



HAL
open science

**Autorités organisatrices des services d'eau potable et
relation(s) de service public promue(s) : la
territorialisation progressive des figures de l'utilisateur dans
la région urbaine de Grenoble**

Antoine Brochet

► **To cite this version:**

Antoine Brochet. Autorités organisatrices des services d'eau potable et relation(s) de service public promue(s) : la territorialisation progressive des figures de l'utilisateur dans la région urbaine de Grenoble. Le service public d'eau potable à l'épreuve du développement durable, Nov 2012, Grenoble, France. pp.277-291. hal-00975531v1

HAL Id: hal-00975531

<https://hal.science/hal-00975531v1>

Submitted on 8 Apr 2014 (v1), last revised 11 Jul 2018 (v2)

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

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

BROCHET Antoine

brochetantoine@gmail.com

Doctorant en Aménagement-Urbanisme en contrat CIFRE.

Organisme employeur : Communauté de l'Eau Potable – Etablissement Public du SCoT de la région urbaine de Grenoble.

Laboratoire d'appartenance : PACTE-Territoires/Institut de Géographie Alpine/Université Joseph Fourier/Grenoble

Caractères espaces compris (hors bibliographie, résumé et abstract) : 34.485

Titre : Autorités organisatrices des services d'eau potable et relation(s) de service public promue(s) : la territorialisation progressive des figures de l'utilisateur dans la région urbaine de Grenoble

En analysant l'abondante littérature sur la relation de service public liant le service et l'utilisateur, on est tout d'abord frappés par la vivacité des débats qui cherchent à faire de l'utilisateur du service public davantage qu'un simple utilisateur d'un service public. Administré/client/consommateur/citoyen, objet ou sujet du service public, passif ou revendicatif, abstrait ou concret ; les analyses qui visent à démontrer que la perception de l'utilisateur du service public a évolué ne manquent pas. L'intérêt principal de ces analyses est de mettre en lumière le caractère « plastique » de la notion d'utilisateur : la perception de l'utilisateur est avant tout le fruit d'une époque. Elle est le reflet des utopies passées. Etat-régalien, Etat-keynésien, Etat-manager, Etat-animateur : chaque époque a produit sa définition de l'utilisateur.

Néanmoins, si ces analyses sont pertinentes pour éclairer l'évolution de la notion d'utilisateur des services publics organisés au plan national, il nous semble qu'elles demeurent insuffisantes pour rendre compte de la spécificité des services publics locaux. En effet, les matériaux utilisés pour ces études¹ ne permettent pas de s'intéresser au contenu des droits et obligations d'un utilisateur encastré dans une situation concrète de relation avec un service public local. La relation de service public local ne saurait se limiter au cadre juridique national imposé comme norme générale et impersonnelle. Dans le cas d'un service local, l'autorité organisatrice est la commune ou le groupement de collectivités territoriales : la relation entre le service et l'utilisateur se noue donc à ce niveau local et non pas au niveau national. Afin de rendre compte du contenu de cette relation localisée, un matériau à notre connaissance inexploité par la littérature, nous est apparu essentiel. Il s'agit du règlement de service (RS), document juridique adopté par les communes et les groupements de collectivités territoriales responsables des services et qui définit les droits et obligations de la collectivité et des utilisateurs des services d'eau.

Dès lors, nous proposons de mettre à l'épreuve du contenu de 34 règlements de services d'eau potable de la région urbaine de Grenoble ainsi que des résultats d'une enquête qualitative menée auprès des directeurs des services techniques concernés, les constats effectués par la littérature d'une évolution des figures de l'utilisateur portées dans la relation de service public. Nous nous demandons en quelle mesure la relation de service public est un simple reflet de l'évolution du cadre juridique national où peut également être appréhendée comme le résultat d'ajustements territoriaux.

Modèles de compréhension de la notion d'utilisateur du service public

Devant l'ampleur des analyses sur l'évolution de la notion d'utilisateur du service public, nous ne chercherons pas l'exhaustivité mais plutôt à caractériser en termes d'idéaux types les différentes mutations de l'utilisateur constatées par les approches sociologique, historique et juridique.

