

LES ETUDES DU
CIRIEC

France

Collection

Economie collective & territoires

**Thème 3 – Eau et énergie :
hautes tensions territoriales**



Editions du CIRIEC-France

Études du CIRIEC-France

Collection économie collective et territoires

**Thème 3 – Eau et énergie :
hautes tensions territoriales**

Avril 2023

ECONOMIE COLLECTIVE ET TERRITOIRES

Préambule

Le monde traverse une période de profonde et rapide transformation qui s'avère encore plus aiguë sous l'effet des diverses transitions (économique, sociale, écologique). A l'horizon se profilent de nouveaux ordres mondiaux avec des approches et des conséquences bien différentes en réponse aux principaux problèmes du 21ème siècle que sont la pauvreté, la détérioration de l'environnement, la transformation du travail et l'affaiblissement de la démocratie politique et économique. Face à ces enjeux, les modèles économiques tournés vers l'intérêt général et la satisfaction des besoins réels des individus, qu'ils relèvent de la sphère publique ou de l'économie sociale et solidaire, doivent servir de piliers à un nouveau développement socialement responsable et durable, et apporter des réponses satisfaisantes aux besoins essentiels des populations. S'inscrivant dans cette démarche, et conformément à sa vocation d'origine, le CIRIEC-France entend apporter sa contribution scientifique et pratique à la recherche des modèles économiques qui servent l'intérêt collectif, raison pour laquelle il s'est engagé dans une vaste étude sur le thème « économie collective et territoires ». Cette étude fera *in fine* l'objet d'un ouvrage élaboré à partir des constats de terrain effectués par des responsables d'organisations, des experts et des universitaires. Elle s'appuie sur des concepts prédéfinis :

Economie collective : l'ensemble des pratiques de production et de services ayant pour raison d'être la satisfaction des besoins fondamentaux (ou essentiels) des personnes. Sont englobées dans cette définition les activités fondées sur des missions de service public, les activités relevant de l'ESS, les activités menées dans le cadre des « communs » ou « biens communs ».

Territoires : la zone géographique de populations où se rencontrent des besoins sociaux et des moyens d'y répondre. Cette zone ne correspond pas nécessairement à une circonscription administrative. Elle est variable selon les secteurs : santé, éducation, mobilité... Ce peut être un quartier, une banlieue, un pays, un bassin de vie ou d'emploi dans lequel les parties prenantes dépendent d'un même ensemble de fonctions économiques ou de services. C'est le lieu de déploiement des stratégies, en liaison avec toutes les parties prenantes de pouvoir et d'échange qui contribuent à sa mise en œuvre.

L'étude est organisée en **thèmes sectoriels** : mobilité, santé, éducation, logement, eau et énergie, care, finances, travail - emploi et développement économique, ...et en thèmes transversaux : développement durable, bénévolat et volontariat, impact des entreprises publiques nationales et internationales, lien social et technologies. Mais pour chaque thème ont été mesurés les besoins exprimés et les réponses à apporter en les mettant en relation les uns avec les autres, dans une approche globale correspondant à la vie dans les territoires. La prise en compte des interactions entre ces thèmes peut être source de développement plus harmonieux et de réponses mieux construites.

Le présent dossier est consacré au thème de l'eau et l'énergie : hautes tensions territoriales.

Alain ARNAUD

Jean-Louis CABRESPINES

Président

Délégué général

SOMMAIRE

- **Introduction**.....p. 1
- L'eau et l'énergie à la croisée des territoires**
Pierre Baubyp. 3
- **L'eau et l'énergie dans le territoire grenoblois**
Amélie Artis, Pierre Baubyp. 17
- **L'initiative de Nouvelle Économie Sociale d'Enercoop : la force de
rappel territoriale en question**
Remi Maitrep. 31
- **Restituer la trajectoire historique de l'alimentation en eau des
Grenoblois : une valse à trois temps avec l'industrie**
Antoine Brochetp. 37
- **Vers une gestion territoriale de l'eau ?**
Bernard Pecqueurp. 47

INTRODUCTION

Les services d'eau et d'énergie sont nés en lien direct avec les territoires, compte tenu de leurs caractéristiques géographiques, humains, sociaux, environnementaux, pour répondre à des besoins vitaux des populations.

Dans les deux cas, ils ont fait l'objet de références soit à des « communs », soit à des « services publics », manifestant leur caractère essentiel.

Ils ont donné lieu à des formes diversifiées d'économie collective, qu'il s'agisse de services administratifs, d'entreprises locales – publiques ou d'économie sociale, d'entreprises nationales, de délégations à des initiatives privées.

Cette diversité de formes d'organisation a toujours relevé d'une relation étroite d'une part avec chacun des territoires et d'autre part en référence aux modes d'organisation de chaque collectivité humaine concernée.

Le processus de construction européenne a eu des effets différenciés dans chacun de ces deux secteurs, mais cette dimension est devenue incontournable.

L'actualité récente – sécheresse et effets du réchauffement climatique, crise gazière et menaces sur la continuité de l'approvisionnement énergétique - a souligné la nécessité de redéfinir les rapports aux territoires.

Pour éclairer ces enjeux, sans prétendre à l'exhaustivité, nous présentons dans ce document les résultats des travaux que nous avons conduits depuis 18 mois :

- Une analyse comparée des mutations des deux secteurs : eau et énergie, hautes tensions territoriales ;
- Une étude de cas que nous avons menée : l'eau et l'énergie dans le territoire grenoblois ;
- Une présentation de l'émergence et des orientations d'un nouvel acteur de l'économie sociale et solidaire dans le domaine de l'énergie, ENERCOOP ;
- Une étude restituant la trajectoire historique de l'alimentation en eau des Grenoblois. Une valse à trois temps avec l'industrie ;
- Des propositions vers une gestion territoriale de l'eau.

L'histoire de la gestion de l'eau et de l'énergie atteste de la diversité des formes possibles, entre gestion publique, gestion collective et coopérative et gestion privée lucrative. En fonction des situations et des besoins, elles ont été des succès ou des échecs. La nature même de l'eau et de l'énergie, indispensables à la vie humaine mais paradoxalement inégalement réparties, cristallise la pertinence d'une gestion collective.

Les logiques des acteurs qui participent à la régulation de ces secteurs sont parfois contradictoires. Entre le niveau européen, national, métropolitain ou de bassin, les perspectives peuvent diverger.

L'actualité récente - explosion des prix de l'énergie, sécheresse - rappelle les interactions entre l'activité humaine et l'environnement ; l'eau et l'énergie sont au cœur des nécessaires transitions climatiques et énergétiques qui impliquent de conjuguer proximité, soutenabilité à long terme et gestion démocratique.

Nous espérons que les éléments rassemblés dans cette étude permettront de développer la réflexion collective de tous les acteurs et parties prenantes pour relever les défis posés à l'économie collective - dans toutes ses composantes – pour répondre aux besoins de chaque habitant et de chaque territoire.

Amélie Artis et Pierre Bauby, coordinateurs du cahier thématique

Eau et énergie sont indispensables à la vie. Mais les ressources en eau et énergie sont très inégalement réparties selon les territoires et relèvent de fortes tensions entre abondance et rareté, dont l'année 2022 souligne encore plus l'ampleur et l'accentuation.

1. Des caractères et des rapports différents au(x) territoire(s)

L'eau doit être traitée (si nécessaire), transportée et distribuée par des réseaux ; elle ne disparaît pas dans sa consommation, mais s'inscrit dans un « grand cycle de l'eau ». Dans la presque totalité des cas, la gestion de la ressource, les réseaux, l'assainissement de l'eau sont localement territorialisés – l'eau se transporte rarement à longue distance -, même si les bassins hydrauliques et le grand cycle de l'eau se font à des échelles beaucoup plus larges.

L'énergie, par contre, doit être « produite » - transformée par rapport aux énergies primaires -, transportée et distribuée (souvent par des réseaux) ; elle est consommée et se transforme.

La « production » d'énergie est aujourd'hui largement déterritorialisée alors que la distribution et la consommation sont territorialisées. Progressivement se sont développés des interconnexions et des échanges, qui aujourd'hui sont à l'échelle du continent européen. Les réseaux physiques de transport et de distribution d'énergie, les réseaux physiques de transport et de distribution, ainsi que de collecte et de traitement des eaux usées sont des « monopoles naturels » (cf. RTE, ENEDIS pour l'électricité). Les énergies renouvelables sont quant à elles produites et consommées localement, favorisant des circuits courts et participant au développement des territoires.

Des modes de gestion contrastés

Concernant l'eau comme l'énergie, leurs gestions reposent sur plusieurs actions (réguler, contrôler, orienter, planifier) au niveau des infrastructures, des réseaux et de la distribution. Elles sont soit faites en gestion directe ou par délégation à des acteurs privés lucratifs, coopératifs ou d'économie mixte.

Pour l'eau et l'assainissement, les autorités organisatrices ont le libre choix entre gestion directe ou déléguée. Quel que soit le choix opéré, l'autorité publique responsable est propriétaire des infrastructures ; définit le « cahier des charges », les objectifs, les missions et les tarifs ; doit « réguler » et contrôler.

Dans l'énergie, la maille technico-économique d'opération est de plus en plus en tension entre d'un côté la territorialisation, de l'autre des interconnexions régionales, nationales et européenne. Le phénomène est différent par l'eau, puisqu'elle se transporte rarement à longue distance.

¹ Docteur de l'IEP de Paris, spécialiste de l'action publique et des services publics en France et en Europe, expert auprès du Parlement européen et du Comité économique et social européen sur mes Services d'intérêt général, membre du Conseil d'orientation du CIRIEC, président de RAP (Reconstruire l'action publique) ; auteur en particulier de : *Le XXI^{ème} siècle des Lumières*, Editions du Croquant, 2023 ; *Service public, services publics*, La Documentation Française, Paris, 2^{ème} éd. 2016 ; *L'eupéanisation des services publics*, Presses de SciencesPo, Paris, 2011 ; *Reconstruire l'action publique*, Syros, 1998.

Mais dans les deux cas, des asymétries d'informations et d'expertises se développent dans des domaines de plus en plus complexes techniquement, créant des déséquilibres entre autorités publiques organisatrices et opérateurs (publics, privés ou d'économie sociale).

Dans les deux secteurs les modes de gestion de l'eau comme de l'énergie sont des enjeux politiques avec des stratégies de remunicipalisation ou republicisation, mais aussi de nouvelles délégations. La remunicipalisation de l'eau à Paris a fait l'objet de travaux². Pour, l'Union européenne, la propriété des opérateurs est « juridiquement neutre » .

En même temps, ces nouvelles configurations dans la gestion s'accompagnent de l'émergence de nouveaux acteurs, en particulier coopératifs, comme cela existait par le passé en France (Artis, 2017)³. Se développent alors dans l'énergie des initiatives locales et/ou d'économie sociale comme Enercoop, le premier « fournisseur d'électricité verte » coopératif.

Des missions de service public

Ressources particulières, l'eau et l'énergie relèvent de cadres législatifs et réglementaires dédiés. En France, elles s'inscrivent dans la catégorie des services publics, au plan de l'Union européenne des services d'intérêt général.

Pour l'eau, l'organisation a d'abord été depuis la Révolution de la responsabilité des Communes, avec l'extrême diversité de celles-ci ; des syndicats inter-communaux ont ensuite été créés ; la Loi NOTRE confie progressivement la compétence aux EPCI à fiscalité propre.

L'électricité et le gaz ont d'abord été des services publics locaux avec encadrement par l'Etat. Avec la nationalisation de 1946, ils sont devenus des services publics nationaux (Préambule de la Constitution), à la différence des entreprises locales de distribution, qui continuent à relever de l'autonomie locale ; l'ouverture progressive à la concurrence des années 2000 dans le cadre de l'Union européenne s'est accompagnée de la mise en cause du caractère de service public national du gaz, tout en garantissant les entreprises locales de distribution.

Les règles communes co-décidées au niveau européen ont des logiques différentes

Pour l'électricité et le gaz, les objectifs de création d'un marché intérieur européen et de libre circulation ont conduit à la séparation des réseaux (qui restent des monopoles naturels) et d'une part la production, d'autre part la commercialisation qui relèvent des logiques de concurrence. ; des missions de service public peuvent être décidées par les Etats membres. Le principe de subsidiarité renvoie aux Etats membres le contenu des obligations de service public et de choix des modes de gestion.

Pour l'eau et l'assainissement, les bases juridiques de l'eupéanisation ont été et restent celles de la protection de la santé publique et de l'environnement (il n'y a pas de marché intérieur), même si des politiques européennes de « modernisation » comportent des logiques de libéralisation.

² Pierre Bauby et Mihaela Maria Similie, *La remunicipalisation de l'eau à Paris – Etude de cas*, Working Paper CIRIEC 2013/02.

³ Amélie Artis, *Coopération, gouvernance, territoires et transition énergétique. Coopération, gouvernance, territoires et transition énergétique*, 1-154 - 2017.

Quelles « autorités organisatrices » ?

Le concept d'« autorités organisatrices », développé au départ au plan européen dans le domaine des transports, apparaît pertinent. Elles ne doivent pas monopoliser les pouvoirs et moyens, mais être responsables de l'organisation de la participation de tous les « utilisateurs » (gouvernance pluri-acteurs) et des différents niveaux concernés (gouvernance multi-niveaux) et endosser la responsabilité des choix. Aujourd'hui, avec les reconfigurations publiques ou privées de gestion de l'eau et l'énergie et la volonté d'une gestion de proximité, les rôles des autorités organisatrices sont discutés.

2. L'eau, service local territorialisé

Lorsque les populations se sont sédentarisées, cela a toujours été à proximité de ressources en eau. Les rapports à l'eau ont toujours été au cœur de toutes les formes d'organisation sociétale. Il suffit d'évoquer les aqueducs romains ou les réseaux d'assainissement de Pompéi.

La Révolution française confie en 1790 aux Communes (héritières des paroisses de l'Ancien régime) la responsabilité – on pourrait dire aujourd'hui la compétence – de l'approvisionnement en eau des populations.

Elles l'ont fait avec des fontaines publiques, puis en contrôlant les porteurs d'eau dans les villes, soit elles-mêmes, soit en s'associant avec des Communes voisines, en particulier du fait des investissements nécessaires à la réalisation des réseaux et ouvrages (création des « syndicats »).

Des syndicats intercommunaux se développent selon les situations, l'accès à la ressource, les souhaits des élus, allant jusqu'à la maille départementale (Orne, Manche, Charente-Maritime, Lot-et-Garonne, Morbihan, Landes) et même au-delà dans le cas de l'Île-de-France (SEDIF).

Le développement des premiers réseaux de distribution des réseaux d'eau dans la seconde moitié du XIX^{ème} siècle pose la question de leur financement, par exemple en faisant payer l'eau aux usagers. Mais cette solution se heurte à un autre acquis de la Révolution : le principe de liberté recouvre non seulement les libertés individuelles et civiques, mais aussi la liberté du commerce et de l'industrie ; il est alors interdit aux Communes d'avoir une activité économique ou commerciale, car elles étaient suspectes d'entraver la liberté du commerce ; elles n'avaient pas le droit de faire payer les usagers.

Pour surmonter l'obstacle, certaines Communes délèguent la construction des réseaux et des services afférents à des entrepreneurs privés ; c'est l'origine de ce qui fut longtemps une exception française, la délégation de service public (DSP), avec la naissance de la Générale des eaux (1853), de la Lyonnaise des eaux et de l'éclairage (1880). D'autres ne délégueront que les activités de relève, de facturation et d'encaissement, comme la Ville de Paris.

La réglementation est modifiée au début du XX^{ème} siècle, lorsque le Conseil d'Etat autorise les activités économiques des Communes en cas de carence ou au moins insuffisance de l'initiative privée et pour répondre à un intérêt public local⁴.

⁴ Il faut ici souligner un paradoxe : alors qu'en 2006, le Conseil d'Etat français a ouvert le champ des raisons pouvant justifier les activités des autorités publiques sur un marché elles doivent « justifier d'un intérêt public, lequel peut résulter notamment de la carence de l'initiative privée, non seulement au cas où il existe une défaillance de l'initiative privée », la Commission européenne (Direction générale Concurrence) a restreint dans certaines lignes directrices sectorielles (télécommunications en particulier) l'intervention directe des autorités publiques au fait que soit prouvée la défaillance du marché, ce qui a conduit

Ainsi la Compagnie générale des Eaux et la Lyonnaise des Eaux ont leurs origines dans les services d'approvisionnement en eau potable et de traitement des eaux usées du XIXème siècle (la Compagnie Générale des Eaux en 1853 et la Société Lyonnaise des Eaux et de l'Eclairage en 1880).

Au tournant du XXème siècle, le Conseil d'Etat reconnaît aux Communes le droit d'avoir certaines activités économiques, à condition qu'il y ait défaillance avérée de l'initiative privée. Alors que la construction de réseaux d'adduction en eau se développe, on assiste à un essor des initiatives municipales fondées sur la responsabilité publique. Progressivement, dans la première moitié du XXIème siècle, un relatif équilibre s'est établi entre gestion publique et gestion privée.

*

Progressivement, en particulier depuis les années 1960, un mouvement de délégation des missions de service public d'eau et d'assainissement à des entreprises privées s'est développé.

Ce mouvement tient à la conjonction de plusieurs facteurs. D'abord, la production et la distribution de l'eau exigent des traitements de plus en plus importants pour satisfaire aux règles de santé publique et à des normes de qualité de plus en plus contraignantes ; le traitement des eaux usées (assainissement) s'est développé avec l'installation de stations d'épuration de plus en plus performantes. Un nombre croissant de communes a rencontré des difficultés à avoir elles-mêmes les compétences et la technicité accrue requises. La gestion déléguée offre la possibilité d'une intégration de la conception, de la réalisation et de la maintenance d'une infrastructure ou d'un service.

La gestion déléguée permet, en situations de contraintes budgétaires, de faire appel à des investissements privés, sans être obligé de procéder à une « privatisation totale », car l'infrastructure reste la propriété de la municipalité (par opposition à la réforme introduite en Angleterre, qui a réalisé la privatisation complète des entreprises régionales). Elle permet également l'introduction d'une logique d'entreprise afin de remplacer la gestion administrative et ainsi d'encourager l'efficacité dans la gestion.

En outre, les exigences de qualité de l'eau et de l'assainissement conduisent généralement à l'augmentation des coûts du service et, malgré l'augmentation de la productivité, à une tendance d'augmentation des prix pour les consommateurs. Les contrats de délégation évitent aux élus de prendre la responsabilité de la hausse de prix de l'eau et, plus généralement, du coût et de la responsabilité de la gestion du service. La gestion déléguée est censée réunir les avantages d'un monopole (le délégataire a un monopole pendant la durée du contrat) et ceux de la concurrence (car les règles de la concurrence doivent être respectées à chaque renouvellement du contrat).

Cette conjonction de facteurs montre que la gestion déléguée a su apporter des réponses aux enjeux en matière d'innovation et de qualité technique, de souplesse de gestion, d'économies d'échelle, etc.

Mais il faut également noter parmi les facteurs expliquant le succès de ce mode de gestion que, jusqu'aux années 1990, la gestion déléguée a été utilisée en France pendant un certain nombre d'années comme un important moyen de financement des activités politiques et des campagnes électorales en l'absence d'un financement public, ce qui a encouragé dans certains cas le développement des pratiques de

la Cour de Justice de l'UE à affirmer dans trois jugements que c'était un « prérequis à l'existence d'un Service d'intérêt économique général ».

corruption et a conduit à l'adoption de la loi Sapin relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques votée le 29 janvier 1993.

La France est le seul pays européen où la gestion déléguée à des compagnies privées a une telle importance. Le marché de l'eau en France est marqué depuis les années 1960 par l'existence d'un oligopole de deux grands groupes, qui sont les leaders mondiaux du secteur (Véolia-Générale des Eaux, Suez-Lyonnaise des Eaux). Avec les développements technologiques et la diversification des besoins, ils ont développé des mouvements d'intégration verticale et horizontale et des stratégies d'internationalisation ; ce sont deux grands groupes multiservices, présents avec différentes entreprises du groupe à chaque étape du processus de production et de distribution de l'eau et de l'assainissement : recherche, commercialisation, exploitation des usines, construction d'infrastructure, activités liées à l'usage de l'eau (traitement des eaux industrielles, usées, etc.).

