'objet. Par exemple, la teneur en plomb ne doit pas dépasser les 50 microgrammes par litre

- **Décret n° 55-579 du 20 mai 1955** : ce décret est relatif aux interventions des collectivités locales dans le domaine économique. Il reconnaît une compétence économique générale aux communes. Les communes peuvent participer financièrement à toute entreprise dont l'objet est d'intérêt général (participation maximale dans les sociétés d'économie mixte fixée à 65 % du capital)
- **Décret n° 55-606 du 20 mai 1955** : ce décret est fondateur en termes de coopération entre collectivités territoriales de niveaux différents. C'est le texte fondateur des syndicats mixtes fermés et des syndicats mixtes ouverts. Pour l'admission de nouvelles communes, le consentement tacite des communes membres se substitue à la règle de l'unanimité.
- **Ordonnance du 5 janvier 1959** : création des Syndicats Intercommunaux à Vocations Multiples (SIVOM) et des Districts Urbains (DU). Pour les DU, une nouvelle commune peut adhérer au syndicat à partir du moment où la majorité qualifiée des membres ne s'y oppose pas. Pour les SIVOM la majorité absolue demeure requise, mais les SIVOM ne sont pas soumis à la règle de continuité géographique.
- **Décret n° 59-1225 du 19 octobre 1959** : création de la régie personnalisée qui est dissociée de l'administration communale. « Des membres de la doctrine estiment que, de ce fait, cette régie ne peut pas être considérée comme un mode de gestion directe » (PEZON, 2000 : 128). Les outils comptables de la régie personnalisée sont proches de ceux des entreprises concessionnaires (par exemple, le patrimoine fait l'objet d'amortissements et de provisions pour renouvellement).
- **Circulaire du 21 janvier 1960** : circulaire qui énonce les méthodes d'analyse bactériologique des eaux d'alimentation
- **Arrêté du 10 août 1961** : arrêté relatif à l'application des normes qualitatives de potabilité de l'eau. La limite de teneur en plomb est fixée à 100 microgrammes par litre
- **Circulaire du 15 mars 1962** : mise en place d'analyses périodiques du contrôle des eaux d'alimentation. Les eaux d'alimentation ne doivent pas être agressives
- **Décret du 29 décembre 1962** : les comptes des SPIC gérés en régie doivent permettre le calcul du coût intégral du service. L'obligation de réaliser un bilan et la comptabilité en partie double s'applique désormais à la régie autonome. Dans le budget d'investissement, les dépenses imputables au remboursement du capital emprunté doivent se compenser avec les recettes procurées par l'amortissement technique des immobilisations.
- **Instruction M11 du 10 novembre 1954** applicable aux communes de moins de 10 000 habitants à partir de 1960 et instruction M12 du 1^{er} janvier 1965 pour les communes de plus de 10 000 habitants : ces réformes adaptent au secteur communal les méthodes des entreprises privées.
- **Décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962** : l'obligation de déposer les fonds des services d'eau au Trésor public sans rémunération est en partie levée. Les excédents budgétaires peuvent être placés en rente ou bons autorisés.
- **Circulaire du 5 juin 1964** : circulaire relative au traitement des eaux d'alimentation par les silicates

- **Loi sur l'eau du 16 décembre 1964 : création des Agences de bassin et objectif de lutte contre la pollution. Dimension marchande de la ressource accrue puisque chaque utilisateur doit internaliser les coûts de ses usages de l'eau. L'État affirme la nécessité d'une gestion économique rationnelle de la ressource. Cette loi met également en place un contrôle administratif pour l'ensemble des eaux**
- **Décret n° 66-173 du 25 mars 1966 : ce décret fixe la participation des Ministères de l'Agriculture (communes rurales) et l'Intérieur (communes urbaines) aux projets hydriques**
- Loi du 31 décembre 1966 : création de la Communauté Urbaine
- Loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 : cette loi pose les principes du droit de l'urbanisme en énonçant le principe de co-construction des documents d'urbanisme entre État et collectivités locales.
- **Instructions n° 67-113 et n° 69-69 du 12 décembre 1967 et du 12 juin 1969 : l'État impose la règle du respect de l'équilibre budgétaire aux services d'eau urbains en régie (les dépenses doivent être financées avant tout par la facturation du service rendu). Tous les services d'eau de plus de 10 000 habitants doivent faire l'objet d'un budget annexé au budget général. Cette circulaire incite ainsi au regroupement intercommunal et à l'affermage (PEZON, 2009), les services d'eau n'ayant la possibilité de financer leurs activités par l'impôt que de façon subsidiaire**
- Décret n° 67-278 du 30 mars 1967 qui crée les Directions Départementales de l'Équipement (DDE) qui remplacent les services territoriaux des Ponts et Chaussées et les Directions de la Construction.
- Charte européenne de l'Eau du 6 mai 1968 : l'eau constitue un patrimoine commun dans la valeur est reconnue par tous.
- **Circulaire du 23 mai 1968 : circulaire relative à la protection des ressources en eau contre la pollution**
- **Circulaire du 10 décembre 1968 : circulaire relative au périmètre de protection des points de prélèvements d'eau destinée à l'alimentation des collectivités humaines**
- Décret du 7 octobre 1968 : les communes en affermage peuvent récupérer la TVA payée sur leurs investissements et donc diminuer les coûts d'investissement
- **Loi du 21 décembre 1970 : la simple majorité qualifiée des communes permet de créer n'importe quel type de syndicat, mais les syndicats n'accèdent à une certaine autonomie financière que si les communes y consentent unanimement**
- Loi du 31 décembre 1970 : cette loi est relative aux libertés communales. Elle met fin à la politique de limitation du prix de l'eau (approbation préfectorale) lorsque les budgets des services exploités en régie ou concédés sont votés en équilibre
- **Décret du 2 février 1971 : création d'un ministère de l'Environnement regroupant de nombreuses compétences ayant trait à l'eau**
- Loi Marcellin du 16 juillet 1971 : l'État envisage de supprimer les communes et de mettre en place un nouvel échelon administratif. Le projet est finalement abandonné au profit d'une loi sur les fusions et regroupements de communes qui ne produira que peu d'effets

- Décret n° 73-431 du 14 mars 1973 : décret relatif à la mise en concurrence dans le cadre de la communauté économique européenne de certains marchés de travaux publics et de bâtiment
- Directive n°75/440/CEE du 16 juin 1975 : directive relative à la qualité des eaux superficielles traitées.
- Décret du 9 juillet 1975 : la possibilité de récupérer la TVA pour les investissements est élargie aux régies
- Circulaire n° 634 du 13 décembre 1975 : circulaire relative à la gestion des SPIC
- Loi n° 825 du 22 juillet 1977 : les communes acquièrent la capacité de dissoudre ou quitter une Communauté Urbaine
- Loi n° 77-1457 du 29 décembre 1977 : loi relative à diverses dispositions en matière de prix (encadrement du prix de l'eau)
- Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 : loi relative aux droits des citoyens dans leur relation avec l'administration
- **Loi n° 78-1250 du 29 décembre 1978 : loi relative à la modération du prix de l'eau qui suspend la règle de l'équilibre budgétaire jusqu'au 1^{er} décembre 1986 et laisse jouer les clauses contractuelles.**
- **Décret du 17 mars 1980 : décret portant approbation d'un nouveau cahier des charges type pour l'exploitation par affermage d'un service de distribution publique d'eau potable**
- **Directive n°80/778/CEE du 15 juillet 1980 : directive relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine. Cette directive énonce 62 normes relatives aux eaux distribuées que les communes doivent respecter indépendamment de leur origine superficielle ou souterraine et des traitements effectués**
- Circulaire n° 1005 du 10 juillet 1981 : circulaire relative à la teneur en nitrate des eaux destinées à la consommation humaine

Décisions de justice :

- C.E, 21/01/1927, « Cie générale des Eaux » : les branchements qui relient les maisons aux canalisations d'alimentation en eau potable sont des ouvrages publics alors même qu'ils appartiennent aux propriétaires des immeubles desservis
- C.Cass, 25/04/1928, « Société Girard Delalande c. Cie des Eaux de Seine » : le propriétaire du fonds sur lequel jaillit une source a le droit de disposer entièrement de l'eau
- **C.E, 8/11/1929, n°971-972 « Sieurs Godfrin » ; CE 23/12/1931, n° 1152-1153, « Sieurs Godfrin » ; CE, 29/06/1934, n°746, « Sieurs Lafarge » : dans les années 1920-1930, le Conseil d'État prend plusieurs arrêts favorables aux usagers dans des litiges qui les opposent aux services d'eau et aux industriels**
- C.E, 29/04/1932, « Société générale des eaux de Calais c. ville de Calais » : autorisation de la fourniture de volumes d'eau gratuits pour les administrations et les fontaines publiques.

- **C.E, 23/04/1937, n° 423-428, « Ville du Raincy c. Compagnie Générale des Eaux »** : dans les années 1930, le Conseil d'État a du mal à se prononcer sur la question de savoir si le prix de l'eau doit refléter l'ensemble des coûts d'un service ou s'il doit être fixé par plancher
- C.E, 11/12/1942, n° 352-353, « Compagnie Générale des Eaux c. Dame Fighuiera » ; CE, 31/12/1943, n°313, Compagnie Générale des Eaux » : durant les années 1940, une série d'arrêts concerne les limites d'intervention des services (branchement), la propriété des ouvrages et les responsabilités associées. Les branchements d'eau sont des ouvrages publics dont la propriété et le financement sont privés
- C.E, 30/05/1947, « Ville de Rueil » : les personnes privées peuvent être propriétaires d'ouvrages publics lorsque ceux-ci répondent à une destination d'intérêt général.
- **C.E, 20/02/1948, n°37, « Sieur Bassac »** : le Conseil d'État reconnaît pour la première fois que la fourniture et la location du compteur dépendent de dispositions qui relèvent du contrat d'abonnement (droit privé) que le Conseil d'État n'a pas le pouvoir de régler.
- C.E, 25/06/1948, « Sté Journal l'Aurore » : le principe d'égalité se traduit aussi par le droit des usagers à des tarifs identiques.
- Avis du Conseil d'État, 01/06/1954 : lorsqu'est reconnu à la fois un intérêt Départemental et la carence de l'initiative privée, le Conseil Général peut créer et gérer directement un SPIC
- **C.E, 22/01/1960, « Sieur Gladieu »** : le compteur joue le rôle de frontière juridique. Jusqu'à cet instrument, les canalisations sont des ouvrages publics et relèvent de la responsabilité du gestionnaire du service. Trois régimes juridiques cohabitent : - les canalisations situées sous voie publique sont propriété publique et relèvent de la responsabilité du gestionnaire du service public ; - les canalisations situées à l'intérieur des propriétés privées et au-delà des compteurs sont elles-mêmes des propriétés privées et relèvent de la responsabilité des immeubles desservis ; - dans l'intervalle, les canalisations situées sur les propriétés privées en amont du compteur sont des ouvrages publics, bien qu'ils appartiennent aux propriétés privées des immeubles desservis »
- C.E, 1/04/1960, n°256-257, « ville de Forcalquier » : le Conseil d'État reconnaît le principe du paiement intégral du branchement par l'utilisateur
- C.E, 30/05/1962, « Parmentier » : une collectivité territoriale n'a pas l'obligation de raccorder au réseau d'eau potable un hameau éloigné de l'agglomération principale.
- C.E, 16/11/1962, « ville de Grenoble » : Les réseaux publics d'adduction d'eau font partie du domaine public de la commune, comme les eaux captées qui les empruntent. Mais les eaux susceptibles d'être captées ou non encore captées, de même que les droits sur l'eau tirés de la qualité de riverain ou de propriétaire, ne constituent pas des éléments de ce domaine
- C.E, 13/12/1967, « ville de Dreux et autres » : une collectivité territoriale peut exploiter une installation sur le territoire d'une autre commune pour répondre à ses besoins propres y compris en recourant l'expropriation.

