



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. 2018. hal-00975531v2

HAL Id: hal-00975531

<https://hal.science/hal-00975531v2>

Preprint submitted on 11 Jul 2018

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.

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

Chercheur post-doctorant à l'Institut des Géosciences de l'Environnement, chercheur associé à PACTE, Université Grenoble-Alpes

Antoine Brochet a soutenu une thèse en aménagement-urbanisme à l'Université Grenoble-Alpes (UMR PACTE) en novembre 2017. Il est par ailleurs chargé de mission au sein de la Communauté de l'Eau de l'Etablissement Public du SCoT de la région urbaine de Grenoble. Ses travaux de recherche portent sur la modernisation des politiques de l'eau en Europe et les résistances territorialisées qui en découlent. Dernière publication : Brochet A. et *al.*, 2016, « Caractériser l'étendue des résistances locales aux indicateurs de performance des services d'eau. Le cas de l'agglomération grenobloise », *Développement durable et territoires*, vol. 7, n°3.

Document en ligne : <https://developpementdurable.revues.org/pdf/11375>

Introduction

Engagée depuis une trentaine d'années, la transformation de l'utilisateur-administré en utilisateur-consommateur (Jeannot, 1998) a été récemment consacrée par l'adoption de la Loi Hamon du 17 mars 2014 qui impose de nouvelles obligations aux fournisseurs d'eau et conduit à faire de l'utilisateur du service public d'eau potable, un consommateur (presque) comme un autre¹. Cette modernisation de la figure de l'utilisateur est le fruit d'un processus engagé sur un temps long. Sans revenir en détail sur l'histoire de l'évolution des figures de l'utilisateur qui a fait l'objet d'une littérature abondante (Pflieger, 2003 ; Pezon, 2002 ; Nicinski, 2001 ; Warin, 1997), il est utile de rappeler les principaux jalons de cette évolution pour comprendre en quoi cette transformation interroge la conception de l'égalité au sein du service d'eau.

Des années 1940 aux années 1980, l'utilisateur du service d'eau est appréhendé comme un administré (Daviet, 1996 : 38), « *une personne remplissant certaines conditions imposées par les textes relatifs à l'organisation du service et indépendantes de sa volonté* » (Nicinski, 2001: 87). La relation est alors fortement standardisée, hiérarchique et unilatérale. Il ne faut néanmoins pas y voir uniquement une relation entachée d'autorité mais également une relation de service public, signe de progrès social, avec la concrétisation des « lois de Rolland » (égalité, continuité, mutabilité) garantes de la cohésion du territoire (Auby, 1999 ; Stoffaës, 1995).

Les années 1980 voient apparaître avec la décentralisation et sous l'influence des penseurs de la Nouvelle Gestion Publique (NGP)², une nouvelle conception de l'utilisateur. La

¹ Parmi les nouvelles dispositions de la loi Hamon, on peut citer l'obligation de formalisation d'un contrat d'abonnement, l'obligation d'information ciblée de l'utilisateur avant conclusion et reconduction d'un contrat concernant le prix de l'eau, les possibilités de réclamation et de rétractation au contrat, etc.

² La NGP est une théorie apparue au début des années 1980 qui propose d'améliorer l'efficacité du secteur public en inspirant son organisation de celle du secteur privé. Les penseurs de la NGP proposent d'intégrer au sein des services publics : les principes d'efficacité et de compétition entre organisations, un gouvernement par

situation nouvelle, caractérisée par le retrait du rôle de l'Etat en matière de politique d'aménagement du territoire et par une contractualisation de l'action publique (Gaudin, 2007), conduit à une différenciation de plus en plus forte des services publics locaux jouant sur la qualité du service rendu à l'utilisateur. Certains ont vu dans cette évolution des représentations, une transformation de l'utilisateur en client (Nicinski, 2001:17) avec l'apparition d'un modèle fondé sur une approche subjective de l'utilisateur et sur une gestion managériale caractérisée par une attention accrue portée à l'efficacité et à la rentabilité des services.