L'utilisateur-administré

Le modèle de l'utilisateur-administré est né dans les années 1940 et a subsisté jusque dans les années 1970 ou 1980. Ce modèle fait appel à une vision de l'utilisateur défini de manière standardisée « comme la personne remplissant certaines conditions imposées par les textes relatifs à l'organisation du service et indépendantes de sa volonté » (Nicinski S., 2001, p.87). C'est une vision de soumission de l'utilisateur à une relation de service public hiérarchique, unilatérale et bureaucratique dans l'objectif de garantir l'intérêt de la nation toute entière.

Durant cette période, la principale caractéristique de la figure de l'utilisateur-administré, c'est l'existence d'une relation de soumission de l'utilisateur à la puissance publique. Suivant les auteurs, cette situation apparaît ou non privilégiée.

L'utilisateur-client

Selon les auteurs, l'utilisateur-client est apparu au cours des décennies 1970 à 1990. Théoriquement, il semble que ce soit les penseurs de la Nouvelle Gestion Publique (NGP) qui aient œuvré pour une nouvelle approche de l'utilisateur. Suivant cette théorie, il n'y a aucune différence de nature entre gestion publique et gestion privée et il faut donc considérer l'utilisateur du service public comme un client. Pour le modèle de l'utilisateur-client, « l'intérêt de la nation toute entière disparaît derrière la recherche de la satisfaction de chaque désir individuel et personnalisé » (Nicinski S., *op.cit.*, p.17). C'est un modèle fondé sur une approche subjective de l'utilisateur. Un trait déterminant est l'apparition d'un principe de différenciation, là où l'utilisateur-administré était fortement standardisé.

Cette période est avant tout marquée par le doublement de la relation de service public qui s'est enrichie d'une relation commerciale. C'est en fait le mouvement vers la constitution d'un droit public du marché, d'essence libéral, qui a été opéré.

L'utilisateur-consommateur

La figure du consommateur est née avec les Trente glorieuses et l'avènement de la société de consommation. Cette figure a été progressivement transférée à l'utilisateur du service public entre le milieu des années 1980 et le début des années 2000 sous l'impulsion des institutions européennes et des associations de consommateurs. Pour G. Pflieger (2003, p.212), la figure du consommateur a été incorporée à celle de l'utilisateur en plusieurs étapes : l'apparition du principe de vérité des prix, « la généralisation progressive du principe de choix », la création de dispositifs de participation et « le développement de modalités d'information et de protection du consommateur ». En définitive, la figure de l'utilisateur-consommateur se caractérise matériellement par un corps de droits spécifiques dont dispose l'utilisateur pour contrôler l'activité du service public. La relation de service public devient alors largement standardisée.

Le glissement vers un utilisateur-consommateur repose sur l'intrusion de principes libéraux issus du droit des obligations au sein du droit des services publics. Plus concrètement, il se traduit par l'application des clauses abusives au droit des services publics².

L'utilisateur-citoyen

A la suite de G. Pflieger, nous utiliserons une définition restrictive du citoyen : « le citoyen qualifie le statut de l'individu dans son rapport à l'autorité publique » (Pflieger G., 2003, p.232). D'après Jean-Patrick Villeneuve cette nouvelle conception de l'utilisateur trouve son origine dans les théories sur la « gouvernance démocratique » (Villeneuve J-P., 2005, p.6). Suivant ces théories, la solution aux problèmes rencontrés par les services publics réside dans une participation plus active et engagée des citoyens en tant que partenaires actifs du service. L'utilisateur devient « coproducteur » du service public.

Investi de nouvelles responsabilités, l'utilisateur doit être informé et doit participer à la gestion des services. En définitive, l'utilisateur-citoyen est un utilisateur « ayant droit », détenteur de droits sociaux (Davet, 1996, p.27) et promoteur d'une « citoyenneté territorialisée » (Waechter-Larrondo V., 2002, p.14-15).

Apparu en même temps que l'utilisateur-consommateur, la figure de l'utilisateur-citoyen en est difficilement dissociable. En effet, le développement de ces deux figures s'est appuyé sur des outils relativement proches (proximité avec l'utilisateur, renforcement des droits de l'utilisateur etc.) bien que ne reposant pas sur les mêmes fondements (l'utilisateur-consommateur trouve son origine dans une relation de marché ce qui n'est pas le cas de l'utilisateur-citoyen).