Les questions de l'eau sont de plus en plus appréhendées au niveau des « bassins », ce qui a amené à la création de six Agences de bassin en 1964, même si leurs objectifs et moyens sont restés limités.

Il convient en effet de distinguer ce que l'on appelle « petit cycle de l'eau » et « grand cycle de l'eau ». Le « petit cycle de l'eau », désigne le parcours que l'eau emprunte du point de captage dans la rivière ou la nappe d'eau souterraine jusqu'à son rejet dans le milieu naturel. Il comprend le circuit de l'eau potable et celui du traitement des eaux usées. Il comporte prélèvement d'eau brute, potabilisation de l'eau, stockage de l'eau potable, distribution de l'eau potable, collecte des eaux usées, traitement des eaux usées (assainissement) et rejet au milieu naturel. Il est donc territorialisé. Le grand cycle de l'eau (« cycle naturel ») tient au fait que l'eau circule sans arrêt sur la Terre. Elle s'évapore des océans et y revient sous forme de pluie. Le soleil fait s'évaporer l'eau des rivières, des lacs, des mers, des océans en de fines gouttelettes. En se regroupant, elles forment des nuages qui, poussés par le vent, rencontrent des masses d'air froid et donnent naissance à la pluie. L'eau de pluie s'infiltré dans le sol et rejoint les nappes phréatiques, les sources, les rivières, les fleuves, pour recommencer sans fin le même voyage.

*

Les différentes étapes de décentralisation depuis 1981 ne mettront pas en cause la compétence des communes ou de leurs regroupements volontaires.

En même temps, depuis le milieu des années 1980, une série de mises en cause du système français est intervenue, qu'elles proviennent de municipalités ou du développement de mouvement d'usagers mécontents en particulier des augmentations des prix.

Le système eau-assainissement est resté confronté en France à l'existence de déséquilibres structurels : une structure de l'industrie, marquée par l'existence d'un oligopole, qui réduit les possibilités de concurrence ; la faible capacité régulatrice due à l'éparpillement des autorités organisatrices (35.000 communes, 15.000 services), amenant des dissymétries d'informations et de compétence ; la tradition de contrats succincts, explicitant mal les objectifs et les obligations de résultat, dotés de peu de mécanismes incitatifs et d'instruments de contrôle ; un manque de transparence, aussi bien dans le choix des entreprises (marchés de gré à gré, et, en cas d'appel d'offres, principe du choix *intuitu personae*) que dans le déroulement et la renégociation du

contrat ; un système de régulation très informel, basé sur la confiance plus que sur le contrat.

Des initiatives de remunicipalisations dans plusieurs territoires

Dans certains cas, des initiatives de remunicipalisation sont intervenues revenant à la gestion directe de l'eau et/ou de l'assainissement (Grenoble, Paris⁵, Nice, Lyon, Bordeaux...), même si on enregistre également de nouvelles délégations.

En parallèle, une série de réformes législatives et managériales sont intervenues à partir du début des années 1990. Elles ont donné davantage de moyens d'orientation, de contrôle et de régulation aux autorités organisatrices, qu'il s'agisse du renforcement de la concurrence, de l'amélioration de la transparence, du développement de mécanismes incitatifs ou de la création de moyens d'expertise à leur disposition, sans qu'il soit possible de faire totalement disparaître l'asymétrie structurelle d'informations et d'expertises (lois Sapin du 29 janvier 1993 « relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques » ; Barnier et Mazeaud du 2 février 1995 ; etc.).

Les nouvelles lois de décentralisation, en particulier MAPTAM du 27 janvier 2014 de « modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » et NOTRe du 7 août 2015 portant « nouvelle organisation territoriale de la République » vont venir révolutionner plus de 2 siècles de compétence communale.

C'est en effet un véritable séisme, puisque les objectifs avancés sont de simplifier le « mille feuilles territorial » et de rationaliser économiquement et technologiquement la gestion de l'eau. La loi NOTRe stipule le transfert obligatoire aux EPCI à fiscalité propre (communautés de communes et aux communautés d'agglomération) des compétences communales en matière d'eau et d'assainissement. On devrait ainsi passer d'environ 13 000 services publics d'eau en 2012 (dont 9 700 communes) à sans doute moins de 2 000, compte tenu de la taille de généralement de plus de 15 000 habitants des EPCI (seulement 277 EPCI-FP en 2012).

Ce mouvement est accentué par le phénomène général de métropolisation concentration d'hommes, d'activités et de valeurs dans un pôle urbain et restructuration de son territoire d'influence. La métropolisation entraîne une redéfinition des espaces au sein de la ville : les fonctions grandes consommatrices d'espace (loisirs, commerce, industries) sont rejetées dans les périphéries, alors que les centres-villes sont réservés à l'habitat favorisé (gentrification) et aux activités à forte valeur ajoutée. La métropolisation génère des fractures spatiales et sociales au sein de l'espace urbain, mais aussi entre l'espace urbain et la région périphérique plus ou moins sous influence métropolitaine.

Les tendances lourdes de déterritorialisation – facteurs technologiques (technicisations croissantes), économiques et financiers (importance des investissements à opérer), législatifs (loi NOTRE), de management et de gestion, ... - accentuent leurs effets, au point que se pose la question de la maille pertinente d'organisation et de gestion, comme de participation démocratique.

Ainsi, alors que les services de gestion de l'eau et d'électricité sont nés dans la commune de Grenoble et dans le champ de ses compétences, différentes logiques et dispositions législatives ou réglementaires ont amené le transfert des compétences de la commune à la Métropole grenobloise.

⁵ La remunicipalisation de l'eau à Paris – Etude de cas. Op. cit.

Cette « dé-territorialisation » des services d'eau suscite de réelles interrogations, voire des inquiétudes. Elle amène le développement d'une série de nouvelles tensions entre :

- cette nouvelle centralisation communautaire et la déconcentration communale,
- l'éloignement des usagers et utilisateurs et le besoin de proximité,
- une tendance à ce que l'EPCI développe une pratique d'exclusivité ou qu'il s'engage dans un pilotage multi-niveaux,
- le primat donné à la rationalisation technologique et économique et la prise en compte des spécificités de chaque territoire,
- une volonté d'uniformisation pour l'ensemble de son périmètre ou une démarche d'harmonisation respectant les histoires, traditions et la diversité des besoins,
- une centralisation de l'organisation et du management sur les seuls élus et techniciens ou des démarches reposant sur la participation démocratique de tous les acteurs,
- une unification des modes de gestion sur un modèle unique ou sur le maintien d'une pluralité de modes de gestion et le respect du libre choix par les acteurs de terrain.

L'eupéanisation, sources de nouvelles règles

En parallèle, un nouveau niveau d'organisation des services d'eau et d'assainissement s'est développé : l'Union européenne a adopté des règles nombreuses et précises.

Mais à la différence de celles qui ont été élaborées pour la poste, les télécom, le gaz ou l'électricité, elles ne relèvent pas de l'objectif de réalisation du marché intérieur, de l'introduction de règles de concurrence, de libéralisation.

Les institutions européennes ont pris en compte les spécificités du secteur :

- la compétence est dans presque tous les Etats membres du ressort des autorités publiques locales,
- la ressource est locale et généralement rare,
- elle se transporte rarement à longue distance,
- l'eau fait partie d'un cycle, ce qui implique de veiller particulièrement à l'assainissement pour avoir demain une ressource utilisable,
- les enjeux de sécurité et de sûreté sont considérables, etc.

Aussi, c'est sur la base des objectifs de santé publique et de protection de l'environnement que l'UE s'est saisie des enjeux de l'eau

Depuis 1973, elle a élaboré toute une série de directives, comportant des dizaines de normes ambitieuses de qualité que chacun des Etats membres doit transposer et respecter, jusqu'à la directive cadre de 2000.

Dans ces conditions, l'UE laisse libre choix aux Etats et aux collectivités infranationales de décider du mode de management et de gestion de l'eau. D'autant qu'elle est neutre en matière de propriété des entreprises (article 345 TFUE).

Traditionnellement, dans la quasi-totalité des EM, la gestion de l'eau était assurée par les autorités publiques elles-mêmes, avec deux exceptions : la France avec la gestion déléguée, du fait de l'héritage du XIXème siècle, puis l'Angleterre avec la privatisation totale de Margaret Thatcher des années 1980.

Des évolutions importantes se développent depuis une quinzaine d'années, en parallèle avec la montée des exigences en matière de critères et d'indicateurs de

qualité, des autorités publiques ayant recours aux compétences des grands opérateurs privés pour assumer leurs responsabilités.

Pour autant, la gestion publique reste aujourd'hui majoritaire dans l'UE et les délégations relèvent de démarches pragmatiques et non d'obligations juridiques. Dans certains cas, des phénomènes de réversibilité existent avec des retours à la gestion publique, pas seulement en France. Les recherches sur ces différents modes de gestion montrent qu'il n'y a pas de supériorité avérée et systématique d'un mode de gestion : il existe des régies publiques peu efficaces et des délégations qui améliorent le rapport qualité-coût. Mais il existe aussi le contraire.

3. Electricité : du service local à l'internationalisation

L'électricité s'est développée comme une source d'énergie décentralisée : un générateur pour un client. Apparaissent ensuite les premiers réseaux de distribution en particulier pour l'éclairage public : le foisonnement des usages réduit les coûts dans une situation de concurrence.

La supériorité du courant alternatif et un certain degré de standardisation émergent de la concurrence au début du siècle.

L'électricité n'est pas encore considérée comme un service public, même si certaines collectivités locales interviennent en raison de l'utilisation de leur domaine par les câbles ; mais elles laissent le plus souvent jouer l'initiative privée.

En 1906 une loi définit le régime de la concession de distribution publique : elle accorde à un entrepreneur le monopole de distribution moyennant l'obligation de respecter certaines règles sur le produit, le service à la clientèle et les tarifs. Le progrès technique porte sur les gains de productivité liés à la montée des tailles unitaires à la production et à la mise au point du transport à moyenne ou longue distance. Des systèmes production-transport-distribution se développent. Les sociétés d'électricité cherchent à constituer des zones de desserte. Une coopération entre elles se met en œuvre.

Les collectivités locales organisent l'occupation de leur territoire par des concessions de distribution sur longue période avec dans certains cas obligation de desserte et par rapport aux sites de production. Mais les clauses de fixation des tarifs sont diverses et l'Etat est amené à intervenir, en vertu du pouvoir qui lui appartient en tant que puissance publique, pour introduire une régulation fondée sur un partage équitable de la rente entre consommateurs, collectivités locales et concessionnaires.

L'électricité apparaît ainsi comme un service public local, dont la régulation implique un suivi de l'Etat, d'autant que les territoires des concessionnaires dépassent l'étendue des communes.

C'est l'émergence du système production-transport-distribution intégré. Les compagnies d'électricité se concentrent et les grandes se constituent en holdings disposant de systèmes production-transport-distribution sur de vastes zones.

La problématique du Service public s'applique à l'électricité, qui est perçue comme un « bien commun », un service collectif, dont tout le monde a besoin. L'électricité est associée à l'idée de progrès industriel, de progrès social. Elle occupe une place centrale dans les représentations et l'imaginaire social (« la fée électricité », « les soviets + l'électricité »). Elle devient un besoin de base, d'où l'obligation de fourniture et de desserte.

Dans les années 1920 et 1930, les compagnies d'électricité furent l'objet de nombreuses critiques et accusées de pratiquer des tarifs trop élevés, de ne pas suffisamment investir, de ne pas desservir les zones peu densément habitées. De la

concurrence a ainsi émergé la nécessité d'un contrôle et d'une régulation publics : des tarifs, pour qu'ils reflètent les coûts ; des décisions importantes, en particulier des investissements, afin de vérifier que l'entreprise minimise ses coûts en l'absence de régulation par le marché ; de l'entrée de nouveaux opérateurs dans le secteur, puisque l'optimum est d'avoir un monopole du réseau.

L'Etat intervient de plus en plus pour réguler cette concurrence oligopolistique caractérisée par un secteur concentré possédant des positions de monopole :

- - en 1928, élaboration d'un cahier des charges type pour les concessions de distribution ;
- - en 1935, les décrets-lois de Laval fixent les tarifs au niveau national et font un premier pas dans la péréquation ;
- - en 1938, l'Etat intervient dans la coordination des investissements de production et de transport pour exploiter le potentiel hydraulique (« programme des 3 milliards ») ;
- - en 1946, la nationalisation des entreprises privée crée EDF, à la fois comme résultante d'un processus historique et comme convergence entre caractéristiques technico-économiques et orientations politiques. La nationalisation est davantage un aboutissement qu'une rupture.

La nationalisation de l'énergie après-guerre

Ainsi v se met en place un « modèle EDF »⁶ qui reste pour l'essentiel stable pendant 50 ans.

La propriété publique de la quasi-totalité de la production et de la distribution d'électricité, décidée en 1946 dans le contexte de la Libération, du programme du CNR et de la reconstruction d'après-guerre, trouve son fondement dans ces caractéristiques. Elle est apparue d'autant plus justifiée à l'époque qu'il y avait à l'époque à engager des investissements lourds et à longue durée de vie, qu'il s'agit d'une industrie très capitalistique, qu'il y a nécessité d'une programmation à long terme. Les principes traditionnels du service public (égalité, continuité, adaptabilité) se sont traduits en obligation et continuité de fourniture sur l'ensemble du territoire, égalité de traitement des usagers et péréquation nationale des tarifs, éléments d'appréciation et critères de choix (recherche du moindre coût) que l'on ne retrouve pas dans la conduite des entreprises privées, en particulier par la prise en compte du long terme. Les années postérieures à la Libération seront marquées par l'élaboration d'une doctrine intégrée, rigoureuse, mathématisée, associant rationalité économique et justice sociale (taux d'actualisation permettant le choix et la planification des investissements à long terme, tarification au coût marginal, c'est-à-dire du dernier kWh produit pour satisfaire la demande).

La nationalisation a également reposé sur un compromis social fort et conflictuel instauré entre les dirigeants d'EDF et les responsables de la CGT (et du PCF). Il repose sur des convictions largement partagées : la confiance dans la science, la raison et le progrès (l'électricité est source de libération humaine, de progrès économique et social), l'identification à la Nation et à l'intérêt général, l'adhésion à la notion de service public, autant d'éléments qui apportèrent longtemps sa cohésion à l'établissement ; il s'est constitué autour de la reconstruction d'après-guerre, puis s'est maintenu face aux différents défis techniques que l'entreprise a eu à relever (en particulier le programme hydraulique, puis le programme nucléaire).

⁶ Michel Wieviorka et Sylvaine Trinh *Le modèle EDF*, 1989. Ed La Découverte

Un secteur fortement impacté par la construction européenne

A la différence du secteur eau-assainissement pour lequel le processus d'eupéanisation s'est mené sur la base de la protection de l'environnement et de la santé publique, le secteur électrique a été confronté à partir du milieu des années 1980 aux objectifs de libre circulation, d'intégration économique et de réalisation du marché intérieur.

Deux premières directives du Conseil relatives au transit d'électricité sur les grands réseaux (90/547 et 91/296) ont d'abord été adoptées à la demande de la France et au nom des objectifs de libre circulation, visant en particulier à empêcher l'Espagne de lui interdire d'exporter son électricité vers le Portugal.

Il faudra attendre juin 1996, dix ans après l'Acte unique, pour que le Conseil aboutisse à un compromis sur la base d'un accord franco-allemand et que soit adoptée la directive 96/92 du 19 décembre 1996, qui marque une première étape dans la réalisation du marché intérieur de l'électricité avec une ouverture minimale à la concurrence pour les gros consommateurs, l'accès des producteurs et des consommateurs aux réseaux qui restent des monopoles, la possibilité pour les États de définir des « obligations de service public » et une politique énergétique à long terme.

Les directives 2003/54 du 26 juin 2003 et 2009/72 du 13 juillet 2009 ont poursuivi le processus de libéralisation, avec l'ouverture progressive des marchés, sur la base du principe du libre choix de son fournisseur par chaque utilisateur, le réseau, qui reste un « monopole naturel », devant en permettre la réalisation.

Le traité de Lisbonne en vigueur depuis le 1^{er} décembre 2009 a introduit l'énergie comme nouvelle politique commune de l'Union européenne (titre XXI, art. 194 TFUE). Les objectifs, dans le cadre du fonctionnement du marché intérieur, de l'amélioration de l'environnement et de la solidarité entre les États membres, visent à la fois à assurer le fonctionnement du marché de l'énergie ; promouvoir l'efficacité énergétique, les économies d'énergie, le développement des énergies renouvelables ; promouvoir l'interconnexion des réseaux énergétiques. Les États membres conservent le droit de déterminer les conditions d'exploitation de leurs ressources énergétiques, de combiner leur recours aux différentes sources d'énergie et la structure générale de leur mix énergétique, tout comme le libre choix du statut – public, privé ou d'économie sociale – des opérateurs.

La logique d'eupéanisation du secteur électrique a été fondée dans les années 1990 sur la réalisation d'un marché intérieur concurrentiel, qualifié aujourd'hui de « marché paneuropéen », sans prendre en compte toutes ses spécificités : outre l'impossibilité de stocker l'électricité et l'existence d'un monopole naturel du transport, déjà évoquées, il existe des obstacles naturels aux échanges (îles, presque îles, pays éloignés) et des caractéristiques très différentes d'offres et de systèmes énergétiques, des dépendances plus ou moins accentuées en matière de sécurité d'approvisionnement ; plutôt qu'un marché intérieur unifié, existent des marchés régionaux, qui continueront à marquer longtemps la situation.

La logique d'ouverture progressive à la concurrence a amené les autorités françaises à inventer un système particulier prenant en compte l'importance de la production d'électricité d'origine nucléaire opérée par EDF. Il s'agit de l'« Accès régulé à l'énergie nucléaire historique » (ARENH), qui oblige EDF à vendre à ses concurrents

commercialisateurs une part de sa production à un prix pouvant être inférieur aux coûts⁷.

En même temps, le secteur électrique a fait l'objet d'intenses réorganisations : les principaux « opérateurs historiques », qui avaient une base nationale, ont européenisé leurs stratégies (exportations, prises de participations, rachats, fusions, etc.), qui a débouché sur la constitution d'un oligopole de quatre grands groupes européens dominant et structurant le marché européen au début des années 2010 (GDF Suez devenu ENGIE, EDF, EON, RWE), mais cette situation est mise en cause par les programmes – pour l'essentiel nationaux – de « transition énergétique ».

Les réflexions européennes des dernières années consistent à vouloir mener de front, d'une part, l'achèvement du marché intérieur, d'autre part, la définition et la mise en œuvre d'une politique énergétique commune visant à garantir la sécurité et la compétitivité d'approvisionnement, lutter contre le changement climatique et remplir les engagements COP, encourager l'innovation, développer une politique extérieure cohérente en la matière, autant d'objectifs qui ne peuvent être atteints par les seules logiques de marché.

Les nouveaux enjeux

La prise de conscience des enjeux environnementaux et du changement climatique, ainsi que les événements récents, climatiques hors références, crise énergétique amplifiée par la guerre en Ukraine, conduisent les institutions et organisations mondiales, régionales, nationales et locales à mettre sur l'agenda la question de la « transition énergétique ».

Pour analyser le secteur clé de l'électricité en Europe, il faut considérer dans toute leur ampleur, l'existence de véritables ruptures historiques⁸ : nous passons d'une croissance exponentielle de la consommation, des années 1950 aux années 1970, à une stabilité et même à des baisses ; les « modèles économiques » traditionnels des opérateurs électriciens sont partout sur la sellette. L'objectif des politiques énergétiques n'est plus tant de produire plus que d'améliorer l'efficacité énergétique ; aujourd'hui, les investissements les plus pertinents et les plus « rentables » visent les économies d'énergie, l'efficacité énergétique, qu'il s'agisse des logements et de tous les bâtiments, des transports ou des processus industriels.

Nous avons vécu pendant plus d'un siècle avec une logique technico-économique fortement structurante, celle des rendements croissants à la production d'électricité, amenant les électriciens à conduire une « course à la taille » ; aujourd'hui les énergies renouvelables deviennent compétitives...