- **C.E, 11/12/1968, n° 67022 : le juge judiciaire est compétent pour connaître les relations entre un usager du service public d'eau potable et la collectivité**
- C. Cass, 20/11/1970, n°69-12053 : ne se contredit par l'arrêt qui après avoir constaté que le propriétaire d'un fonds avait autorisé une commune à se servir au moyen d'un bâchât en bois d'une source émergeant sur le terrain de celui-là, estime que, faute pour elle de faire la preuve de ses droits de propriété sur la source et sur le terrain, la commune a commis une éviction matérielle constitutive d'une voie de fait génératrice de responsabilité, en ordonnant sur ce fonds, sans consulter son propriétaire, des travaux importants de captage et d'installation d'un réseau de distribution
- **C.E, 24/11/1971, n° 706-707, « Compagnie Générale des Eaux » : le préfet ne peut pas modifier les clauses contractuelles d'un contrat de délégation de service public dans le sens ou il n'a pas à connaître la clef de répartition des recettes de la Compagnie Générale des Eaux dans son contrat avec la ville de Rennes.**
- C.E, 10/04/1974, « Ville de Cannes » : les personnes privées peuvent être propriétaires d'ouvrages publics lorsque ceux-ci répondent à une destination d'intérêt général.
- C.E, 10/05/1974, « Denoyes et Chorques » : Selon la jurisprudence du Conseil d'État, l'administration peut déroger au principe d'égalité dans trois cas : a) lorsque les différences de traitement sont la conséquence nécessaire d'une loi – cette situation vaut surtout pour les services publics rendus obligatoires par la loi ; b) lorsque les discriminations sont justifiées par le respect ou la sauvegarde d'un intérêt général ; c) lorsqu'il existe une différence de situation objectivement appréciable entre les usagers.
- C.Cass, 26/11/1974 « Sté civile de gérance du domaine de Cheffontaine », n° 73-12-124 : le propriétaire du fonds sur lequel jaillit une source peut l'aveugler, la détruire, la détourner, la vendre ou la donner en vertu de l'article 642 du Code civil
- C.E, 26/03/1976, n° 88811, C.E, 16/01/1987, n° 40125 : droit à l'indemnisation des sociétés lésées par les captages publics d'eau potable
- C.E, 23/06/1976, n° 93865 : si une collectivité ne prouve pas que l'alimentation en eau potable ne peut pas être assurée sans nuire à une société exploitante d'un débit d'eau, elle devra réparer le préjudice subit par elle
- **T.C, 28/06/1976, « Sieur Burlat c. commune de Somme-Suippe » : une régie est un service public industriel et commercial censé couvrir l'intégralité de ses coûts grâce à la tarification**
- C.E, 23/02/1979, n° 03389 : utilité publique des travaux de captage de deux sources en vue de l'alimentation en eau d'une commune dès lors que le captage de ces sources présente un caractère d'utilité publique et que ni son coût financier, ni les inconvénients qu'il est susceptible de comporter pour les riverains des ruisseaux alimentés par ces sources ne sont excessifs eu égard à l'intérêt qu'il présente
- **Avis du C.E, 19/02/1980, n° 326382 : les communes membres d'un syndicat peuvent lui transférer des biens nécessaires au fonctionnement du syndicat en toute propriété**

- C.E, 06/02/1981, n° 11137 : les branchements qui amènent l'eau aux immeubles des particuliers sous la voie publique constituent une dépendance de la conduite principale à laquelle ils sont reliés et font partie de l'ensemble des ouvrages que comporte le service public de distribution d'eau. Ils présentent le caractère de travaux publics.

Annexe 17 – Contenu juridique du PAPH de modernisation

Lois et règlements

- **Lois du 2 mars et du 22 juillet 1982 dites « loi Defferre » : Acte 1 de la décentralisation. Le contrôle administratif des communes est supprimé. Les pouvoirs exécutifs régionaux, départementaux et communaux disposent de compétences qu'ils exercent seuls. Les cahiers des charges types n'ont plus un caractère obligatoire. En supprimant l'approbation préfectorale, les collectivités locales se retrouvent mécaniquement dans l'obligation d'appliquer le principe de vérité des prix.**
- **Loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux SEM Locales : création de sociétés d'économie mixte donnant aux collectivités locales la maîtrise de sociétés qui étaient jusqu'alors fortement contrôlées par l'État. Soumission de ces sociétés au droit privé.**
- Lois n° 83-1181 du 29 décembre 1983 et n° 84-1212 du 29 décembre 1984 : ces lois rétablissent un encadrement du prix de l'eau.
- Arrêté du 3 août 1984 : arrêté relatif au remboursement des frais occasionnés par les analyses des eaux destinées à l'alimentation humaine
- Décret n° 84-1193 du 28 décembre 1984 créant les Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt
- Circulaire DGS/PGE/1.D. n° 636 du 29 avril 1985 : circulaire relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine
- Avis du Conseil d'État du 14 février 1985 : avis relatif à l'accord conclu avec le syndicat professionnel des distributeurs d'eau
- Circulaire n° 85-236 du 4 octobre 1985 : circulaire relative à l'accès du public aux documents communaux
- **Ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 : Libération des prix et suppression du blocage des prix de l'eau**
- Acte unique européen de 1987 : reconnaissance explicite de la compétence de l'Union européenne en matière d'environnement
- Circulaire DGS/PGE/1 D n° 52 du 19 janvier 1987 : circulaire relative à la désinfection des eaux destinées à la consommation humaine par les rayons ultra-violet
- Loi du 22 juillet 1987 : droit à l'information des citoyens sur les risques majeurs
- Circulaire B 8700-232-C du 7 août 1987 : circulaire relative à la gestion des services publics locaux par les collectivités locales

- Décret n° 87-713 du 26/08/1987 : le locataire du logement a la charge du remplacement des joints, des flotteurs et joints cloches des chasses d'eau
- **Loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 : loi portant sur l'amélioration de la décentralisation. Les préfets perdent leurs pouvoirs de contrôle des actes a priori (contrôle budgétaire notamment) pour un contrôle de légalité a posteriori (via les tribunaux administratifs et chambres régionales des comptes). La règle de l'équilibre budgétaire s'en trouve assouplie (possibilité de prise en charge de dépenses par le budget général des communes c'est-à-dire possibilité pour les communes de sous-tarifier les prix des services d'eau si l'application du principe implique une augmentation trop forte du prix de l'eau). Le préfet ne peut plus procéder à la désignation des membres du Conseil d'administration des régies personnalisées. Cette tâche revient désormais au Conseil municipal. L'État ne contrôle plus l'activité des régies. Parallèlement, l'autonomie de gestion des régies diminue par rapport à l'autorité organisatrice.**
- Circulaire du 14 avril 1988 : Le compteur d'eau doit être facilement accessible et de tout temps par les agents du service des eaux. La partie du branchement (compteur inclus) située en domaine privé est sous la garde et la surveillance de l'utilisateur. Son renouvellement reste à la charge du propriétaire, sauf le compteur s'il est en location. Tous les travaux d'établissement et d'entretien de canalisations après le compteur sont exécutés par les installateurs particuliers choisis par l'abonné et à ses frais. L'abonné est seul responsable de tous les dommages causés au service ou aux tiers tant par l'établissement que par le fonctionnement des ouvrages installés par ses soins.
- **Décret n° 88-621 du 6 mai 1988 : la section de fonctionnement devient section d'exploitation et doit être beaucoup plus détaillée**
- **Décret n° 89-3 du 03 janvier 1989 : décret relatif aux eaux destinées à la consommation humaine. Ce décret fixe les normes françaises de qualité de l'eau du robinet. Le décret détermine aussi les conditions du contrôle de la qualité de l'eau, les autorisations de prélèvement et les règles d'hygiène relatives aux installations de distribution d'eau potable et aux périmètres de protection des zones de captage.**
- Directive 90/531/CEE du 17 septembre 1990 sur la transparence dans la passation de marchés publics
- Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 et n° 2000-614 du 5 juillet 2000 : les aires d'accueil de Gens du voyage doivent disposer de points d'eau
- **Instruction n° 91125-M49 du 30 octobre 1991 : application à compter du 1^{er} janvier 1992 de la nouvelle instruction comptable M49 aux services d'eau en régie (mais dérogation de l'application de la M49 pour les communes de moins de 2000 habitants au 1^{er} janvier 1994 et celles de moins de 1000 habitants au premier janvier 1995). Obligation d'individualiser les budgets de l'eau y compris pour les communes de moins de 3500 habitants. Cette instruction comptable met de fait fin à la régie simple c'est-à-dire à l'organisation de services d'eau sous forme de SPA.**
- Directive n°91/676 du 12 décembre 1991 : protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir des sources agricoles (modifiée par la Directive 96/676/CEE)

- **Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992** : la loi sur l'eau de 1992 consacre plusieurs principes de la loi sur l'eau de 1964 en termes de gestion équilibrée de la ressource en eau (valorisation économique de la ressource pour lutter contre la pollution, gestion à l'échelle des bassins versants). Cette loi pose également comme principe « l'eau comme patrimoine commun de la nation », aligne le contrôle des eaux privées sur celui des eaux de surface⁷⁷¹, oblige l'adoption d'une tarification binôme et institue un certain nombre d'objectifs (préservation des écosystèmes aquatiques, protection de la qualité des eaux, développement des ressources en eau, etc.) afin de favoriser l'alimentation en eau potable de la population, assurer la protection contre les inondations et concilier les usages. Enfin, cette loi institue les SDAGE et SAGE et crée des Zones de Répartition des Eaux (ZRE) quand la ressource est en tension.
- **Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992** : loi relative à l'administration territoriale de la République. Cette loi institue de nouveaux types de structures intercommunales d'intégration qui disposent de ressources fiscales propres à savoir la Communauté de villes et la Communauté de communes (missions de cohérence en termes d'aménagement et de développement économique). Ces Communautés doivent regrouper au moins trois communes. Cette loi oblige également à plus de transparence de la vie publique (obligation de mettre à disposition du public les contrats de délégation de service public et les comptes-rendus techniques et financiers des services délégués transmis aux autorités concédantes, création des CCSPL)
- Loi du 11 décembre 1992 relative à la transparence dans les marchés publics
- **Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 dit « loi Sapin »** : loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. Cette loi impose la limitation de la durée des contrats de délégation de service public et institue une procédure de publicité et de mise en concurrence des opérateurs.
- Directive 93/38/CEE du 14 juin 1993 : détaille les procédures de passation de marché dans le secteur de l'eau
- Décret n° 93-990 du 03 août 1993 : le décret fixe les seuils au-delà desquels les marchés de fourniture dans le domaine de l'eau potable sont soumis à des procédures de publicité et de mise en concurrence
- **Décret n° 93-1347 du 28 décembre 1993** : possibilité de dispense de facturation d'une partie fixe de l'eau pour les communes de moins de 1 000 habitants
- Décret n° 94-354 du 29 avril 1994 : décret sur les Zones de Répartition des Eaux (ZRE), zones au sein desquelles les préfets peuvent prendre des mesures pour limiter les prélèvements

⁷⁷¹ « Les installations, ouvrages, travaux et activités réalisés à des fins non domestiques et par toute personne physique ou morale, publique ou privée et entraînant des prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines, restituées ou non, une modification du niveau ou du mode d'écoulement des eaux ou des déversements, écoulements, rejets ou dépôts directs ou indirects, chroniques ou épisodiques, même non polluants sont soumis à une autorisation administrative, délivrée pour une durée finie. Pour la première fois, l'eau est appréhendée en droit comme une ressource unique, quelle que soit sa forme (souterraine, superficielle), sa localisation géographique et ses usages » (PEZON, 2000 : 55).

- **Avis du Conseil d'État du 12 juillet 1994, n° 356235 : Les ASA peuvent gérer des SPIC mais en ce qui concerne l'eau, le principe de spécialité fait obstacle à ce qu'une ASA exerce une activité de distribution d'eau (mais adduction d'eau possible)**
- **Loi n° 95-101 du 2 février 1995 dite « loi Barnier » : loi relative au renforcement de la protection de l'environnement. Elle institue les principes généraux du droit de l'environnement. Elle rend obligatoire la rédaction d'un Rapport Annuel sur le Prix et la Qualité des Services d'eau et d'assainissement (RPQS), fixe la durée des délégations de service public sur la durée d'amortissement des installations qui est fixée à 20 ans maximum, interdit la pratique des droits d'entrée et introduit la responsabilité des personnes morales.**
- **Loi n° 95-127 du 8 février 1995 dite « loi Mazeaud » : loi relative aux marchés publics et aux délégations de service public. La loi rend obligatoire la rédaction d'un Rapport Annuel du Délégué (RAD) qui doit comporter les comptes détaillant les opérations afférentes à l'exécution du contrat de délégation.**
- Loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), dite « loi Pasqua » : loi qui introduit en 1995 la notion de pays dans le cadre du développement territorial.
- Loi n° 96-314 du 12 avril 1996 : les communes de moins de 3000 habitants et les groupements composés de communes dont la population ne dépasse pas 3 000 habitants peuvent prendre en charge les dépenses de leurs services d'eau et d'assainissement par subvention du budget général
- Arrêté du 10 juillet 1996 : arrêté relatif aux factures de distribution de l'eau et de collecte et de traitement des eaux usées
- Directive 96/61/CEE du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution (substituée par la directive 2008/1/CE du 15 janvier 2008)
- Charte solidarité eau du 6 novembre 1996 transformée en Convention nationale solidarité eau du 28 avril 2000 : mise en place de Fonds Départementaux d'aide aux impayés d'eau (facultatif) dont le financement repose à la fois sur l'État, les communes et les entreprises privées. Interdiction des coupures d'eau pour familles avec nourrissons ou personnes âgées dépendantes.
- Loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 : allègement de la présentation du budget pour les services d'eau de moins de 500 habitants en remplaçant le budget annexe par un état sommaire joint au budget et au compte administratif, établi par le maire
- Directive 98/83/CE du 3 novembre 1998 : cette directive fixe les Normes de qualité de l'eau. Elle interdit notamment la présence de canalisations en plomb d'ici 2013.
- Loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite « loi Voynet » : cette loi fixe des objectifs en termes de démocratie participative et de développement durable. Elle crée les conseils de développement et complète les textes existants sur l'urbanisme, la décentralisation et le droit de l'environnement.
- **Loi du 12 juillet 1999 dite « loi Chevènement » : cette loi est relative à l'intercommunalité dite de projet. Elle consacre le rôle des Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre en créant les Communautés de Communes (CC), les Communautés d'Agglomération (CA) et les Communautés Urbaines (CU) pour lesquelles le seuil de**

population est relevé à 500 000 habitants. Les Communautés de ville, les districts et syndicats d'agglomération nouvelle sont supprimés. En vue d'inciter les communes à se regrouper, le coefficient d'intégration fiscale est rendu maximal lorsqu'une Communauté de communes ou d'agglomération perçoit l'ensemble des redevances du service d'assainissement. Cette règle pénalise la gestion déléguée (elle a été supprimée pour les Communautés de communes).