En définitive, on peut noter que la perception de l'utilisateur par les autorités organisatrices et par les services eux-mêmes a évolué vers une plus grande individualisation. Concernant les services publics industriels et commerciaux, l'évolution est marquée par l'irruption du droit du marché au

sein du droit du service public, ce qui a accéléré ce processus. Néanmoins et par-delà ces évolutions, la spécificité de la relation de service public est restée relativement stable, les quatre idéaux types présentés n'apparaissant pas de ce point de vue irrémédiablement antagonistes.

Typologie des relations de service public

Cet état de l'art a permis de rendre compte des débats sur l'évolution de la relation d'utilisateur de service public. Il s'agit désormais de dégager les critères juridiques pertinents permettant de saisir les figures dominantes de l'utilisateur. Nous proposons une catégorisation juridique des relations de service public sous la forme d'un tableau (Tab.1). Chacune des figures de l'utilisateur est identifiée grâce à cinq dimensions (hiérarchisation, standardisation, individualisation, interdépendance, valeurs publiques) auxquelles sont attachées tout un ensemble de critères qui n'ont pas été détaillés ici, faute de place. Ce tableau a servi de base à l'analyse du contenu des 34 RS étudiés et pour la réalisation de la grille d'entretien.

Tab. 1. Dimensions des relations de service public et critères retenus pour l'analyse du contenu des règlements de service (Brochet 2013)

	Dimensions de la relation	Usager-administré	Usager-client	Usager-consommateur	Usager-citoyen
FONCTIONNEMENT DE LA RELATION	Hiérarchisation	FORTE Relation unilatérale service-usager	FORTE Relation unilatérale service-usager	MOYENNE Relation partenariale service-usager	FAIBLE Usager co-producteur de la relation
	Standardisation	FORTE Relation standardisée sur critères républicains	FAIBLE Relation différenciée sur critères économiques	FORTE Relation standardisée sur critères consuméristes	MOYENNE Relation différenciée sur critères sociaux, environnementaux et territoriaux
FINALITES DE LA RELATION	Individualisation	FAIBLE Offre unique	FORTE Prise en compte des désirs de l'utilisateur	FORTE Protection de l'utilisateur Responsabilisation commerciale de l'utilisateur	FORTE Responsabilisation citoyenne de l'utilisateur
	Interdépendance	FORTE Solidarité entre usagers – intérêt général	FAIBLE Intérêt du service	MOYENNE Intérêt contractuel	MOYENNE Intérêt général territorialisé
	Valeurs publiques	FORTE Chose publique	FAIBLE Bien privé	MOYENNE Bien mixte	FORTE Bien mixte/bien commun

Mise à l'épreuve de la typologie effectuée au regard du corpus analysé

Nous avons présenté de quelle manière une partie de la littérature scientifique explique l'évolution de la perception de l'utilisateur des services publics locaux en caractérisant quatre idéaux types. Puis, nous avons modélisé cette évolution au regard de critères juridiques définis comme pertinents pour l'analyse. Nous proposons maintenant d'appliquer cette typologie à 34 RS d'eau potable de l'agglomération grenobloise. Dans cette analyse, nous partons du postulat suivant lequel le RS est un document porteur des figures de l'utilisateur.

L'hypothèse que nous développons repose sur l'idée que les figures de l'utilisateur se sont progressivement territorialisées. Nous souhaitons démontrer que dans le processus d'élaboration d'un RS et plus largement dans la construction d'une relation de service, les « relations de proximité » activées par chacun des acteurs ainsi que les « les sentiers de dépendance » propres à chaque service jouent aujourd'hui un rôle important quant au type de relation mise en avant.

Pour réaliser cet exercice, nous avons procédé à une étude en plusieurs étapes.

Une première analyse générale des RS a permis de relativiser l'existence même de figures de l'utilisateur dans ces documents. En effet, près d'un tiers des RS étudiés ne font apparaître clairement aucune figure et relèvent plutôt de l'hybridation des figures ou de modèles « techniciens ». D'autre part, c'est l'apparition d'une figure de « l'utilisateur-citoyen » qui a pu être mise en doute puisqu'un seul RS du périmètre d'étude met en avant la dimension citoyenne de l'utilisateur³.