Il était avéré, comme une « évidence » que pour l'essentiel l'électricité ne se stockait pas, ce qui imposait un équilibre permanent entre production et consommation, quels que soient les aléas ; les progrès technologiques amènent de fortes diminutions de coûts des batteries et conduisent à envisager le stockage comme solution aux fortes évolutions des consommations dans la journée et dans l'année.

Jusqu'ici l'« environnement » était appréhendé par les acteurs du secteur de l'énergie comme un « output », une « externalité » ; les enjeux environnementaux deviennent partout des « input » essentiels des politiques et stratégies énergétiques. C'est ainsi que la « décarbonisation » structure les choix et politiques énergétiques de chaque niveau territorial jusqu'aux conférences mondiales (COP).

⁷ Voir *Les autorités de régulation des services publics en France*, Cahier du CIRIEC France, n°1, 2019.

⁸ Pierre Bauby « La transition énergétique et les dix ruptures », *Revue de l'énergie*, n°637, mars-avril 2018.

Les pays européens ont disposé de ressources énergétiques « nationales » très différentes selon leurs caractéristiques géographiques et géologiques et selon les périodes historiques. Certains étaient structurellement exportateurs d'énergie, alors que d'autres devaient importer et faire face à des enjeux d'indépendance énergétique. Jusqu'en 2009, la construction européenne laissait en conséquence chacun des Etats membres conduire sa propre politique énergétique nationale ; aujourd'hui, tous les pays européens deviennent progressivement importateurs nets d'énergie. Cela a généré un nouvel intérêt commun aux Etats membres de l'UE, ce qui les a conduits à initier une « Union de l'énergie ».

Les initiatives européennes en matière d'énergie – en dehors de la CECA et d'Euratom - ont été fondées, des années 1990 aux années 2000, sur la réalisation des marchés intérieurs de l'électricité et du gaz, reposant sur des logiques de marché et de concurrence – cependant accompagnées de la définition d'obligations de service public ou, pour l'électricité, de service universel, dont l'essentiel repose sur des initiatives des Etats membres ; on constate que compte tenu des caractéristiques spécifiques de l'électricité il n'existe pas – et ne peut exister – de marché intérieur homogène et fluide, mais des marchés régionaux, ce qui conduit à reposer la question des objectifs et finalités de l'Union de l'énergie.

En même temps, le mode de fixation des tarifs de vente d'électricité en Europe a repris celui qui existait dans le cadre des monopoles nationaux préexistants, le coût du dernier kWh produit pour assurer l'équilibre offre-demande (« coût marginal »). Ce système conduit à de fortes fluctuations dès lors qu'existent des déséquilibres et incertitudes, comme cela a été le cas avec les conséquences de l'invasion de l'Ukraine. Il a amené une explosion de certains tarifs de vente et des fluctuations erratiques. Une profonde réforme du « marché intérieur de l'électricité » apparaît indispensable, développant le Protocole 26 annexé aux Traités sur les Services d'intérêt général : « un niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs ».

Dans la plupart des pays européens, on avait assisté à la mise en place d'un « modèle industriel » intégré de l'électricité – production, réseaux de transports et de distribution, commercialisation – le plus souvent centralisé, avec un opérateur public disposant d'un monopole ; aujourd'hui, on voit se développer des logiques de décentralisation et de territorialisation, en relation avec l'explosion des énergies renouvelables par nature territorialisées. Une tendance lourde structurante se développe reposant sur la volonté de maîtrise, d'autonomie, de réappropriation par les collectivités, d'auto-suffisance, de systèmes à énergie positive, avec le développement de politiques régionales, locales ou communautaires de l'énergie. ENEDIS souligne qu'on dénombre aujourd'hui en France près de 350 000 sites de production décentralisés.

Le « socle des droits sociaux » adopté à Goteborg le 17 novembre 2017 précise que « toute personne a le droit d'accéder à des services essentiels de qualité, y compris l'eau, l'assainissement, l'énergie, les transports, les services financiers et les communications numériques. Les personnes dans le besoin doivent bénéficier d'un soutien leur permettant d'accéder à ces services » ; ainsi se développe une nouvelle tension quant aux objectifs et au contenu de l'europanisation.

L'électricité s'est développée en « réseau » maillé et interconnecté, progressivement étendu à de larges territoires et intégrant le foisonnement des usages. On assiste à un double mouvement, d'une part d'extension géographique de la maille d'interconnexion, ce qui pose en Europe la question de son pilotage et de sa gouvernance qui ne peut rester de la seule compétence de chacun des Etat membre, d'autre part d'irruption sur le réseau d'électricité intermittente et d'initiatives très décentralisées. Cela conduit au besoin de redéfinir la fonction et l'organisation du réseau électrique pour faire converger les différents modes de production, les niveaux d'organisation – du local au continental - et les différents acteurs dans un contexte où l'électricité est amenée à être le vecteur énergétique majeur.

Ces ruptures ne sont pas complètement synchrones et relèvent de logiques différentes. Mais elles interagissent et « forment système ». Elles conduisent à poser la question d'un dépassement de la notion de « transition » énergétique pour aborder celle d'une « révolution » énergétique, amenant à redéfinir des systèmes énergétiques fondés sur la réponse aux besoins, la démocratie, une gouvernance multi-niveaux et multi-acteurs.

4. Vers une reterritorialisation multi-niveaux ?

Qu'il s'agisse de l'eau ou de l'énergie, le processus de dé-territorialisation s'accompagne d'initiatives fortes pour inventer une nouvelle relation aux territoires et à la participation démocratique des usagers, des utilisateurs et de citoyens, piloter la relation déterritorialisation-reterritorialisation.

Dans un cas comme dans l'autre, il n'existe pas un seul territoire pertinent pour relever tous les défis, prendre en compte tout à la fois la diversité des besoins, davantage d'efficacité et d'efficience, déployer des relations de proximité et une réelle participation démocratique.

Ces initiatives soulèvent la pertinence d'une gouvernance multi-niveaux, conjuguant le quartier, la commune et la métropole, s'inscrivant dans les enjeux nationaux et européens et développant des dynamiques de co-initiation, co-conception, co-mise en œuvre, co-gestion, co-gouvernance, co-évaluation⁹ ? La solution doit-elle être la même pour les deux secteurs, même s'il faut éviter de reproduire des séparations des 2 secteurs en silos, alors que leurs interactions sont structurelles ?

Pour répondre à ces questions, il semble nécessaire de prendre en considération la diversité des situations, des enjeux, des besoins et attentes... : l'eau et l'électricité ne sont pas identiques et il s'agit sans doute davantage de faire du surmesure que du prêt à appliquer.

Une série de pistes possibles pour à la fois réancrer l'eau et l'énergie dans chaque territoire, répondre efficacement aux besoins de tous les utilisateurs et promouvoir la participation démocratique de tous les acteurs.

Une première piste conduit à s'interroger sur la métropolisation, telle qu'elle se déploie depuis une quinzaine d'années, qui comporte des aspects de concentration des richesses, des classes aisées et des activités tertiaires au cœur de très grandes agglomérations. Elle conduit à des polarisations reconfigurant les rapports villes-campagnes et ceux entre la ville-centre et ses banlieues.

⁹ Avis d'initiative du Comité économique et social européen (CESE) « La cocréation de services d'intérêt général comme contribution à une démocratie plus participative au sein de l'UE », septembre 2022.

La métropolisation, est-elle gage d'une vision holistique de développement du territoire et de rationalisation des moyens et opérations ? Le fait de donner aux métropoles la responsabilité d'« autorités organisatrices » demanderait sans doute à être complétée, d'une part par des initiatives permettant de développer les participations démocratiques pour exprimer et recenser les besoins de chaque utilisateur et de chaque collectivité et pour développer des délibérations démocratiques permettant aux autorités publiques responsables de prendre des décisions éclairées ; d'autre part par de réelles volontés de décloisonnement entre les deux secteurs ; enfin en combattant toute forme d'isolat entre la métropole et ses voisins, afin de garantir des continuités. Une voie inverse pourrait consister à re-décentraliser la gouvernance et la gestion des deux secteurs sur des micro-communautés, comme gage de réelle prise en compte de la diversité des besoins et de leurs évolutions, d'expression et de décision démocratiques. Cette voie pourrait permettre de développer des organisations en « communs », mais n'est pas à l'abri de polarisations locales croissantes sur la base des avantages comparatifs de chaque communauté. Elle pourrait conduire à des disparités et inégalités difficilement acceptables.

Une troisième voie pourrait au contraire confier aux régions la fonction d'autorité organisatrice, comme seule à même d'avoir une vision d'ensemble, de manager les rapports avec les instances nationales et européenne. Cet éloignement structurel par rapport aux utilisateurs et à leurs besoins crée le risque d'une bureaucratisation et d'une technocratisation croissantes.

Il reste que l'on pourrait tenter d'expérimenter une autre voie, pouvant prendre des formes différentes entre les deux secteurs, celles d'une gouvernance multi-niveaux et multi-acteurs, fondée sur les rapports de coopération, non-hiérarchiques, démocratiques, entre toutes les parties prenantes, pour promouvoir l'optimum de l'intérêt général, pour conjuguer diversité et unité...

Nous ne prétendons pas avoir les réponses à tous ces enjeux. Mais nous avons essayé de poser des questions pertinentes pour contribuer à promouvoir des relations fécondes entre économie collective et territoires.

L'eau et l'énergie dans le territoire grenoblois

Amélie Artis¹⁰, Pierre Bauby¹¹

Le secteur énergétique français a longtemps été organisé autour d'un acteur dominant, EDF, et d'une production centralisée autour de l'énergie nucléaire. Mais cette configuration est le résultat d'un processus historique qui met sous silence la présence ancienne de formes coopératives dans ce secteur (Artis et al. 2017)¹².

Aujourd'hui, la nouvelle configuration du paysage énergétique est radicalement différente de l'ancienne. Elle se caractérise par :

- la multiplicité des acteurs : des entreprises publiques, des entreprises privées, des coopératives de production et/ou de distribution, des régies, des centrales villageoises sous divers statuts, des investisseurs, des collectivités locales, des particuliers-producteurs... et, bien sûr, toujours les États et l'Europe ; avec des acteurs locaux et des acteurs nationaux ;
- la multiplicité des solutions techniques possibles, et en particulier le développement de la production d'énergie renouvelable ;
- la complexité de la régulation sociopolitique à mettre en place depuis les autorités nationales de régulation jusqu'à la conciliation des projets sur une même commune (avec ou sans contrôle communal), et en n'oubliant pas de réduire la précarité énergétique (au Nord et au Sud), voire même les zones de non raccordement ou de non fourniture ou (au Sud)..

La multiplicité de ces mutations et des enjeux, les interactions entre économie collective et territoires, nous ont amené à conduire une étude de cas sur le territoire de l'agglomération grenobloise. La production et la distribution de l'eau et l'énergie sont structurées de longue date sur ce territoire. Elles sont le fruit d'une histoire révélant les spécificités territoriales, les acteurs et leurs stratégies.

Le territoire grenoblois, par ses politiques publiques locales, s'est engagé dans un sentier positif dans la transition énergétique et fait partie des agglomérations de type précurseur, historiquement avantagées dans la recherche d'investissements et de financements extérieurs pour les aider à mettre sur pied leurs projets (Novarina et Seigneuret, 2018)¹³. C'est au cours de démarches intercommunales à caractère sectoriel, telles que les Plans de déplacements urbains (2000, 2007 et 2012) ou le Plan climat-énergie territorial, que les professionnels d'abord, les élus ensuite, se sont forgé progressivement une approche commune du développement urbain durable, une

¹⁰ Univ. Grenoble Alpes, CNRS, Sciences Po Grenoble*, PACTE, 38000 Grenoble, France Amélie Artis est maître de conférences HDR en Sciences Économies à Sciences Po Grenoble, et chercheur à PACTE Cnrs. Elle est le porteur de la Chaire ESS de Sciences Po Grenoble. Elle est responsable pédagogique du parcours, « Développement et expertise de l'Économie sociale et solidaire » à Sciences Po Grenoble-UGA. A travers ses travaux, elle étudie le rôle des entreprises collectives de l'Économie sociale et solidaire. Elle interroge la capacité de régulation méso-économique et macro-économique de ces organisations dans plusieurs domaines d'activités : finance et banque, consommation, agriculture, énergie, etc.

¹¹ Docteur de l'IEP de Paris, spécialiste de l'action publique et des services publics en France et en Europe, expert auprès du Parlement européen et du Comité économique et social européen sur mes Services d'intérêt général, membre du Conseil d'orientation du CIRIEC, président de RAP (Reconstruire l'action publique) ; auteur en particulier de : *Le XXIème siècle des Lumières*, Éditions du Croquant, 2023 ; *Service public, services publics*, La Documentation Française, Paris, 2^{ème} éd. 2016 ; *L'europeanisation des services publics*, Presses de SciencesPo, Paris, 2011 ; *Reconstruire l'action publique*, Syros, 1998.

¹² Amélie Artis, Enzo Pezzini, & Anastasia Panenko. *Les coopératives énergétiques dans un système énergétique national: regards croisés entre la France et l'Italie*, in Artis A (2017), *Coopération, gouvernance, territoire et transition énergétique*, Editions campus ouvert

¹³ Gilles Novarina, Natacha Seigneuret - De la technopole à la métropole, l'exemple de Grenoble. Paris, Le Moniteur - 2015

approche qui peut être qualifiée de pragmatique, parce qu'elle se construit plus en fonction du contexte local que sur des principes théoriques ou doctrinaux fixés a priori. Par exemple, les politiques intercommunales de la mobilité, associées à celles du logement et de l'énergie, ont contribué à la construction d'une stratégie du développement urbain durable, partagée par de nombreux acteurs à l'échelle de l'agglomération grenobloise. Cette construction et cet engagement des acteurs locaux s'observent aussi dans la gestion de l'eau à Grenoble. Ressource d'une grande qualité, elle a aussi été l'objet de beaucoup de convoitise, voire de dérives politiques. Aujourd'hui, sur ces deux secteurs, les acteurs, privés comme publics, s'engagent pour une gestion en commun et partagée. Nous reviendrons sur les spécificités du territoire grenoblois dans ces deux secteurs pour mettre en lumière les enjeux sectoriels comme territoriaux qu'impliquent une gestion collective de ces deux ressources naturelles.

Partie 1 - La distribution et la production de l'eau et l'énergie : des systèmes d'acteurs et de réseaux ancrés dans le territoire

L'agglomération Grenobloise s'est construite et développée entre les 3 massifs montagneux de la Chartreuse au nord, du Vercors à l'ouest, de Belledonne et de l'Oisans au sud-est.

Grenoble se situe à la confluence de l'Isère, dont les sources sont dans la Vanoise, et du Drac, dont la source est dans la vallée du Champsaur dans le massif des Ecrins, et de leurs 2 bassins versants. En aval, l'Isère contourne le nord du Vercors et se jette dans le Rhône au 45^{ème} parallèle

C'est l'implantation originelle de la cité comme axe de communication routière pour l'Empire romain qui a construit l'« Y » grenoblois.



La gestion de l'eau dans l'agglomération grenobloise

L'histoire de l'eau dans l'agglomération Grenobloise est bien connue, grâce en particulier à la thèse d'Antoine Brochet¹⁴ dont nous résumons ici les apports essentiels. L'eau y est abondante et ce sont davantage les grandes crues et inondations qui marquent cette histoire¹⁵.

Historiquement, les grenoblois ont depuis longtemps chercher à se protéger contre les crues et les inondations, responsable des principaux maux de la cité. En effet, les

¹⁴ Antoine Brochet. *Les résistances territorialisées aux réformes de modernisation des services d'eau. Le cas de l'agglomération grenobloise*, Grenoble, Thèse de doctorat en aménagement-urbanisme, Université Grenoble-Alpes - 2017

¹⁵ 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.

fluctuations des débits du Drac et de l'Isère (surnommés dans le langage populaire le dragon et le serpent)¹⁶ sont importantes.

Des origines de la cité à l'époque romaine jusqu'au XVe siècle, peu de traces témoignent de l'alimentation en eau par réseau, même si la peste de 1626 souligne la nécessité d'améliorer la salubrité publique de la ville. 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. Avec la loi du 22 novembre 1790, la responsabilité de la desserte en eau est confiée officiellement aux communes. 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. Au début du XIXe siècle, seuls huit fontaines et points d'eau publics alimentent, avec les nombreux puits privés, les 22 000 Grenoblois.

À partir de la fin du XIXe 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). La ville de Grenoble met alors en place une politique de l'eau abondante en la rendant disponible gratuitement et à profusion partout dans la ville grâce à la réalisation d'investissements infrastructurels importants.

L'abondance des ressources locales a pour conséquence la multiplication du nombre de services d'eau dans le bassin grenoblois dont certains sont 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.

La ville de Grenoble recourt ainsi à des eaux de source, ce qui est relativement rare pour une ville de cette importance ; dès le 9 juin 1883, elle devient propriétaire des sources de Rochefort, sur la commune de Varcès-Allières et Risset, qui puisent la nappe phréatique du Drac et de la Romanche, au pied de la chaîne de Belledonne ; cette eau d'une pureté quasiment unique en France n'est aujourd'hui pas traitée chimiquement après avoir été puisée : ni chlore, ni électrolyses... 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). La ressource hydrique devient objet de service à l'usager, avec une desserte qui s'effectue désormais à domicile, à toute heure du jour et de la nuit et devient payante. Comme à Grenoble, c'est à partir du milieu du XIXe 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 XXe siècle,

¹⁶ Les méfaits récurrents des eaux grenobloises sont avancés comme explication majeure du fait que la ville se soit peu développée au fil des siècles .

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 démographique. 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 1920) et de Fontaine (qui passe de 1 700 habitants en 1900 à plus de 6 700 en 1930).

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, ainsi que par l'apparition de projets hydroélectriques dans la région grenobloise. Au lendemain de la guerre, le réseau de la ville de Grenoble n'a subi aucun dommage. Cependant, l'offre en eau apparaît désormais plus qu'insuffisante au regard de la demande croissante et 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.

Des digues de protection des champs de captage sont alors installées, puis un périmètre de protection des captages est défini avec un premier périmètre de 150 mètres où cultures 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 interdite.

Même si la consommation d'eau apparaît maîtrisée, les infrastructures apparaissent insuffisantes ; ainsi, l'année 1957, qui est particulièrement sèche, conduit à des coupures d'eau fréquentes pour les Grenoblois. Hubert Dubedout, qui présidait le syndicat des usagers de l'eau grenobloise créé fin 1963, est élu maire en 1965. Il conduit des travaux importants de modernisation. Au début des années 1980 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 ressource. Hubert Dubedout tente également de relancer la coopération intercommunale, mais rencontre les réserves des communes de l'agglomération à l'égard de la ville-centre.

La production et la distribution de l'énergie à Grenoble au prisme de l'histoire locale

L'histoire de l'électrification à Grenoble commence dès 1867, avec la création du service municipal d'exploitation et de distribution de la ville de Grenoble qui utilise la technique des becs à gaz pour l'éclairage public. Quelques années après, l'ingénieur Bravet initie l'éclairage nocturne de la place Grenette à ses frais en 1887. Par la suite, en 1888, le Conseil municipal l'autorise à installer des fils pour l'éclairage avec une concession de 26 ans, avec obligation d'éclairer gratuitement la place Grenette et la place de la gare. La ville se donne 10 ans pour pouvoir racheter la concession. Suite à ces expérimentations, Bravet crée 31 décembre 1888 sa société qui prend le nom de Société grenobloise d'éclairage électrique (SGEE), l'électricité est produite à partir de la force hydraulique, située sur la rive droite du canal de Fontenay, à 2 kms du centre-ville.

Dans les années qui suivent, la consommation d'électricité croît, avec une concurrence entre le gaz et l'électricité. Les acteurs privés comme la SGEE se déploient et investissent dans d'autres lieux de production hydraulique. Le Conseil municipal décide alors de construire un service public de l'énergie.

Dès cette époque, le gaz et l'électricité sont réunis au sein d'un même service municipal, celui de l'Éclairage et de la Distribution d'Énergie Gaz et Électricité. En octobre 1903, l'électricité devient donc une affaire municipale¹⁷, au même titre que la production et la distribution du gaz, gérées par la ville de Grenoble depuis le 1er janvier 1867 au sein du service municipal d'exploitation et de distribution du gaz. Par la suite, la gestion se fait sous la forme d'une régie.