Au début des années 1990, la figure de l'utilisateur-consommateur prend peu à peu la place de celle de l'utilisateur-client (Pflieger, 2003). Sous l'impulsion des institutions européennes et des associations de consommateurs, un ensemble de règles de défense et de protection de l'utilisateur sont instituées (droit à l'information, à l'écoute et à la représentation, droit à la sécurité sanitaire du produit etc.).

« *La définition réglementaire systématique des standards de qualité, des obligations d'information, en un mot, du contenu de l'efficacité, produit un service-type, et partant, un utilisateur-type* » (Nicinski, *op.cit* : 84).

Malgré le renforcement continu des règles consuméristes depuis une trentaine d'années, certains indices laissent présumer l'échec partiel de l'application du droit de la consommation au secteur de l'eau. Par exemple, l'enquête menée par la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF) dans le cadre d'un plan quinquennal de vérification des factures et règlements de services d'eau (2008-2014) a révélé « *la persistance de nombreuses clauses illicites ou abusives dans les règlements de service d'eau* », et une non-application quasi-systématique de certaines normes consuméristes (DGCCRF, 2016). Géraldine Pflieger (2007), qui a étayé dans ses recherches ce constat d'échec des réformes consuméristes, lie les difficultés observées à l'inflation des normes et à la complexité de leurs mises en œuvre qui entraîneraient une dépolitisation de la gestion du service, mal acceptée par les élus locaux.

En filigrane de ces études, on aperçoit un problème récurrent de l'analyse de la gouvernance des services publics locaux, à savoir l'écart entre la philosophie gestionnaire des réformes et son appropriation par les acteurs locaux.

Le cadre juridique évoluant dans une optique consumériste, nous proposons d'évaluer dans quelle mesure la dynamique transformatrice de la relation à l'utilisateur est actuellement questionnée à l'échelle des services d'eau au regard de la multitude de résistances entravant son déploiement.

Notre objectif est de questionner le fondement des réformes consuméristes, qui sont le plus souvent présentées comme reposant sur des critères objectifs et rationnels et ayant pour conséquence un renforcement de l'efficacité des services d'eau.

L'intérêt de l'exercice est de mettre en évidence la faible efficacité des réformes, en révélant la dimension socialement et territorialement construite de la relation à l'utilisateur. Nous montrons que des facteurs tels que l'agencement hydro-social du système local de gestion de l'eau, la culture territoriale interne à l'organisation, ou encore la rationalité substantive et/ou située des acteurs interviennent dans la façon dont la relation à l'utilisateur est mise en œuvre par les gestionnaires des services d'eau. Ces facteurs conduisent à des écarts importants entre le type de relation à l'utilisateur mis en place à l'échelon du service et le contenu des réformes. Ce sont ces écarts, que nous appréhendons en termes de résistances, que nous proposons de quantifier puis de qualifier.

objectifs de performance mesurables et explicites, une culture du résultat, l'utilisation de techniques et de principes de management du secteur privé, une segmentation et une décentralisation de l'organisation du secteur public, etc. (Hood, 1995).

En circonscrivant analytiquement les résistances observées à l'application du cadre consommériste et en nous interrogeant sur les profils des services impliqués de manière prioritaire dans ces dernières, nous proposons d'évaluer dans quelle mesure l'organisation technico-économique des services est à l'origine des résistances et quelles en sont les causes.

Nous définissons la notion de résistance comme une force provenant du système sociotechnique de gestion de l'eau qui crée des défaillances dans le système de régulation du secteur. Les résistances peuvent donc prendre des formes très diverses, du simple blocage dysfonctionnel dû à un dispositif technique, à l'acte conscient et calculé par l'acteur. Ainsi, nous n'avons pas retenu le critère d'intentionnalité comme une condition nécessaire de résistance.