Nous avons ensuite, affiné et pondéré l'analyse (deuxième niveau d'analyse) afin de ne faire apparaître qu'une seule figure dominante pour chaque RS. Cette pondération a permis une hiérarchisation des critères qui fait clairement apparaître la domination des figures de l'utilisateur-administré et de l'utilisateur-consommateur.

Un troisième niveau d'analyse a consisté à comparer le contenu des RS avec les pratiques effectives des services d'eau potable, recueillies grâce à l'enquête qualitative. Globalement, les figures mises en avant restent stables même si quelques glissements s'effectuent. On a tout de même constaté que dans certains cas, les pratiques exercées par les services divergent du contenu des RS. Il s'agit avant tout des RS les plus anciens. Ceci peut s'expliquer par le fait que pour ces services, le RS n'ayant pas été mis à jour depuis longtemps, il n'a souvent plus aucun rôle effectif.

Ces trois niveaux d'analyse ont permis de montrer la diversité de l'évolution de la relation de service public local qui ne saurait être influencée uniquement par l'évolution du cadre juridique national. Aussi, notre étude tend à relativiser le glissement diachronique d'un utilisateur-administré vers un utilisateur-consommateur ou citoyen. En insistant sur la dimension synchronique de la relation de service public, on montre son extrême diversité dans l'espace.

Analyse des figures de l'utilisateur au prisme des théories de la régulation croisée, de l'institutionnalisation de l'action collective et de l'école de la proximité

Pour expliquer la dispersion des figures de l'utilisateur, nous proposons de rendre compte de ce phénomène au moyen d'outils issus de la sociologie des organisations et de l'économie de proximités.

Concept de régulation croisée (Crozier M., Thoenig J-C., 1975)

Ce modèle permet d'expliquer les relations nouées entre les administrations d'Etat et les communes jusqu'au début des années 1990. Il repose sur la subordination de la commune à l'autorité préfectorale, la commune étant un simple relai du pouvoir central. Dans ce cadre, l'élu local dispose néanmoins d'un pouvoir de négociation avec les fonctionnaires d'Etat pour l'application des politiques publiques. En transposant ce modèle pour notre analyse, il est possible de modéliser une relation de service à l'utilisateur reposant sur deux aspects : - une relation administrative qui est orientée vers l'intérêt général de la nation toute entière (relation étudiée par l'analyse des RS), - une relation interpersonnelle de l'administration locale avec l'utilisateur (relation étudiée par l'analyse des entretiens).

Le pouvoir de l'administration au cœur de la relation de service public jusque dans les années 1990

Dans la période analysable à l'aide du modèle (période qui court jusqu'au début des années 1990 c'est-à-dire période de domination des figures de l'utilisateur-administré et client), on note un fort cloisonnement des services qui n'échangent pas (ou peu) entre eux. En étudiant les quatre RS qui ont été adoptés avant 1990 et sont toujours en vigueur, on confirme cette présence forte de l'Etat qui s'illustre au travers du cachet de la préfecture et de la signature du préfet présents sur les documents (alors que seulement quatre RS postérieurs à 1990 ont été visés par la préfecture). On note également que les deux RS les plus anciens utilisent une trame type fournie par le service du Ministère de l'Agriculture. Les quatre documents sont marqués par une rhétorique du pouvoir de l'administration : - le service est assimilé à l'« administration », - l'utilisateur est parfois appelé « administré », - les contestations et réclamations diverses des utilisateurs doivent se faire directement auprès de « Monsieur le Maire », - les délais pour résilier l'abonnement sont longs.

L'apparition d'une relation partenariale du service envers l'utilisateur dès le milieu des années 1980

Dans un second temps, l'évolution importante du cadre législatif à partir du milieu des années 1980 conduit à faire évoluer la relation d'utilisateur. Les préoccupations d'intérêt général ne sont plus les mêmes et font évoluer la relation dans une dimension davantage consumériste.

Néanmoins, la relation d'autorité entre l'Etat et les collectivités persiste. Un élément déterminant de cette évolution est l'adoption de la circulaire du 14 avril 1988 relative au « modèle de règlement du service de distribution d'eau ». Cette circulaire confirme la place prépondérante de l'Etat et des directions centrales dans l'affirmation d'une relation de service type.