Entre la fin du XIXème siècle et le début du XXème, le Conseil municipal s'engage dans l'exploitation de l'entreprise de distribution électrique sur le territoire de la Commune de Grenoble pour l'éclairage et les besoins industriels, elle réorganise sa filière de distribution de gaz, elle aménage le réseau avec la création d'un réseau souterrain et aérien de distribution d'électricité, mettant fin aux becs à gaz dès 1914. Ces décisions soulèvent de nombreuses controverses et, débats au sein du Conseil municipal.

Pendant tout la première moitié du XXè siècle, la Régie perdure avec des périodes de turbulences et de stabilité. Un des points de frictions est la question du financement de la Régie, qui reste longtemps intégré au budget municipal. La Régie a été très fragilisée pendant la seconde guerre mondiale du fait de l'importance de ses dettes. La Municipalité octroie l'indépendance financière avec la création du budget autonome de la Régie municipale en 1941¹⁸. L'année suivante le projet de transformation de la régie municipale en société d'économie mixte est en discussion. Cette société est créée en juillet 1943, mais elle n'est pas validée par le gouvernement Pétain. Finalement, le 22 mai 1945, le Conseil municipal vote la création Régie municipale RGE avec une autonomie à la fois financière et commerciale.

Au niveau national, la loi de nationalisation des compagnies d'électricité et de gaz est adoptée le 8 avril 1946. Les régies de distribution sont exclues de cette nationalisation par l'article 23 de la loi, permettant le maintien de la régie de distribution locale de Grenoble. Malgré la nationalisation du gaz et de l'électricité et la création d'EDF et de Gaz de France, la Ville de Grenoble choisit de conserver la maîtrise de la distribution du gaz et de l'électricité sous forme d'une Régie municipale, la RGE (Poupeau¹⁹ ; Bouvier²⁰ ; Poupeau²¹). Le changement de statut redeviendra d'actualité dans les années 1980.

¹⁷ Isabelle Delestre . *L'aventure de Gaz Electricité de Grenoble (1903-2003)*, Glénat - 2004

¹⁸ Deschizeaux Patricia. La Régie grenobloise de gaz et d'électricité de 1882 à 1945 : l'histoire d'une impossible indépendance. In *Bulletin d'histoire de l'électricité*, n°8, décembre 1986. pp. 103-116 - 1986

¹⁹ François-Mathieu Poupeau. Un siècle d'intervention publique dans le secteur de l'électricité en France. In *Gérer et Comprendre. Annales des Mines* (No. 77, pp. 6-15) – septembre 2004

²⁰ Guillaume Bouvier. "*Les collectivités locales et l'électricité. Territoires, acteurs et enjeux autour du service public local de l'électricité en France*" (Doctoral dissertation, Université Paris VIII Vincennes-Saint Denis) - 2005

²¹ François-Mathieu Poupeau. La fabrique d'une solidarité nationale. *Revue française de science politique*, 57(5), 599-628 - 2007

Les spécificités territoriales du bassin de vie grenoblois

La situation géographique de la Ville de Grenoble entre ville et montagne, lui donne accès à une ressource en eau de qualité et abondante. L'hydroélectricité a participé au développement industriel et urbain avec la naissance de la « houille blanche » (Blanchard²²). L'exploitation de l'énergie hydraulique des torrents alpins a été un vecteur majeur de l'essor industriel et des transformations économiques et sociales de cette région dès le XIX^{ème} siècle (Dalmasso²³)

Conjointement, la présence d'industriels- ingénieurs et d'hommes politiques visionnaires consolident le mythe de ville innovante, et ceci aussi dans le champ énergétique.

D'une part, plusieurs industriels locaux comme Marcel Deprez, Louis Bravet, Aristide Bergès développent la filière de la « Houille Blanche », qui apparaît au début des années 1870 pour désigner l'énergie produite par les chutes d'eau. Ils contribuent à une gestion locale des premiers réseaux de production et de distribution de l'électricité. D'autre part, dès les débuts de l'électrification, la municipalité de Grenoble s'est saisie de cette question pour gérer son propre réseau et se positionne comme une ville pionnière en la matière. Pour de nombreux maires de la Ville, de Stéphane Jay à Alain Carrignon, en passant par Paul Mistral, la gestion locale de l'électricité incarne leur vision de la ville : . L'énergie fait partie du champ de leur politique locale. La politique d'électrification par la Régie est marquée par les différentes politiques d'urbanisation de la ville : des quartiers intra-muros, puis des quartiers plus bourgeois ou plus prestigieux. L'évolution des techniques, la modernisation des appareils et l'acceptation par la population de nouveaux modes de consommation expliquent la constitution d'un écosystème industriel et de recherche sur ces thématiques. Mais cette gestion locale de l'énergie se différencie aussi par la prise en compte des enjeux sociaux Gaz et Électricité de Grenoble pratique depuis 1937 des tarifs préférentiels pour les familles nombreuses.

Entre industriels locaux et membres du Conseil municipal, les controverses autour de la gestion municipale de la régie sont nombreuses. La gestion municipale confère des revenus supplémentaires²⁴ mais la propriété et la gestion de la régie d'électricité sont aussi un instrument de la politique publique locale. Depuis l'électrification, la propriété et la gestion de la Régie illustrent une vision politique de l'énergie et de l'eau au service des habitants. Cette vision s'est construite progressivement, avec des contestations régulières, mais la permanence dans la volonté d'une propriété et d'une gestion publique au service de tous.

A partir de la fin de la Seconde guerre mondiale, le contexte change. La croissance démographique connaît une accélération dans l'agglomération grenobloise avec une moyenne de 3,2% par an entre 1946 et 1954 pour vingt communes suburbaines. Cette poussée démographique accompagne l'industrialisation du sud de la ville qui fait face à un afflux d'ouvriers. 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 ville de Grenoble fait face à un accroissement démographique spectaculaire. La conjugaison d'une immigration importante et de la forte natalité expliquent cette croissance exceptionnelle. La ville gagne plus de 60 000 habitants en moins de vingt ans. La commune atteint à cette époque sa taille actuelle, autour de

²² Raoul Blanchard. La poussée d'utilisation de la Houille Blanche dans les Alpes françaises de 1916 à 1918. *Revue de Géographie Alpine*, 6(4), 469-480 - 1918

²³ Anne Dalmasso. L'énergie hydraulique et le Dauphiné Une histoire industrielle, *La Houille Blanche*, 88:4-5, 23-27 - 2002

²⁴ François-Mathieu Poupeau. *L'électricité et les pouvoirs locaux en France (1880-1980): Une autre histoire du service public* (p. 450). Peter Lang International Academic Publishers - 2018

160 000 habitants. Les enjeux d'inégalités croissent et les acteurs du territoire font preuve d'innovation en la matière.

Ainsi donc, l'eau et l'électricité sont inséparables du développement de la Ville de Grenoble. Il existe une forte adéquation entre ces deux secteurs et le territoire de la ville de Grenoble. En quelque sorte, la Ville sera à la fois « autorité organisatrice » et opérateur. On peut même parler de « municipalisation » de l'eau et de l'électricité, qui sont deux secteurs caractéristiques de la Ville de Grenoble, même si l'accès à la ressource en eau – ainsi que sa sécurisation - et à la production d'électricité dépassent les limites administratives de la commune.

Cette adéquation connaîtra ensuite des phénomènes de disruption, d'une part lors des mandats municipaux d'Alain Carignon (1983-1995), d'autre part des dynamiques de développement des opérateurs, mais aussi des évolutions législatives et réglementaires.

Partie 2 - Un changement d'échelle forcé par la métropolisation

Délégations, republicisations et déterritorialisations

Après les mandats municipaux d'Hubert Dubedout (1965-1983), l'élection d'Alain Carrignon amène de réelles inflexions de la politique municipale concernant l'eau et l'énergie, conduisant à concentrer le rôle de la municipalité sur sa fonction d'autorité organisatrice, dans les faits à de véritables démunicipalisations.

Pour l'eau, la Ville met en œuvre une Délégation de service public, confiant sa gestion à l'opérateur Lyonnaise des eaux (qui deviendra Suez), sans extension sensible de son champ territorial d'activités.

Pour l'énergie, la municipalité reprend le projet de transformation de GEG en Société d'économie mixte, la ville conservant la majorité du capital, mais avec l'entrée de la même Lyonnaise, qui retrouve ainsi ses « origines », puisqu'avant la nationalisation de l'électricité en 1946 elle était Lyonnaise des eaux et de l'éclairage, et qui pilotera Gaz Electricité de Grenoble (GEG), créée en avril 1986²⁵.

Le champ territorial de gestion de l'eau ne subira que peu de changements, alors que l'opérateur GEG développera ses activités en matière de production hydraulique bien au dehors de la ville de Grenoble, GEG conservant son monopole territorial de réseau de distribution.

En 1995, l'élection de la municipalité Destot débouche sur l'élection de Jean-Paul Girod, maire-adjoint de Grenoble, à la présidence de GEG, qui restera une SEM. Il développera un recentrage des activités de GEG sur Grenoble, comme service public local, mettant en avant les valeurs de territorialité, de services et de citoyenneté (en 2003 sera créé un Comité des usagers). Le statut de SEM permettra de développer des centrales de « petite hydraulité » en amont de Grenoble.

Avec l'ouverture des marchés du gaz et de l'électricité en 2000, GEG étendra ses activités de commercialisation de l'électricité au-delà du territoire de la ville de Grenoble. GEG va aller chercher de nouveaux clients avec le développement d'offres de commercialisation et de production d'électricité (Gabillet²⁶).

²⁵ Isabelle Delestre - 2004, op. cit.

²⁶ Pauline Gabillet. III. Les entreprises locales de distribution, outils de politique énergétique urbaine en cours d'appropriation. In: Droit et gestion des collectivités territoriales. Tome 37, 2017. Les territoires de l'Etat. pp. 765-775

Pauline Gabillet. Les entreprises locales de distribution à Grenoble et Metz. *Des outils de gouvernement énergétique urbain partiellement appropriés*. Université Paris Est - 2015

Les évolutions seront différentes dans le domaine de l'eau. Dans la foulée des mobilisations de citoyens-consommateurs, du début des années 1960, une série de manifestations et de contentieux juridiques se développent à partir du milieu des années 1980 pour contester la délégation de service public (« Eau-secours ») et demander le retour en Régie. Ces mobilisations se poursuivront après l'élection de la municipalité Destot et aboutiront, à la différence de l'énergie, à la republicisation de l'eau.

Pour autant, les tendances lourdes de déterritorialisation – qu'il s'agisse de facteurs technologiques (technicisations croissantes), économiques et financiers (importance des investissements à opérer), législatifs (la loi NOTRE confie aux EPCI la compétence eau à la place des communes), de management et de gestion, ... - ont poursuivi leurs effets, au point que se pose la question de la maille pertinente d'organisation et de gestion, comme de participation démocratique.

Parallèlement à ces changements et suite à la libéralisation du marché de l'énergie, des nouveaux opérateurs de vente d'énergie se créent comme Enercoop. Plusieurs de ces opérateurs encouragent les énergies renouvelables qui entraînent un lien particulier avec le territoire, autant dans l'accès aux ressources locales que dans la gestion du projet lui-même. De ce contexte, les enjeux de la territorialisation de l'énergie se ravivent.

De gestion municipale à une gestion métropolitaine

Alors que les services de gestion de l'eau et d'électricité sont nés dans la commune de Grenoble et dans le champ de ses compétences, différentes logiques et dispositions législatives ou réglementaires ont amené progressivement le transfert de ses compétences de la commune à la Métropole.

Aujourd'hui, Grenoble et la Métropole font face à des problèmes environnementaux aigus (pollutions, risques, réchauffement climatique, amplitude élevée des températures) en lien avec sa situation géographique particulière (c'est une « cuvette »). Bien que cette exposition aux enjeux climatiques soit liée à sa situation géographique, les solutions mises en œuvre sont le fruit des spécificités territoriales et de jeux d'acteurs locaux.

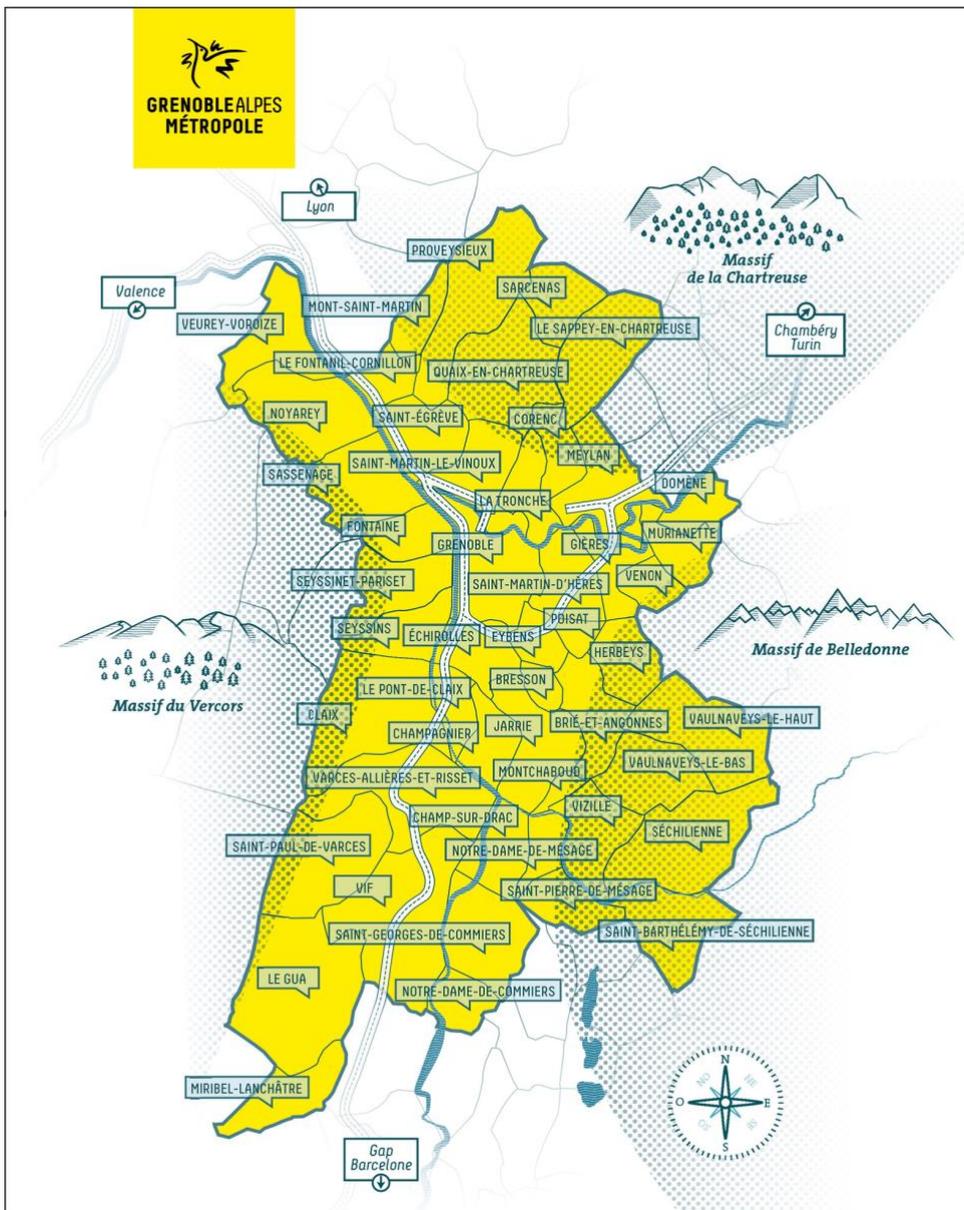
La Métropole grenobloise est souvent perçue comme un pôle d'innovation et d'excellence technologique. Ce pôle est issu d'une histoire du territoire qui remonte à la fin du XIX^e siècle avec la production hydroélectrique de la Houille Blanche sous l'impulsion d'Aristide Bergès (Pecqueur²⁷). Le développement de l'électricité devient un objectif auquel concourent les institutions locales si bien que « *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* »²⁸.

²⁷ Bernard Pecqueur. Les territoires créateurs de nouvelles ressources productives: le cas de l'agglomération grenobloise. *Géographie, économie, société*, 7(3), 255-268 - 2005

²⁸ *ibid.*, p. 261

Grenoble-Alpes Métropole

La métropole regroupe 49 communes rurales ou urbaines, de plaine ou de montagne... villes et villages des vallées du Drac, de l'Isère et de la Romanche, des massifs du Vercors, de Chartreuse, de Belledonne et du Taillefer. Créée au 1er janvier 2014, la population est de 445 059 hab. (2018), la superficie de 545,5 km²



Aujourd'hui la Métropole, et plus particulièrement en son sein la ville de Grenoble, sont perçues comme un laboratoire de démocratie locale depuis le mandat de Dubedout et le Groupe d'Action Municipale (Ambrosino et Novarina²⁹ ; Boumaza³⁰). Enfin, c'est aussi sur les questions d'innovations urbaines que la Métropole se démarque, avec les projets emblématiques des Villeneuves dans les années 1960 et de la Caserne de Bonne dans les années 2000 (Ambrosino et Novarina³¹).

²⁹ Charles Ambrosino & Gilles Novarina. L'indépassable « laboratoire grenoblois » ? *Métropolitiques* [en ligne] <https://www.metropolitiques.eu/L-indepassable-laboratoire.html> - 2 mars 2015

³⁰ Nadir Boumaza N. Grenoble, un mythe urbain moderne. *Revue de géographie alpine* 85 (4) : 175-185 - 1997

³¹ Op cit

Les questions énergétiques et de gestion de l'eau s'inscrivent dans la planification territoriale. La planification territoriale grenobloise s'est pratiquée par sédimentation et juxtaposition des projets (Novarina, G., Seigneret, N, 2015³²). C'est au cours de démarches intercommunales à caractère sectoriel, telles que les Plans de déplacements urbains (2000, 2007 et 2012) ou le Plan climat-énergie territorial, que les professionnels d'abord, les élus ensuite, se sont forgé progressivement une approche commune du développement urbain durable. C'est également au cours de l'élaboration de ces documents que l'information puis la concertation se sont développées : des discussions ont eu lieu dans des tables de négociation (Forum 21, réunions publiques), auxquelles ont participé élus, techniciens, habitants, associations et acteurs économiques. Les politiques intercommunales de la mobilité, associées à celles du logement et de l'énergie, ont contribué à la construction d'une stratégie du développement urbain durable, partagée par de nombreux acteurs à l'échelle de l'agglomération grenobloise.

La modification au 1^{er} janvier 2015 du statut de Grenoble-Alpes Métropole (transformation de la communauté d'agglomération en Métropole) se traduit par un élargissement considérable des compétences et l'obligation d'élaborer un Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) remplaçant le 31 décembre 2019 les quarante-neuf plans communaux. Ce PLUi est apparu comme une occasion de renouveler la planification territoriale grenobloise. Il définit de nouvelles modalités de participation des citoyens et propose un nouveau partage des décisions entre échelon intercommunal et échelon communal. Depuis ce moment, l'accent est mis sur la qualité de la vie comme condition de l'attractivité. Grenoble-Alpes Métropole est présentée comme une « métropole montagne », qui doit chercher à mieux mettre en valeur la diversité de ses paysages, à savoir son cœur urbain, et aussi ses vallées et ses balcons montagneux qui l'entourent (Grenoble-Alpes Métropole³³).

Ainsi, la planification territoriale grenobloise s'est renouvelée, donnant une place importante aux questions énergétiques et aux projets démonstrateurs. En premier lieu, la démonstration a été conduite conjointement sur un quartier neuf, l'Eco-quartier de Bonne, et une Opération programmée d'amélioration thermique et énergétique des bâtiments, OPATB, sur un quartier existant, les Grands Boulevards. En second lieu, Grenoble Alpes Métropole et la Ville de Grenoble se sont associées, pour préfigurer la future métropole post-carbone, à l'occasion de l'appel d'offres Eco Cités. Ces projets ont permis prioritairement, le développement d'innovations technologiques pour une « ville sobre » et une « ville apaisée », avec une gestion coopérative de l'énergie, des smart-grids et une approche globale de la mobilité.