- Rapport de la Commission européenne sur la libéralisation des industries en réseau, 1999
- Loi du 12 avril 2000 : loi relative aux droits des citoyens dans leur relation avec l'administration
- **Directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 (DCE) : établit un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. L'eau est appréhendée comme un patrimoine, géré à l'échelle de bassins hydrographiques. 4 objectifs principaux : gestion intégrée de la ressource, reconquête de la qualité du milieu aquatique, participation du public, couverture des coûts par les différents secteurs économiques.**
- **Loi Solidarité et Renouveau Urbain (SRU) n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 : individualisation des contrats de fourniture d'eau à l'intérieur des immeubles collectifs d'habitation.**
- Recommandation 14 sur la Charte européenne des ressources en eau, 17 octobre 2001 : reconnaissance d'un droit à l'eau et prévention des coupures d'eau pour les plus démunis, gestion intégrée et durable de la ressource, encadrement de la durée des concessions de service public, recouvrement des coûts des services d'eau, maîtrise des consommations agricoles et industrielles
- Décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 : un logement décent est alimenté en eau potable et raccordé à un réseau d'assainissement. Obligation pour un propriétaire d'équiper le logement de canalisations ne comprenant pas de risques manifestes pour la santé des locataires, d'une installation d'alimentation en eau potable assurant à l'intérieur du logement la distribution avec une pression et un débit suffisants pour l'utilisation normale de ses locataires, etc.
- Livret vert sur les services d'intérêt général, 2003 : ce livre communautaire classe l'eau dans les services d'intérêt général
- Décret n° 2003-408 du 28 avril 2003 : décret sur les modalités d'individualisation des contrats de fourniture d'eau
- Décret n° 2003-869 du 11 septembre 2003 : décret sur les Zones de Répartition des Eaux (ZRE), zones au sein desquelles les préfets peuvent prendre des mesures pour limiter les prélèvements
- Directive 2004/4/CE et Convention d'Aarhus : droit à l'information environnementale
- **Circulaire UHC/QC/4/3 n° 2004-3 du 12 janvier 2004 : circulaire relative à l'individualisation des contrats de fourniture d'eau**
- Circulaire n° 7 DE/SDGE/BGRE-DCH/04 du 16 mars 2004 relative à la gestion quantitative de la ressource en eau et à l'instruction des demandes d'autorisation des prélèvements et des forages
- Directive 2004/17/CE du 31 mars 2004 : détaille les procédures de passation de marché dans le secteur de l'eau
- Recommandation 1666 portant sur la gestion des ressources en eau en Europe, 2004

- **Résolution du parlement européen du 11 mars 2004 : la gestion des ressources hydriques ne doit pas être soumise aux règles du marché intérieur**
- **Loi du 13 août 2004 : création du Fonds de Solidarité Logement (FSL) dont la gestion relève du Département.**
- Loi n° 2005-95 du 9 février 2005 : loi relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement
- **Charte de l'Environnement du 1^{er} mars 2005 : principe de prévention, principe de précaution, principe du pollueur-payeur**
- Avis du Conseil d'État du 19 avril 2005, n° 371234 : la prolongation d'une délégation de service public doit demeurer une exception.
- Recommandation 1731 portant sur la contribution de l'Europe pour l'amélioration de la gestion de l'eau, 2006 : décentralisation de la gestion et garantie du droit à l'eau
- Décret du 3 mai 2006, n° 2006-504 : décret relatif aux associations syndicales de propriétaires
- Loi du 13 juillet 2006 : cette loi crée le statut de Société Publique Locale d'Aménagement (SPLA), statut limité aux opérations d'aménagement
- Directive 2006/118/CE du 12 décembre 2006 : directive sur les eaux souterraines
- **Directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 : mentionne les services d'eau parmi les services d'intérêt général**
- **Loi sur l'eau du 30 décembre 2006 : droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiques acceptables par tous. Reconnaissance officielle de la compétence communale en matière de distribution d'eau potable. La gratuité de la fourniture d'eau devient interdite, excepté le cas des services incendie. Possibilité offerte aux autorités organisatrices d'opter pour un tarif uniforme progressif ou dégressif. Possibilité de résiliation du contrat d'abonnement à tout moment dans un délai qui ne peut excéder 15 jours, mention du prix du litre d'eau sur la facture, suppression des dépôts de garantie et caution, etc.**
- **Décret n° 2007-49 du 11 janvier 2007 : décret relatif à la sécurité sanitaire des eaux destinées à la consommation humaine**
- Circulaire NOR/INT/B/07/00052/C du 30 avril 2007 : circulaire relative à la coopération décentralisée en matière d'eau et d'assainissement
- **Décret n° 2007-675 du 2 mai 2007 : arrêté définissant les 29 indicateurs de performance des services d'eau et d'assainissement. Ces indicateurs doivent être mentionnés dans le RPQS**
- **Décret n° 2007-796 du 10 mai 2007 : pose obligatoire de compteurs d'eau froide dans les logements neufs.**
- Arrêté interministériel du 6 août 2007 : arrêté plafonnant la partie fixe du tarif de l'eau (30% dans les communes urbaines et 40% pour les communes rurales)
- Décret n° 2007-1339 du 11 septembre 2007 : Droit pour l'utilisateur qui en fait la demande de mettre en place un « compteur vert » (second compteur comptabilisant uniquement l'eau pour l'arrosage, qui

retourne à la terre sans avoir besoin d'être traitée). Cette possibilité est ouverte du fait de l'exonération offerte par les Agences de l'Eau de la « redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique » pour l'arrosage des jardins. Cette possibilité provient également de la loi sur l'eau de 1992 qui distingue les différents usages de l'eau. Dans ce cas, les volumes d'eau proviennent impérativement d'un branchement distinct ou d'un compteur spécifique et l'usager est exonéré de la redevance d'assainissement

- Décret n° 2007-1868 du 26 décembre 2007 : décret relatif à l'assistance technique fournie par les Départements à certaines communes et leurs groupements dans le domaine de l'eau
- Arrêté du 22 février 2008 : arrêté modifiant l'arrêté du 10 juillet 1996 relatif aux factures de distribution de l'eau et de collecte et de traitement des eaux usées
- Directive 2008/32/CE du 11 mars 2008 : cette directive modifie la directive 2000/60/CE établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau
- **Décret n° 2008-652 du 2 juillet 2008 : décret relatif à la déclaration des dispositifs de prélèvement, puits ou forages réalisés à des fins d'usage domestique de l'eau et à leur contrôle ainsi qu'à celui des installations privées de distribution d'eau potable**
- Décret n° 2008-780 du 13 août 2008 : décret relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau.
- **Arrêté du 21 août 2008 : arrêté relatif à la récupération des eaux de pluie**
- Résolution du parlement européen du 9 octobre 2008 : l'eau est indispensable à la vie et représente un bien commun qui ne doit pas être réduit à une simple marchandise
- **Arrêté du 17 décembre 2008 : arrêté relatif au contrôle des installations privées de distribution d'eau potable, des ouvrages de prélèvement, puits et forages et des ouvrages de récupération des eaux de pluie**
- Recommandation 259, 2009 : les services publics d'eau et d'assainissement pour un développement durable
- **Arrêté du 20 avril 2009 : arrêté portant modification de l'arrêté du 6 août 2007 relatif à la définition des modalités de calcul du plafond de la part de la facture d'eau non proportionnelle au volume d'eau consommé**
- Arrêté du 30 septembre 2009 : arrêté portant modification de l'arrêté du 6 août 2007 relatif à la définition des modalités de calcul du plafond de la part de la facture d'eau non proportionnelle au volume d'eau consommé
- Décret n° 2009-1683 du 30 décembre 2009 : plafonnement en valeur absolue et en fonction du mètre linéaire de canalisation du montant des redevances dues aux communes, aux départements et aux régions en raison de l'occupation de leur domaine public par des ouvrages des services publics de distribution d'eau et d'assainissement.
- Loi du 03 août 2009 : Promotion des actions visant à limiter les consommations d'eau. Mise à disposition du public des informations sur les milieux aquatiques

- **Loi n° 2010-559 du 28 mai 2010** : création du statut de Société Publique Locale (SPL), structure juridique de droit privé, mais à capitaux 100 % publics à disposition des collectivités locales pour la gestion de leurs services publics. Absence de procédure de publicité et de mise en concurrence.
- **Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010** : cette loi porte engagement national pour l'environnement
- **Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010** : loi de réforme des collectivités territoriales. Cette loi met en place un Schéma Départemental de Coopération Intercommunale (SDCI) qui est destiné à servir de cadre de référence à l'évolution de la carte intercommunale dans chaque département. Ce schéma vise notamment à réduire le nombre de syndicats intercommunaux ou mixtes (objectif d'une intercommunalité de projet en lieu et place de l'intercommunalité de coopération).
- **Loi n° 2011-156 du 07 février 2011** : loi relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement. Cette loi prévoit la possibilité pour les gestionnaires des services d'eau de reverser 0,5 % de leurs recettes au fonds départemental de solidarité pour le logement (FSL).
- **Décret n° 2012-97 du 27 janvier 2012** : décret relatif à la définition d'un descriptif détaillé des réseaux des services publics de l'eau et de l'assainissement et d'un plan d'action pour la réduction des pertes d'eau du réseau de distribution d'eau potable. Obligation pour les collectivités de réaliser un descriptif détaillé des réseaux d'eau et d'assainissement et d'élaborer un plan d'actions pour réduire les pertes d'eau avant la fin 2013.
- **Décret n° 2012-1078 du 24 septembre 2012** : décret relatif à la facturation en cas de fuites sur les canalisations d'eau potable après compteur
- **Loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 dite « loi Brottes »** : loi permettant d'instaurer une expérimentation afin de mettre en place une tarification sociale de l'eau
- **Directive 2013/39/EU n°12 août 2013** : directive amendant les Directives 2000/60/EC (DCE) and 2008/105/EC (NQE)
- **Décret n° 2013-786 du 28 août 2013** : décret relatif aux programmes d'actions à mettre en œuvre en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole
- **Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014** : loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM). Transfert obligatoire des compétences eau potable et assainissement aux métropoles au 1^{er} janvier 2015. Transfert obligatoire de la compétence GEMAPI (aménagement d'un bassin hydrographique, entretien et aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, défense contre les inondations et contre la mer, protection et restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides)
- **Décret n° 2014-274 du 27 février 2014** : décret relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau
- **Décision de la Commission européenne du 19 mars 2014** : la Commission européenne donne une suite positive à une initiative citoyenne européenne par laquelle l'Union européenne doit

faire en sorte que ses citoyens jouissent d'un droit à l'eau et à l'assainissement, mais aussi que l'approvisionnement en eau et la gestion des ressources hydriques ne soient pas soumis aux règles du marché intérieur en étant exclus de toute libéralisation.

