

LES ASSOCIATIONS D'USAGERS DE L'EAU

De nombreuses associations d'usagers de l'eau se développent depuis une dizaine d'années suite à des affaires politico-financières locales ou aux fortes augmentations de tarifs. Leurs modes d'actions tranchent avec les méthodes des associations de consommateurs nationales de tradition participative. Elles ont commencé par des expertises économiques et financières des tarifs, des factures et des comptes de sociétés. Puis elles ont dépassé le simple épiluchage des factures pour agir en justice et utiliser les médias à leur profit. Elles en sont venues à demander des comptes aux collectivités et aux sociétés et à déstabiliser la gestion locale des services d'eau. Elles choisissent des actions médiatiques et se démarquent volontairement des systèmes de participation qui leurs sont offerts, comme par exemple les comités d'usagers. Le quasi-refus de la participation par crainte de récupération déroutent les élus. Les thèmes de mobilisation mêlent des rhétoriques inspirées des théories de l'action consumériste classique (juste prix, transparence de gestion, légalité des contrats) et de l'action citoyenne en se centrant sur les défaillances de l'action publique locale. Leurs revendications radicales inquiètent. Les registres de mobilisation peuvent monter en généralité jusqu'à dénoncer l'intégralité du système de gestion locale de l'eau, majoritairement fondé sur la délégation. Elles intègrent les revendications relatives à l'enrichissement des firmes multinationales à un vaste mouvement anti-mondialisation de lutte contre le modèle néo-libéral¹.

Sur quels outils et sur quels discours s'appuie la contestation ? Comment s'inscrit-elle dans la vie locale ? Ce nouveau mouvement associatif est-il éphémère ou peut-il perdurer au delà des conflits ponctuels ? L'exemple emblématique d'*Eau Secours* à Grenoble² permet d'illustrer ces différentes questions.

Naissance dans un contexte de crise

Eau Secours naît en 1994 à Grenoble. Elle n'est pas la première association à s'engager contre le Maire. Depuis 1989, date de la mise en délégation du marché de l'eau, de nombreuses associations de consommateurs et d'habitants s'étaient investies sur ce problème. Mais l'arrivée d'*Eau Secours* en 1994 relance le débat de l'eau grâce à des méthodes d'actions nouvelles.

Début 1989, un rapport de l'ingénieur principal du service municipal de l'eau, géré en régie, avait publié des résultats excellents. L'eau de Grenoble serait d'une

qualité exceptionnelle, acheminée depuis l'immense réserve de Rochefort, celle-ci ne subit aucun traitement. Alain Carignon, déjà maire en 1986, proposait même de la produire et de la commercialiser en bouteille. Une qualité à un prix de 2,891 francs le mètre cube (contre près de 4 francs en 1995) qui a rapporté en moyenne 7 millions de francs par an à la commune les quatre dernières années de l'exploitation municipale. Suite à des rumeurs de privatisation, Alain Carignon, récemment réélu, souligne le 5 juin 1989 que le dossier de l'eau ne sera pas ouvert sans informer la population et pas avant la fin de l'année. Mais quinze jours plus tard, c'est officiel, la gestion de l'eau est déléguée. Elle sera confiée à la COGESE, filiale à 51 % du groupe Merlin, grand groupe d'affaire lyonnais, et de la Lyonnaise des Eaux (49 %), pour un contrat d'une durée de 25 ans.

Les premiers à manifester le 29 juin sont les personnels du service des eaux. Un collectif est constitué pour la circonstance, comprenant un parti local : Écologie-Alternatives-Autogestion (EAA : ayant trois conseillers municipaux), trois associations de consommateurs, deux d'origine familiale et une purement consumériste : l'UFC – Que Choisir, un comité de défense des usagers, les syndicats CFDT et CGT, les conseillers municipaux socialistes et une union de quartier. Ils déposent mi-septembre un recours au Tribunal administratif. En 1993, après quatre années d'instruction, le Tribunal ne donne pas raison aux plaignants et seul Raymond Avrillier, conseiller municipal d'EAA, fait appel en Conseil d'État, et la bataille continue... *Eau Secours* est créée en 1994 par des militants de l'ADES (Association Démocratie Écologie Solidarité, ex-EAA). L'ADES souhaite créer une association d'usagers à part entière pour défendre leurs intérêts en parallèle de son action politique. L'objectif premier de l'association consiste à expertiser la facture d'eau qui a

1. En témoignent les contacts récents engagés entre la coordination des associations de consommateurs d'eau (CACE) et le réseau ATTAC (Association pour une taxation des transactions financières pour l'aide aux citoyens).