Balaye³⁴ démontre comment la proximité entre les collectivités territoriales et GEG constituent un avantage pour le territoire. Aujourd'hui, plusieurs projets collaboratifs (ZAC Flaubert, Presqu'île, etc.) émergent dans lesquels GEG s'engage comme un acteur de proximité. Ainsi, GEG contribue au déploiement des politiques d'urbanisation énergie-climat des acteurs publics locaux.

Mais il y a aussi des freins à cette territorialisation. En effet les situations concessives sont différentes (GEG pour Grenoble et Enedis pour Echirrolles) au sein de villes de la Métropole. De plus, la Métropole prend progressivement en main son nouveau rôle d'autorité concédante dans sa relation avec GEG.

³² Gilles Novarina, Natacha Seigneuret, De la technopole à la métropole, l'exemple de Grenoble. Paris, Le Moniteur - 2015

³³ 2016

³⁴ François Balaye. La construction territoriale de la gouvernance des réseaux de distribution d'électricité. Le cas des Métropoles de Brest et Grenoble, thèse de doctorat, Université Grenoble Alpes - 2019

Le territoire grenoblois se caractérise par des liens de longue date (cf. partie 1) entre les acteurs publics et les entreprises locales. Par exemple, plusieurs hommes politiques ont des parcours professionnels en lien avec l'énergie (Balaye³⁵).

Pour le pilotage de la SEM GEG, les liens avec les habitants sont construits à travers deux démarches principales : participation lors des comités d'usagers au sein de l'entreprise (rencontres bi annuelles) et participation aux instances portées par la Métropole. Ces instances sont composés d'habitants, mais surtout d'acteurs intermédiaires de représentation (associations d'usagers). Ces instances ont pour mission d'informer sur la stratégie et les grands projets de l'entreprise mais aussi d'interpeller et de dialoguer. Ces instances sont animées par GEG ou par la Métropole, mais la participation suppose des connaissances dans le champ de l'énergie, limitant alors la participation des plus inexperts.

Selon Balaye³⁶, le passage de la compétence de la distribution d'énergie de la ville de Grenoble vers Grenoble Alpes Métropole dissocie le rôle d'actionnaire et d'autorité concédante.

IL existe des tensions aussi avec le syndicat départemental au sujet de l'échelle de la concessions (entre la loi NOME et la loi MAPTAM)

Energie : des territoires diversifiés d'opérations

GEG est aujourd'hui une société anonyme d'Économie Mixte Locale, dont les actionnaires publics sont Grenoble-Alpes Métropole (33 %), la Ville de Grenoble (17 %) et Engie (42,5 %)

La libéralisation du marché de l'énergie a amené de nombreuses transformations (Gabillet³⁷). Certaines régies locales proches de Grenoble se sont rassemblé en 1995 (en Isère, Savoie, Drome). Elles ont ensuite choisi de s'adosser à GEG pour atteindre une masse critique viable économiquement³⁸.

GEG s'est déployé hors de son cadre concessif initial.

La stratégie de GEG en faveur d'énergies renouvelables dès le milieu des années 1990 aboutit à la réalisation de chantiers de plus en plus éloignés du territoire grenoblois. L'activité de production de GEG est assurée par sa filiale GEG ENeR, dédiée au développement de projets d'énergies nouvelles et renouvelables, avec un positionnement diversifié sur les filières de production hydroélectrique, éolienne, photovoltaïque et biogaz en injection (Delestre³⁹).

En matière de production hydro-électrique, GEG ENeR dispose aujourd'hui d'un parc de 11 centrales avec une puissance installée de 26 MW produisant annuellement plus de 80 GWh, en amont de Grenoble, ainsi que dans le Doubs.

En matière d'éoliennes, GEG ENeR construit 2 parcs éoliens, l'un dans l'Oise, l'autre en Charente Maritime. Deux autres nouveaux parcs seront construits prochainement dans la Somme et dans l'Aisne pour une production annuelle estimée de près de 37 GWh à l'horizon fin 2021.

³⁵ p 215

³⁶ François Balaye op.cit.

³⁷ Pauline Gabillet. Les SEML énergie, des sociétés anonymes aux mains des collectivités?. In *Le marché fait-il la ville?* – septembre 2010

³⁸<https://www.lagazettedescommunes.com/553936/confrontees-a-un-avenir-incertain-les-entreprises-locales-de-distribution-se-reorganisent/>

³⁹ Isabelle Delestre. Gaz Électricité de Grenoble (GEG), un acteur local porteur d'innovation énergétique, <https://www.encyclopedie-energie.org/geg-un-acteur-local-porteur-dinnovation-energetique/> - 2017



On note aussi des processus de re-territorialisation, encouragés par le développement des énergies renouvelables et les nouveaux projets urbains. A Grenoble, existent plusieurs réalisations photovoltaïques (par ex : site Bouchayer-Viallet ou la Zac de Bonne) se développent.

En parallèle, GEG investit à nouveau l'échelle métropolitaine en participant à des projets urbains innovants en matière d'énergie. GEG se positionne sur plusieurs appels à projets relatifs à l'énergie-climat, comme EcoQuartier, EcoCité, Concerto ou la programmation pluriannuelle de l'énergie. Ces appels à projet sont l'opportunité de renforcer la territorialisation de l'opérateur, de répondre aux besoins des habitants et de participer à la nouvelle urbanisation en cours.

GEG s'investit dans des projets démonstrateurs de smart grids, qui s'appuient sur sa connaissance fine du territoire et des acteurs locaux. Pour se positionner dans ces projets partenariaux, GEG valorise son ancrage local auprès des autres opérateurs énergétiques et son savoir-faire auprès de la ville.

Ainsi, se chevauchent une logique de démarchage de nouveaux marchés déterritorialisés et une logique de territorialisation renouvelée, dans laquelle le territoire redevient une ressource centrale, un avantage concurrentiel de proximité.

La métropolisation de la gestion de l'eau

Jusqu'à ce que la Métropole ait la compétence eau, existaient 46 autorités organisatrices de distribution (services d'eau potable). Le processus de métropolisation amène la création d'une régie à simple autonomie financière pour l'eau potable.

Alors qu'existaient 46 tarifs de l'eau (prix moyen 2015 de 1,26€/m³ HT et de 1,37 € HT en 2021), avec de fortes variations (de 0,83 €/m³ à 4,21 €/m³), un tarif unique a été voté en décembre 2020 pour 2021.

Alors qu'existaient des communes en régie et d'autres en délégation de service public (SAUR, Veolia, Lyonnaise des eaux), ont été mis en place sur le territoire de la métropole un règlement de service unique, un Comité des Usagers de l'eau (170 015 abonnés en 2019), une expérimentation sur l'accès social à l'eau, une convergence des prix vers le tarif unique de l'eau potable pour la quasi-totalité des communes de la Métropole avec un prix moyen pondéré cible en 2021 de 1,37 €HT /m³ pour la consommation de référence de 120 m³/an (avec une part fixe de 31 € HT et une part variable à 1,11 €/HT), un Schéma Directeur d'alimentation de l'eau potable (105 M€/10 ans)

Aujourd'hui ces modes de gestion sont questionnées par les habitants. Dans l'énergie, la relation au territoire est un enjeu ravivé par les énergies renouvelables. La transition énergétique s'inscrit dans une re-territorialisation par la création d'espaces de participation et de financements adaptés par les collectivités territoriales associant les citoyens. Les ENR participatives s'ancrent sur les territoires par la décentralisation de petites unités de production dans une recherche de circuit court et de répartition géographique organisée des projets, en vue de garantir des retombées économiques locales contribuant ainsi au développement local (Energie Partagée, 2019) et la volonté de valoriser et garantir le respect du patrimoine territorial, les usages des ressources, l'implication des acteurs locaux. Sur le territoire grenoblois co-existent donc des acteurs coopératifs tels qu'Enercoop et des acteurs mixtes comme GEG qui incarnent une reterritorialisation des modes de gestion de l'énergie. Les travaux sur les projets d'ENR participatifs mettent en lumière leurs capacités de mobilisation et d'actions collectives. La participation devient alors une caractéristique de différenciation par rapport aux acteurs historiques du champ qui s'organisent à travers des mobilisations sociales et en réseau, processus considéré comme déterminant. Dans l'eau, la collectivité territoriale, Grenoble Alpes Métropole, s'est engagée dans une feuille de route pour une gestion en « commun » de l'eau.

L'initiative de Nouvelle Économie Sociale d'Enercoop : la force de rappel territoriale en question

Remi Maître⁴⁰

Introduction

Suite au constat de crises écologique et climatique, les pouvoirs publics et beaucoup d'organisations internationales cherchent à initier une sortie des énergies non-renouvelables⁴¹. Cependant, ces organisations butent sur « *la dépendance au sentier*⁴² » (North, 2005⁴³ ; Palier, 2010⁴⁴ ; Pierson, 2000⁴⁵) des infrastructures principalement basées sur les énergies non renouvelables, qui représentent aujourd'hui plus de 80% de la fourniture mondiale d'énergie⁴⁶. Sortir des énergies non renouvelables est un défi colossal qui interpelle les sociétés humaines et que les pouvoirs publics ou l'Union européenne (UE) semblent bien incapables d'impulser significativement.

Face à ce « *verrouillage* » (Arthur, 1989⁴⁷ ; Foray, 1989⁴⁸), des collectifs auto-organisés, issus de sociétés civiles, soutiennent la production d'énergie renouvelable au niveau territorial (Bauwens, 2016⁴⁹ ; Hufen & Koppenjan, 2015⁵⁰). Parmi ces collectifs, un certain nombre d'entre eux choisissent d'encadrer leurs pratiques économiques par un statut coopératif. Ce choix coopératif inscrit leurs initiatives dans l'économie sociale, des pratiques économiques qui sont nées au XIXe siècle, comme des tentatives de réponses, certes marginales, mais bien réelles et concrètes, aux effets du capitalisme thermo-industriel sur les classes laborieuses (Villermé, 1840⁵¹). En France, depuis une trentaine d'années, ces pratiques économiques connaissent un certain renouveau dans un certain nombre de secteurs, et ce également dans des secteurs à forte intensité capitaliste comme le transport ferroviaire (Railcoop), le transport en bateau à voile (Sailcoop), la téléphonie mobile (Télécoop) ou, bien sûr, la fourniture d'électricité avec Enercoop, l'initiative étudiée ici.

⁴⁰ Rémi Maître est docteur en sociologie à l'Université Toulouse 2 Jean-Jaurès et membre du CERTOP. Sa thèse se centre sur les coopératives énergétiques Enercoop qu'il étudie comme des initiatives de Nouvelle Économie Sociale. Dans une approche socioéconomique, sa thèse interroge la place que ces coopératives occupent dans la sortie des énergies non-renouvelables, tant d'un point de vue des trajectoires biographiques de leurs membres et de leurs pratiques socioénergétiques, que d'un point de vue organisationnel, en explorant leur fonctionnement délibératif

⁴¹ Ce sont des énergies provenant de sources dites non renouvelables comme les énergies fossiles (charbon, gaz, pétrole, etc.) et fissiles (uranium, plutonium). Les énergies fossiles sont les principales responsables des émissions de Gaz à Effets de Serre (GES) (66 %). Voir P. Mathis, *Les énergies : comprendre les enjeux*, 2012, Editions QUAE.

⁴² La dépendance au sentier insiste sur l'importance des facteurs historiques et structurels contraignants qui expliquent l'état d'inertie d'un système, et empêchent l'émergence de systèmes qui pourraient pourtant être plus efficaces. Voir W. B. Arthur, *The Nature of technology*, 2009, The Free Press and Penguin Books.

⁴³ Douglass C North. *Le processus du développement économique*. Editions d'organisation - 2005

⁴⁴ Bruno Palier. *Dépendance au chemin emprunté*. Presses de Sciences Po, Paris, France - 2010

⁴⁵ Paul Pierson. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American political science review*, 94(2), 251-267 - 2000

⁴⁶ Site de l'Agence Internationale de l'Énergie (AIE) : https://iea.blob.core.windows.net/assets/1b7781df-5c93-492a-acd6-01fc90388b0f/Key_World_Energy_Statistics_2020.pdf (consulté le 19/05/2022).

⁴⁷ W. Brian Arthur. Competing technologies, increasing returns, and lock-in by historical events. *The economic journal*, 99(394), 116-131 - 1989

⁴⁸ Dominique Foray. Les modèles de compétition technologique. Une revue de la littérature. *Revue d'économie industrielle*, 48(1), 16-34 - 1989

⁴⁹ Thomas Bauwens. Explaining the diversity of motivations behind community renewable energy. *Energy Policy*, 93, 278-290 - 2016

⁵⁰ Hans Hufen & Joop Koppenjan. Local renewable energy cooperatives: revolution in disguise?. *Energy, Sustainability and Society*, 5(1), 1-14 - 2015

⁵¹ Louis-René Villermé. *Tableau de l'état physique et moral des ouvriers employés dans les manufactures de coton, de laine et de soie*. Editions de l'Atelier - 1989

Retour sur la démarche méthodologique pour étudier Enercoop

Avant de détailler les spécificités d'Enercoop et de présenter les forces de rappel à l'œuvre dans le Réseau, il convient de présenter la démarche méthodologique mise en œuvre afin d'explorer l'initiative. La recherche doctorale s'est ainsi appuyée sur une méthode socioéconomique : d'un côté, une approche d'analyse industrielle, inspirée par l'économie industrielle de J.M. Chevalier (Chevalier, 1977⁵²), a permis de décrire le contexte électrique d'implantation d'Enercoop, d'identifier les spécificités d'un tel secteur et de caractériser la place occupée par le fournisseur coopératif. Mais cette approche d'analyse industrielle ne suffisait pas pour comprendre l'émergence de cette initiative, identifier les singularités de son fonctionnement et caractériser les spécificités de ses membres. Aussi, grâce à la méthode sociologique, l'objectif du travail d'enquête était, de deux ordres. D'un côté, le but plutôt d'ordre généalogique et organisationnel, était de comprendre la naissance d'Enercoop, de retracer le contexte de son émergence et d'étudier son mode de fonctionnement. Mais de l'autre, la recherche visait aussi à identifier les profils de ses membres, à comprendre leur engagement, à retracer leurs trajectoires biographiques et à étudier leurs pratiques socioénergétiques. Dans cet objectif, plusieurs méthodes sociologiques ont été mobilisées et l'enquête de terrain comporte quatre volets : la conduite d'entretiens semi-directifs auprès de différentes qualités de membres (fondateurs, consommateurs, sociétaires, salariés et administrateurs) ; la réalisation de sessions d'observation participante en Midi-Pyrénées et en Île de France (réunions et temps de travail quotidiens, séminaires stratégiques, ateliers thématiques et temps formels des coopératives (AG, CA, etc.) ; la production d'enquêtes en ligne auprès de membres ; enfin, l'analyse de documents produits par les coopératives (statuts juridiques, campagnes d'affiches publicitaires, etc.). Ces données empiriques permettent donc de présenter les spécificités d'Enercoop.

Le modèle Enercoop : spécificités d'ordre tarifaire, industriel et organisationnel

Permis par la rencontre de deux fondateurs dans le milieu associatif, le fournisseur coopératif d'électricité renouvelable Enercoop, naît en 2004, suite à la libéralisation du secteur électrique. Dès sa création, l'initiative vise deux objectifs qui sont *a priori* contradictoires : fournir de l'électricité renouvelable (EnR) à partir d'énergie éolienne, hydraulique et solaire à l'échelle locale (circuits courts de l'électricité) et contribuer à baisser la consommation d'électricité.

Aujourd'hui, Enercoop forme un Réseau hexagonal de onze coopératives, composé de la coopérative historique Enercoop Nationale (EN) située à Paris et dix coopératives locales en région. D'un point de vue statistique, le Réseau, en 2020, détient des contrats de production avec 277 producteurs qui représentent une « puissance totale » de 324 MW¹, soit environ 0,25% des capacités installées en France et 0,66 % des capacités d'électricité EnR. Malgré le fait que ces chiffres restent minimes par rapport aux grands opérateurs français de production d'électricité, le Réseau connaît une croissance significative : ainsi, entre 2014 et 2019, la coopérative historique EN a multiplié par plus de 4 son chiffre d'affaires, passant d'environ 20 000 000 euros en 2014 à pratiquement 85 000 000 euros en 2019¹. Et en 2021, le Réseau de coopératives regroupe environ 100 000 consommateurs et 50 000 sociétaires.

⁵² Jean-Marie Chevalier. *L'économie industrielle en question*. Université Paris Dauphine - 1977

Grâce à l'approche socioéconomique, le travail d'enquête réalisé a permis d'identifier qu'Enercoop se distingue, dans le secteur électrique, par trois caractéristiques d'ordre tarifaire, industriel et organisationnel.

Du point de vue tarifaire, le fournisseur coopératif affiche un prix au kWh supérieur au prix demarché (compétitivité hors prix).

Du point de vue industriel, le fournisseur se distingue par plusieurs spécificités. D'abord, il refuse de bénéficier de l'Accès Régulé à l'Électricité Nucléaire Historique (ARENH), un dispositif qui vise à renforcer les logiques concurrentielles dans le secteur électrique français⁵³. Ensuite, il cherche à contractualiser directement avec des producteurs d'électricité, en leur achetant conjointement paquets d'électricité et Garanties d'Origine (GO) : cette démarche vise à améliorer la traçabilité de l'électricité et à réduire la dépendance aux marchés.

Enfin, du point de vue organisationnel, Enercoop comporte trois spécificités : dès le départ, le fournisseur a opté pour le statut de Société Coopérative d'Intérêt Collectif (SCIC). Le statut SCIC respecte les trois grands principes coopératifs (société de personnes composée de parts sociales ; adhésion des membres à double titre ; principe d'égalité formelle une personne = une voix (Prades, 2022)⁵⁴. Cependant, la SCIC se distingue des autres statuts coopératifs par deux particularités. Conçu à partir de la théorie des parties prenantes, le statut SCIC cherche à prendre en compte l'ensemble des participants de l'entreprise, ce qui a pour conséquence d'organiser une collectivité multi-partenariale tournée vers l'extérieur, et constituée de différents collèges d'adhérents (consommateurs, salariés, collectivités locales, etc.). De plus, elle autorise l'engagement bénévole dans son fonctionnement quotidien, ce qui situe son organisation à mi-chemin entre une entreprise et une association. Ensuite, conformément à l'objectif d'Enercoop d'impulser son modèle à un maillage territorial le plus fin possible, l'essaimage de coopératives en région, par stratégie de marcottage, débute en 2010 par la création d'Enercoop Champagne-Ardenne (aujourd'hui, Enercoop Nord-est). Enfin, à cette singularité territoriale s'ajoute le choix de certains collectifs de la coopérative historique et de certaines coopératives, d'opter pour une méthode organisationnelle qui se distingue radicalement des hiérarchies (Martela, 2019), l'holocratie.

Les forces de rappel d'Enercoop : affect d'écologie coopératif, polarisation géographique et systèmes délibératifs

A partir du cadre analytique de la NES, le travail d'enquête, réalisé entre 2015 et 2020 a permis de constater que trois forces de rappel sont à l'œuvre au sein d'Enercoop et permettent de maintenir l'instituant dans l'institué : l'affect d'écologie coopératif, l'application de systèmes délibératifs et la polarisation géographique entre l'échelle nationale et l'échelle locale. Après avoir présenté succinctement ces trois forces de rappel, l'article se concentre sur la dimension géographique en montrant comment cette polarisation a pu empêcher Enercoop, au cours de sa croissance, de tomber dans l'isomorphisme.

⁵³ L'ARENH, mis en œuvre à partir de 2010, a pour objectif de renforcer la concurrence dans la fourniture d'électricité et contraint EDF à vendre, à prix compétitif, aux fournisseurs alternatifs, une part de son électricité. Néanmoins, face aux fortes fluctuations qu'a connu le secteur électrique suite à la crise COVID et aux conséquences de la crise énergétique générée par la guerre en Ukraine, la coopérative historique, Enercoop Nationale (EN) a voté lors de son AG de 2022 un recours spécifique à l'ARENH pour trois ans. Elle explique son choix ici : <https://www.faq.enercoop.fr/hc/fr/articles/6116529622546-Pourquoi-ENERCOOP-a-t-il-recours-%C3%A0-l-ARENH->.

