



33º Congreso
Internacional del CIRIEC
Valencia, 13 – 15 junio
de 2022

Nuevas dinámicas mundiales
en la era post-Covid; desafíos para
la economía pública, social
y cooperativa

Eau, énergie : répondre aux besoins de chaque habitant, de chaque territoire

Pierre Bauby

*Directeur de l'Observatoire de l'action publique,
Enseignant et chercheur en sciences politiques (France)*



Résumé

L'eau et l'énergie sont des « Services essentiels », des « services publics », des « services d'intérêt général », ou des « communs », fondés sur la réponse aux besoins de chaque habitant et de chaque territoire, reposant sur le principe de subsidiarité.

Nous avons conduit une étude de cas sur Grenoble dans le cadre du programme « économie collective et territoires » du CIRIEC-France.

L'eau et de l'électricité, qui sont deux secteurs clés de l'« ADN » de Grenoble. Mais différentes logiques et dispositions législatives ou réglementaires ont amené progressivement le transfert de ses compétences de la commune à la Métropole Grenoble-Alpes.

Dès lors, se chevauchent une logique de démarchage de nouveaux marchés déterritorialisés et une logique de territorialisation renouvelée.

Il en ressort une série de pistes possibles pour à la fois réancrer l'eau et l'énergie dans chaque territoire, répondre efficacement aux besoins des utilisateurs et promouvoir la participation démocratique.

Palabras clave: « Services essentiels », « services publics », « services d'intérêt général », « communs », territoires, métropoles, gouvernance, participation démocratique.



Qu'importe les dénominations, ce qui les fonde toutes, leur essence, est de répondre aux besoins de chaque habitant et de chaque collectivité, en référence aux droits fondamentaux et à l'intérêt général.

Dans tous les pays européens, les autorités publiques décident que certaines activités ne relèvent pas que droit commun de la concurrence, mais normes et règles spécifiques pour :

- * Garantir le droit d'accès de chaque habitant
- * Assurer la cohésion économique, sociale et territoriale, développer des solidarités
- * Prendre en compte le long terme, le développement durable

Valeurs communes de l'Union européenne et de ses états membres

Triangle de légitimité



1. L'émergence progressive d'une conception européenne au cours de trente dernières années

Chaque Etat membre de l'Union européenne avait construit dans son histoire longue sa conception et sont organisation des services publics : services administratifs, régaliens, de réseau ; marchands ou hors marché ; nationaux ou locaux ; avec opérateurs publics, privés, mixte ou d'économie sociale : avec des conceptions pragmatiques ou érigés en doctrines ; ...

Le processus de construction européenne à parti de 1957 s'est fait sans que ces services fassent l'objet d'une conception commune. En 1957, le traité de Rome mentionne les Services d'intérêt économique général (SIEG) comme exceptions possibles aux règles de concurrence. Puis en 1986, les objectifs de marché unique et de libre circulation ont conduit à éliminer les obstacles aux échanges et à libéraliser progressivement les services publics.

A partir du début des années 1990, une série de mouvements sociaux, d'acteurs, d'organisations, de conférences ont mis en avant la nécessité de ces services pour assurer la



réponse aux besoins : Parlement européen, CESE, Comité des régions, CEEP, CES, CELSIG,... avec une participation active, sous de multiples formes, du CIRIEC.

Progressivement, une conceptions commune a émergé, avec en particulier la référence aux « valeurs communes » et à la cohésion sociale et territoriale en 1997, la Charte des droits fondamentaux en 2000, le Protocole 26 annexé aux TUE et TFUE qui recense ces valeurs communes en 2009, le Socle des droits sociaux en 2017.

Il en ressort une conception commune, fonctionnelle, fondée sur la réponse aux besoins de chaque habitant et de chaque territoire, avec 3 composantes reposant sur le principe de subsidiarité, « unie dans la diversité » :

- Le rôle essentiel et le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales pour réponde aux besoins des utilisateurs,
- La diversité et les disparités au niveau des besoins, des préférences des utilisateurs, des situations géographiques, sociales ou culturelles différentes,
- * 6 objectifs communs : niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, égalité de traitement, promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs



Est-ce la « fin de l'histoire » ? Evidemment, non. Il s'agit maintenant de décliner et d'affermir ces valeurs communes, au prisme des enjeux d'accessibilité, de qualité et de participation citoyenne, dans chaque domaine et chaque secteur, sur chaque territoire, pour leur donner pleine efficacité.