- Directive 2014/101/UE du 30 octobre 2014 : cette directive modifie la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau
- Décret n° 2015-235 du 27 février 2015 : réforme du référentiel national de la Défense Extérieure Contre l'Incendie (DECI)
- Décret n° 2015-416 du 14 avril 2015 : décret fixant la liste des collectivités territoriales et de leurs groupements retenus pour participer à l'expérimentation en vue de favoriser l'accès à l'eau et de mettre en œuvre une tarification sociale de l'eau
- Décret n° 2015-450 du 20 avril 2015 : décret relatif au Comité national de l'eau
- Instruction NOR DEVL1417736J du 16 juin 2015 : instruction relative au doublement du taux de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau pour l'usage « alimentation en eau potable »
- **Loi n° 2015-991 du 07 août 2015 : cette loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe). Transfert des compétences en matière d'eau potable et d'assainissement aux communautés de communes et aux communautés d'agglomérations au 1^{er} janvier 2020. Cette loi prévoit la révision des SDCI avant le 31 mars 2016.**
- Ordonnance n° 2015-1033 du 20 août 2015 : ordonnance relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation
- Instruction du Gouvernement NOR DEVL1505433J du 21 octobre 2015 relative à l'attribution de la compétence en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI)
- Décret n° 2015-1820 du 29 décembre 2015 : décret relatif aux modalités de transmission du rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de l'eau potable et de l'assainissement

Décisions de justice :

- C.E, 09/03/1983, « Lyonnaise des eaux » : Le juge administratif vérifie si une participation peut être qualifiée ou non de dépense d'équipement public obtenue en violation du code de l'urbanisme
- C.E, 13/03/1985, « Ville de Cayenne » : en application du décret du 20 mai 1955 relatif aux interventions des collectivités locales dans le domaine économique, les départements peuvent décider d'intervenir dans les domaines économiques et sociaux si un intérêt départemental le justifie
- **Avis du C.E, 03/06/1986 : le personnel d'une régie dotée ou non de la personnalité morale est de droit privé. Seuls les fonctionnaires territoriaux affectés aux services d'eau conservent leurs statuts. Interdiction pour les collectivités locales de subventionner les SPIC quel que soit le mode d'exploitation du service.**
- C.E, 16/01/1987, n° 40125 : le juge administratif est compétent pour juger un conflit entre un service producteur d'eau et un industriel à propos de l'usage de la ressource

- **C.E, 11/12/1987, « Compagnie Générale des Eaux c. Pochtier » : les personnes privées peuvent être propriétaires d'ouvrages publics lorsque ceux-ci répondent à une destination d'intérêt général. C'est le cas des branchements particuliers, même situés à l'intérieur des immeubles privés, du réseau communal de distribution d'eau**
- C.E, 03/02/1988, n°40 076, « Monsieur Patrice X » : prolongation du réseau d'alimentation en eau de la commune à la charge des futurs abonnés dont la demande de raccordement conduit à cette extension
- C.E, 23/06/1989, « Bunoz » : le principe d'égalité permet aux usagers d'obtenir l'annulation des mesures discriminatoires adoptées dans le cadre du service public.
- **C.E, 21/11/1990, « Société Lyonnaise des Eaux et de l'éclairage c. SIVOM de la région d'Issoire et des communes de la banlieue sud-clermontoise » : une taxe d'abonnement par appartement qui ne trouve de contrepartie dans aucune prestation propre aux immeubles collectifs et ne trouve son fondement dans aucune disposition législative est illégale**
- **C.E, 24/05/1991, « Carrère », n° 89675 et N° 89676 : les prélèvements institués par les communes sous forme de redevances et destinés à financer des travaux d'investissement relatifs à la création ou à l'extension de réseaux d'adduction d'eau potable sont illégaux. Aucune redevance ne peut être perçue auprès des usagers d'un équipement public d'intérêt général si ce n'est via des offres de concours volontaires. Les frais d'investissement doivent être financés par une augmentation du prix de l'eau.**
- TC, 04/11/1991, « Mme Antichan » : la pose par une commune d'une canalisation dans le sous-sol d'une parcelle privée, sans avoir exproprié, soit institué des servitudes, soit obtenu l'accord amiable du propriétaire, constitue une emprise irrégulière.
- **C.E, 23/11/1992, n° 78049 : service public à caractère industriel et commercial, compétence des juridictions judiciaires, incompétence des juridictions administratives**
- C.E, 30/11/1992, « Compagnie Générale des Eaux » : les frais d'analyses de contrôle de la qualité des eaux sont à la charge de l'exploitant dans la limite des obligations réglementaires
- C.E, 28/12/1992, « Commune de Liffré » : le tarif de l'eau ne peut pas être rétroactif
- C.E, 11/06/1993, « Commune de Rai » : le tarif de l'eau ne peut pas être rétroactif
- C.E, 28/04/1993, « Bachelet » : le principe d'égalité ne s'appréciant qu'au regard d'usagers placés dans une situation analogue, le conseil municipal ne méconnaît pas ce principe en instituant une cotisation annuelle spécifique pour le remplissage d'une piscine privée en sus du paiement du forfait d'eau potable
- C.E, 20/05/1994, n° 105760 ; C.E, 07/12/1998 ; C.E, 14/06/1999, n° 165341 ; C.E, 14/03/2003, n° 252166 : un industriel doit pouvoir justifier de son droit d'usage sur une ressource en eau. Il doit disposer d'un acte officiel et prouver que son usage est conforme à la loi et plus précisément à la police des cours d'eau. À défaut de quoi, la préfecture peut prononcer la suspension ou la suppression du droit d'eau. Ces autorisations sont soumises au régime provisoire.

- C.E, 25/05/1994, « Syndicat intercommunal des eaux de Gravelotte et de la vallée de l'Orne » : le principe de spécialité des établissements publics fait obstacle à ce qu'un syndicat intercommunal puisse fournir de l'eau à des usagers situés sur le territoire de communes non membres du syndicat
- C.Cass, 26/05/1994, « Ville de Concarneau » : obligation faite au vendeur de délivrer une chose conforme à l'usage auquel elle est destinée
- C.E, 10/06/1994, n°176 873, « Préfet de la Côte d'Or » : illégalité du contrat conclut par le maire avant que la délibération n'ait été transmise au préfet.
- C.E, 27/06/1994, n°85 436, « Charpentier » : aucune disposition ne fait obstacle à ce que l'occupant d'un terrain nu, constructible ou non, demande son raccordement aux réseaux publics
- CEDH, 09/12/1994, « Lopez Ostra c. Espagne » : des atteintes graves à l'environnement peuvent affecter le bien-être d'une personne et la priver de la jouissance de son domicile de manière à nuire à sa vie privée et familiale.
- C.E, 04/01/1995, n°094967, « Ministère de l'Intérieur » : périmètre de protection rapprochée insuffisant pour assurer une protection efficace du captage compte tenu de la structure géologique
- Avis du C.E du 09/03/1995 : ne relèvent pas du champ d'application du régime des délégations de service public les actes par lesquels une personne publique confie à une autre le soin de gérer un service public
- C.E, 12/07/1995, n°157 191, « Commune de Bougnon » : considérant que le conseil municipal pouvait légalement, en vue d'éviter le gaspillage de l'eau et sans méconnaître le principe d'égalité des usagers du service public, tenir compte de la différence de situation existant entre les résidents permanents et les habitants ne résidant pas de manière permanente dans la commune pour attribuer à ces derniers, dont les besoins annuels en eau sont inférieurs à ceux des résidents permanents, un quota de consommation inférieur
- **C.E, 03/11/1995, n°152 484, « District de l'agglomération nancéienne » : seuls les services d'eau desservant moins de 1000 habitants avec une eau abondante et naturellement de bonne qualité peuvent continuer de pratiquer une tarification sans terme proportionnel.**
- C.E, 16/02/1996, « Syndicat de la copropriété de la résidence La Balme » : le conseil municipal qui peut légalement établir un tarif binôme ne méconnaît pas le principe d'égalité en prévoyant pour le tarif abonnement une somme de 40 F pour le propriétaire de maisons individuelles et une somme de 40 F à chacun des copropriétaires d'un immeuble collectif nonobstant le fait que cet immeuble n'a comme la maison individuelle qu'un seul compteur d'abonnement au réseau. Il ne méconnaît pas davantage ce principe en se référant pour le terme variable du tarif d'abonnement à un barème de points de capacité à consommer des usagers.
- C.E, 15/04/1996, « Préfet des Bouches du Rhône c/ Commune de Lambesc » : définition de la notion de délégation de service public liée au critère de la « rémunération substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation »
- C.E, 10/07/1996, n° 138536 : les usagers peuvent attaquer les clauses réglementaires des contrats

- **C.E, 26/07/1996, « Association Narbonne Liberté » : la commune peut légalement fixer un tarif différent pour les usagers résidant dans deux parties différentes de son territoire dès lors que la mesure est justifiée par le coût de l'extension du réseau et les conditions particulières de son exploitation (réponse à des besoins liés à une vocation principalement touristique par exemple)**
- C.E, 31/07/1996, n°171 086, « Commune de Sète » : compétence du Syndicat Intercommunal pour l'exploitation du réseau de distribution d'eau potable. Possibilité pour les communes membres de poursuivre l'exploitation de leurs installations
- C.E, 25/09/1997, « syndicat des copropriétaires de la résidence montagne et soleil » : possibilité de maintien d'un compteur général en cas d'individualisation des contrats
- **C.E, 01/10/1997, « Avriillier » : annulation du jugement du tribunal administratif de Grenoble en date du 11 février 1991. Le contrat de la ville de Grenoble avec la Lyonnaise des eaux est jugé conforme malgré la reconnaissance de faits de corruption.**
- C.Cass, 27/10/1997, n° 9683698 : rejet des pourvois des prévenus et cassation partielle sur le pourvoi formé par l'UNION FÉDÉRALE DES CONSOMMATEURS QUE CHOISIR (UFC 38) concernant l'atteinte à l'intérêt collectif des consommateurs lors des délits de corruption active et passive
- C.E, 08/04/1998, n°127 205, « Association pour la promotion et le rayonnement des Orres » : aucune disposition législative ou réglementaire n'interdit à une commune de n'affermier que partiellement un service public, dès lors que la différence de traitement en résultant pour les usagers du service est justifiée soit par l'existence de différences de situation appréciables, soit par une nécessité d'intérêt général
- C.E, 30/12/1998, n°169 361, « Commune de Gluiras » : même s'il est avéré que la commune de Gluiras souffre d'une insuffisance de la ressource en eau en période de sécheresse, le conseil municipal ne pouvait, sans méconnaître le principe d'égalité entre les usagers, prendre, puis maintenir, une mesure dont le caractère discriminatoire ne peut être justifié par une réelle différence de situation au regard des finalités du service entre les abonnés en fonction du lieu de leur habitation.
- C.Cass, 30/03/1999, « Compagnie Générale des Eaux c. Monsieur X » : le charge de la preuve pour contester une facture d'eau est à l'utilisateur.
- C.E, 07/04/1999, « Commune de Guilhaud Granges » : la conclusion des contrats de délégation de service public est soumise au respect des règles fixées par le code des marchés publics. La rémunération du délégataire comporte une partie fixe représentée par la location des compteurs et une partie proportionnelle au volume d'eau distribué.
- **C.Cass, 08/04/1999, n° 060-98-84539 : La concession du service de l'eau de la ville de Grenoble a été attribuée par le maire Alain CARIGNON à la société COGESE uniquement parce qu'elle était en mesure de lui procurer les dons et avantages personnels promis. La chambre régionale des comptes conclut que la commune a accepté de fournir au concessionnaire des moyens beaucoup plus importants que ceux employés auparavant et qu'elle a consenti à ce que les usagers supportent au bénéfice de la société COGESE des augmentations de tarifs programmées à l'avance et non justifiées dans les contrats conclus.**

Les agissements des prévenus sont en lien avec les augmentations de tarifs. Les usagers de l'eau de la ville de Grenoble, représentés par l'UNION FÉDÉRALE DES CONSOMMATEURS QUE CHOISIR (UFC 38), ont subi un préjudice collectif distinct à la fois du préjudice matériel de chacun d'eux et du préjudice social relevant de l'action publique.