⁵⁴ Jacques Prades. « Bernard Charbonneau et après ? », [dans] Cerezuelle D., & Charbonneau B. *Bernard Charbonneau : résister au totalitarisme industriel*, Editions R&N - 2022

- L'affect d'écologie coopératif : tout d'abord, Enercoop affiche un prix au kWh supérieur au prix de marché : dans la perspective énoncée par Enercoop, ce prix est adossé à une démarche de sobriété (approche negaWatt) et l'objectif est d'accompagner les membres vers une baisse de la consommation. De ce point de vue, selon le site du fournisseur, « *un client d'Enercoop consomme en moyenne 20 % de moins que la moyenne des français selon un calcul réalisé en 2019 sur la base des profils moyens publiés par l'opérateur Enedis*⁵⁵ ». Cet aspect est confirmé par les entretiens réalisés auprès des consommateurs, qui font preuve d'une « *intelligence énergétique* » impliquant un rapport particulièrement réflexif aux manières de consommer l'énergie (Zélem, 2016⁵⁶). De telles pratiques socioénergétiques peuvent s'expliquer par les profils des membres, portés par un affect d'écologie coopératif. Selon une enquête quantitative réalisée auprès de membres d'Enercoop, près de deux tiers des enquêtés ont des engagements militants dans d'autres organisations. Ils sont majoritairement âgés de [60, 74 ans], et les cadres y sont sur-représentés (40 %), par rapport à la société française. Cet aspect se confirme avec une surreprésentation de diplômés du supérieur court et long (90%). Ces différents éléments expliquent le consentement des consommateurs à payer un prix de l'électricité plus cher, à acheter des parts sociales des coopératives et à s'engager bénévolement et quotidiennement dans les activités des coopératives.
- En complément de l'affect d'écologie coopératif, certaines coopératives locales et certains pôles d'EN se coordonnent à partir de systèmes délibératifs (Battistelli, 2019⁵⁷) (holocratie). Particulièrement ciblées durant l'investigation, ces méthodes démontrent la capacité de ces collectifs à ne pas se satisfaire du statut coopératif, mais à interroger également l'organisation du travail vivant. Particulièrement mise en application au sein du Pôle Energie d'EN et à Enercoop Midi-Pyrénées, l'holocratie cherche à dépasser les limites des hiérarchies, à optimiser les réunions, à rendre l'organisation évolutive et à développer « *une prise de décision distribuée* » (Robertson, 2016⁵⁸). Si l'holocratie génère une certaine complexité dans les organisations qui l'applique et peut générer des difficultés d'intégration de nouveaux membres, la recherche a permis de montrer que ces systèmes délibératifs permettent tant de déployer des prises de décisions originales que de faire entrer l'instituant dans l'institué, grâce à l'engagement militant des salariés (Maître, 2021⁵⁹).
- Quant à la dernière force de rappel identifiée, elle s'organise autour du Réseau de coopératives qui est constitué de deux pôles, le pôle national (EN) et le pôle des Enercoop Locales (EL). C'est cette dimension que l'article se propose d'explorer, afin de mieux comprendre les singularités organisationnelles et territoriales d'Enercoop. Cette exploration permettra de conclure cet article, en rappelant également l'actualité brûlante du Réseau.

⁵⁵ Source : <https://www.enercoop.fr/notre-offre/economies-d-energie> (consulté le 29/11/2021).

⁵⁶ Marie-Christine Zélem. Les effets pervers de la sobriété énergétique. Une écologisation contrainte des modes de vie. *Revue des sciences sociales*, (55), 70-80 - 2016

⁵⁷ Matthieu Battistelli. Les apports contrastés de l'holocratie à la démocratie délibérative en entreprise. Une étude ethnographique dans une PME de l'Yonne. *RIMHE: Revue Interdisciplinaire Management, Homme (s) & Entreprise*, (2), 3-23 - 2019

⁵⁸ Brian- J Robertson. *La révolution Holacracy*. Alisio - 2016

⁵⁹ Rémi Maître. L'initiative de nouvelle économie sociale d'Enercoop dans le secteur électrique: incidences de l'holocratie dans la coopérative régionale de Midi-Pyrénées. *Flux*, (4), 39-51 - 2021

La polarisation géographique entre les Enercoop Locales et Enercoop Nationale

Enercoop a été fondé à Paris par EN qui a ensuite œuvré à l'essaimage d'EL à partir de 2010. Cette antériorité d'EN lui attribue dans le Réseau une place particulière. Si les EL sont principalement des apporteurs de nouveaux contrats d'électricité pour EN, cette dernière réalise un certain nombre d'activités qu'elle coordonne pour le Réseau : la gestion de la facturation et de la relation clients, les activités d'apporteur d'affaires pour le territoire non couvert⁶⁰ (TNC) par une EL ou des activités spécialisées dans le cœur de métier de l'énergie (activité d'approvisionnement, gestion de portefeuille, etc.), qui sont principalement pilotées par le Pôle Énergie d'EN. Ce pôle qui joue un rôle important dans le modèle Enercoop est organisé en holocratie et divisé en trois branches. Parmi ces branches, la branche approvisionnement Réseau, cointégrée avec les EL et coordonnée par quatre salariés (dont deux à Paris) comporte une dizaine de prospecteurs terrains en région qui ont pour mission de contractualiser avec des producteurs d'EnR pouvant s'aligner avec les principes éthiques d'Enercoop (vente d'électricité conjointement avec les GO) et répondre aux volumes d'électricité consommés par les clients d'Enercoop. Avant de détailler la structuration économique du Réseau et d'explorer la force de la polarisation géographique, deux éléments observés dans cette branche sont intéressants à présenter pour comprendre l'organisation d'Enercoop et l'articulation géographique du Réseau de coopératives.

Premièrement, la commission approvisionnement, une instance de concertation à l'échelle du Réseau parmi trois types d'instances identifiés⁶¹, est structurée en système délibératif inspiré de la sociocratie, de l'holocratie et de CNV. Organisée à distance et appuyée par un PAD, cette commission hebdomadaire est configurée par une succession de tours de parole qui génère une circulation de la parole propice à la délibération et mobilise un mode de décision original, dit Décision par consentement (DPC) (Maître, 2021⁶²).

Deuxièmement, la tendance à l'œuvre dans la branche approvisionnement du pôle est une réduction de ses salariés à EN et une tendance à leur localisation en région. À ce titre, quelques mois avant les sessions d'observation, une mission de la coordination de la branche a été attribuée à un salarié d'une EL, une première à Enercoop. Néanmoins, cette tendance ne va pas sans poser certaines questions, puisque des besoins de coordination sont nécessaires pour l'approvisionnement, une coordination qui peut être plus difficile à réaliser à distance.

Plus largement, d'un point de vue de la structuration du modèle économique du Réseau, les EL mettent en œuvre l'activité de commercialisation de contrats d'électricité d'Enercoop sur leur territoire d'implantation. Elles se rémunèrent par l'apport de nouveaux clients, une activité qui les rend dépendantes de l'adhésion de nouveaux souscripteurs d'Enercoop en région. Courant 2019, cette rémunération est calculée *via* l'apport du nombre de kVa, c'est-à-dire en fonction de la puissance souscrite du compteur du nouveau client apporté. Ce mode de rémunération est souvent jugé insatisfaisant et régulièrement l'objet de tensions au sein du Réseau et de ses instances : reste qu'Enercoop a du mal à élaborer une fédération de

⁶⁰ Le TNC est une importante zone géographique qui se compose de plusieurs régions : Bourgogne Franche-Comté, Ile de France, Centre Val de Loire et Alsace.

⁶¹ Parmi les trois types d'instances de coordination identifiés, il y a donc l'inter-CA (réunion de représentants des administrateurs des EL et des EN), le codir Réseau (réunion des membres des codir des EL et des EN) et les commissions par métiers.

⁶² Op.cit.

coopératives et à trouver une répartition équilibrée du pouvoir et de la valeur ajoutée créée entre les différentes collectivités.

Du point de vue du cadre de la NES, cette structuration et les tensions entre le pôle National et le pôle des EL peuvent fonctionner comme des forces de rappel pour affaiblir le risque d'isomorphisme et maintenir l'instituant dans l'institué. Cet aspect est en effet particulièrement exemplaire lors de la forte croissance que connaît Enercoop à la fin des années 2010. Durant cette période, EN grossit rapidement et a tendance à intégrer une culture managériale pour gérer cette croissance et ce sans prendre véritablement en compte les EL. Pour faire porter leur point de vue et faire entendre leur désaccord vis-à-vis de la stratégie d'EN, les EL se sont associées dans cette crise de croissance qui entraînait une détérioration économique d'EN. Au terme de cette crise, la voix des EL a finalement été entendue, ce qui a eu pour conséquence d'entraîner à la fois un changement de la direction d'EN et de permettre la présence d'administrateurs des EL dans le CA d'EN.

Néanmoins, l'actualité en 2022 du Réseau est brûlante. Les violentes fluctuations des prix de l'énergie accélèrent la refondation du modèle Enercoop qui doit se transformer après quinze ans d'existence : depuis 2022, il n'accueille plus de nouveaux clients. Et alors qu'Enercoop était plutôt au départ un intermédiaire entre des producteurs d'EnR et des consommateurs, conformément à sa spécificité de coopératives d'usagers, et que les EL étaient plutôt des apporteurs de nouveaux clients pour la coopérative historique, la refondation exige des coopératives de sortir du modèle de coopératives d'usagers pour devenir des coopératives de production d'électricité. Cependant, l'essaimage sous statut SCIC permet aux EL d'acquérir des ressources économiques, grâce à la vente de parts sociales et de développer d'autres activités propres aux spécificités, aux choix et aux stratégies mises en œuvre en région. Cet aspect semble exemplaire dans le cas de la coopérative de Midi-Pyrénées, Enercoop Midi- Pyrénées qui développe des moyens de production d'électricité sur son territoire, et détient, en 2022, une dizaine de parcs de production d'électricité photovoltaïque. Ce glissement vers la production d'électricité, conforme à la vision de C. Gide qui voit le coopérativisme (c'est-à-dire la coopérative pour tous les secteurs d'activité) comme la finalité d'un processus qui débute par la coopérative de consommation, reste un véritable défi et implique pour le Réseau de coopératives, de se transformer, sous peine sinon de disparaître.

Restituer la trajectoire historique de l'alimentation en eau des Grenoblois : une valse à trois temps avec l'industrie

Antoine Brochet⁶³

A Grenoble, il est commun de dire que l'eau fait et défait les maires. En revanche, le rôle joué par l'industrie dans les succès et crises du service d'eau est moins connu. L'histoire du service des eaux grenoblois est en effet une alternance de périodes où le service a tantôt été pointé pour ses dérives, tantôt été mis en avant comme un modèle. L'industrie a été un protagoniste central de cette histoire. Dans cet article, nous retraçons la trajectoire du service d'eau grenoblois en nous appuyant sur la notion de « configuration hydroterritoriale » (Brochet, 2017⁶⁴) que nous définissons comme un jeu de relations dans un espace particulier mettant en lien des protagonistes (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. Chaque configuration peut être entendue comme un terreau dans lequel les acteurs fondent leurs actions, soit par contrainte, soit par opportunité.

1 De la fin du XIX^{ème} siècle à la Seconde Guerre Mondiale : quand l'abondance fait pénurie

Le XIX^{ème} siècle est un siècle de transformation des idées, savoirs et techniques pour gérer l'eau. D'abord, la révolution hygiéniste met en évidence les liens existants entre maladies et salubrité publique au travers du développement de savoirs spécialisés comme la bactériologie et la physico-chimie. Dans ce contexte, la quête de l'eau salubre et abondante pour assainir la ville devient un objet de politique publique locale. A Grenoble, cela se traduit par la réglementation hygiéniste du maire Berriat, adoptée dès 1835 ; et par le projet sans cesse renouvelé jusqu'à la Première Guerre Mondiale visant à faire de Grenoble une ville thermale. Il faut néanmoins attendre la grande loi communale de 1884 pour que l'intervention municipale en matière d'alimentation en eau soit consacrée, au travers de l'article 97 qui fixe comme objectif pour les municipalités « le soin de faire cesser les maladies épidémiques ou contagieuses ». Le milieu du XIX^{ème} siècle est également marqué par l'invention de nouvelles infrastructures techniques, comme les conduites en fonte, qui vont révolutionner l'approvisionnement en eau en permettant de mettre les réseaux sous pression (Barraqué, 2014⁶⁵), ou 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

⁶³ Antoine Brochet a été chargé de mission au sein de la Communauté de l'Eau de la région urbaine de Grenoble (2010 – 2017). Puis il a soutenu sa thèse en Aménagement-Urbanisme en 2017. Aujourd'hui il est postdoctorant en science politique impliqué dans deux projets : i) le projet de recherche "Climat-Métro" (Institut des Géosciences de l'Environnement / Université Grenoble-Alpes / CNRS) sur l'adaptation au changement climatique de Grenoble-Alpes-Métropole concernant les risques liés à l'eau, ii) le projet de recherche Post AgreeSkills Fund (PAF) - Nature Based Solutions - From Theory to Practice (INRAE, CNAM, ENGEEES, Université de UC Berkeley).

⁶⁴ Antoine Brochet (dir.). *Le service public d'eau potable et la fabrique des territoires*, Paris, l'Harmattan, p.167-184 - 2017

⁶⁵ Bernard Barraqué. « 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 - 2014

maillages (le réseau) et qui s'appuie sur le développement de l'hydraulique (Pflieger, 2009⁶⁶).

En 1870, quarante ans après la réglementation Berriat, les problèmes d'accès à l'eau, à l'hygiène et à la santé publique ne sont toujours pas résolus à Grenoble. Ils sont de moins en moins acceptés comme en attestent plusieurs récits de voyageurs (Poiret, 1998) et les réactions circonstanciées des édiles prenant ordonnances et arrêtés d'hygiène (Le Guéner, 1987⁶⁷). En effet, l'accès à l'eau aux fontaines et bornes fontaines de la ville demeure subordonné aux aléas climatiques, les étés secs se traduisant par des pénuries d'eau.

C'est à cette période que l'agglomération grenobloise connaît une première révolution industrielle autour de l'hydroélectricité, de la papeterie et du ciment, avec la naissance de trois industries ayant des besoins en eau importants. Les industriels vont alors faire pression sur la municipalité, n'hésitant pas à s'engager en politique comme Aristide Bergès (inventeur de la « houille blanche »), pour équiper la ville de Grenoble d'un réseau d'eau performant. Sous le mandat du maire Edouard Rey (1881-1888), plusieurs projets concurrents sont présentés, conduisant à ce que la presse de l'époque nomma « la guerre des pressions ». Finalement, c'est le projet de l'architecte-voyer de la ville de Grenoble, Joseph Thiervoz, privilégiant l'alimentation domestique sur les usages industriels, qui sera retenu et mis en œuvre en 1883 et 1889 (Brochet, 2015⁶⁸). Pour autant, la pression des industriels aura joué un rôle essentiel dans la concrétisation du projet. Celui-ci consiste en une adduction d'eau publique depuis la commune de Varcès-Allières-et-Risset, à douze kilomètres au sud de Grenoble, et jusqu'à l'intérieur des habitations. Il est synonyme d'une vraie révolution, avec l'arrivée d'un service payant et à domicile et d'une eau abondante grâce à l'aménagement d'une grande infrastructure technique d'alimentation en eau. Le projet dispose néanmoins d'une limite importante, liée au choix de réaliser des captages superficiels de la nappe au moyen de drains peu profonds, avec pour conséquence une sensibilité importante de l'alimentation en eau à la variabilité hydroclimatique.

Grâce à cet équipement, l'objectif pour le maire Edouard Rey est de faire de la ville de Grenoble une ville à l'hygiène irréprochable. Le maire fait par ailleurs le choix d'ancrer la gestion du service en régie en considérant les dangers que feraient courir une entreprise spéculatrice. Des objectifs sociaux sont également fixés, notamment au travers d'une grille tarifaire indexée sur le prix des loyers. Néanmoins, cela n'empêche pas de nombreuses contestations d'émerger, les usagers critiquant la marchandisation d'un service devenu payant, le contrôle social qu'implique la relève des compteurs à l'intérieur des habitations, et surtout une politique bourgeoise qui ne garantit l'accès au service qu'aux quartiers les plus riches. Plusieurs quartiers demeurent à l'écart de la modernisation et les habitants des quatrièmes et cinquièmes étages des immeubles, soit les Grenoblois les plus pauvres, manquent d'eau (Baret-Bourgoin, 2005, p.25⁶⁹). Au début du 20^{XX}^{ème} siècle, le nombre d'abonnés croît sensiblement et permet à la ville de Grenoble de constituer une véritable rente grâce à la vente d'eau. L'époque

⁶⁶ Géraldine Pflieger. *L'eau des villes : aux sources des empires municipaux*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 117 p - 2009

⁶⁷ Annick Le Guéner. « Du miasme au microbe », *Autrement*, n°92, p.115-121 - 1987

⁶⁸ Antoine Brochet. « Petite histoire du grand réseau, des origines de la cité à l'aube du 20^{ème} siècle », *Urbanités* [en ligne], n°6 : la ville et les tuyaux - 2015

⁶⁹ Estelle Baret-Bourgoin. « Politiques urbaines et accès à l'eau dans la cité : la révolution des eaux à Grenoble à la fin du XIXe siècle », *Le Mouvement Social* [En ligne], vol.4, n°213, p. 9-29 - 2005

est alors au développement de projets urbains et à une gestion peu économe de la ressource.

La ville choisit de faire jaillir l'eau en abondance, en développant les fontaines publiques, sans équiper les infrastructures de compteurs ni de robinets. La consommation des ménages abonnés ne fait pas non plus l'objet de contrôles stricts. « 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 » (Marchand, 1968⁷⁰).

Rapidement, des pénuries d'eau temporaires surviennent comme à l'été 1911, marqué par une sécheresse exceptionnelle, ou en 1916, suite à l'implantation d'une industrie chimique de guerre qui puise dans la nappe du Drac pour assurer son approvisionnement en eau. La réponse apportée par la municipalité est la réalisation de nouveaux drains pour renforcer la capacité de production d'eau et en aucun cas une rationalisation des usages. Cette fuite en avant se traduit par de nouvelles crises telles qu'en 1921, lorsque le système est confronté à une pénurie d'eau chronique dans le contexte d'une année très sèche.

Malgré ces signaux d'alerte, la pénurie d'eau n'est pas encore définie comme un problème public, les élus grenoblois vantant un modèle de gestion d'eau grenoblois peu onéreux et ayant permis d'appuyer le développement urbain de la ville.

Ainsi, en 1929, le maire socialiste Paul Mistral déclare en réunion publique que « *La brillante situation des finances municipales, [...] nous le devons pour une large part à nos régies municipales* ». Le maire met également en avant le fait que « *Grenoble reste la ville où l'eau est le meilleur marché en France* ».

La configuration hydroterritoriale de l'agglomération grenobloise sur cette période met en évidence le rôle joué par les acteurs industriels dans le développement et les crises du service. Ce qui permet au projet d'adduction d'eau de la ville de Grenoble d'aboutir, c'est une lutte de pouvoir entre acteurs locaux sur la définition des enjeux, les discours et les normes à appliquer (enjeux sanitaires versus enjeux industriels, gestion publique versus intérêts privés, gestion payante à domicile versus accès gratuit aux bornes fontaines). En résulte, une configuration hydroterritoriale marquée par la domination des discours sur l'abondance de l'eau, permise par la concrétisation de grandes infrastructures de production, et paradoxalement une faible attention portée aux caractéristiques de la ressource elle-même et à ses variations hydroclimatiques. Le modèle mis en avant d'un service d'eau marchand mais vantant la supériorité de la régie est un autre effet de ces luttes de pouvoir. Paradoxalement, les acteurs industriels qui avaient joué un rôle central dans l'arrivée du grand réseau à Grenoble, vont participer à la crise structurelle que va connaître le service d'eau au milieu du XX^{ème} siècle. Les prélèvements d'eau pour l'industrie dans la nappe du Drac vont impacter directement les capacités de production d'eau du service public.

