



## Economie collective et territoires

# L'eau et l'énergie dans le territoire grenoblois

Le CIRIEC-France conduit une étude qui a pour thème central l'économie collective au sens où celle-ci rassemble des acteurs de l'action publique, parapublique et privée dans une même dynamique de développement social et solidaire dans les territoires.

Son objet est d'identifier les tenants et aboutissants de cette dynamique qui fait la spécificité et l'utilité d'une économie qui favorise l'intérêt général.

Dans ce cadre, nous menons une étude de cas consacré aux secteurs de l'eau et de l'énergie dans l'agglomération Grenobloise.

Nous avons conduit une série d'entretiens avec des acteurs clés sur la base desquels nous présentons ce projet de rapport d'étape

Amélie Artis et Pierre Bauby

## Introduction

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 » (cf. RTE, ENEDIS pour l'électricité).

## **Etude de cas sur l'agglomération de Grenoble**

La multiplicité de ces enjeux relève d'interactions structurantes entre économie collective et territoires, étroitement marquées par une grande diversité de situations.

Cela nous a 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.

Dans une première partie nous décrivons les caractéristiques du système de production et de gestion de l'eau et de l'énergie dans le territoire grenoblois entre la fin du XIXème siècle et les années 1960. Puis dans une deuxième partie, nous questionnons les changements liés à la métropolisation pour en troisième partie poser les enjeux de la territorialisation de la production et la gestion de l'eau et de l'énergie.

### **Un cadre législatif et réglementaire spécifique**

Ces mutations s'inscrivent dans un cadre normatif dédié qui prend en compte les spécificités technologiques, économiques, sociales et l'eau et de l'énergie.

#### **Des missions de service public**

Pour l'eau, elles sont définies par les collectivités territoriales en tant qu'autorités organisatrices : par les communes depuis la Révolution, mais avec une extrême diversité de celle-ci ; des syndicats inter-communaux ont été créés ; la Loi NOTRE confie progressivement la compétence aux EPCI à fiscalité propre.

Pour l'électricité et le gaz, il s'agit d'abord de services publics locaux avec encadrement par l'Etat. Avec la nationalisation de 1946, ils deviennent 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 s'accompagne de la mise en cause du caractère de service public national du gaz, tout en garantissant les entreprises locales de distribution.

#### **Des modes de gestion contrastés**

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 tend de plus en plus d'un côté à se territorialiser, de l'autre à dépasser le « local ». Le phénomène se développe plus lentement pour l'eau.

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, comme privés, coopératifs ou associatifs).

Dans les deux secteurs on a vu se développer des remunicipalisations ou republicisations, l'Union Européenne étant « juridiquement neutre » quant à la propriété des opérateurs. La remunicipalisation de l'eau à Paris a fait l'objet de travaux (*Working paper* du CIRIEC n°2013/02).

En même temps, se développent dans l'énergie des initiatives locales et/ou d'économie sociale (cf. Enercoop, « fournisseur d'électricité verte »).

### **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 choix 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. .

### **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.

## Partie 1

### La production et le distribution d'eau et d'énergie : des systèmes d'acteurs et des réseaux ancrés dans le territoire

L'agglomération Grenobloise a été construite autour et elle s'est 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<sup>ème</sup> parallèle

C'est l'implantation originelle de la cité comme axe de communication routière pour l'Empire romain, que manifeste 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 Brochet<sup>1</sup> dont nous résumons ici les apports essentiels.

L'eau y est abondante et ce sont davantage les grandes crues et inondations qui marquent cette histoire<sup>2</sup>.

Historiquement, les grenoblois ont depuis longtemps cherché à se protéger contre les crues et les inondations, responsables des principaux maux de la cité. En effet, les fluctuations des débits du Drac et de l'Isère (surnommés dans le langage populaire le dragon et le serpent)<sup>3</sup> 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 puis à atteindre les normes de qualité qui seront progressivement adoptées. 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.

<sup>1</sup> Les résistances territorialisées aux réformes de modernisation des services d'eau. Le cas de l'agglomération grenobloise. Architecture, aménagement de l'espace. Communauté Université Grenoble Alpes, 2017.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Les méfaits récurrents des eaux grenobloises sont avancés comme explication majeure du fait que la ville se soit peu développée au fil des siècles.

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 différencient 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 Varcis-Allières et Risset, qui puisent la nappe phréatique du Drac, 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'utilisateur, 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, 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 d'énergie au prisme de l'histoire locale**

L'histoire de l'énergie 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 électrique 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 municipale<sup>4</sup>, 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 production et 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 friction 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 1941<sup>5</sup>. 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

---

<sup>4</sup> Isabelle Delestre (2004), *L'aventure de Gaz Electricité de Grenoble (1903-2003)*, Glénat.