Ce travail s'appuie sur les résultats d'une recherche-intervention qui a été menée au sein de la Communauté de l'Eau, une plateforme des acteurs de l'eau de la région urbaine de Grenoble, entre février 2011 et septembre 2014. Le périmètre étudié, celui de l'agglomération grenobloise, représente la structuration des services d'eau existante en 2014³. Une enquête a été menée auprès de 37 services d'eau et a permis de recueillir un ensemble de documents et de données brutes sur les services relatifs à l'organisation générale des services et au type de relation à l'utilisateur mis en œuvre.

Dans la première partie de l'article, nous présentons à la fois les éléments concrets qui fondent l'évaluation des résistances à l'application du cadre consommériste ainsi que le cas d'étude et les aspects méthodologiques (I). Dans la seconde partie, nous rendons compte des résultats de notre recherche, à savoir, la quantification des résistances et la qualification des types de résistances (II). Nous concluons en nous interrogeant sur les causes de l'échec partiel de cette réforme transformant l'utilisateur en consommateur d'eau.

1. Contexte et méthode

1.1. Contexte réglementaire

Le 11 juillet 2001, le Conseil d'Etat a reconnu officiellement par l'arrêt « Société des Eaux du Nord », l'application du droit de la consommation au droit des services publics. Depuis, de nombreux textes sont venus préciser le contenu des principes consommateurs applicables aux services d'eau⁴.

Ces différents textes ont introduit des évolutions majeures concernant la protection de l'utilisateur-consommateur en identifiant des clauses illicites et abusives⁵ dans la relation du service d'eau à l'utilisateur. Chaque utilisateur bénéficie désormais d'un corps de droits spécifiques et identiques pour contrôler l'activité du service public et limiter le pouvoir exorbitant de l'autorité organisatrice.

Les principes consommateurs dont peuvent se prévaloir les utilisateurs sont disséminés dans un grand nombre de documents *a priori* peu accessibles au non-professionnel. Pour cette raison, une Commission des Clauses Abusives (CCA) a été instituée par l'article L. 132-2 du code de la consommation et placée sous l'autorité du ministre chargé de la consommation.

³ Depuis le 1^{er} janvier 2015, la situation a évolué sous l'effet de la loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite « loi MAPTAM » du 27 janvier 2014, qui a rendu obligatoire le transfert de la compétence eau potable des communes vers la métropole.

⁴ Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques du 30 décembre 2006, Décret n°2008-780 du 13 août 2008, Décret n° 2012-1078 du 24 septembre 2012, etc.

⁵ Les clauses abusives sont des clauses inscrites dans les règlements et contrats organisant la relation entre un service public (ou une entreprise) et ses utilisateurs (ou clients) mais qui sont considérées abusives car non protectrices du consommateur.

Cette commission émet des avis (sur saisine d'un juge à l'occasion d'un litige) et recommandations relatives aux clauses illicites et abusives fondés sur les dispositions juridiques en vigueur. Dans le secteur de l'eau, la Commission a publié deux recueils de recommandations⁶ et différents avis.

1.2. Contexte territorial et cas d'étude

Le périmètre étudié regroupe 37 services de distribution d'eau potable de l'agglomération grenobloise. La majorité des services sont communaux (36), en gestion directe (26) et exclusivement distributeurs d'eau (23). La taille des services est très hétérogène : 9 services desservent plus de 10 000 habitants et 14 services moins de 3 000 habitants.

Le grand nombre et la variété des modes d'organisation des services d'eau font de l'agglomération grenobloise un terrain d'étude pertinent pour étudier les résistances aux réformes consuméristes. En effet, sur un périmètre rapproché cohabitent des modèles de gestion très différenciés. D'un côté, on note l'existence de grands services, dont on peut faire l'hypothèse qu'ils sont davantage modernisés car en capacité technique, financière et humaine d'incorporer le modèle cognitif promu par les réformes dans leurs pratiques de gestion. De l'autre côté, on peut observer une myriade de petites structures souvent productrices et distributrices d'eau et situées dans un environnement semi-montagnard. Ces services sont organisés de manière très autonome et sont peu habitués à l'application de normes rigides suivant des logiques *top-down*. Ils disposent de capacités technico-économiques limitées. Nous faisons l'hypothèse que ces services sont globalement plus résistants aux réformes.