Dans cette circulaire, des clauses types sont proposées : modalités de fourniture de l'eau, règles applicables aux abonnements, conditions de mise en service des branchements et compteurs etc. Ces clauses sont souvent reprises telles quelles dans les RS étudiés.

Pourtant, la circulaire précise que « ce modèle de règlement de service présente un caractère simplement indicatif », les collectivités locales devant « adapter le contenu de ce règlement en fonction de la nature et de l'importance de leurs réseaux ainsi que des conditions locales d'exploitation du service ».

Une grande évolution constatée dans ces RS plus récents concerne l'apparition d'un engagement du service envers l'utilisateur. En effet, douze RS (sur dix-huit RS adoptés après le milieu des années 1980 et mettant en avant les figures clientélistes ou consuméristes) proposent des garanties de service, présentées comme des « engagements du Distributeur d'Eau ». Le vocabulaire évolue également : on ne parle plus de ville mais de service ou de distributeur d'eau. L'utilisateur se nomme désormais « client » ou encore « vous ». Certains RS prouvent une « écoute de l'utilisateur ». La standardisation de la relation commerciale conduit à l'apparition de services usagers clairement identifiés.

On note aussi une plus grande individualisation des prestations. Ainsi en est-il de la possibilité d'individualiser les compteurs d'eau dans les immeubles et co-propriétés.

Théories de l'institutionnalisation de l'action collective (Durand P., Thoenig J-C., 1996) et de l'école de la proximité (Gilly J-P., Torre A., 2000 ; Pecqueur B., Zimmermann J-B., 2004).

Suivant la théorie de l'institutionnalisation de l'action collective, à partir des années 1990, le territoire (et non plus l'Etat) devient le lieu de production des politiques publiques.

Ce schéma théorique permet de rendre compte des évolutions de l'action publique en émettant une hypothèse : si l'étude des RS ne rend plus compte à partir de cette période d'une évolution unilatérale des figures de l'utilisateur, c'est peut être parce que l'hétérogénéité des pratiques des acteurs locaux conduit à différencier les figures de l'utilisateur dans un monde où le type de relation n'est plus défini a priori par les administrations centrales.

Pour expliquer ce constat, nous faisons appel aux concepts de proximité géographique et organisationnelle, issus de l'économie de proximités⁴.

Suivant ces théories, le territoire se définit comme une combinaison de différents types de proximités qui sont activées de manière différenciées suivant les acteurs.

Le rôle déterminant de la proximité organisée dans l'évolution des figures de l'utilisateur

Lorsque l'on essaie d'examiner le rôle joué par la proximité organisationnelle, on observe que des liens sont tissés par les services à plusieurs niveaux (avec les firmes, les associations, les services de l'Etat et les réseaux spécialisés). Ces relations apparaissent assez clairement au sein des RS. Certains services utilisent ainsi des trames types de RS fournies par la Direction des Territoires de l'Isère (DDT) ou par leur délégataire. A une exception près, tous ces services qui utilisent des « trames types » privilégient la dimension de l'utilisateur-consommateur.

Pour les services en affermage, une première explication réside dans l'existence de services juridiques importants dont disposent les grandes firmes délégataires et qui leur permettent d'effectuer une veille juridique et ainsi de tenir les RS à jour. Mais, on note également que sur sept services en affermage dans l'agglomération, trois ont choisi de faire appel à une trame type de la DDT. On peut analyser ce choix comme une volonté des autorités organisatrices de contrôler l'activité de leur délégataire en encadrant les relations qu'ils nouent auprès des usagers. Ce constat est bien exprimé par le cas d'un petit service qui est en affermage avec une grosse régie à personnalité morale et autonomie financière de l'agglomération. Dans ce cas, la proximité organisationnelle de deux services d'eau potable s'est couplée avec la proximité géographique (les deux services sont situés à proximité dans l'agglomération), créant un cercle vertueux pour la définition d'une relation de service public forte.