Nous avons conduit avec Amélie Artis¹ une étude de cas dans le cadre du programme « économie collective et territoires » du CIRIEC-France, consacrée aux secteurs de l'eau et de l'énergie dans l'agglomération grenobloise, de leur construit historique aux enjeux actuels de territorialisation. Nous proposons d'identifier les grands enjeux et les grands enseignements.

2. Etude de cas : eau et énergie dans l'agglomération grenobloise

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 tensions entre abondance et rareté.

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

Mais leur rapport au(x) territoire(s) est très différent.

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. La « production » d'énergie est largement déterritorialisée, (mais les énergies renouvelables sont ancrées localement), 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 d'eau, ainsi que de collecte et de traitement des eaux usées sont des « monopoles naturels ».

La multiplicité de ces enjeux relève d'interactions structurantes entre économie collective et territoires, étroitement marquées par une grande diversité de situations, que nous avons étudiés sur le territoire de l'agglomération grenobloise.

¹ Maître de conférences HDR en Sciences Economiques à Sciences Po Grenoble.



L'agglomération grenobloise



L'agglomération Grenobloise s'est développée entre les 3 massifs montagneux de la Chartreuse, le Vercors, Belledonne et l'Oisans, à la confluence de l'Isère et du Drac.

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'exploitation de l'énergie hydraulique des torrents alpins « houille blanche » a été un vecteur majeur de l'essor industriel et des transformations économiques et sociales de cette région dès le XIXème siècle. L'hydroélectricité a participé au développement industriel et urbain.

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

Ainsi donc, l'eau et l'électricité sont inséparables du développement de la Ville de Grenoble, en particulier de ses enjeux municipaux. 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 clés de l'« ADN » 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.

Quelle territorialisation ?

Cette adéquation connaîtra ensuite des phénomènes de disruption.

Les mandats municipaux d'Alain Carignon (1983-1995), seront marqués à la fois par une continuité en matière de territorialisation grenobloise et par des ruptures en matière de modes de gestion d'une part de l'énergie, d'autre part de l'eau.



Pour l'énergie, la municipalité transforme GEG, créée en avril 1986, en Société d'économie mixte, la ville conservant la majorité du capital, mais avec l'entrée de la Lyonnaise des eaux (qui deviendra Suez). Pour l'eau, la Ville met en œuvre en 1989 une Délégation de service public, confiant sa gestion au même opérateur Lyonnaise des eaux, sans extension sensible de son champ territorial d'activités.