- C.Cass, 26/05/1999, n°1013, « Compagnie Générale des Eaux » : le règlement de service est un acte administratif réglementaire dont les tribunaux de l'ordre judiciaire ne peuvent apprécier la légalité.
- C.E, 06/10/1999, « Commune de Coin les Cuvry », n° 170998 : les sommes facturées par le service lors de la souscription du contrat d'abonnement doivent impérativement correspondre à des coûts réellement supportés par le service, tels que des frais administratifs pour ouvrir le dossier d'un nouvel abonné et instruire sa demande de branchement. Les « droits de branchement » sont illégaux.
- C.CASS, 01/11/1999, n° 1756, « Association des consommateurs de la Fontaulière c. CISE » : la réalité du contrat d'affermage et des livraisons d'eau aux abonnés n'étant pas contestée, la cour d'appel a pu décider que les contestations relatives à la validité dudit contrat d'affermage et à ses avenants n'étaient pas préjudiciables, et a pu déduire du refus des abonnés de payer la totalité du prix de l'eau l'existence d'un trouble manifestement illicite
- C.E, 29/12/1999, n°199 015, « Fédération Départementale des Syndicats d'exploitants agricoles » : les redevances perçues par les agences financières de bassin doivent être rangées parmi les impositions de toute nature
- C.Cass, 11/01/2000, « Syndicat des copropriétaires de la résidence Le Pierly c. SAUR » : La redevance d'abonnement doit être calculée compte tenu des charges fixes dont le fermier doit justification
- C.E, 19/04/2000, « Commune de la Brosse » : le Conseil d'État a considéré qu'il est légal d'instituer une partie fixe en fonction du nombre de locaux desservis. Possibilité d'instituer un tarif progressif ou dégressif en fonction de tranches de consommation
- C.Cass, 31/10/2000, « Sté Lyonnaise des Eaux », n° 98-16434 : si un droit d'eau est explicitement attaché à une propriété, la collectivité doit honorer ses engagements de fourniture d'eau gratuite malgré les successions de propriétaires
- T.C, 13/11/2000, n°0003191, « Société de distribution d'eau intercommunale, SDEI » : les litiges individuels nés des rapports entre un service public industriel et commercial et ses usagers, qui sont des rapports de droit privé, relèvent de la compétence des juridictions judiciaires
- CJCE, 07/12/2000, « Teleaustria » : renforcement des obligations de publicité et de mise en concurrence pour les contrats de délégation de service public. Réduction de la liberté de choix *intuitu personae* du prestataire.
- CJCE, 08/03/2001, « C-266/99 pour la Bretagne » : condamnation de la France concernant la Directive Eaux de surface

- C.Cass, 10/07/2001, n° 98-22861 : la collectivité publique qui a racheté une source a l'obligation de respecter les droits d'eau antérieurement acquis par acte d'échange. Dans ce cas, le droit d'eau constitue un droit réel immobilier *suis generis*
- **C.E, 11/07/2001, n°221 458, « Société des Eaux du Nord » : reconnaissance de l'application des clauses abusives et donc du droit de la consommation au droit du service public (un règlement de service prévoyait que le client abonné aurait à sa charge toutes les conséquences dommageables pouvant résulter de l'existence et du fonctionnement de la partie du branchement située en dehors du domaine public et en amont du compteur).**
- C.E, 29/07/2002, n°227 419 et 227 420, « Syndicat des Eaux de Basse Ardèche » : le président d'un syndicat de communes ne peut légalement signer un contrat avant que la délibération autorisant cette signature n'ait été rendue exécutoire par sa transmission au préfet. Cette illégalité ne peut être régularisée par la seule transmission ultérieure au préfet de ladite délibération. Annulation du contrat d'affermage.
- C.E, 12/12/2002, « Mme Duvignères » : la différence de traitement doit tout d'abord, répondre à une différence de situation objective et rationnelle, être en rapport avec l'objet ou le but du service, et enfin, la différence de situation doit être suffisamment nette pour justifier une différence de traitement. La différence de traitement doit, aussi, être proportionnée à la différence de situation
- C.E, 30/12/2002, « Commune de Quaix-en-Chartreuse » : principe d'une facturation basée sur les volumes consommés par l'abonné
- C.E, 30/04/2003, « Syndicat professionnel des exploitants indépendants des réseaux d'eau et d'assainissement » : illégalité de la clause qui oblige le nouveau titulaire d'un contrat de délégation de service public à reprendre les personnels en place du délégataire sortant
- CEDH, 22/05/2003, « Kyratos c. Grèce » : « l'élément crucial qui permet de déterminer si, dans les circonstances d'une affaire, des atteintes à l'environnement ont emporté violation de l'un des droits sauvegardés par le paragraphe 1 de l'article 8 est l'existence d'un effet néfaste sur la sphère privée ou familiale d'une personne, et non simplement la dégradation générale de l'environnement »
- **C.E, 25/06/2003, « Communes de Contamines-Montjoie » : il est possible d'instaurer des tarifs différenciés par tranche de consommation sans discrimination dans la mesure où ces tarifs ne créent pas de catégories distinctes d'usagers. Des parts fixes clairement distinctes peuvent être instituées entre abonnements individuels et collectifs.**
- **C.E, 12/12/2003, n° 236442 : légalité de la décision du département des Landes qui a mis en place à partir de 1996 des taux de subventions majorés de cinq points pour les collectivités gérant des services d'eau potable et d'assainissement en régie**
- CE, 09/04/2004, « commune de Caumont-sur-Durance » : le Conseil d'État a reconnu la notion de caractère d'urgence pour motiver l'annulation d'un refus d'un raccordement au réseau EDF, eu égard aux conditions de vie des occupants d'une caravane installée irrégulièrement
- TC, 21/06/2004, « SCI Camaret c. SIVOM de la région d'Issoire » : constitue une emprise irrégulière le tracé d'une canalisation publique qui diffère substantiellement de celui qui a été autorisé

- CJCE, 28/10/2004, « C-505/03 pour la Bretagne » : condamnation de la France sur la qualité des eaux destinées à la consommation humaine
- **C.Cass, 15/12/2004 : la location d'un logement comprend un compteur d'eau. Est sanctionné le propriétaire qui loue un logement dépourvu de compteur.**
- C.E, 08/07/2005, « Association départementale des irrigants de la Dordogne » : l'inscription d'un bassin hydrographique ou d'un système aquifère sur la liste de ces zones est soumise à un contrôle normal du juge
- **CJUE, 13/10/2005, « Parking Brixen », aff. C-458-03 : cet arrêt définit les principes généraux de fonctionnement à l'origine de la création du statut de Société Publique Locale. Un concessionnaire qui échappe aux procédures de publicité et de mise en concurrence doit être soumis à un contrôle identique à celui que l'autorité organisatrice concédante peut exercer sur ses propres services.**
- C.E, 23/06/2006, n° 294541 : le juge judiciaire est compétent pour connaître les relations entre un usager du service public d'eau potable et la collectivité
- C.E, 03/10/2008, « Commune d'Annecy » : les droits et devoirs définis dans la Charte de l'Environnement ont une valeur constitutionnelle
- CJCE, 31/01/2008, « C-147/07 pour la Vendée » : condamnation de la France sur la qualité des eaux destinées à la consommation humaine
- C.E, 24/11/2008, « Syndicat mixte des eaux et de l'assainissement de la région du Pic-Saint-Loup » : une convention entre deux personnes publiques pour organiser leurs services publics n'a pas nécessairement de durée maximale
- C.E, 29/12/2008, « OPHLM de Puteaux » : le juge administratif peut modérer ou augmenter les pénalités de retard résultant du contrat, si ces pénalités atteignent un montant manifestement excessif ou dérisoire eu égard au montant du marché
- C.E, 12/01/2009, « SIED c. SAUR », n° 308454 : les sociétés privées peuvent être indemnisées si leurs activités sont perturbées par le captage d'eau
C.E, 12/01/2009, « SIED c. SAUR », n° 308455 : une société privée doit apporter la preuve du préjudice subi (en l'espèce, l'absence de mise en place d'un enregistreur de débit ne permet pas d'établir si l'insuffisance d'eau est susceptible d'établir une perte de puissance hydraulique).
- **C.E, 08/04/2009, « Commune d'Olivet », n° 271737 : la durée maximale d'un contrat de concession conclu antérieurement à la loi Barnier du 02/02/1995 est fixée à vingt ans pour l'eau potable et l'assainissement**
- CE, 05/06/2009, « Commune de Richardménil » : toute convention de délégation de service public doit prévoir les paramètres ou indices susceptibles de déterminer l'évolution des tarifs
- C.E, 21/07/2009, « Société les Sables d'or » : ne méconnaît pas le principe d'égalité des usagers devant le service public, la différenciation tarifaire qui repose sur une situation objective (en l'espèce une différenciation tarifaire appliquée aux exploitants de camping)

- C.E, 11/08/2009, « Société maison Comba » : la durée normale d'amortissement n'est plus liée seulement à la nature et au montant des investissements ni par conséquent à la durée normale d'amortissement comptable, mais relève d'une appréciation globale
- C.E, 14/10/2009, « Commune de Saint-Jean-d'Aulps » : le principe d'égalité n'implique pas que des abonnés à un service public se trouvant dans des situations différentes soient soumis à des tarifs différents
- C.E, 15/12/2010, n° 323250 : la décision par laquelle le maire refuse un raccordement d'une construction à l'usage d'habitation irrégulièrement implantée au réseau d'eau a le caractère d'une ingérence d'une autorité publique dans le droit au respect de la vie privée et familiale. Si une telle ingérence peut être justifiée par le but légitime que constitue le respect des règles d'urbanisme et de sécurité ainsi que la protection de l'environnement, il appartient dans chaque cas à l'administration de s'assurer et au juge de vérifier que l'ingérence qui découle d'un refus de raccordement est proportionnée au but légitime poursuivi.
- **C.Cass, 28/11/2012, « Mme Mataillet », n° 11-26814 : obligation de résultat des communes en matière de qualité de l'eau potable**
- C.E, 19/02/2014, « commune de Thonon-les-Bains » : dans le cas d'un rattachement forcé d'une Commune à un EPCI opéré par le Préfet dans le cadre du SDCI, le Conseil constitutionnel reconnaît que le principe de libre administration des collectivités territoriales prévaut.

Annexe 18 - Extrait d'entretien avec le trésorier de l'ASA Bréduire-Châtelard

Historique :

« Fin 1800, le maire de Saint-Egrève, Adolphe Muguet, trouve deux sources sur la commune de Proveysieux, (Bréduire et Châtelard) pour alimenter la commune. Deux canalisations ont été tirées depuis ces deux sources. Ces deux canalisations se rejoignent dans le village de Proveysieux et descendent sur Saint-Egrève. À cette époque un réseau de distribution a été mis en place. Il y avait alors de nombreux terrains agricoles et à chaque fois qu'une canalisation traversait un terrain agricole, des droits d'eau ont été distribués pour indemnisation ».

Organisation/gouvernance :

« L'organisation sous forme d'ASA date des années 1930-40 (avant c'était une ASL). L'ASA est le système le plus simple pour s'organiser entre propriétaires autour d'un bien public. L'ASA est un regroupement de propriétaires de droits d'eau. L'objet précis de l'ASA, c'est le transport d'eau des sources jusqu'à Saint-Egrève et l'entretien de la conduite principale (deux conduites). L'ASA capte de l'eau sur les 2 sources. Il s'agit d'eau brute, non traitée. Sur ces conduites, différents propriétaires se sont branchés et ont officialisé la situation par actes notariés. Puis, certaines personnes ont revendu leurs droits d'eau au cours du XX^e siècle, car ils n'en avaient plus besoin. D'autres droits d'eau ont été segmentés ce qui a conduit à augmenter leur nombre.

Aujourd'hui, l'ASA dénombre 106 propriétaires qui disposent au minimum de 3 litres/minute. L'ASA a géré durant un temps directement le réseau d'eau sur la commune de Saint-Egrève mais ce n'est plus le cas aujourd'hui ».

« Dans le cadre de l'ASA, l'eau ne se vend pas. Les différents propriétaires paient une cotisation pour assurer le fonctionnement de l'ASA. À l'heure actuelle, le prix de la cotisation est à 35 euros le litre/minute. C'est le Conseil Syndical qui fixe le prix. L'ASA est une structure associative. C'est une réunion de personnes. Les propriétaires votent en AG pour mettre en place un Conseil syndical. La principale spécificité par rapport à une association Loi 1901, c'est l'application de la comptabilité publique (M14 simplifiée).

L'ASA n'est pas un distributeur d'eau (seules les communes ont la compétence distribution), mais un simple transporteur. Néanmoins, la situation est complexe, car la préfecture a mis en demeure l'ASA de protéger ses captages et l'ASA dispose d'une DUP à ce sujet. L'ASA fonctionne en quelque sorte comme un service producteur d'eau ».

« Avant la loi sur l'eau de 1992, l'ASA était l'alimentation principale de Saint-Egrève. Avec la loi sur l'eau, la compétence de distribution d'eau a été clairement identifiée et la mairie est devenue cosyndicataire. C'est donc l'ASA qui a mis en place le réseau de Saint-Egrève et qui l'a ensuite cédé pour un franc symbolique à la mairie.