« A l'occasion d'une commission extra-municipale sur la reconduction du contrat d'affermage liant les deux services, a été abordée la question de la réécriture du RS. Cette commission, appuyée par l'expertise d'un bureau d'études extérieur, d'un avocat spécialisé et de représentants de la société civile a fait des propositions sur des éléments déterminants

pour la mise à jour du RS du service en affermage. Le travail de mise à jour du RS a été effectué grâce à l'activation d'une proximité géographique, la régie fermière ayant conseillé le petit service en affermage sur la rédaction du document. La régie fermière, qui de part sa taille importante dispose de services juridiques conséquents et d'une bonne connaissance des enjeux du fait de son insertion dans les réseaux d'expertise nationaux, a pu faire bénéficier le petit service de son expertise pour la rédaction du RS. Ainsi, ce petit service dispose désormais d'un RS juridiquement à jour, proche de celui de son fermier (mais pas identique, le maire ayant souhaité que certaines clauses spécifiques s'appliquent à la commune) »⁵.

Outre le rôle joué par les firmes dans le cas des délégations, les associations/regroupements d'utilisateurs peuvent également jouer un rôle important. C'est notamment le cas à Grenoble où suite à l'affaire Carignon et à la remunicipalisation du service d'eau en 2000, un comité des usagers a été créé. Ce comité des usagers participe à l'élaboration du RS en effectuant relecture et propositions. L'importance des dispositions consuméristes dans ce document peut ainsi être reliée à l'action directe de ce comité.

Proximité organisée et influence de la « taille » du service

Notre analyse fait apparaître assez clairement le lien existant entre taille du service et figure promue. Ainsi, huit services sur dix qui mettent en exergue la figure d'un usager-consommateur ont une population supérieure à 7000 habitants (ce qui correspond aux services les plus importants de l'échantillon).

A l'opposé, les RS les moins innovants (reprenant le modèle type de la circulaire de 1988) et les plus anciens sont majoritairement écrits par des petits services. Ceci peut s'expliquer par le manque de personnel et d'argent pour travailler sur la relation de service public, travail jugé moins prioritaire par les élus que la gestion technique du service. Ainsi sur les onze RS adoptés après 1985 et ne s'inscrivant pas dans la dimension de l'utilisateur-consommateur, trois services seulement disposent de plus d'un employé dédié à l'eau potable.

Une autre illustration du lien entre taille du service et prestations proposées concerne les délais d'accès à l'eau si le branchement est ou non existant. On note que ce délai est plus court pour les services en affermage et pour les services les plus importants de l'agglomération.

En ce sens, les services les plus importants aux capacités de financement accrues peuvent activer une proximité organisationnelle. Ceci leur permet à la fois de faire appel à des cabinets d'avocats spécialisés pour mettre en conformité leur RS avec le cadre juridique en vigueur et de proposer des services usagers plus performants en s'appuyant sur l'expertise de bureaux d'études ou de réseaux spécialisés.

Vers l'activation d'une proximité géographique entre services ?

Outre la taille, c'est également la proximité géographique entre services qui peut jouer un rôle déterminant. A ce titre, l'étude du fonctionnement de la Communauté de l'Eau Potable (CEP), plateforme d'acteurs politiques et techniques de l'eau potable à l'échelle du Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) de la région urbaine de Grenoble, permet de mettre en lumière ces enjeux.

Entre 2011 et 2012, la CEP a mis en place un groupe de travail participatif sur les RS qui a conduit dans un premier temps à la réalisation d'un état des lieux des pratiques locales concernant les RS puis à l'élaboration d'un guide récapitulatif de la législation en vigueur et de la jurisprudence. Ce travail collectif qui a réuni une quinzaine de services d'eau potable de l'agglomération, a permis aux services de mieux comprendre les enjeux politiques et territoriaux des RS. A ce titre et suite à l'adoption du guide, deux services du périmètre de l'étude ont d'ores et déjà entrepris des démarches de révision de leurs RS.

Par cet exemple, nous voyons comment l'activation d'une proximité géographique entre services peut permettre l'apparition d'externalités spécifiques. Si la CEP est une structure qui est pour le moment relativement isolée au niveau national, le retrait du rôle de conseil de l'Etat auprès des collectivités pourrait conduire à une multiplication de ces plateformes d'acteurs qui permettent, grâce à l'échange de savoirs et techniques, d'accroître la performance des services.

En ce sens et à l'inverse de la standardisation nationale de la relation de service des dernières décennies, la relation de service public pourrait être harmonisée à l'échelle de territoires de projets conduisant à une différenciation territoriale durable des services.