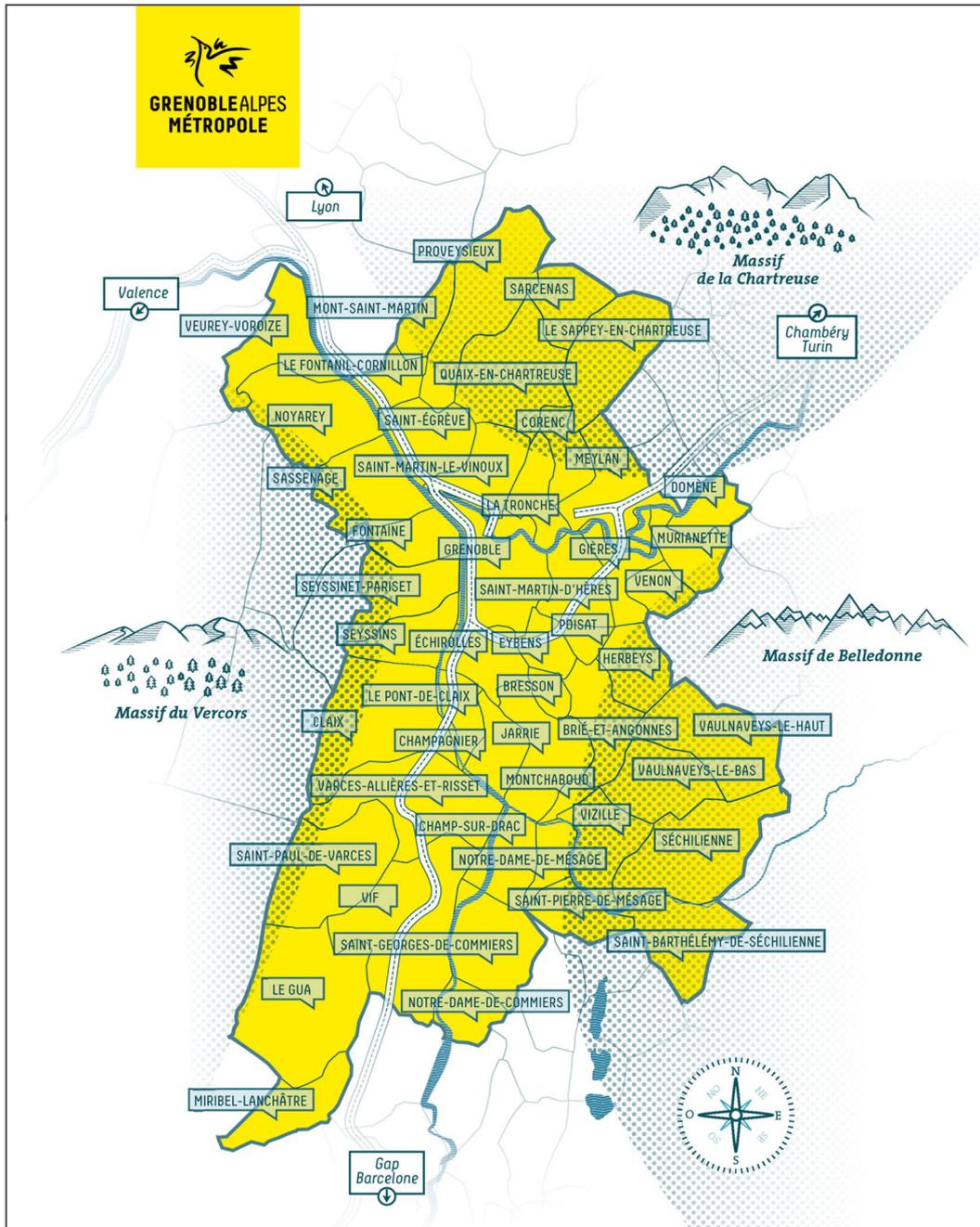
En 1995, l'élection de la municipalité Destot amène une série de mises en questions des modes de gestion de l'eau et de l'énergie.

Dans le domaine de l'eau, de réelles mobilisations de citoyens-consommateurs, accompagnées 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 poursuivent après l'élection de la municipalité Destot et aboutissent, à la republicisation de l'eau, qui s'accompagne de la création sous pression citoyenne d'un Comité des usagers de l'eau de Grenoble.

Pour ce qui concerne l'énergie, GEG conserve le statut de SEM, présidée par Jean-Paul Giraud, maire-adjoint de Grenoble. Il développe 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 permet de développer des petites centrales hydrauliques en amont de Grenoble.

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 Grenoble-Alpes depuis le 1^{er} janvier 2015 ; composée de 49 communes représentant 450 000 habitants, la Métropole se caractérise aujourd'hui par sa diversité et par son positionnement sur la gestion de l'eau et de l'énergie.



Dès lors, 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.

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



Avec l'ouverture européenne des marchés du gaz et de l'électricité à partir de 2000, GEG étend ses activités de commercialisation de l'électricité au-delà du territoire de la ville de Grenoble et recherche de nouveaux clients avec le développement d'offres de commercialisation et de production d'électricité.

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 en matière de production hydroélectrique, éolienne, photovoltaïque et biogaz .