2. L'étude se fonde sur dix entretiens réalisés à Grenoble en octobre 2000 auprès des représentants d'*Eau Secours*, de l'ADES (parti écologiste et de gauche alternative), de responsables locaux d'associations de consommateurs (Confédération syndicale des familles-CSF, CGT Consom'action) et la présence à un comité des usagers de l'eau, réuni à la mairie de Grenoble le 7 octobre 2000. Les recherches s'appuient aussi sur les journaux de l'association et sur les communications publiées en ligne suite au dernier congrès d'*Aquarévolve*. Enfin, pour une mise en perspective, nous évoquerons l'action d'associations nationales de consommateurs, telle que la CLCV (Confédération du logement et du cadre de vie), étudiée par ailleurs.

parfois doublé en 5 ans. Grâce au thème de la facture et de la transparence de gestion, le recrutement de l'association va dépasser le cadre de l'ADES et rassembler près d'une trentaine de membres actifs.

L'expertise comme source de légitimité

Les militants, loin d'être experts en droit et en gestion, ont bénéficié dans un premier temps de l'expérience de l'ADES. Mais, très vite, ils ont mobilisé des connaissances techniques pointues grâce à la lecture de manuels universitaires, l'étude des comptes des sociétés et la pratique. L'expertise gestionnaire pratiquée aborde dans un premier temps la facture et la légalité des pratiques de la COGESE. L'association collecte une série de factures dans différents quartiers de la ville et les analyse points par points. Elle démontre que dans certains lots, la société pratique une facturation rétroactive sur les six derniers mois de l'année, le 15 janvier, en appliquant les nouveaux tarifs, augmentés au premier janvier, aux six mois de consommation précédents. Un représentant d'*Eau Secours* porte plainte en novembre 1998 au Tribunal de grande instance et la facturation rétroactive est déclarée illégale par une décision du 2 mars 1999. L'association travaille toujours actuellement sur la contre expertise d'un juste prix de l'eau. Suite à l'appel de Raymond Avillier en 1993, le Conseil d'État³ décrète illégale la délibération de 1989 relative à la mise en délégation du service. Après avoir étudié les effets de l'arrêt du Conseil d'État, des représentants de l'association déposent un recours au Tribunal Administratif défendant l'illégalité des tarifs appliqués depuis 1989. Mais entre temps la ville de Grenoble interpellée pose la même question au Tribunal de Grande Instance. Le 21 juin 1999, le Tribunal de Grande Instance constatant l'impossibilité de définir un prix au m³ depuis 1989, nomme deux experts chargés d'évaluer la valeur réelle du service rendu à l'abonné. Les conclusions provisoires des experts mandatés se rapprochent, voire même dépassent les prix pratiqués par la COGESE. Les usagers de Grenoble n'auraient donc pas été lésés. *Eau Secours* mène sa propre expertise en s'appuyant sur un rapport de la Chambre Régionale des Comptes, les comptes-rendus annuels de la COGESE et les budgets annexes de la ville de 1981 à 1995. La méthode a consisté à déduire les prélèvements illégaux (hausses arbitraires de tarifs, subventions versées à la ville par la COGESE) pour calculer un prix d'équilibre théorique actualisé du m³. Elle a comparé ensuite ce prix avec ceux pratiqués, soulignant des écarts de 6 centimes à 1, 50 francs par m³. Sur cette question, l'association, qui veut obtenir le remboursement des trop-perçus, attend avec détermination le rapport définitif des experts qui tarde à être publié.