Mais le tuyau d'adduction principal est toujours propriété de l'ASA. Aujourd'hui, c'est l'aspect patrimonial que représentent les bassins qui est la raison d'être de l'ASA ».

« L'Assemblée générale des propriétaires élit un Conseil Syndical (14 membres, mais actuellement 12 faute de candidats) pour une période de 5 ans. L'Assemblée générale vote le rapport le rapport moral et le rapport financier et peut destituer chaque année le Conseil Syndical. À l'Assemblée générale, ceux qui ont le plus de poids sont ceux qui ont les volumes d'eau les plus importants (la METRO dispose de 65% des volumes d'eau).

Sont membres de droit tous les co-syndicataires qui disposent de plus de 100 litres/minute. Les autres membres sont élus. Le Conseil Syndical élit un président, un secrétaire, un technicien et un fontainier.

Le pouvoir de décision en Conseil Syndical est au nombre de voix (14 membres = 14 voix). Le Conseil Syndical décide des budgets, des investissements à faire, etc.

Le secrétaire, c'est le trésorier même si en vérité le comptable, c'est la trésorerie de Saint-Egrève. Les cotisations pour l'ASA sont payées directement auprès de la trésorerie.

L'ASA dispose également d'un technicien et d'un fontainier. Le technicien gère tous les problèmes techniques, les relations avec L'Agence de l'Eau, la programmation des travaux. Le fontainier surveille le réseau. Ça a toujours fonctionné comme cela. L'ASA compte 3 employés qui sont rémunérés forfaitairement en % du SMIC.

Le double système ASA + eau potable va s'éteindre progressivement, car il n'est plus possible sur Saint-Egrève de raccorder une nouvelle habitation directement sur le réseau de l'ASA. Aussi, lorsqu'un nouveau propriétaire hérite d'un droit d'eau, mais qu'il ne souhaite pas s'en servir, c'est la METRO qui le rachète.

À Proveysieux, il est encore possible de raccorder une nouvelle habitation sur l'ASA. Néanmoins encore faut-il qu'il y ait des vendeurs d'eau en face. En effet, pour pouvoir acheter un droit d'eau, il faut qu'il y ait des litres à vendre (offre et la

demande). L'ASA n'intervient pas dans les transactions si ce n'est en indiquant sur demande le barème des dernières transactions effectuées. Actuellement, peu de droits d'eau se vendent ».

« L'eau n'appartient à personne. Les deux terrains des sources appartiennent à l'ASA. Les bassins appartiennent aux propriétaires. Il y a des bassins municipaux et des bassins privés. Le calcul des volumes d'eau dont dépend le calcul des cotisations se fait à la jauge. C'est le travail du fontainier de régler la jauge ».

Ressource et usages de l'eau :

« L'ASA ne manque pas d'eau. Elle dispose d'une fois et demi ses besoins actuels. De nombreux bassins coulent sur la commune de Proveysieux, mais également chez les propriétaires de Saint-Egrève. Ces droits servent à arroser les jardins par exemple ».

« Les adhérents à l'ASA sont principalement des gens qui disposent d'un jardin. Les usages de l'eau concernent principalement les bassins d'arrosage. 4 propriétaires utilisent l'eau pour la consommation humaine à Proveysieux. Ils ne disposent pas de compteur. Ils ont un système autonome avec une désinfection à l'UV. À Saint-Egrève, la commune a récupéré pour un franc symbolique le réseau de l'ASA. Aucun habitant n'est donc branché directement sur l'ASA. Pour autant, beaucoup d'habitants (50 personnes environ) ont gardé un droit d'eau via le réseau de la commune. Aujourd'hui, sur un même réseau qui appartient à la ville de Saint-Egrève, il y a donc les abonnés ville de Saint-Egrève et les cosyndicataires ASA. Toutes ces personnes paient l'assainissement. Par contre, pour l'eau, il y a ceux qui paient à la commune et ceux qui paient à l'ASA de manière forfaitaire.

Un des problèmes qui découle de cette situation est relatif au fait que les installations de filtration se trouvent en amont de la canalisation ce qui fait que les cosyndicataires de l'ASA bénéficient gratuitement du traitement de l'eau. Néanmoins, cela représente de petites sommes excepté le cas de l'hôpital psychiatrique (qui dispose d'un droit de 460 litres/eau/min) ».

« Actuellement 200 litres/min coulent dans les bassins sur 2000/litres/min disponibles à la source. Officiellement, 1992 litres/min sont répartis entre les différents propriétaires. Il n'y a donc pas de problème quantitatif. De plus, lors de la grande sécheresse un peu avant 2010, lorsque le Néron a brûlé, il y a une sécheresse terrible. L'ASA a décidé de couper les bassins suite à la diminution des débits. Il y a donc une gestion raisonnée de la ressource de la part de l'ASA ».

« Les communes de Proveysieux et de Saint-Egrève traitent l'eau depuis longtemps. Proveysieux est desservie uniquement depuis les sources de Bréduire tandis que Saint-Egrève achète également de l'eau au Fontanil (nappe de Rocheplaine). L'ASA représente 80% de l'eau de Saint-Egrève d'où l'importance de l'ASA. L'ASA fonctionne bien. La principale dépense de l'ASA c'est l'Agence de l'Eau. 60% des recettes partent à l'Agence de l'Eau et le reste des recettes sert au fonctionnement et au traitement de l'eau.

L'ARS a mis en demeure l'ASA un certain nombre de fois de traiter l'eau et impose la réalisation d'analyses régulières (une fois par mois et plus lorsqu'il y a de gros orages). Pour autant, normalement cette analyse n'est pas de la responsabilité de l'ASA qui ne fait que produire de l'eau brute ».

Projets/Investissements :

« L'ASA a mené à bien des programmes d'investissement importants pour faire en sorte que la conduite soit en bon état. 120/130 000 euros d'investissement ont été réalisés il y a quelques années. Ces travaux ont été subventionnés par l'Agence de l'Eau, le Département, etc.

Par ailleurs, l'ASA a démarré une démarche importante sur la qualité de l'eau, car il y a un souci récurrent de petites pollutions sur les sources, suite à des orages. Grâce à l'aide d'une subvention de l'Agence de l'Eau, une étude (10 000 euros) a été lancée pour retrouver la source de nos sources sur le plateau de chartreuse. L'ASA travaille avec le cabinet Géodéfi qui a déjà fait une étude préalable. Une deuxième phase de cette étude est prévue. Elle consistera à réaliser une analyse physico-chimique poussée pour en déduire le cheminement de l'eau ».

Dispositifs techniques et tâches externalisées :

« Il n'y a pas de compteur. Tout se fait par estimation, car c'est très compliqué d'installer des compteurs. Néanmoins, l'ASA est capable de dire ce qui va à la mairie de Proveysieux, à Saint-Egrève et ce qui coule entre. Il est donc possible de faire des estimations pertinentes ».

« L'ASA ne fait pas appel à des prestataires en ce qui concerne le fonctionnement du service (mais par contre, c'est le cas pour les études, travaux, analyses de qualité de l'eau) ».

Annexe 19 - Extrait d'entretien avec le président et le secrétaire du syndicat de Fontaine-Galante

Présentation générale :

« Fontaine-Galante est une association très ancienne. Les statuts du syndicat datent de 1860. La source est captée sur la commune du Sappey. Elle alimente Corenc, La Tronche et Meylan. Il y a un sous-syndicat qui alimente la partie Est du territoire. Actuellement, l'association ne dessert en eau potable que la commune de Corenc pour la partie haute avec un traitement propre à la commune de Corenc alors que pour les autres communes, l'eau sert d'agrément (bassins) et est distribuée façon brute. Une vingtaine d'abonnés sous le col de Vence sont desservis en eau potable ».

« Jusqu'à récemment, le syndicat approvisionnait également en eau potable un hameau de la commune de La Tronche et le village de Corenc. Depuis, Corenc a fait des travaux pour remonter les eaux de la Dhuy et il n'y a plus que le secteur de Vence qui est alimenté par l'association. Il y a actuellement un gros problème de turbidité, car l'eau est karstique et c'est assez compliqué d'avoir une bonne qualité. Quand la turbidité explose, l'association chlore et utilise le stock réservoir pour avoir une turbidité tampon. Je ne pense pas qu'à terme, compte tenu des coûts de mise en place d'un système de filtration et du nombre d'abonnés, l'ASL continue sa mission. C'est le schéma directeur de la Metro qui le dira, mais ça a toujours été dans les tuyaux de la mairie de Corenc de faire remonter l'eau de La Dhuy ».

« Dans les années 1950, à Meylan, il n'y avait que l'eau de Fontaine-Galante. Maintenant, l'eau ne sert qu'à l'alimentation des anciennes grosses maisons qui avaient des bassins et les communes qui les utilisent pour les bassins. Il n'y a que Corenc qui utilise la totalité de ses parts pour alimenter le secteur des Vences ».

Fonctionnement technique du réseau :

« Il y a un captage sur la commune du Sappey (la commune avait jusqu'ici des parts du syndicat aussi). De cette citerne, il y a un écoulement libre sur tout le réseau. On a ensuite ce que l'on appelle des ouvrages de répartition situés là où les syndicaux ont des droits d'eau (bac de décantation avec des petites ouvertures). La source est divisée en 195 parts que se répartissent la soixantaine d'abonnés, dont des gros syndicaux (Corenc, Meylan et La Tronche). Il n'y a plus que 20 abonnés eau potable et le reste c'est de l'agrément, de l'arrosage. À la création du syndicat, l'association servait à alimenter en eau les communes et les bassins des communes ».

« Le syndicat n'est pas équipé de compteurs. L'association se fait d'ailleurs sermonner chaque année par l'Agence de l'eau lors de chaque déclaration de prélèvement ».

Statut juridique et organisation financière :

« Je ne sais pas. Mais, l'association a un président, un trésorier, etc., mais ne rend pas de compte au Trésor public. L'association a fait valider ses comptes par un comptable privé ».

« Notre comptabilité est certifiée par un expert comptable et est envoyée en préfecture. L'association n'est pas en M14, car les factures sont payées par chèque, etc. Le syndicat est plutôt en ASL qu'en ASA, mais il y a peut-être une vérification à faire auprès de la DDT ».

« Le coût de la part fixe est fixé chaque année par délibération. La participation est de 150 euros/an quel que soit l'usage. Les syndicaux sont libres de l'utiliser ou non. L'association propose de l'eau 24H/24H. La commune de Corenc utilise l'eau pour un usage eau potable. Elle est soumise à des analyses, à des enquêtes en sortie de réservoirs de Corenc. Les analyses sont payées directement par Corenc. L'association paie seulement la redevance à l'Agence de l'Eau pour utilisation d'eau. À ce sujet, l'association n'est plus classée en irrigation depuis que l'Agence de l'Eau a considéré que c'est de l'eau d'ornement. Du coup, l'association paie un peu plus cher la redevance. Elle refacture la partie eau potable de la redevance à Corenc (30 000 euros/an). Par ailleurs, l'association dispose de quelques fonds pour faire des travaux de renouvellement. L'association fait un appel à cotisation lorsqu'elle fait face à une situation plus difficile (investissements importants, etc.). La commune de Corenc paie ses parts comme les autres + refacturation de la redevance de prélèvement. Les abonnés au service des eaux de Corenc paient leurs factures directement à la METRO. Les gens qui sont alimentés sur Corenc ne sont pas des adhérents du Syndicat ».

« La commune de La Tronche a près de 60 parts à elle seule ».

Gouvernance :

« Les membres du bureau s'occupent concrètement de la vie de l'association. Mais les co-syndicataires eux ne s'occupent de rien. 4 ou 5 personnes s'occupent concrètement du réseau. C'est du bénévolat. Il y a un remboursement des frais. Tous les membres du bureau sont entièrement bénévoles ».

« C'est moi qui assure le rôle de fontainier. Je le fais, car mon père le faisait avant et m'a transmis cette fonction. Pour moi, c'est un passe-temps. Depuis que je suis à la METRO, je travaille sur le même secteur donc ça me permet d'avoir une connaissance fine de celui-ci... ».

« On a une trentaine de personnes à l'AG une fois par an, mais ce sont presque toujours les mêmes et ils sont justes là pour voter et prendre part aux décisions...seul le bureau est réellement actif ».

Responsabilité du syndicat et missions de service public

« C'est le problème de la commune. La commune peut éventuellement acheter de l'eau aux syndicats privés, mais rien de plus. Il n'est peut être pas possible de s'opposer à ce que le SDIS utilise notre eau, mais par contre la responsabilité ne peut pas être substituée...les moyens à mettre en œuvre sont bien dus au responsable de la compétence ».