<sup>5</sup> 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;

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 production et de la distribution du gaz et de l'électricité sous forme d'une Régie municipale, la RGE (Poupeau<sup>6</sup> ; Bouvier<sup>7</sup> ; Poupeau<sup>8</sup>). Le changement de statut redeviendra d'actualité dans les années 1980.

## L'ADN du territoire 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 » (Blanchard<sup>9</sup>). 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<sup>ème</sup> siècle (Dalmasso<sup>10</sup>)

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.

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 Carignon, 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 impliquent 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 supplémentaires<sup>11</sup> 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 une permanence dans la volonté d'une propriété et d'une gestion publique au service de tous.

---

<sup>6</sup> Poupeau, F. M. (2004, Septembre). 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).

<sup>7</sup> Bouvier, G. (2005). *"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).

<sup>8</sup> Poupeau, F. M. (2007). La fabrique d'une solidarité nationale. *Revue française de science politique*, 57(5), pp. 599-628.

<sup>9</sup> Blanchard, R. (1918). La poussée d'utilisation de la Houille Blanche dans les Alpes françaises de 1916 à 1918. *Revue de Géographie Alpine*, 6(4), 469-480.

<sup>10</sup> Anne Dalmasso (2002) L'énergie hydraulique et le Dauphiné Une histoire industrielle, La Houille Blanche, 88:4-5, 23-27

<sup>11</sup> Poupeau, F. M. (2018). *L'électricité et les pouvoirs locaux en France (1880–1980): Une autre histoire du service public* (p. 450). Peter Lang International Academic Publishers.

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 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, 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.

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 reprend en 1986 le projet de transformation de GEG en Société d'économie mixte, la ville conservant la majorité du capital, mais avec l'entrée de la Lyonnaise des eaux (qui deviendra Suez), 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 1986<sup>12</sup>.

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.

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

Après ce que l'on peut considérer comme une parenthèse, des dynamiques de développement des opérateurs, mais aussi des évolutions législatives et réglementaires font apparaître de nouvelles tensions entre économie collective et territoire.

---

<sup>12</sup> Isabelle Delestre, op. cit.



## Partie 2

### Tensions territoriales et métropolisation

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, dont les prérogatives dépassent les attributions habituelles des CCSPL consultatives.

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.

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 (Gabillet<sup>13</sup>).

Parallèlement à ces changements, de 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.

Dans le cas grenoblois, nous observons une configuration inédite : GEG reste le principal fournisseur d'énergie pour la ville de Grenoble, cette situation n'étant pas contestée par Enercoop qui plaide pour une gestion en commun de l'énergie. Par contre Enercoop propose des solutions d'énergie verte pour les autres communes du bassin.

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 à fiscalité propre la compétence eau à la place des communes), de management et des 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.