1.3. Méthode

A notre connaissance, la quasi-totalité des études sur la mutation de la relation à l'utilisateur appuient leurs démonstrations sur une analyse des doctrines ou de l'évolution des représentations. Ces analyses menées à un niveau macro sont pertinentes pour analyser le cas d'un service public national. En revanche, elles ne permettent pas d'évaluer de manière systématique l'application des principes consuméristes pour un service public local tel que celui de l'eau potable. Nous défendons l'idée que dans ce cas, il est nécessaire de s'intéresser au contenu des droits et obligations de l'utilisateur encadré dans une situation concrète et localisée. En effet, depuis les lois de décentralisation, le type de relation mis en œuvre varie d'un service à l'autre⁷.

Partant de ce constat, nous avons identifié un matériau peu exploité par la littérature scientifique. Il s'agit du règlement de service (RS), un document juridique établi par le service d'eau et approuvé par délibération de la collectivité qui définit, en fonction des conditions locales, les prestations assurées par le service ainsi que les droits et obligations de l'exploitant et des usagers. C'est un document obligatoire pour chaque service d'eau. Le document doit être affiché et est remis à l'utilisateur lors de son abonnement au service et lors de chaque modification (en main propre, envoyé par courrier postal ou électronique, ou joint à la

⁶ Recommandation n°85-01 : <http://www.clauses-abusives.fr/recom/85r01.htm> et recommandation n°01-01 : <http://www.clauses-abusives.fr/recom/01r01.htm>

⁷ La recommandation n°85-01 du 19 novembre 1982 rappelle qu'en vertu du principe de libre administration des collectivités territoriales, l'autorité organisatrice du service définit elle-même au niveau local les caractéristiques de la relation à l'utilisateur. Elle dispose d'une grande autonomie dans cette tâche et n'est plus tenue comme cela était le cas jusqu'alors, de reprendre des dispositions prévues par des décrets relatifs à des cahiers des charges type.

facture). Le document se présente sous la forme d'un ensemble d'articles précisant le cadre juridique de la relation à l'utilisateur et rappelant des informations générales sur le fonctionnement du service. Il ne se limite donc pas à la définition usuelle d'un règlement, c'est-à-dire un ordre à observer, un affichage que l'utilisateur subit en cas de litige. Le RS est également porteur du modèle cognitif privilégié par le service dans sa relation à l'utilisateur et d'un ensemble de pratiques qui en découlent (modalités des recours amiables et contentieux, horaires d'ouverture et de permanence des élus, etc.). Enfin, la nature juridique du document est celle d'un contrat en ce qui concerne les dispositions liant le service et l'utilisateur.

Le choix de partir d'un document de droit et non d'une analyse des doctrines et pratiques de gestion s'explique par la définition même de la notion de consommateur qui implique l'existence d'une relation entre un professionnel qui vend un produit ou un service et une personne privée qui l'utilise dans l'optique de satisfaire au mieux ses attentes. En effet, cette relation induit un consentement éclairé de la part de la personne privée afin qu'elle ne se fasse pas duper par le professionnel. Ce consentement est garanti en attachant à la relation consumériste un panier de droits permettant à la personne privée de satisfaire au mieux ses besoins et en obligeant le professionnel à respecter certaines clauses. Ces engagements que les acteurs doivent respecter sont standardisés, tous les usagers du service d'eau étant protégés juridiquement de façon identique. En vérifiant le respect du droit de la consommation dans les RS, on peut évaluer la réalité du glissement effectué. Dans ce cadre, l'analyse juridique est donc particulièrement pertinente pour évaluer la consommation de la relation à l'utilisateur.