« Si une ASA a une vocation 100% eau potable elle disparaît avec la réforme territoriale. Au sein de l'ASA Fontaine-Galante, un seul syndicat utilise l'eau pour l'eau potable. Le syndicat n'y est pour rien. Si la METRO ne veut plus utiliser l'ASA pour la desserte en eau potable, libre à elle...l'ASA se limite à délivrer de l'eau brute à un syndicat, celui-ci en fait ce qu'il veut ensuite. C'est ce qui s'est passé avec les 9 familles de la Tronche anciennement alimentées par Fontaine-Galante ».

Projets d'investissement :

« Les investissements consistent dans le renouvellement des canalisations les plus vieilles, la réparation des citernes, etc. Mais rien n'est projeté à l'avance. Il n'y a pas de programme d'investissement ».

Moyens techniques :

« Nous disposons de plans, mais qui ne sont pas informatisés. Dans notre syndicat, toutes les canalisations passent en domaine public. On est dans le circuit des DICT. Quand le propriétaire part, il doit signaler l'existence de sa canalisation. Dans le syndicat, il y a 192-193 parts, mais on ne peut pas avoir de nouveaux cosyndicataires ».

Ressource :

« Nous utilisons 10% de notre ressource. Nous n'avons pas de problème de ce côté-là ».

« Il peut y avoir des problèmes à la fonte des neiges, qui est très entartrante... mais d'un autre côté, tous les anciens de Fontaine-Galante buvaient l'eau et il n'y a pas de problème, il y a même des centenaires ».

Usages de l'eau :

« A toutes les AG, on rappelle que l'eau n'est pas traitée et qu'il faut absolument déconnecter les réseaux privés du réseau public ».

« Il y a des gens qui utilisent l'eau pour la piscine, les toilettes, etc., mais là on est plus dans la responsabilité du syndicat, mais de chaque personne. Les autres usages principaux, ce sont les parcs, les grands jardins, etc. Par exemple, le musée Hebert à La Tronche est alimenté par l'ASA. Le CHU de La Tronche a aussi des parts. Ils paient leurs participations, mais nous ne savons pas ce qu'ils en font ».

« Ceux qui utilisent l'eau même pour l'ornement sont très exigeants. Les gens pensent qu'ils ont un droit par rapport à ce qu'ils paient... ».

Rôle des communes et réforme territoriale :

« Aujourd'hui ce sont les communes qui adhèrent au syndicat. Comme la vocation de notre association n'est pas l'eau potable, je pense que les communes de La Tronche et de Meylan peuvent rester cosyndicataires et non la METRO... Pour Corenc, c'est moins clair. Soit La METRO reprend la part de Corenc, soit la commune demeure et vend l'eau à la METRO... ».

Annexe 20 – Détail des entretiens réalisés

Les éléments détaillés pour chaque entretien étaient valides à la date de l'entretien.

Organisation de rattachement	Caractéristiques organisation	Fonction	Contexte	Date d'entretien
1) SIVIG	Syndicat de production et distribution de type montagnard (3 communes) – gestion publique (régie) = 10 000 hab	Directeur	Relations de proximité professionnelle avec l'enquêté. Le SIVIG a disparu avec le passage en Métropole et a été absorbé dans la nouvelle régie métropolitaine	11 juillet 2012
2) SIED	Syndicat de production et de distribution de type semi-urbain (8 communes) – gestion privée (gérance) = 48 000 hab	Directrice	Relations de proximité professionnelle avec l'enquêté. Le périmètre du SIED a été réduit à 5 communes avec le passage en Métropole	12 juillet 2012
3) Eau de Grenoble	Régie communale à personnalité morale et autonomie financière – gestion publique (régie) = 160 000 hab (Grenoble) + 15 000 hab (Sassenage + Varcès)	Directeur de la régie	Relations de proximité professionnelle avec l'enquêté. La régie communale a été transformée en Société Publique Locale en 2013	19 juillet 2012
4) Service d'eau de Saint-Egrève	Gestion publique communale (production + distribution) = 15 000 hab	Directeur des Services Techniques	Relations de proximité professionnelle avec l'enquêté. La régie communale a été absorbée au sein de la régie métropolitaine au 1 ^{er} janvier 2015	17 octobre 2012
5) Service d'eau de Sassenage	Gestion privée communale (production + distribution). Contrat d'affermage avec Eau de Grenoble Sassenage = 9 800 hab	Directeur des Services Techniques	Relations de proximité professionnelle avec l'enquêté. Le contrat de délégation de service public a été repris par la Société Publique Locale dès 2013	07 novembre 2012
6) Service d'eau de Vif	Gestion publique syndicale (production + distribution). Vif = 8 000 hab Commune adhérente au SIVIG	Maire de Vif – Ex président du SIVIG	Le SIVIG a disparu avec le passage en Métropole et a été absorbé dans la nouvelle régie métropolitaine	26 février 2013
7) SIERG	Syndicat de production de type urbain (33 communes) – gestion publique = 210 000	Directeur adjoint	Relations de proximité professionnelle avec l'enquêté. Le SIERG a été réduit à 7 communes	26 février 2013

	hab		avec le passage en Métropole. Le directeur adjoint a rejoint les services de la régie métropolitaine en 2016	
8) SIERG	Syndicat de production de type urbain (33 communes) - gestion publique = 210 000 hab	Directeur Général des Services	Relations de proximité professionnelle avec l'enquête. Le SIERG a été réduit à 7 communes avec le passage en Métropole. L'ex-directeur a pris sa retraite fin 2013	04 mars 2013 / 16 avril 2013 / 22 mai 2013
9) Pays Voironnais	Gestion publique communautaire (production + distribution) à l'échelle de la Communauté d'Agglomération qui compte 34 communes = 93 000 hab	Directeur des Services Techniques	Enquête exploratoire et comparative. La Communauté d'Agglomération du Pays Voironnais ne fait pas partie du périmètre étudié dans la thèse. Relations de proximité professionnelle avec l'enquête.	10 avril 2013
10) SIEC	Syndicat de production et distribution de type montagnard (5 communes) - gestion publique = 6 100 hab	Président du syndicat	Le SIEC a été absorbé par la régie métropolitaine avec le passage en Métropole. La commune de Saint-Martin-d'Uriage (hors périmètre Métropole) est revenue en régie directe	07 mai 2013
11) Service d'eau de Pont-de-Claix	Gestion publique communale (distribution). Adhérent au SIERG pour production. Pont-de-Claix = 11 000 hab	1 ^{er} adjoint	La régie communale a été absorbée au sein de la régie métropolitaine au 1 ^{er} janvier 2015	15 mai 2013
12) Service d'eau de Saint-Martin-d'Hères	Gestion publique communale (distribution). Adhérent au SIERG pour production. Saint-Martin-d'Hères = 38 000 hab	Élu à l'eau	La régie communale a été absorbée au sein de la régie métropolitaine au 1 ^{er} janvier 2015	29 mai 2013
13) Service d'eau de Claix	Gestion privée communale (production + distribution). Contrat d'affermage avec la SAUR. Claix = 7 800 hab	Élu à l'eau	Le contrat d'affermage de Claix avec la SAUR a été repris par la régie métropolitaine au 1 ^{er} janvier 2015	31 mai 2013
14) Syndicat d'eau privé - commune de Claix	Gestion communautaire Syndicat privé = 100 hab	Président Droits d'eau - Claix	/	31 mai 2013
15) Association Eau Secours / groupe politique ADES		Militant de gauche et écologiste	A participé à la dénonciation de l'affaire Carignon ayant conduit à la remunicipalisation du service des eaux de	12 juin 2013

			Grenoble	
16) Service d'eau de Quaix-en-Chartreuse	Gestion publique communale (distribution). Adhérent au SIERG pour production Quaix = 900 hab	Maire	La régie communale a été absorbée au sein de la régie métropolitaine au 1 ^{er} janvier 2015	13 juin 2013
17) Service d'eau de Corenc	Gestion publique communale (distribution). Adhérent au SIED pour production Corenc = 3 800 hab	Élu à l'eau	La régie communale a été absorbée au sein de la régie métropolitaine au 1 ^{er} janvier 2015	17 juin 2013
18) Service d'eau de Villard-Bonnot	Gestion publique communale (production + distribution). Adhérent au SIERG pour une partie de production. Villard-Bonnot = 7 300 hab	Élu à l'eau	/	18 juin 2013
19) Service d'eau de Saint-Egrève	Gestion publique communale (production + distribution). Saint-Egrève = 15 000 hab	Maire	La régie communale a été absorbée au sein de la régie métropolitaine au 1 ^{er} janvier 2015	25 juin 2013
20) Service d'eau de Saint-Pierre-de-Mésage	Gestion publique communale (distribution). Adhésion au SIERG pour la production Saint-Pierre = 750 hab	Maire	La régie communale a été absorbée au sein de la régie métropolitaine au 1 ^{er} janvier 2015	26 juin 2013
21) Grenoble-Alpes-Métropole	La régie d'assainissement de la Métropole est exercée en régie directe (gestion publique)	Directeur régie assainissement	Entretien réalisé auprès du directeur de la régie assainissement à titre exploratoire	01 ^{er} juillet 2013
22) Grenoble-Alpes-Métropole		Élu Métropole/maire de Seyssins	Entretien réalisé à titre exploratoire pour mieux appréhender le fonctionnement des instances métropolitaines. À cette époque, la Métropole n'exerçait pas la compétence eau potable	04 juillet 2013
23) Comité des usagers d'Eau de Grenoble		Militant associatif		10 juillet 2013
24) Eau de Grenoble	Régie communale à personnalité morale et autonomie financière – gestion publique (régie) = 160 000 hab (Grenoble) + 15 000 hab (Sassenage + Varcés)	Ex-président de la régie des eaux	Entretien réalisé avec un élu écologiste qui a été président de la Régie des Eaux de Grenoble suite à la remunicipalisation. Objectif de mieux comprendre l'histoire de l'eau à Grenoble. La régie communale a été transformée en Société Publique Locale en 2013	12 juillet 2013
25) Service d'eau de Montchaboud	Gestion publique communale	Maire	La régie communale a été absorbée au sein de la	16 juillet 2013

	(distribution). Adhésion au SIERG pour la production Montchaboud = 354 hab		régie métropolitaine au 1 ^{er} janvier 2015	
26) Service d'eau de Seyssinet-Pariset	Gestion publique communale (production + distribution). Adhésion au SIERG pour une partie de la production Seyssinet = 12 000 hab	Adjoint à l'eau	La régie communale a été absorbée au sein de la régie métropolitaine au 1 ^{er} janvier 2015	19 juillet 2013
27) Direction des Territoires de l'Isère		Responsable du service Unité Gestion Durable de l'Eau et Bruit Service études et territoires	Entretien réalisé à titre exploratoire pour mieux appréhender le fonctionnement des services départementaux de l'État suite aux réformes RGPP et MAP + nouvelles politiques de l'eau (indicateurs de performance et relation à l'utilisateur)	22 juillet 2013
28) Eau de Grenoble	Régie communale à personnalité morale et autonomie financière – gestion publique (régie) = 160 000 hab (Grenoble) + 15 000 hab (Sassenage + Varcès)	Directrice compétence production	La régie communale a été transformée en Société Publique Locale en 2013	24 juillet 2013
29) Service d'eau de Seyssins	Gestion publique communale (production + distribution). Adhésion au SIERG pour une partie de la production Seyssins = 6 900 hab	Adjoint à l'eau	La régie communale a été absorbée au sein de la régie métropolitaine au 1 ^{er} janvier 2015	24 juillet 2013
30) SIERG	Syndicat de production de type urbain (33 communes) - gestion publique = 210 000 hab	Ex Directeur Général des Services	Entretien réalisé à titre exploratoire pour mieux appréhender l'histoire du SIERG. Le SIERG a été réduit à 7 communes avec le passage en Métropole.	25 juillet 2013 / 12 décembre 2013
31) Communauté de l'Eau Potable	Plateforme d'acteur du monde de l'eau à l'échelle du SCoT de la région urbaine de Grenoble	Président	Entretien réalisé à titre exploratoire pour mieux appréhender les enjeux hydriques à l'échelle de l'agglomération grenobloise	27 août 2013
32) Service d'eau de Saint-Martin-le-Vinoux	Gestion publique communale (distribution). Adhésion au SIERG pour partie production Seyssins = 3 400 hab	Élu à l'eau	La régie communale a été absorbée au sein de la régie métropolitaine au 1 ^{er} janvier 2015	28 août 2013