2 De l'après-guerre aux années 1980 : quand la pénurie fait ressource

Au sortir de la Seconde Guerre Mondiale, les pénuries entraînant des ruptures du service d'approvisionnement en eau deviennent chroniques. Elles s'expliquent par plusieurs facteurs. Tout d'abord, cette période est marquée par l'aménagement de

⁷⁰ Albert Marchand. *Alimentation en eau potable de la ville de Grenoble*, Grenoble, Agence d'urbanisme de l'agglomération grenobloise, 45 p - 1968

grands barrages hydroélectriques par Électricité De France (EDF) sur le Drac, qui ont des conséquences directes sur le niveau de la nappe. Ensuite, cette période est caractérisée par un développement urbain exceptionnel de l'agglomération grenobloise qui connaît une croissance démographique inégalée (entre 1946 et 1962, la population de Grenoble passe de 102 000 à 156 000 habitants). Dans ce contexte, les besoins des entreprises de travaux publics les conduisent à extraire des matériaux dans le lit du Drac et à effectuer des forages directs dans la nappe. Enfin, la croissance démographique se traduit par une augmentation de la demande en eau.

Face à la pénurie d'eau, le maire Léon Martin dépose en 1953 un recours au tribunal contre les projets d'ÉDF mais il est débouté de sa demande. Il confie à Albert Marchand, le directeur de la voirie et des eaux de la ville, la mission de réfléchir à la rénovation du système d'adduction d'eau. Celui-ci, après plusieurs tergiversations, propose de renforcer les infrastructures existantes en installant deux nouveaux puits qui sont raccordés à la citerne de réunion de Rochefort. Cette solution provisoire, qui pare au plus urgent, ne permet pas de résoudre de façon pérenne les besoins d'alimentation en eau de la ville de Grenoble. Ainsi, dès l'année 1957, des coupures d'eau en ville liées au niveau de la nappe dans le contexte d'une année sèche, s'accompagnent de plaintes d'habitants.

Il faut attendre le mandat du maire Albert Michallon (1959-1965) pour que soit décidée une refonte totale du système d'adduction d'eau. L'État appuie également cette modernisation des équipements, nécessaire à la préparation des Jeux Olympiques d'hiver de 1968. Un projet est présenté en février 1962. Il s'agit de « remplacer Rochefort par Rochefort », c'est-à-dire de conserver le lieu de captage historique de la ville de Grenoble tout en réaménagement entièrement l'infrastructure de production. La principale transformation consiste dans le fait d'aller chercher l'eau en profondeur (30 mètres environ) dans la nappe alors que l'adduction se faisait jusqu'alors au moyen de drains superficiels (4 mètres environ). Alors que la phase de travaux d'urgence débute, une nouvelle crise hydrique se produit à l'automne 1962. Le niveau de la nappe s'effondre. En hiver, 20 000 grenoblois, habitant les étages supérieurs des immeubles du centre-ville, sont privés d'eau plusieurs heures par jour. Le remplissage par ÉDF du barrage du Monteynard, qui a conduit à dériver une grande partie des eaux du Drac, semble en être la principale cause.

Dans ce contexte, Hubert Dubedout, un ancien officier de marine arrivé récemment à Grenoble, entreprend des démarches individuelles pour tenter de faire monter l'eau dans son appartement. Ses démarches personnelles s'avèrent infructueuses. Il crée un syndicat des usagers de l'eau grenobloise fin 1963 dont il prend la présidence. Il affiche comme slogan : « Grenoble ville Olympique c'est bien. De l'eau à nos robinets, c'est mieux ». « 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 énergétique, 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, p.242⁷¹).

Dans la foulée de ce succès, Hubert Dubedout décide de se présenter aux élections municipales de mars 1965 et à la surprise générale, l'usager militant, entré en politique un an plus tôt, est élu maire de Grenoble.

⁷¹ Agnès Prigent. *Du technique au politique : gouvernement local et gestion de l'eau à Grenoble de 1835 à 1995*, Grenoble, Thèse de doctorat en urbanisme, Université Pierre Mendès France, 484 p - 2006

Dès qu'il est élu, le nouveau maire prend en main le dossier de l'eau. L'affaire est conduite comme une opération militaire qu'Hubert Dubedout suit personnellement, avec son adjoint Emile Poultrinez de 1965 à 1971 (Ratel, 1996, p.85⁷²). Dès 1970, 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, p.86⁷³).

La modernisation des infrastructures permet d'assurer une desserte théorique trois à quatre fois supérieure à la demande.

Une fois la modernisation des infrastructures menée à bien, la décennie 1970 est celle de la modernisation organisationnelle. Agnès Prigent parle « d'âge d'or de la régie » (2006) à une époque où le service d'eau 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, hypertechnicisation 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, p. 278⁷⁴).

Seule ombre au tableau, le maire de Grenoble doit livrer une bataille (victorieuse) avec les services de l'État en 1976-1978 pour s'opposer au projet de faire passer l'autoroute B48 sur les zones de protection des captages.

Enfin, au début des années 1980, 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 ressource. Le service d'eau bénéficie alors d'une couverture médiatique nationale vantant son caractère exemplaire. A l'image des années Mistral, les années Dubedout mettent en avant la supériorité de la régie dont la bonne gestion permet de dégager les ressources financières nécessaires aux investissements.

La configuration hydroterritoriale associée à cette deuxième période est également caractérisée par le rôle important joué par les protagonistes industriels, cette fois dans la crise que connaît le service à l'après-guerre du fait des pénuries chroniques d'eau. D'une part, les entreprises de travaux publics qui réalisent les énormes chantiers de construction de l'après-guerre, extraient de nombreux matériaux dans le lit du Drac ; ce qui conduit à une baisse rapide du niveau de la nappe. D'autre part, l'entreprise publique EDF, créée au sortir de la guerre, aménage de grands barrages hydroélectriques sur le Drac en amont de l'agglomération grenobloise. Ceux-ci ont, dès leur mise en service, un impact direct sur les pénuries d'eau constatées. Dans un premier temps, l'État soutient les acteurs industriels, et la ville de Grenoble se trouve démunie pour assurer la continuité d'alimentation en eau du service. L'organisation des Jeux olympiques d'hiver de 1968 à Grenoble va néanmoins permettre un renversement d'alliances. A partir de ce moment, l'État donne la priorité à l'eau potable sur les besoins de l'industrie. La ville de Grenoble peut enfin imaginer un grand projet de rénovation de ses infrastructures de production. Cependant, les multiples attermoiements concernant les contours du projet technique à privilégier entraînent des contestations sociales liées aux pénuries d'eau qui vont conduire à la chute du maire

⁷² Lucien Ratel. *Hubert Dubedout : le bâtisseur*, Grenoble, Éditions de Belledonne, 246 p - 1996

⁷³ Op. cite

⁷⁴ Op. cite

Michallon et à l'élection d'Hubert Dubedout à la mairie de Grenoble. Le maire Dubedout n'a alors plus qu'à mettre en œuvre le projet arrêté par son prédécesseur. Le projet finalement réalisé s'inscrit dans une logique hydrotechnique de croissance de l'offre permettant d'assurer les besoins en eau de la ville sur le long terme. L'eau est puisée en profondeur dans la nappe et permet la desserte en eau des usagers sans aucun traitement. Le modèle de gestion associé s'inscrit quant à lui dans la continuité de la configuration hydroterritoriale précédente, c'est-à-dire un modèle arguant de la supériorité de la régie, et surtarifié, ce qui permet d'importants bénéfices pour la municipalité qui sont ensuite réinvestis dans d'autres projets urbains. Au début des années 1980, le service des eaux grenoblois est à son zénith et semble avoir su réaliser une infrastructure en capacité de surmonter les crises futures. Néanmoins, une nouvelle crise va bientôt survenir.

3 Des années 1990 à aujourd'hui : de la quête de la bonne gestion à la question de l'adaptation au changement climatique

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 national. Il prend l'habit d'un maire entrepreneur qui teste les principes du néolibéralisme à l'échelon communal. Pour financer les grands projets d'aménagement qu'il souhaite développer tout en respectant sa promesse de campagne « d'hausse d'impôt zéro », le maire s'engage dans une politique de vente de nombreux actifs de la commune, avec près d'une douzaine de services publics municipaux ou intercommunaux délégués au privé entre 1985 et 1991 (Avrillier et Descamps, 1995⁷⁵).

Cependant et durant son premier mandat, la question de la délégation de la gestion du service d'eau à un opérateur privé n'est jamais abordée. C'est seulement trois mois après la réélection du maire que les responsables syndicaux sont informés du projet de délégation du service d'eau et d'assainissement à un opérateur privé. 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. La délégation du service est justifiée auprès des Grenoblois au nom de la technicisation croissante de la gestion de l'eau. 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. Les deux contrats (eau potable et assainissement) liant la ville de Grenoble et la COGESE sont signés le 3 novembre 1989 et pour une durée de 25 ans. Dès la signature du contrat de délégation de service public, il y a une opposition forte des employés, des élus d'opposition, des associations de consommateurs et des syndicats à la privatisation de la gestion du service. Plusieurs recours en justice sont déposés dès la fin de l'année 1989.

C'est cependant deux courriers anonymes envoyés en 1991 et 1993 qui vont déclencher l'affaire Carignon. Ces courriers affirment l'existence d'un pacte de corruption entre des responsables de la Lyonnaise des Eaux et du groupe Merlin et le

⁷⁵ Raymond Avrillier, Philippe Descamps. *Le système Carignon*, Paris, La Découverte, 348 p. ISBN : 2-7071-2440-0 - 1995

maire de Grenoble au sujet du contrat de délégation de service public. Le maire aurait fait financer sa campagne électorale et négocié divers avantages en nature en échange du contrat de délégation des services d'eau et d'assainissement de la ville. Une enquête est ouverte qui aboutit à la condamnation d'Alain Carignon pour des faits de corruption, d'abus de biens sociaux et de subornation de témoins. Il est 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. Celui-ci 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. Au final, le bilan des cinq années de gestion de l'eau avec la COGESE aura été marqué par une forte augmentation du tarif de l'eau (+51% entre 1990 et 1995) et par une diminution de l'investissement de renouvellement du patrimoine technique.

En 1995, est élu un nouveau maire de Grenoble, Michel Destot, sur les thèmes de la transparence et de l'intégrité. Dès son élection, il dénonce le contrat de la COGESE et décide en 1996 de transformer le contrat avec la COGESE par voie d'avenants. Une société d'économie mixte, la Société des Eaux de Grenoble (SEG) est créée, détenue à 51 % par la ville et à 49 % par la Lyonnaise des Eaux. L'avenant au contrat COGESE, qui matérialise ce changement de contrat, 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 en cas de rupture anticipée du contrat.

Avec ce nouveau montage juridique, la ville de Grenoble se retrouve fortement endettée face à la Lyonnaise des eaux. 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 aux syndicats concurrents ainsi que les grandes villes alentours à l'image de Lyon. Cette politique concurrentielle de vente d'eau aux communes est très mal perçue par les autres acteurs de l'eau de l'agglomération grenobloise, et notamment par le principal syndicat d'adduction d'eau de la banlieue grenobloise, le Syndicat Intercommunal des Eaux de la Région Grenobloise (SIERG). En découle de nombreux conflits locaux à ce sujet.

En outre, le choix de déléguer la gestion de l'eau à la SEG fait l'objet de fortes oppositions des élus écologistes, de l'association Eau Secours et de citoyens militants qui considèrent qu'il s'agit d'une poursuite du contrat antérieur permettant à la Lyonnaise des Eaux de réaliser d'importants profits.

Les nombreux recours en justice engagés par les élus écologistes, et notamment par le militant grenoblois Raymond Avrillier, précipitent la fin de la délégation de service public. En 1998, à la suite de l'annulation du tarif par le tribunal administratif, le contrat est officiellement dénoncé. Le maire n'a pas d'autre choix que de s'orienter vers un retour en régie du service de l'eau, qui sera effectif le 1^{er} janvier 2001.

Un nouveau modèle de gouvernance est mis en place. Le choix est fait de créer une régie à personnalité morale et autonomie financière, ce qui permet une indépendance accrue par rapport à l'exécutif municipal. Un comité des usagers est par ailleurs mis en place. Il réunit une trentaine d'acteurs de la société civile grenobloise plusieurs fois par an. Ce comité réalise des études approfondies sur différents sujets liés à la gestion

du service et dispose d'un pouvoir décisionnel, notamment sur le tarif et les investissements à réaliser.

Avec la remunicipalisation, la régie des eaux de Grenoble s'affiche de nouveau comme un modèle de gestion publique de l'eau (prix de l'eau maîtrisé, ressource en eau de qualité exceptionnelle distribuée sans traitement, participation des usagers aux prises de décision). Les acteurs locaux communiquent beaucoup sur ce modèle au travers d'un discours axé sur le combat contre les multinationales, la marchandisation du service et le néolibéralisme. Il est cependant intéressant de mettre ce discours à l'épreuve des faits en observant que malgré le retour en gestion publique, les pratiques de gestion du service s'inscrivent dans un modèle davantage marchand (tarification au coût complet, salariés de droit privé, recours important à la prestation de services pour assurer certaines missions) que non marchand (recours à l'impôt, fonctionnariat, internalisation des missions) (Brochet, 2023⁷⁶). Pour le dire autrement, le nouveau service ne fait pas table rase de la période Lyonnaise des Eaux et pérennise certaines pratiques de gestion.

A partir de l'année 2010, une succession de lois de réforme territoriale (loi de Réforme des Collectivités Territoriales françaises (RCT) du 16 décembre 2010, loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM) du 28 janvier 2014) va conduire à faire évoluer la gouvernance du service. Sous l'effet de ces lois, la ville de Grenoble et son agglomération acquièrent le statut de Métropole et à ce titre, la compétence eau potable doit être transférée de façon obligatoire à la Métropole au 1^{er} janvier 2015. Très vite, la crainte que ce transfert entraîne une remise en cause du modèle grenoblois est exprimée par le directeur de la régie des eaux de Grenoble et est partagée par le directeur du SIERG. Une stratégie de résistance territoriale à ce transfert de compétence est alors mise en œuvre (Brochet, 2017). Il s'agit de faire fusionner la régie des eaux de Grenoble et le SIERG dans une Société Publique Locale (SPL) avant le transfert de compétence à la Métropole. De cette manière, la future Métropole n'aurait pas d'autre choix que de confier la gestion du service à la SPL. Le 17 novembre 2014, la fusion est prononcée et la SPL « Eaux de Grenoble-Alpes » est créée.

Au 1^{er} janvier 2015, la compétence eau potable est transférée à la Métropole et celle-ci crée une régie métropolitaine de l'eau. Du fait de l'existence de la SPL, la Métropole est dans l'incapacité d'exercer seule la production et la distribution d'eau aux usagers et doit négocier avec celle-ci l'organisation de la gouvernance de l'eau. Dans ce contexte, la gestion du site historique de production d'eau de la ville de Grenoble (nappe de Rochefort à Varcès) est confiée à la SPL. La régie métropolitaine conserve quant à elle en propre, la production d'eau des petites ressources communales et la compétence distribution de l'eau de certaines communes de la Métropole (Grenoble non compris).

Après une période conflictuelle qui voit s'affronter la régie métropolitaine et la SPL concernant la répartition de leurs missions respectives les trois premières années, la situation est progressivement pacifiée. Le nouveau service permet une sécurisation de la distribution d'eau grâce à des interconnexions entre réseaux, un prix de l'eau harmonisé et maîtrisé à l'échelle métropolitaine, et le transfert du comité des usagers de l'eau grenoblois à l'échelon métropolitain (Méténier, 2022⁷⁷).

⁷⁶ Antoine Brochet. *Eaux, pouvoirs et territoires. Une histoire de l'alimentation en eau de l'agglomération grenobloise*, Fontaine, Presses Universitaires de Grenoble - 2023

⁷⁷ Béatrice Méténier. *L'eau en partage*, Grenoble, Glénat, 191 p - 2022

Enfin, au tournant des années 2020, de nouvelles difficultés apparaissent dans le contexte d'un accroissement des impacts du changement climatique. Des pénuries d'eau localisées à l'échelle de petites ressources en eau de montagne surviennent en été. Parallèlement, le développement important de l'industrie des nanotechnologies dans la vallée du Grésivaudan, grosse consommatrice d'eau et desservie en eau potable par la Métropole de Grenoble, conduit la Métropole à s'intéresser de plus près aux effets des sécheresses prolongées sur les enjeux quantitatifs de la ressource en eau potable. Une réflexion est portée fin 2022 par l'Université Grenoble-Alpes et la Métropole concernant l'étude de ces phénomènes et devrait aboutir au lancement d'un projet de recherche appliqué en 2023.

La configuration hydroterritoriale associée à cette dernière période confirme le rôle joué par les industriels dans les crises majeures et bifurcations de trajectoire du service. Ainsi, l'existence d'un pacte de corruption entre la Lyonnaise des eaux et le groupe Merlin d'une part, et le maire de Grenoble d'autre part, aboutit à la délégation du service d'eau en 1989, puis à sa remunicipalisation en 2001. La période met également en lumière le rôle joué par les collectifs citoyens et certains élus dans la régulation du service. C'est en effet grâce à l'acharnement de ces protagonistes que le combat pour le retour en gestion publique de l'eau a pu être réalisé. L'analyse met aussi en évidence le rôle joué par l'État concernant les modalités d'organisation du service. Bien qu'il n'intervienne plus en tant que conseil aux collectivités après 2008 (fin des missions d'ingénierie publique), il continue de produire des effets puissants sur la gouvernance de l'eau au travers de l'évolution du cadre juridique. La loi MAPTAM met ainsi fin à une gestion de l'eau plus que séculaire à l'échelle municipale, en transférant cette compétence à Grenoble-Alpes-Métropole. Enfin, la période la plus récente interroge les effets des changements climatiques en cours sur les ressources en eau disponibles et sur le modèle de gestion de l'eau associé. Le modèle hérité de croissance continue des infrastructures axé sur une politique de l'offre et une gestion centralisée pourrait rapidement atteindre ses limites, d'autant plus rapidement que la demande en eau demeure forte de la part des acteurs industriels de l'agglomération grenobloise.

Conclusion

L'histoire du service d'eau grenoblois est singulière en ce qu'elle peut être analysée comme une alternance de succès ayant érigé le service d'eau en modèle, et de crises ayant entraîné des bifurcations majeures pour le service en termes d'infrastructures mobilisées et de modèles de gouvernance. Cette histoire a souvent été présentée comme résultant d'un jeu à trois entre élus, techniciens et usagers (Pflieger, 2002⁷⁸ ; Baret-Bourgoin, 2005⁷⁹ ; Méténier, 2012⁸⁰ ; 2022⁸¹ ; Avrillier, 2013⁸²). D'autres protagonistes ont pourtant joué un rôle essentiel dans la trajectoire d'adaptation du service. Notre analyse historique a notamment révélé le rôle important et méconnu joué par les acteurs industriels, tout comme l'impact majeur des sécheresses sur les capacités de production d'eau du service.

⁷⁸ Géraldine Pflieger. Domination du consommateur et résistance du citoyen. Les tensions entre les figures de l'usager au sein du système de régulation de l'eau en France, *Flux*, vol.2, n°48-49, p.30-34 - 2002

⁷⁹ Estelle Baret-Bourgoin. « Politiques urbaines et accès à l'eau dans la cité : la révolution des eaux à Grenoble à la fin du XIXe siècle », *Le Mouvement Social* [En ligne], vol.4, n°213, p. 9-29 - 2005

⁸⁰ Béatrice Méténier. *L'eau de Grenoble : un patrimoine en héritage*, Grenoble, Critères éditions, 127 p - 2012

⁸¹ Béatrice Méténier. *L'eau en partage*, Grenoble, Glénat, 191 p - 2022

⁸² Raymond Avrillier. *L'intérêt d'un retour à une vraie gestion publique du service de l'eau*, in Bernard Pecqueur et Antoine Brochet (2013), p. 167-183 - 2013

Dans le contexte de changement climatique, un des enjeux pour le service d'eau métropolitain est aujourd'hui de dépasser l'histoire d'un service d'eau « réactif » aux crises, pour lui substituer un service d'eau « adaptatif », c'est-à-dire en capacité de prendre des décisions adaptées en situation d'incertitude. Pour ce faire, le modèle du commun, résumé par le triptyque « projet », « ressource » et « agir » en commun (Brochet et Renou, 2021⁸³ ; Renou, 2019⁸⁴), ouvre des voies de réflexion novatrices pour insuffler ce changement.