### D'une 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

---

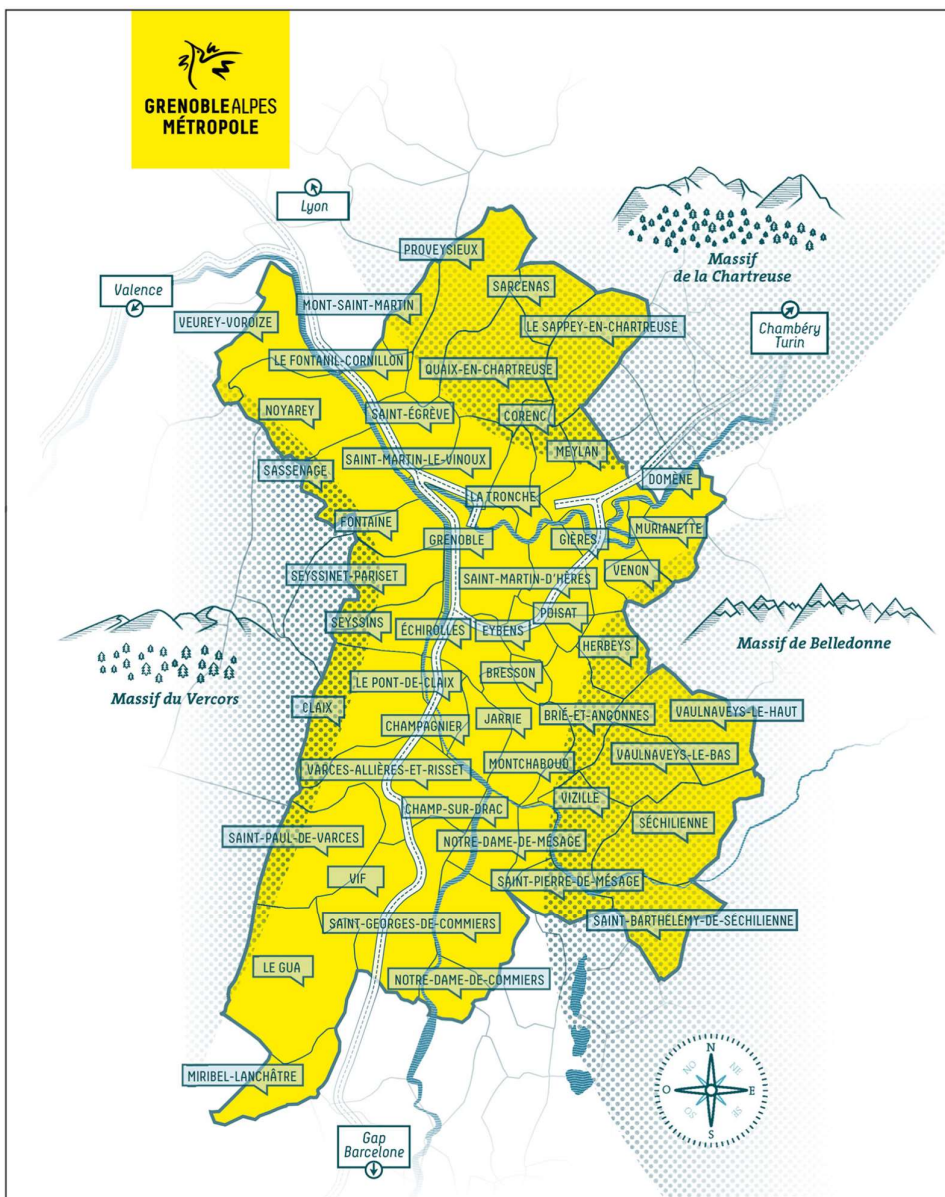
<sup>13</sup> Gabillet, P. (2015). Les entreprises locales de distribution à Grenoble et Metz. Des outils de gouvernement énergétique urbain partiellement appropriés. Université Paris Est.

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.

Composée de 49 communes accueillant de moins de 100 habitants à plus de 158 000 dans le cas de la ville de Grenoble, la Métropole Grenoble-Alpes se caractérise aujourd'hui par sa diversité et par son positionnement sur la gestion de l'eau et de l'énergie. 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.

## 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 km<sup>2</sup>



La Métropole grenobloise est souvent perçue comme un pôle d'innovations et d'excellence technologique. Ce pôle est issu d'une histoire des ressources du territoire qui remonte à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle avec la production hydroélectrique de la Houille Blanche sous l'impulsion d'Aristide Bergès (Pecqueur<sup>14</sup>). L'électricité va devenir un objectif auquel concourent les institutions locales : « *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* »<sup>15</sup>.

Aujourd'hui, la Métropole, et en son sein la ville de Grenoble, incarnent une forme de démocratie locale depuis le mandat de Dubedout et le Groupe d'Action Municipale (Ambrosino et Novarina<sup>16</sup> ; Boumaza<sup>17</sup>) avec des actions concrètes comme le budget participatif ou d'autres dispositifs de participation.

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 Novarina<sup>18</sup>).

La planification territoriale est au croisement de ces caractéristiques en essayant de combiner excellence technologique, participation des habitants et gestion collective et durable des ressources naturelles. En effet, la planification territoriale grenobloise s'est pratiquée par sédimentation et juxtaposition des projets (Novarina, G., Seigneuret, N<sup>19</sup>). 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 forgés 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. En 2017 a été voté le Schéma Directeur de l'Énergie qui a fait l'objet en amont de concertations y compris citoyenne ; il fixe la feuille de route énergétique du territoire jusqu'à l'horizon 2030, avec notamment un fort développement de la chaleur renouvelable par réseau de chaleur<sup>20</sup> => 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<sup>er</sup> 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

---

<sup>14</sup> Pecqueur, B. (2005). Les territoires créateurs de nouvelles ressources productives: le cas de l'agglomération grenobloise. *Géographie, économie, société*, 7(3), 255-268.

<sup>15</sup> *ibid.*, p. 261

<sup>16</sup> Ambrosino C et Novarina G (2015, 2 mars) L'indépassable « laboratoire grenoblois » ? *Métropolitiques* [en ligne] <https://www.metropolitiques.eu/L-indepassable-laboratoire.html>

<sup>17</sup> Boumaza N (1997) Grenoble, un mythe urbain moderne. *Revue de géographie alpine* 85 (4) : 175-185. DOI <https://doi.org/10.3406/rga.1997.3943>

<sup>18</sup> Op cit

<sup>19</sup> Novarina, G., Seigneuret (2015), N., De la technopole à la métropole, l'exemple de Grenoble. Paris, Le Moniteur.