33) Grenoble-Alpes-Métropole		Directeur Général des Services Techniques de Grenoble Alpes Métropole	Entretien réalisé à titre exploratoire pour mieux appréhender le fonctionnement de Grenoble-Alpes-Métropole	03 septembre 2013
34) Vizille	Gestion publique communale (distribution). Adhésion au SIERG pour partie production Vizille = 7 500 hab	Maire	La régie communale a été absorbée au sein de la régie métropolitaine au 1 ^{er} janvier 2015	19 septembre 2013
35) Champ-sur-Drac	Gestion publique communale (distribution). Adhésion au SIERG pour partie production Champ-sur-Drac = 3 000 hab	Élu à l'eau	La régie communale a été absorbée au sein de la régie métropolitaine au 1 ^{er} janvier 2015	20 septembre 2013
36) Eau de Grenoble	Régie communale à personnalité morale et autonomie financière – gestion publique (régie) = 160 000 hab (Grenoble) + 15 000 hab (Sassenage + Varcès)	Président régie des Eaux de Grenoble	Entretien réalisé avant la transformation de la Régie des Eaux de Grenoble en Société Publique Locale. Entretien avec président apparenté PS	09 octobre 2013
37) Service d'eau de Saint-Martin-d'Hères	Gestion publique communale (distribution). Adhérent au SIERG pour production. Saint-Martin-d'Hères = 38 000 hab	Responsable service d'eau	La régie communale a été absorbée au sein de la régie métropolitaine au 1 ^{er} janvier 2015	19 novembre 2013
38) Département de l'Isère		Chef de service + adjointe au chef de service et coordinatrice du pôle « eau » Direction de l'Aménagement des Territoires Service aménagement et eau – Pôle « Eau »	Entretien exploratoire réalisé pour mieux appréhender le rôle du Département de l'Isère dans la politique de l'eau	19 décembre 2013
39) SIERG	Syndicat de production de type urbain (33 communes) – gestion publique = 210 000 hab	Directeur	Relations de proximité professionnelle avec l'enquête. Cet entretien a été conduit auprès du deuxième directeur du SIERG en exercice à compter de septembre 2013. Le SIERG a été réduit à 7 communes avec le passage en Métropole.	03 janvier 2014
40) FRAPNA	Réseau régional des associations pour l'environnement	Salariée	Entretien réalisé à titre exploratoire pour mieux appréhender le rôle des associations	16 janvier 2014

			environnementales dans la gouvernance métropolitaine de l'eau	
41) FRAPNA	Réseau régional des associations pour l'environnement	Bénévoles	Entretien réalisé à titre exploratoire pour mieux appréhender le rôle des associations environnementales dans la gouvernance métropolitaine de l'eau	23 janvier 2014 + 18 février 2014
42) SMG 35	Syndicat mixte de gestion de l'approvisionnement en eau potable de l'Ille-et-Vilaine	Directeur	Entretien réalisé à titre comparatif afin d'appréhender l'organisation de la gestion de l'eau à l'échelle de Rennes-Métropole	27 janvier 2014
43) Ville de Rennes et Département d'Ille-et-Vilaine		Élu à l'eau Chargé des questions d'eau, de biodiversité et de gestion des barrages – Conseil municipal – Conseiller général président du SMPBR	Entretien réalisé à titre comparatif afin d'appréhender l'organisation de la gestion de l'eau à l'échelle de Rennes-Métropole	28 janvier 2014
44) Service d'eau de Saint-Jacques de la Lande		Adjoint à l'eau	Entretien réalisé à titre comparatif afin d'appréhender l'organisation de la gestion de l'eau à l'échelle de Rennes-Métropole	28 janvier 2014
45) SMPBR	Syndicat mixte de gestion de Production d'Eau Potable du Bassin Rennais	Directeur adjoint	Entretien réalisé à titre comparatif afin d'appréhender l'organisation de la gestion de l'eau à l'échelle de Rennes-Métropole	30 janvier 2014
46) Eau de Grenoble	Régie communale à personnalité morale et autonomie financière – gestion publique (régie) = 160 000 hab (Grenoble) + 15 000 hab (Sassenage + Varcès)	Elu à l'eau	Entretien réalisé après la transformation de la Régie des Eaux de Grenoble en Société Publique Locale. Entretien réalisé auprès du nouveau président EELV de la SPL	10 juillet 2014
47) Eau de Grenoble	Régie communale à personnalité morale et autonomie financière – gestion publique (régie) = 160 000 hab (Grenoble) + 15 000 hab (Sassenage + Varcès)	Directeur général adjoint	Entretien réalisé après la transformation de la Régie des Eaux de Grenoble en Société Publique Locale.	15 juillet 2014
48) SIERG	Syndicat de production de type urbain (33 communes) - gestion publique = 210 000 hab	Président	Entretien réalisé auprès du nouveau président du SIERG (à compter de janvier 2014) et maire de Gières	16 juillet 2014

49) Commune de Landerneau/Communauté de communes du Pays de Landerneau Daoulas		Maire de Landerneau, adhérent au SIDEPE, actionnaire de la SPL Eau du Ponant	Entretien réalisé à titre comparatif afin d'appréhender l'organisation de la gestion de l'eau à l'échelle de Brest-Métropole	1 ^{er} septembre 2014
50) Commune de Brest/Communauté Urbaine de Brest		Conseiller municipal et communautaire, représentant la ville de Brest au sein de la SPL Eau du Ponant	Entretien réalisé à titre comparatif afin d'appréhender l'organisation de la gestion de l'eau à l'échelle de Brest-Métropole	01 septembre 2014
51) Commune de Trémaouezan		Maire de Trémaouezan, Président du SIDEPE, actionnaire à la SPL Eau du Ponant	Entretien réalisé à titre comparatif afin d'appréhender l'organisation de la gestion de l'eau à l'échelle de Brest-Métropole	30 septembre 2014
52) Eau et Rivières de Bretagne		Militant associatif Association Eau et Rivières, censeur au sein de la SPL Eau du Ponant	Entretien réalisé à titre comparatif afin d'appréhender l'organisation de la gestion de l'eau à l'échelle de Brest-Métropole	1 ^{er} octobre 2014
53) SPL Eau du Ponant		Directeur + président de la SPL Eau du Ponant	Entretien réalisé à titre comparatif afin d'appréhender l'organisation de la gestion de l'eau à l'échelle de Brest-Métropole	29 octobre 2014
54) Direction des Territoires de l'Isère		Responsable service Gestion des Services Publics	Entretien réalisé afin de mieux appréhender le rôle historique des services de l'État dans la définition de la relation à l'utilisateur	17 mars 2015
55) Direction des Territoires de l'Isère		Chargé de mission Gestion des Services Publics Responsable Départemental SISPEA	Entretien réalisé afin de mieux appréhender les missions des services départementaux de l'État concernant les Indicateurs de Performance	21 avril 2015
56) Observateur politique		Militant écologiste Ex élu à la ville de Grenoble	A participé à la dénonciation de l'affaire Carignon ayant conduit à la remunicipalisation du service des eaux de Grenoble	16 juillet 2015
57) ASA Bréduire Chatelard	Gestion communautaire ASA = 100 hab	Secrétaire ASA Bréduire Chatelard	/	23 novembre 2015

Résumé : La question des résistances à la mise en œuvre des programmes d'action publique de l'État fait partie des questions de recherche peu étudiées. L'idée défendue tout au long de la thèse est que la notion de résistance territorialisée permet d'explicitier les logiques qui guident la mise en œuvre des programmes d'action publique. Notre analyse prend pour étude l'appropriation locale des réformes de modernisation des services d'eau potable. Ces réformes d'inspiration néolibérale apparues dans les années 1980 font l'objet de bilans intermédiaires mitigés et de critiques concernant leur efficacité. Le cas d'étude retenu est celui de l'agglomération grenobloise. Notre travail repose sur une enquête de terrain menée pendant cinq ans dans le cadre de notre activité salariée auprès d'une cinquantaine de services d'eau potable. Notre thèse s'articule en deux parties et quatre chapitres. La première partie s'intéresse au contenu des réformes de modernisation et aux résistances territorialisées qu'elles engendrent. La seconde partie propose d'approfondir la compréhension des résistances territorialisées en appréhendant le service d'eau comme un système territorial complexe qui s'oppose à la logique des réformes. Le premier chapitre de la thèse analyse les réformes de modernisation. D'une part, nous expliquons l'origine et le contenu des réformes et, d'autre part, nous proposons une méthode prospective d'aide à la décision permettant d'évaluer leurs effets économiques et sociaux sur les services d'eau. Le deuxième chapitre rend compte de l'application de deux réformes, mesure l'ampleur des résistances et les qualifie. La première réforme étudiée concerne la création d'indicateurs de performance des services d'eau potable. La seconde consiste en la transformation de l'utilisateur du service d'eau en consommateur. Notre étude montre que les résistances sont nombreuses et variées et produisent des défaillances dans la gouvernance du secteur. Le troisième chapitre présente une analyse historique qui restitue le processus de construction territorialisée des services d'eau potable dans l'agglomération grenobloise. Nous mettons en lumière le rôle déterminant des facteurs territoriaux et nous montrons qu'historiquement, pour ce qui est de la régulation, l'Etat n'a été qu'un acteur parmi d'autres peu capable de contraindre formellement l'action des services d'eau. Enfin, la solution proposée par l'État pour répondre aux problèmes de modernisation est analysée et critiquée dans le quatrième chapitre. Cette solution consiste à transférer la compétence eau potable aux Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. La thèse met en évidence que cette solution peut aboutir à des résistances territoriales fortes au sein des services d'eau pouvant faire échec à la mise en place d'une gestion unifiée de l'eau à l'échelon intercommunal. Cependant, nous montrons que paradoxalement les résistances territoriales peuvent être génératrices de processus d'innovation sociale sans être nécessairement incompatibles avec certains objectifs des réformes de modernisation. Dans ces cas, des modèles de gestion de l'eau *ad hoc* peuvent émerger et se révéler particulièrement adaptés aux enjeux contemporains. Ces résultats de recherche nous conduisent à défendre l'intérêt d'une évolution de l'action publique hydrique vers des politiques territoriales pluralistes.

Mots clés : service public, service d'eau potable, résistance, politiques publiques, modernisation, territoire, intercommunalité, régulation, indicateurs de performance, droit de la consommation, réforme territoriale, néolibéralisme, innovation sociale, Brest, Rennes, Grenoble, agglomération grenobloise.

Title : The territorialized resistances to the reforms of modernization of the water services. The case of the urban area of Grenoble.

Abstract : The subject of resistances to the implementation of State public action programs is a topic that has been seldom studied. The idea defended throughout this thesis is that the notion of territorialized resistance makes it possible to clarify the logic guiding the implementation of programs of public action. Our analysis examines the local appropriation of reforms of modernization in drinking water services. These reforms, influenced by neo-liberalism, appeared in the 1980s and have been met with mixed reviews and criticisms as to their effectiveness. The case study we have chosen here is the Grenoble agglomeration. Our work is based on field surveys carried out during five years of salaried activity around roughly fifty drinking water services. Our thesis is divided into two parts and four chapters. The first part focuses on the content of modernization reforms and the territorialized resistances that they create. The second part aims to deepen the understanding of territorialized resistances by perceiving the service of water as a complex territorial system that resists the logic of reforms. Our first chapter analyzes the modernization reforms. We explain the origin and the content of the reforms and also propose a method of informing decisions that would enable assessment of their economic and social effects on water services. The second chapter focuses on the application of two reforms, measuring the scope of resistances to them and examining their character. The first reform studied concerns the creation of performance indicators for drinking water services. The second reform consists of the transformation of water users into consumers. Our study demonstrates that the resistances are multiple and varied, and that they produce lapses in the governance of the sector. The third chapter presents a historical analysis that retraces the process of territorialized construction of drinking water services in the Greater Grenoble area. We highlight the determinative role of territorial factors. We also show that, historically, in terms of regulation, the state has only been one actor among others and that it has little capacity to formally constrain the action of water services. Finally, the fourth chapter analyzes and criticizes the solution that the State has proposed to respond to problems of modernization. That solution involves transferring the obligation to provide potable water to the Public Institutions of Inter-municipal Cooperation (EPCI). The thesis demonstrates that this solution may lead to strong territorial resistances within water services, with the potential to cause a failure to establish unified management of water at the supra-municipal level. However, we show that paradoxically, territorial resistances can also generate processes of social innovation that are not necessarily incompatible with the objectives of modernization reforms. In these cases, *ad hoc* models for the management of water can emerge that are particularly suited to contemporary challenges. The results of this research lead us to advocate the evolution of public water action towards pluralist territorial policies.

Keywords : public service, water utility, resistance, public policy, modernisation, territory, inter-communal co-operation, regulation, environmental performance indicators, consumer law, territorial reform, neoliberalism, social innovation, Brest, Rennes, Grenoble, Grenoble area.