En termes de projet, le service d'eau va devoir redéfinir l'objectif de production d'une ressource pour des besoins sanitaires et économiques à court terme, en proposant un nouveau projet intégrant la complexité et la diversité d'une ressource en eau sans cesse refaçonnée par le cycle hydrosocial dans lequel elle flue.

En termes de ressource, un des enjeux est de passer d'une logique reposant sur une offre croissante en eau, pour lui substituer une approche par la demande. Parallèlement, il pourrait être intéressant de sortir de la logique du grand réseau administré de façon centralisé et dépendant d'une ressource en eau principale, en incitant au développement d'infrastructures complémentaires décentralisées et de petite échelle.

En termes d'agir, il faudrait enfin développer des pratiques de *commoning*, c'est-à-dire une gouvernance participative de l'eau mettant autour de la table une diversité de protagonistes (acteurs publics, citoyens, acteurs environnementaux et industriels) autour de l'enjeu principal de préserver les conditions d'habitabilité de la métropole grenobloise.

⁸³ Antoine Brochet, Yvan Renou. « La sécurisation du risque d'inondation comme « commun-communauté » : colonisation institutionnelle et résistances pratiques dans la plaine grenobloise », *Flux* [en ligne], vol.2-3, n°124-125 - 2021

⁸⁴ Yvan Renou. *Négocier les transitions institutionnelles : travail des possibles, régimes de valorisation et communs*, Habilitation à Diriger des Recherches en Sciences Économiques, Université Grenoble-Alpes - 2019

Vers une gestion territoriale de l'eau ?

Bernard Pecqueur⁸⁵

Introduction

L'accélération des phénomènes de réchauffement climatique implique des conséquences importantes et graves sur les ressources naturelles dont disposent les humains. En bonne place dans les inquiétudes contemporaines, on trouve la question de l'accès inégal à l'eau. Les alertes et les mises en garde se multiplient en même temps que l'accélération spectaculaire des effets annoncés du réchauffement climatique. La ressource en eau revêt des caractéristiques qui lui sont propres et nécessite une approche spécifique. Le stock d'eau forme un cycle de reproduction qui passe par trois états (solide, liquide, gazeux) qui ne sont pas accessibles de la même manière pour chacun d'eux. De plus, le stock d'eau est relativement stable et suffisant pour toute la population mondiale mais très inégalement réparti, ce qui lui donne un statut de « rareté paradoxale » puisque c'est l'accès à l'eau qui est très inégal et produit l'effet de rareté. Du point de vue économique, l'accès à l'eau peut être considéré comme un bien privé qui appartient à son propriétaire, ou comme un bien public qui appartient à tout le monde, ou bien encore, un bien commun qui n'appartient à personne. On trouve les trois cas de figure avec pour chacun d'eux un mode de gestion particulier. On montrera que la variable environnementale et climatique pèse beaucoup dans les choix de gestion et rétrécit la marge de manœuvre des politiques de l'eau. La question récente de la constitution de « bassines » pour stocker l'eau, a mis en lumière des conflits d'usage et d'accès à l'eau qui montrent les limites de la gestion de l'eau comme bien public face à l'appropriation privative de l'accès à l'eau. La gestion de l'eau comme un bien commun apporte un éclairage intéressant mais n'explique pas les modalités de coordination des usagers de l'eau dans leur diversité. Autrement dit, quelle est la gouvernance des processus d'accès à l'eau ? Nous suggérons que ces processus résultent d'un *construit social* par toutes les parties prenantes (c'est-à-dire par tous les humains sur un territoire chacun avec ses besoins et ses ambitions souvent contradictoires).

1- Gestion publique versus gestion privée

La gestion des ressources passe généralement et massivement par le marché régulateur des offres et des demandes sous contrainte de rareté. Les prix montent quand la demande excède l'offre et inversement. Une telle mécanique d'équilibre suppose que l'accès à l'eau et notamment l'accès à l'eau potable est une donnée intangible venue de la générosité de la terre. Il est alors possible que des opérateurs privés puissent prélever la ressource et mettre commodément à disposition moyennant une mise sur le marché. C'est d'ailleurs encore aujourd'hui le mode de gestion de l'eau qui reste largement majoritaire (environ 60% des collectivités locales étaient sous le régime de la concession à une société privée en France, en 2019).

⁸⁵ Bernard Pecqueur est professeur émérite à l'Université de Grenoble Alpes au laboratoire PACTE. Ses recherches s'orientent sur la géographie économique et analyse des processus de construction territoriale, le développement territorial (et économie du développement en particulier dans les pays du Sud), la théorie de la ressource territoriale (géographie culturelle et analyse du patrimoine) et l'aménagement du territoire.

Depuis quelques années, les collectivités territoriales (communes, intercommunalités ou métropoles), s'interrogent de plus en plus sur les effets négatifs engendrés par la régulation pure par le marché. En premier lieu, on observe d'une part, que les inégalités d'accès sont croissantes, le renchérissement du prix de l'eau qui comprend les coûts de revient de la mise à disposition de l'eau et les profits des entreprises accentue les effets d'inégalité et les investissements d'infrastructures sont de plus en plus lourds (assainissement, entretien du réseau, gestion des fuites). C'est toute une partie des charges qui ne peut être prise en compte que par la puissance publique et n'entre pas dans le contrat de concession. Avec la crise environnementale, l'attention des pouvoirs publics s'est focalisée sur des ressources remarquables qui traduisent des besoins fondamentaux et relèvent donc plutôt du service public. La puissance publique se présente comme une solution aux failles de la régulation par le marché. En 2010, les Nations Unies reconnaissent que « *le droit à l'eau potable et à l'assainissement est un droit fondamental, essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'homme* » (résolution de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations-unies en date du 28 juillet 2010). Plus récemment, dans un avis adopté fin octobre 2022, le Conseil Economique, Social et Environnemental plaide pour inscrire dans la loi un droit opposable à l'accès à l'eau potable (La gazette des communes, 16 novembre 2022).

Cette perspective de l'action publique comme rempart contre les inégalités d'accès touche les collectivités comme le montre le mouvement de remunicipalisation de la gestion du service public de l'eau. A la suite d'un scandale financier à propos de la gestion de l'eau et touchant la municipalité de Grenoble, une nouvelle municipalité élue en 1995 a entamé un processus de retour en régie de la gestion de l'eau. A Grenoble, La gestion de l'eau a longtemps été une gestion publique (de 1882 à 1989) puis fut concédée à la Lyonnaise des Eaux jusqu'en 1995, date à laquelle la municipalité a repris en main après une période intermédiaire de mixité, le service de l'eau en 2000 (Avrillier, 2013⁸⁶). L'action de la municipalité pour récupérer sa ressource en eau était guidée à la fois par le souci de réduire le coût de l'eau et les inégalités inhérentes, mais aussi par l'existence d'une ressource abondante et d'excellente qualité (« La source de Rochefort à 10 km de l'agglomération est la source la plus abondante de la région Rhône-Alpes », Avrillier, 2013, p.169⁸⁷). Après la période libérale d'élargissement des concessions au privé, l'exemple grenoblois est suivi par de plus en plus d'agglomérations et de métropoles dans les années qui suivent. Ainsi, la ville de Paris a repris le contrôle municipal au 1^{er} janvier 2010 puis Le Grand Lyon vient de créer sa régie publique au 1^{er} janvier 2023. Pour la revue *L'essor* 42, la population desservie par le service public est passée de 30% à 40% entre 2008 et 2019. Le mouvement tend donc à s'amplifier. Ainsi, la coordination des acteurs économiques et la gestion de leurs ressources se trouvent limitées à un choix simple. Soit la coordination se fait à travers la « main invisible » d'Adam Smith, c'est à dire le marché, soit elle passe par l'intervention de l'Etat producteur de biens publics. Pourtant, si la gestion publique peut résoudre les défis sociaux posés par le marché, elle le fait dans un contexte où la disponibilité de la ressource en eau reste relativement stable. C'est là qu'il faut prendre en considération la crise de la ressource consécutive à la crise climatique qui s'accélère aujourd'hui. Il faut gérer la « rareté paradoxale » de

⁸⁶ Raymond Avrillier. *L'intérêt d'un retour à une vraie gestion publique du service de l'eau*, in Bernard Pecqueur et Antoine Brochet (2013), p. 167-183 - 2013

⁸⁷ Op. cite

la ressource en eau avec la régulation nécessaire des sécheresses ici et des excès d'eau ailleurs. L'exemple récent des conflits autour des « méga bassines » est significatif de la difficulté de gérer des conflits d'usage par le biais de politiques publiques descendante. Le principe des bassines agricoles repose sur le stockage par les agriculteurs de l'eau en prévision des périodes de sécheresse. Cette initiative rencontre des résistances chez les petits agriculteurs et les associations écologistes qui y voient le signe d'une agriculture « déraisonnée » (Lavocat, 2022⁸⁸). On doit distinguer dans ces critiques d'une part des interrogations techniques sur les effets pervers que les bassines peuvent provoquer sur l'environnement (épuisement des nappes phréatiques notamment) et d'autre part une indignation formulée ainsi dans l'enquête de Lavocat : « Il s'agit en fait d'un *accaparement d'un bien commun* » (souligné par nous). On retrouve ici le troisième état du service « accès à l'eau » qui passe ainsi d'un service public à une ressource à préserver collectivement qui est caractéristique du commun au sens d'E Ostrom (Barbier, Barraqué et Tindon, 2019⁸⁹).

2- De la gestion par les communs aux « territoires de l'eau »

On s'interrogera d'abord sur la nature de ce commun avant d'en montrer les conséquences sur la construction sociale de territoires de l'eau.

2.1. De la gestion des communs appliquée à l'eau

G. Hardin (1968⁹⁰) décrit dans un des articles les plus courts (5 pages) mais les plus célèbres de la littérature économique, un mécanisme écologique selon lequel le dilemme gestion publique/gestion privée ne laisse pas de place à un troisième choix. Il prend le cas d'un pâturage possédé sous forme d'une terre commune utilisée par plusieurs éleveurs. Dans cette situation de commun les comportements de chacun aboutissent à la surexploitation du pâturage et à sa destruction, c'est « la tragédie des communs ». Hardin pensait avoir définitivement démontré le triomphe de la gestion privée sur la gestion commune. Il revient à Elinor Ostrom (1990) d'avoir mis en évidence l'erreur d'analyse de Garrett Hardin et d'avoir développé une méthode de gestion des biens communs qui ouvre une troisième voie de coordination entre l'Etat et le marché (Ostrom, 1990⁹¹). Le succès de cette analyse tient sans doute dans le contexte historique de l'accélération de la dégradation de la planète qui montre que ces ressources ne peuvent être appropriées par le privé sous peine de catastrophe notamment climatique. On lira à ce propos une défense récente des communs au travers d'une analyse critique des effets de l'« anthropocène » (Coriat 2020⁹²).

Cette notion de communs représentative d'une nouvelle forme de droit de propriété, renvoie aussi à la notion de ressource et la notion de territoire y est attaché dans la mesure où ces ressources sont gérées localement dans des communautés, autrement dit des territoires construits par les acteurs. C'est ce qu'exprime H. Le Crosnier (2011 p 2⁹³), pour qui « La notion de Communs devient attachée à une forme de « gouvernance » particulière : il s'agit pour la communauté concernée de les créer, les

⁸⁸ Lorène Lavocat. *Bassines et retenues d'eau : quel est le problème?* Revue en ligne *Reporterre* - article du 30 Novembre 2022.

⁸⁹ Rémi Barbier, Bernard Barraqué et Cécile Tindon. L'eau potable pourrait-elle devenir un bien commun ? Espace de coexistence et imaginaire social du commun. *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, 10(1) - 2019

⁹⁰ Garrett Hardin. *The Tragedy of the Commons*, Science, 162, p. 1243-1248 - 1968

⁹¹ Elinor Ostrom. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York, Cambridge University Press - 1990

⁹² Benjamin Coriat. *La pandémie, l'anthropocène, et le Bien commun*. Éditions Les Liens qui libèrent - 2020

⁹³ Hervé Le Crosnier. *Une bonne nouvelle pour la théorie des biens communs*. *Vacarme*, (3), p. 92-94 - 2011

maintenir, les préserver, assurer leur renouvellement, non dans un musée de la nature, mais bien comme des ressources (souligné par nous) qui doivent rester disponibles, qu'il faut éviter d'épuiser. Il n'y a de Communs qu'avec les communautés qui les gèrent, qu'elles soient locales, autoorganisées ou ayant des règles collectives fortes, y compris des lois et des décisions de justice. Les Communs sont des lieux d'expression de la société, et à ce titre des lieux de résolution de conflits ». Un espace de coordination institutionnelle s'ouvre alors avec notamment un renouvellement de la gouvernance liée à la gestion des communs. Ce sont de nouveaux acteurs qui sont concernés par l'accès à l'eau qui vont interagir dans une relation à trouver avec d'une part le marché et d'autre part les collectivités territoriales. Le parti pris est donc de considérer l'accès à l'eau comme un service de type bien commun qui prend la forme d'une ressource territoriale. La coordination entre les acteurs qui en découle comprend à la fois la gestion du compromis et celle des conflits. Elle est fondée sur le modèle d'Hirschman (1970⁹⁴) de la *prise de parole* par les acteurs concernés (« stakeholders ») que sont les usagers, les producteurs, les consommateurs de la ressource concernée. En cela la coordination diffère de la gestion publique ou publique dans laquelle le stakeholder ne participe ni à la formation du prix ni aux choix des investissements pour gérer la ressource. Le cas des « méga bassines » cité plus haut, est très illustratif de la difficulté à réguler par le marché ou par la politique publique descendante, des positions parfaitement orthogonales.

2.2. Le processus de construction des territoires de l'eau

Il s'agit ici de comprendre comment concrètement le bien commun se gère à partir des ressources territoriales. Nous entendons ici une ressource non pas tant comme un facteur de production dont un territoire serait doté (ou non), mais comme le résultat d'une construction /combinaison issue de la volonté et des activités humaines. En d'autres termes, la ressource, quand elle est territoriale, ne se résume pas à un « gisement » mais résulte d'une construction par les acteurs. L'eau jaillit de la terre mais son statut de ressource est lié au fait qu'elle est nécessaire à la vie des hommes, qui vont s'employer à la canaliser, l'utiliser avec des équipements qui dépendent de leur culture locale pour irriguer des champs, alimenter en eau les villes ou l'industrie (voir Frémont, 2007⁹⁵). C'est alors qu'elle devient un actif.

Si on ajoute au mot ressource, l'adjectif « territoriale », on touche à la *première caractéristique* qu'est la *spécificité*. Cela signifie que le milieu géographique -au sens fort de lieu d'histoire et de culture- va interférer dans la valeur de ce qui est produit.

La *deuxième caractéristique* de la ressource territoriale (RT) est sa nature de *potentialité*. L'eau elle-même peut exister sous forme de gisement (une source par exemple) mais elle doit subir une « métamorphose » pour passer à l'état d'actif valorisable (le service qui assure l'accès à l'eau). Cela signifie qu'avant de créer, par métamorphose, les conditions de valorisation d'une ressource, il faut la nommer et, ce faisant, la révéler. Une ressource collective qui ne serait formulée par personne, n'existerait pas. Il faut donc qu'un collectif d'acteurs concernés puisse se réunir et révéler le problème commun à résoudre ou la ressource commune à valoriser. Cela met en cause les procédures habituelles de résolution de problèmes qui,

⁹⁴ Albert O Hirschman. *Exit, voice, and loyalty : Responses to decline in firms, organizations, and states* (Vol. 25). Harvard university press - 1970

⁹⁵ Armand Frémont. *A propos de la notion de ressource territoriale. Une histoire normande*, in Gumuchian et Pecqueur, La ressource territoriale, P 19-32 - 2007

généralement, négligent le « diagnostic territorial » qui est, en fait, la construction d'une vision partagée du problème à résoudre.

La *troisième caractéristique* de la RT découle et est très proche de la deuxième. Il s'agit du *caractère caché* ou non directement visible de la ressource. Ce n'est généralement pas ce qui semble évident ou d'appréhension habituelle qui constitue la « bonne » ressource. C'est ce qui s'avère fortement lié au lieu après diagnostic approfondi et qui peut créer la niche, la distinction. Ainsi, le dialogue partagé qui détermine le problème commun à résoudre, permettant de définir le territoire adéquat, est à la base de l'émergence des ressources d'un territoire. Dans la perspective de cette « révélation » de la ressource cachée, on se référera aux développements sur *l'intentionnalité des acteurs* qui s'orientent vers un diagnostic du possible plutôt qu'un diagnostic de l'évidence mais cette intentionnalité d'acteurs développée dans Roux et alii (2003⁹⁶) se comprend comme une opération de dévoilement inattendu (sérendipité) à la suite d'un processus collectif de production de représentations partagées du territoire et de ses ressources.

La *quatrième caractéristique* de la ressource territoriale est son potentiel de renouvellement. La ressource territoriale est un composé de volonté, d'imagination créative et de processus d'innovation. En ce sens, elle est *a priori* « inépuisable » (comparée à ce que sont les ressources naturelles par exemple) mais par contre les processus qui la font exister peuvent s'affaiblir jusqu'à disparaître ; alors la ressource territoriale disparaît également (même si les attributs de la RT persistent).

On redécouvre alors depuis quelques années le lien existant entre service et ressources au-delà d'un modèle technico économique qui ne prenait pas en considération la spécificité de la ressource. « En effet, les problèmes de surcoûts liés aux conflits d'usage et aux crises environnementales et climatiques, incitent les services à renouer des partenariats avec les autres usagers de la ressource (agriculteurs, industriels, habitants, etc.) » (Pecqueur, Brochet 2013, p. 46⁹⁷). La gestion de l'accès à l'eau comme commun, implique une gouvernance territoriale nouvelle consécutive à l'intervention des différents usagers de la ressource (Leloup, Moyart, Pecqueur, 2005⁹⁸). V. André-Lamat (2017⁹⁹) analyse « les stratégies révélées par les dispositifs sociaux et techniques au prisme du commun, du bien commun et du capital environnemental » (p 12), dans le cas de la région du Pharak au Népal. Ce cas d'une zone rurale dans les Suds, éloignée du cas métropolitain en France, illustre parfaitement les recompositions territoriales de l'accès à l'eau autour des communs. Les stratégies d'acteurs fondent un territoire de l'eau profondément lié à sa géographie physique, sociale et culturelle. Ils font systèmes et cohabitent avec les grands réseaux Ces « petits systèmes » urbains « ne sont pas toujours la manifestation résiduelle de structures de pauvreté, mais plutôt l'expression de modes d'auto organisation ajustés aux situations locales (Hardy et Poupeau, 2013¹⁰⁰).

⁹⁶ Emmanuel Roux, Hervé Gumuchian, Eric Grasset, & Romain Lajarge. *Les acteurs, ces oubliés du territoire* (p. 186). Economica - 2003

⁹⁷ Bernard Pecqueur et Antoine Brochet. coord. *Les services publics d'eau potable et la fabrique des territoires*. L'Harmattan.

⁹⁸ Leloup, F., Moyart, L. et Pecqueur, B. (2005). La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? *Géographie Économie Société*, 7(4), 321-332 - 2013

⁹⁹ Véronique André-Lamat. « De l'eau source à l'eau ressource : production d'un capital environnemental ou d'un commun. L'exemple de l'eau domestique au Pharak (Népal) », *Développement durable et territoires*, Vol. 8, n°3 - 2017

¹⁰⁰ Sébastien Hardy et Franck Poupeau F. Les coopératives comme alternative technique et sociales ? in Pecqueur et Brochet, 2013, p 399-414 - 2013

ISSN en. Cours
Imprimé par ICO (Imprimerie Coopérative Ouvrière)
17 Rue des Corroyeurs - 21000 Dijon

Les partenaires du CIRIEC-France



Collection

Economie collective & territoires

Thème 3 – Eau et énergie : hautes tensions territoriales

Comment, dans la transition économique, sociale, énergétique et environnementale, les parties prenantes de l'intérêt collectif, acteurs publics et organisations de l'économie sociale et solidaire peuvent-elles répondre aux besoins fondamentaux de populations ?