Dans un second temps, le débat sur les prix est dépassé et l'association remet rapidement en question la gestion déléguée. Les arguments présentés restent



Distribution d'eau potable par la préfecture en cas de nappe phréatique polluée (Arles).

basiques : les firmes doivent réaliser des bénéfices et elles le feront obligatoirement au détriment des usagers et de la collectivité dans son ensemble. À l'inverse, la gestion publique est présentée comme plus sûre, le seul objectif étant pour celle-ci d'atteindre l'équilibre financier. Cette action occupera une place centrale dans les débats de 1995 à 2000. Suite aux affaires Carignon, la gestion de l'eau fut un des thèmes phares de la campagne municipale de 1995. La re-municipalisation attendue avec l'arrivée du nouveau maire Michel Destot n'est pas obtenue⁴. *Eau Secours* s'attache alors à expliquer le système de double délégation mis en place (de la Ville à la SEG et de la SEG à la SGEA) et démontre les mécanismes d'enrichissement possibles de l'entreprise. L'association dénonce le système de rémunération de la SGEA (filiale de la Lyonnaise des Eaux assurant la gestion du service), fondé sur une prime fixe à l'abonné et sur une part du prix unitaire de l'eau au m³. Le contrat de délégation signé entre la SEG et la SGEA prévoit une augmentation régulière de la part du tarif attribuée à la SGEA, de 1997 à 2007, alors que dans le même temps le contrat d'affermage, signé entre la ville et la SEG, prévoit une baisse équivalente (0,22 F/m³) de la part de rémunération du fermier : la SEG (appartenant à 51 % à la Ville). Pour *Eau Secours*, la filiale de la Lyonnaise des Eaux s'enrichira au détriment de la collectivité.

Les médias comme moyen de pression

Deux opérations sont menées en 1995 et 1998 pour inciter les usagers à retenir respectivement 10 % puis 4 F par m³ sur les montants facturés. Intitulées « Facture

3. Arrêt du 1er octobre 1997.

4. La re-municipalisation attendue va être remplacée par un système de double délégation. En 1996, une Société d'économie mixte est créée, la Société des Eaux de Grenoble (SEG), détenue à 51 % par la ville et 49 % par la Lyonnaise des eaux. L'action de la SEG repose sur un contrat d'affermage signé avec la ville. La SEG, sur la demande de la Lyonnaise des Eaux, passe ensuite contrat avec la SGEA (filiale à 100 % de la Lyonnaise des Eaux) pour l'exploitation du service sur une durée de 15 ans.

d'eau : on compte juste ! » et « Facture d'eau : on paie le juste prix ! », ces deux opérations ont eu pour but de protester contre la facturation rétroactive et contre le maintien des tarifs annulés par le Tribunal.

Eau Secours a aussi envoyé deux lettres ouvertes aux élus municipaux. La première, en avril 1997, dénonce le manque de transparence avec laquelle le système de double délégation avait été mis en place. Cette lettre intitulée « Les menaces aussi continuent » rapproche, avec la symbolique associée, l'affermage de l'eau par la nouvelle municipalité à la décision prise par Alain Carignon en 1989 et dénonce le renoncement au service public. Dans la seconde, en octobre 1997, intitulée : « L'eau peut revenir à la régie », il est démontré par la preuve de l'avis du Conseil d'État que la délégation est illégale. L'association conclut que seul le retour à la régie permettra d'atteindre le juste prix et de sortir des marchés issus de la corruption. En parallèle, l'association distribue de nombreux tracts ; en particulier lors de la journée portes ouvertes organisée par la SEG en septembre 1997, celui intitulé « Des ronds dans l'eau », démonte de façon simple les principes tarifaires et le système de double délégation.

Troisième média, la *Lettre d'Eau Secours*, publiée trimestriellement à 600 exemplaires, présente sur un mode pédagogique et sur un ton souvent acide les déconvenues de la gestion de l'eau de Grenoble. Chaque action est replacée dans son contexte et le système de délégation est expliqué par des schémas. Des parties sont consacrées à l'explication des bases de l'économie des services publics : le monopole naturel, la gestion mixte public-privé, le principe de séparation comptable, etc. L'association manie aussi l'art des slogans et des petites phrases incisives : « Lyonnaise enrichis, Grenoblois appauvris ; Juridic Parc ; la SEG champion du bouillon ! ; l'intérêt général est-il soluble dans l'eau de Grenoble ? ; La régie, c'est trop coule ! ». Enfin, le site internet d'*Eau Secours*⁵ présente le détail des expertises, les textes de loi et propose un inventaire de la jurisprudence. Il prend la forme d'une sorte de guide méthodologique pour usagers en colère.