Le rôle des sentiers de dépendance dans l'activation d'externalités de « proximité »

Outre les interactions entre services, c'est également l'histoire propre à chaque service qui permet d'expliquer la différenciation progressive de la relation à l'utilisateur. Pour en rendre compte, nous utilisons la notion de « sentier de dépendance » (*path dependence*), empruntée aux économistes (Pierson P., 2000). Nous faisons l'hypothèse que l'histoire spécifique de chaque service et plus particulièrement les différentes « crises » qu'ils ont pu traverser permettent d'expliquer pourquoi certaines figures de l'utilisateur sont plus ou moins mises en avant dans des services aux caractéristiques comparables.

Le cas de la régie des eaux de Grenoble est très éclairant à ce sujet. Ce service a été l'objet d'un scandale entre 1989 et 1994 du fait du financement occulte de journaux en faveur du maire de Grenoble en vue de sa réélection aux élections municipales de 1989 (affaire dite « Carignon »). En effet, l'enquête judiciaire a démontré que ces journaux ont été financés par la Lyonnaise des Eaux en échange du contrat de délégation du service des eaux de Grenoble.

Ce scandale, dénoncé par une forte mobilisation de la société civile, a mené quelques années plus tard à la remunicipalisation du service des eaux et à la mise en place d'un comité des usagers ayant un pouvoir consultatif et décisionnel sur la gestion du service. A ce titre, ce comité a été amené à être partie prenante dans la rédaction du nouveau RS d'eau potable. Ce RS est aujourd'hui l'un des plus complets et protecteur de l'agglomération. Il s'appuie principalement sur une figure consumériste de l'utilisateur. Dès lors, il apparaît évident que ce « sentier de dépendance » propre au service grenoblois a mené à mieux encadrer les droits et obligations du service et des usagers.

Différenciation progressive des figures de l'utilisateur du service d'eau et enjeux de solidarité

Cette étude sur l'évolution des figures de l'utilisateur interroge plus fondamentalement l'avenir des services publics locaux. En effet, jusqu'à récemment, l'ingénierie technique d'Etat auprès des collectivités, l'existence de mécanismes de péréquation tels que le Fonds National pour le Développement des Adductions d'Eau potable (FNDAE) ainsi que l'octroi de subventions aux services en difficulté permettaient à l'Etat d'assurer une solidarité nationale entre services sur la base de valeurs partagées et spécifiques au service public.

La situation nouvelle, caractérisée par le retrait du rôle de l'Etat en matière de politique d'aménagement du territoire, conduit à une différenciation de plus en plus forte des services publics locaux jouant sur la qualité du service rendu à l'utilisateur. Cette situation visant une compétitivité accrue entre territoires, trouve même certaines consécutions juridiques. Ainsi, le décret n° 2012-97 du 27 janvier 2012 dit décret « rendement », fixe des objectifs différents pour les services urbains et les services ruraux d'eau potable. Ceci conduit à l'apparition d'un service public local à plusieurs vitesses caractérisé par de multiples oppositions (opposition entre services urbains et ruraux, entre services issus de bassins hydrographiques différents, entre services communaux et intercommunaux, etc.). Dans ce schéma, la figure de l'utilisateur-consommateur est mise en avant mais tous les services ne disposent pas des moyens humains et financiers pour promouvoir les garanties

de service qui y sont associés. Cette situation nouvelle n'est pas sans interroger la notion même de service public : le service public peut-il fonctionner comme le marché et si oui, qu'est ce qui le différencie de ce dernier ?

Cette situation n'est pas ignorée de l'Etat et de ses administrations centrales. La solution prônée est celle de la mutualisation des services publics locaux, nouveau leitmotiv prôné par l'Etat pour répondre à ces enjeux. Si cette mutualisation peut certainement permettre de mettre en place des services d'eau durables et performants et de créer de nouvelles solidarités territorialisées, la question de la solidarité inter territoires reste entièrement ouverte. En effet, les territoires les moins intégrés risquent de se retrouver encore davantage en difficulté.

C'est en fait plus largement la question centrale de l'aménagement du territoire qui est posée dans celle de l'évolution des relations de service public d'eau potable : l'Etat (ou l'Union Européenne) doit-il réaménager le territoire, c'est-à-dire se doter à nouveau d'une politique de solidarité globale entre territoires ?