<sup>20</sup> [www.grenoblealpesmetropole.fr/120-que-fait-la-metropole.htm](http://www.grenoblealpesmetropole.fr/120-que-fait-la-metropole.htm)

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 Métropole<sup>21</sup>).

Ainsi, la planification territoriale grenobloise s'est renouvelée autour des questions énergétiques avec des 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.

Balaye<sup>22</sup> démontre comment la proximité entre les collectivités territoriales et GEG constitue un avantage pour le territoire. Aujourd'hui, on observe la mise en place de plusieurs projets collaboratifs (ZAC Flaubert, Presqu'île, etc.) dans lesquels GEG s'engage comme un acteur de proximité. La SEM permet aussi une imbrication des instances de pilotage permettant de renforcer un référentiel commun autour du territoire métropolitain. Ainsi, GEG contribue au déploiement des politiques d'urbanisation énergie-climat des acteurs publics locaux.

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 composées 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.

Mais il y a aussi des freins à cette territorialisation. En effet les situations concessives sont différentes (GEG pour Grenoble et Enedis pour Echirolles) 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.

Selon Balaye<sup>23</sup>, 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 : la recherche d'une combinaison de l'ancrage local et du développement d'activités hors du territoire**

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 %)

La libéralisation du marché de l'énergie a amené de nombreuses transformations (Gabiller<sup>24</sup>). Certaines régies locales proches de Grenoble se sont rassemblées en 1995 (en Isère, Savoie, Drome). Elles ont ensuite choisi de s'adosser à GEG pour atteindre une masse critique viable économiquement<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> (2016)

<sup>22</sup> Balaye, F. (2019). 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

<sup>23</sup> Balaye op.cit.

<sup>24</sup> Gabillet, P. (2010, Septembre). Les SEML énergie, des sociétés anonymes aux mains des collectivités?. In *Le marché fait-il la ville?*

<sup>25</sup> <https://www.lagazettedescommunes.com/553936/confrontees-a-un-avenir-incertain-les-entreprises-locales-de-distribution-se-reorganisent/>

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 (Delestre<sup>26</sup>).

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 a construit ces dernières années plusieurs parcs éoliens (Oise, Charente Maritime, Somme) ; en 2021, elle effectue des travaux de « *repowering* » de son ancien parc de Rivesaltes, afin d'augmenter sa production de 50% avec la même empreinte.



On note aussi des processus de re-territorialisation, encouragés par le développement des énergies renouvelables et les nouveaux projets urbains. A Grenoble existent des réalisations photovoltaïques comme sur le site Bouchayer-Viallet ou la Zac de Bonne, l'exploitation de cogénérations en plein cœur de la ville.

En parallèle, GEG opère des recentrages sur son périmètre géographique avec le développement des politiques locales en matière d'énergie. GEG se positionne sur plusieurs appels à projets relatifs à l'

<sup>26</sup> Delestre Isabelle (2017), Gaz Électricité de Grenoble (GEG), un acteur local porteur d'innovation énergétique, <https://www.encyclopedie-energie.org/geg-un-acteur-local-porteur-dinnovation-energetique/>

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 également sur leur 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 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€/m<sup>3</sup> HT et de 1,37 € HT en 2021), avec de fortes variations (de 0,83 €/m<sup>3</sup> à 4,21 €/m<sup>3</sup>), un tarif unique a été voté en décembre 2020 et finalisé au 1<sup>er</sup> janvier 2022.

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 /m<sup>3</sup> pour la consommation de référence de 120 m<sup>3</sup>/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).

## Partie 3

### A la recherche du(es) territoire(s) pertinent(s)

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 compétence de la commune vers la Métropole, en même temps que se développe la demande de participation des usagers et citoyens.

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.

Y a-t-il un ou des territoire(s) pertinent(s) ?

Existe-t-il un optimum territorial entre réponse à la diversité des besoins, efficacité, efficience, proximité, participation démocratique... ?

Pour répondre à ces questions, il semble nécessaire de partir de 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.

L'agglomération grenobloise est ainsi un champ d'analyse et de réflexion sur les phénomènes de « métropolisation » qui a été conduit ces dernières années.

### Territoires pertinents et 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 ?

La question des échelles (spatiales, politiques, administratives, économiques) est au cœur du débat sur la territorialisation de l'énergie comme de l'eau. Nous avons montré comment 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. En effet, les nouveaux projets urbains comme le projet Presqu'il illustrent une gouvernance partagée au niveau du quartier et la volonté de renouer le dialogue avec les habitants.

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.

## **Quelques pistes**

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 décroisement 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...