La participation marginalisée

En revanche, l'association a une attitude plus circonspecte concernant la participation au comité d'usagers. La municipalité, par une délibération de juillet 1996, a créé un comité des usagers de l'eau et de l'assainissement placé au côté du maire. Le comité devra être consulté avant toute décision relative à la gestion de l'eau et de l'assainissement et ses avis seront présentés en conseil municipal par le président du comité. Il dispose du pouvoir de consulter les différents dossiers et documents techniques et financiers. Le comité, installé le 9 septembre, se réunit fréquemment : une fois tous les deux mois à une fois par mois. Il est composé des représen-

tants de 21 associations caritatives, de consommateurs, de commerçants, des chambres consulaires, des unions de quartiers, de l'industrie hôtelière, et de la Chambre des propriétaires et copropriétaires. Le 4 février 1997, six mois après l'installation du comité, *Eau Secours* en obtient la présidence par le mandat de Michel Richard.

Dès la première année d'activité, l'association présente un bilan négatif du comité. *Eau Secours* dénonce le manque de poids des positions prises et du travail effectué sur l'action municipale. Le comité n'a pas été consulté lors de la signature du contrat de sous-traitance entre la SEG et la SGEA ni lors de l'augmentation de 12,3 % de la taxe d'assainissement. D'après l'association, Le comité n'a pas eu la possibilité d'approfondir l'expertise financière vu le caractère sommaire des rapports financiers présentés par les sociétés. Enfin, *Eau Secours* regrette le manque de transparence de la Ville qui a trop souvent omis de répondre à ses questions ou ne s'est pas déplacée pour les rencontrer lorsque le comité lui demandait.

Après, quinze mois de présidence, Michel Richard démissionne, remplacé par un représentant de l'INDE-COSA-CGT⁶. Dès lors, *Eau Secours* continuera à siéger au comité des usagers, tout en dénonçant haut et fort son caractère d'alibi municipal.

Le réseau national

Une cinquantaine d'associations comparables à *Eau Secours* peuvent être recensées : *Eau Nette* dans l'Hérault, *Eau 26* dans la Drôme, *S-eau-s* à Colmar, etc. Elles partagent des modes d'actions identiques : paiement des factures sur compte bloqué, expertise des comptes des sociétés, investigations, actions en justice, fortes relations avec les médias locaux. Parmi les plus connues, l'Association des consommateurs de la Fontaulière (ACF, dans le sud de l'Ardèche) emploie des méthodes plus radicales n'hésitant pas à barrer des routes pour protester contre l'augmentation des prix pratiqués par la SAUR (filiale de Bouygues). « On va devenir des guerilleros, on n'a pas de Che mais on a une lutte à mener » déclare un militant de l'ACF⁷. À Saint-Etienne, l'association *Eau Service Public*, créée en 1992, s'est battue contre la forte augmentation du prix de l'eau de 1989 à 1992 (de 3,38 francs à 7,55 francs le m³) et obtient, suite aux décisions de justice, le remboursement des trop-perçus.

Les associations contestataires se coordonnent dès 1996. Elles ont donné naissance à plusieurs réseaux et coordinations qui ont un rôle d'échange d'informations et de partage d'expériences. Toutes refusent la création d'une fédération nationale, en référence au modèle des associations de consommateurs généralistes. Ce mouve-

5. URL : <http://eausecours.free.fr>

6. Association de consommateur agréé, rattachée à la CGT.

ment offre un nouvel exemple des limites qui sont aujourd'hui posées à l'action des fédérations nationales. Pour Jacques Ion⁸, ces limites sont liées à la décentralisation du cadre politico-administratif à laquelle les associations tentent d'adhérer, à la valorisation plus forte de la base et à un rejet des structures constituées parfois jugées trop contraignantes. Dans le secteur de l'eau, plusieurs facteurs accentuent ce phénomène : l'échelle locale de gestion et donc des affaires, l'absence de réaction des associations de consommateurs à certaines affaires et le besoin de contestation.