Bibliographie

CROZIER M., THOENIG J-C, 1975, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico administratif local en France », *Revue française de sociologie*, vol.1, n°16, pp. 3-32.

DAVET J-P., 1996, « Le service public et l'utilisateur, entre droit administratif et philosophie politique (1873-1945) ». In : HORELLOU-LAFARGE C. *Consommateur, usager, citoyen : quel modèle de socialisation ?* Paris : L'Harmattan (coll. Logiques Sociales), 254 p.

GILLY J-P., TORRE A., 2000, *Dynamiques de proximité*, Paris, L'Harmattan (coll. Emploi, Industrie et Territoire), 306 p.

NICINSKI S., 2001, *L'utilisateur du service public industriel et commercial*, Paris, L'Harmattan (coll. Logiques Juridiques), 566 p.

PECQUEUR B., ZIMMERMANN J-B., 2004, *Economie de proximités*, Paris, Hermès-Lavoisier, 264 p.

PFLIEGER G., 2003, *Consommateur, client, citoyen : l'utilisateur dans les nouvelles régulations des services en réseaux. Les cas de l'eau, de l'électricité et des télécommunications en France*. Thèse de doctorat en urbanisme-aménagement. Paris : Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 495 p.

PIERSON P., 2000, « Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics », *The American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, pp. 251-267.

THOENIG J-C., DURAN P., 1996, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46e année, n°4, pp. 580-623.

VILLENEUVE J-P., 2005, « Citoyens, clients et usagers face à l'administration publique. Les balises d'une relation difficile », IDHEAP Working Paper (contact : jean-patrick.villeneuve@idheap.unil.ch. Document en ligne : [http://www-idheap.unil.ch/idheap.nsf/view/01B5F921C6EDFBCEC1257563003D9584/\\$File/texte%20wp%206-2005%20mp.pdf](http://www-idheap.unil.ch/idheap.nsf/view/01B5F921C6EDFBCEC1257563003D9584/$File/texte%20wp%206-2005%20mp.pdf)).

WAECHTER-LARRONDO V., 2002, « Quel modèle de relation entre l'organisation municipale et l'utilisateur-citoyen depuis la décentralisation ? », *Flux*, vol.2, n°48-49, pp.7-19.

¹ Les articles et ouvrages étudiés sur l'évolution de la relation de service public à l'utilisateur se basent sur les matériaux d'analyse suivants : textes de lois, jurisprudence des tribunaux, contenu des revues techniques et/ou à destination des élus ou des techniciens des collectivités, analyse historique de la constitution de mouvements de consommateurs en Europe/de l'action des gouvernements.

² Par l'arrêt « C.E, Société des Eaux du Nord, 11/07/2001, AJDA 2001, pp.893-895 », le Conseil d'Etat a reconnu l'application des clauses abusives au droit des services publics et a de ce fait conduit à trois grandes évolutions qui vont dans le sens de nouvelles obligations pour les gestionnaires : - en termes de responsabilité des parties, - en termes de prix, - en termes d'accès et de sortie du service.

³ Ce constat peut s'expliquer en partie par le fait que le RS n'est pas le « lieu » où se concrétise la citoyenneté. Ainsi, certains services ont mis en place des commissions consultatives des services publics locaux mais ne le précisent pas dans le RS.

⁴ La proximité géographique est définie par la distance itinéraire, la séparation dans l'espace. Dans cette analyse sont considérés comme proches l'ensemble des acteurs des services d'eau de l'agglomération grenobloise (les personnels des services et les élus de l'agglomération peuvent se

rencontrer facilement chaque jour). La proximité géographique est ici appréhendée comme une opportunité pour les interactions entre acteurs. Elle facilite les rencontres, les échanges d'information, le partage de connaissances.

La proximité organisationnelle ensuite, relève d'un lien social (appartenance à une même firme ou à un même réseau social). Elle peut être décrite par le réseau qui structure les interactions entre acteurs (individuels et collectifs) en mettant en lumière l'intensité des interactions, les modes de circulation des flux, l'intensité des liens. Elle lie des acteurs participant à une activité finalisée et appartenant à un même espace de rapports.

⁵ Synthèse effectuée à partir d'un entretien auprès du directeur des services techniques du service d'eau mentionné (service en affermage).