Parallèlement à ces changements, de nouveaux opérateurs de vente d'énergie se créent comme Enercoop, qui encouragent les énergies renouvelables. De ce contexte, les enjeux de la territorialisation de l'énergie se ravivent.

Le processus de métropolisation amène pour l'eau potable la création d'une régie à simple autonomie financière.

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 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 et finalisé au 1^{er} janvier 2022.

Quels enjeux ?

Alors que les services de gestion de l'eau et d'électricité sont nés dans la commune de Grenoble, la gestion locale de ces deux systèmes à l'échelle du territoire grenoblois invite à s'interroger sur la territorialisation de ces services, en particulier en terme d'échelles et de gouvernance.

Il est encore trop tôt pour dresser un bilan complet au regard des enjeux de déterritorialisation-reterritorialisation. La métropole est-elle le seul territoire pertinent d'organisation et de gouvernance des secteurs eau et énergie et/ou conviendrait-il de mettre en œuvre une gouvernance multi-niveaux, conjuguant le quartier, la commune, et la métropole ? La solution doit-elle être la même pour les 2 secteurs ? Et comment éviter de reproduire des séparations des 2 secteurs en silos, alors que leurs interactions sont structurelles ?

Le cas grenoblois s'est d'abord construit autour d'une échelle spatiale (celle de la commune et de ses attributs géographiques) et politique (les différents maires, mais aussi les industriels et la société civile).



Suite à la libéralisation du secteur de l'énergie, l'aspect économique a pris le dessus, induisant des actions déterritorialisées. Aujourd'hui, il semble que le territoire en prise avec une transition énergétique co construite avec les habitants soit invoqué comme le leitmotiv des acteurs locaux et en particulier de la stratégie de GEG.

Il convient également d'aborder les asymétries d'informations, de connaissances, d'expertises, de moyens matériels et humains, qui existent structurellement entre autorités organisatrices et opérateurs. Même si elles ne peuvent être totalement éliminées, elles peuvent être réduites, notamment en s'appuyant sur les participations démocratiques de toutes les parties prenantes.

De ce point de vue le concept d'« autorités organisatrices », développé au départ au plan européen dans le domaine des transports, apparaît pertinent à condition de ne pas déboucher sur de nouvelles féodalités, mais sur des dynamiques démocratiques. 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 qui endossent la responsabilité des choix.

A la lumière de cette étude de cas sur l'agglomération grenobloise, il ressort 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 consiste à prendre appui sur l'expérimentation de la métropolisation, en tant que gage d'une vision holistique de développement du territoire et de rationalisation des moyens et opérations. Cette voie demanderait sans doute d'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 décroissement entre les 2 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 2 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 compatibles avec les acquis historiques du territoire grenoblois.

Une autre voie pourrait au contraire confier à « la Région » (Auvergne-Rhône-Alpes) 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 ne pourrait conduire qu'à une bureaucratisation et à une technocratisation croissante.

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...



Références bibliographiques principales

- Philippe Bance, Marie J. Bouchard et Dorothea Greiling (dir., *De nouvelles perspectives dans la coproduction des politiques publiques, des services publics et des biens communs*, Ciriec Series Studies 3, 2022
- Groupe GUE/NGL du Parlement européen, *Les effets de la libéralisation des services publics*, 2019
- Pierre Bauby, « The emergence of performance evaluation of water services in France », dans I. Kopic, H. Wollmann, G. Marcou, *Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe*, Palgrave, 2017
- Philippe Bance (dir.), *Quel modèle d'Etat stratège en France ?*, PURH 2016
- Pierre Bauby, *Les enjeux de la politique européenne de l'énergie*, Fondation Jean-Jaurès, 2014
- Philippe Bance (dir.), *L'action publique dans la crise, vers un renouveau en France et en Europe ?*, PURH, 2012
- Pierre Bauby, *L'eupéanisation des services publics*, Presses de Sciences Po, 2011
- CEEP, *Mapping of the Public Services, Public services in the European Union and in the 27 Member States*, 2010
- CEEP-CIRIEC, *Les services d'intérêt économique général en Europe, régulation, financement, évaluation, bonnes pratiques*, 2000