Les « RésEaux de la colère »⁹ organisent réunions, rencontres et congrès. Le plus connu, le congrès *Aquarevolte*, a lieu tous les ans et a rassemblé plus de quarante associations lors de l'édition 2000. Ces associations partagent tout d'abord leurs expériences et leurs modes d'action lors d'ateliers de méthodes. Ces ateliers sont l'occasion d'échanger sur la jurisprudence et les dernières décisions judiciaires prises dans leurs communes. Souvent l'appui de personnalités extérieures complète les interventions des membres des associations, grâce à l'invitation de présidents ou de directeurs de chambres régionales des comptes ou d'un ancien directeur « repentant » de la Lyonnaise des Eaux qui aide aujourd'hui les collectivités à négocier. Ensuite, un thème compose l'ordre du jour du congrès. Tout comme les thèmes d'action d'*Eau Secours*, nous pouvons noter une montée en généralité progressive des préoccupations mises à l'ordre du jour : refuser la tarification rétroactive, gérer les services publics dans la transparence et le retour à la régie directe en 2000.

Ces associations, bien que coordonnées, souffrent d'un manque de structuration formelle et de reconnaissance au plan national. Par exemple, l'une des coordinations, la CACE, Coordination des associations de consommateurs d'eau qui regroupe 38 associations, a demandé au ministère de l'Environnement de les rencontrer pour discuter de la préparation du projet de loi sur l'eau. Le Ministère leur a répondu qu'ils ne constituaient pas une association de consommateurs généraliste et qu'ils ne faisaient pas parti des agréés siégeant au Conseil National de la Consommation. Cette institutionnalisation et cette restriction de la participation accroît le fossé entre les participatifs et les contestataires. À l'inverse, la Confédération du logement et du cadre de vie (CLCV), une association généraliste de consommateurs agréée, s'est spécialisée partiellement dans la gestion de l'eau, et par-

ticipe depuis plus d'un an aux réunions préparatoires à la prochaine loi sur l'eau.

La victoire, et après ?

Au plan local, les contestataires se félicitent des premières victoires qu'ils comptent bien mettre à leur actif. À Grenoble, les recours, l'arrêt du Conseil d'État de 1997, et la pression médiatique ont contraint la municipalité à revenir à la régie. Par une délibération du 20 mars 2000, le conseil municipal a décidé de créer une régie à personnalité morale et à autonomie financière qui lui confère le statut d'Établissement Public à Caractère industriel et commercial (EPIC). Michel Richard, dans la *Lettre d'Eau Secours* d'avril 2000, exulte : « Ce retour en régie est une victoire des usagers et des citoyens sur les monopoleurs et les politiciens corrompus ». À Cavillon, l'ADCC (Association de défense des consommateurs cavillonnais) obtient aussi le retour à la gestion en régie. Mais le retour en régie implique malgré tout d'être vigilant quant aux actions en cours : expertise des tarifs et remboursement des usagers, travail sur le nouveau règlement de service de la Régie, étude des conditions de reprises négociées lors de la rupture du contrat.

La question de la pérennisation de ces associations reste posée. Plusieurs voies s'offrent à elles. Certaines affirment déjà vouloir continuer le combat en faveur de la régie en aidant les autres associations à agir. D'autres regrettent de ne pas avoir participé aux débats de la loi sur l'eau et font les démarches pour obtenir l'agrément. À Grenoble, l'association souhaite continuer à défendre les usagers dans la durée, en particulier au sein du comité des usagers et semblerait, une fois la victoire obtenue, rentrer dans le rang de la démocratie participative. Les associations contestataires n'auraient-elles d'autre issue que le modèle participatif pour se pérenniser ?

Géraldine Pflieger

7. Ardèche, les réfractaires du robinet trop cher, *Libération*, le 27 avril 1999.

8. Ion J. (1997), *La fin des militants ?*, Paris, Les Éditions de l'Atelier, p. 46.

9. Hadj Ali Y. (2000), « Société civile – majors de l'eau : les RésEaux de la colère », *Faire parler les réseaux : l'Eau Europe-Amérique Latine*, Séminaire international CNRS, Institut des hautes études d'Amérique Latine, Paris, 20-21 janvier 2000, non publié.

Géraldine Pflieger est doctorante au LATTs (École nationale des Ponts et Chaussées). Ses travaux de thèse portent sur le thème de l'usager acteur de la régulation des services publics dans les secteurs de l'eau et de l'électricité.

< pflieger@mail.enpc.fr >