Notre recherche propose ainsi d'analyser le contenu de 37 RS en vigueur dans l'agglomération grenobloise en 2014 au regard d'un ensemble de 28 clauses considérées comme illicites ou abusives par le droit de la consommation. Les clauses retenues sont présentées dans l'**annexe 1**. Le critère principal que nous avons retenu pour identifier les clauses est leur rattachement juridique explicite (loi, décret, jurisprudence, recommandations de la CCA etc.) au droit de la consommation⁸.

L'évaluation de la conformité des RS au cadre consumériste a été effectuée en nous appuyant sur un outil de soutien à l'analyse qualitative (QDAS)⁹. En réalisant cet exercice, nous avons pu quantifier les résistances des services d'eau à l'application du cadre consumériste en comptabilisant la présence dans les RS des 28 clauses retenues pour l'analyse.

Afin de dépasser le constat de l'existence de résistances et pour en comprendre les causes, nous avons parallèlement organisés 6 *focus groups*¹⁰, dans l'objectif de discuter

⁸ En effet, le cadre juridique en vigueur concernant la relation du service à l'utilisateur n'est pas un corpus consumériste homogène. Certaines dispositions en vigueur peuvent être rattachées à d'autres registres, par exemple de type administratif ou clientélaire. C'est pourquoi, il nous fallait au préalable définir un corpus consumériste cohérent.

⁹ L'utilisation du logiciel QDAS a permis de systématiser l'analyse des résistances, c'est-à-dire, la présence ou non des 28 clauses abusives retenues dans chaque RS (nous avons considéré qu'à chaque clause abusive ou non-conforme au cadre consumériste correspond une résistance). Dans un premier temps, les 37 RS ont été intégrés dans le logiciel. Dans un second temps, nous avons classé et codé chaque article de chaque RS par thème et contenu juridique. Dans un troisième temps, nous avons comparé les dispositions présentes dans les RS avec les 28 clauses abusives retenues pour l'analyse. Ainsi, nous avons pu évaluer la conformité ou non des RS au cadre consumériste, comptabiliser précisément les résistances et les classer par catégories.

¹⁰ Les *focus group* ont été organisés dans le cadre des activités de la Communauté de l'Eau. Nous avons endossé le rôle d'animateur des *focus group*. L'objectif était officiellement d'appuyer les agents des services dans la mise à jour des RS mais ces *focus group* ont simultanément été conçus comme permettant de recueillir la diversité des pratiques et représentations associées aux RS. Au cours de chaque séance, les techniciens et élus des services ont pu s'exprimer librement sur leurs pratiques et représentations concernant l'élaboration et la mise à jour des RS. Nous avons arrêté l'organisation de *focus groups* lorsque nous avons atteint la saturation des données, c'est-à-

collectivement avec les gestionnaires de services des modalités de construction et mise à jour des RS. En moyenne, dix services d'eau de l'agglomération ont participé aux réunions. L'information collectée durant ces séances a été complétée et affinée via des échanges téléphoniques et numériques continus. Cette démarche a permis d'identifier les causes de résistance et de les classer au regard d'une typologie qui a fait l'objet d'une présentation dans un précédent article (Brochet et *al.*, 2016). Cette recherche menée en partenariat avec les services étudiés a abouti à la réalisation d'un guide d'aide à la rédaction des RS qui a bénéficié d'une diffusion nationale (CEP, 2013).

Enfin, nous avons classé les RS en fonction de six caractéristiques principales¹¹ afin d'établir des profils de service distincts (cf. **Annexe 2**). L'objectif était *in fine* de réaliser une analyse croisée des profils de service avec les formes de résistance. Aux termes d'une sélection empirique, nous avons retenu deux profils de service aux caractéristiques archétypales et répondant à des critères distincts, à savoir d'une part, le service montagnard producteur d'eau en régie, et d'autre part, le service urbain disposant d'une organisation modernisée. Le service montagnard producteur d'eau est un service répondant aux critères suivants : gestion en régie, service producteur et distributeur d'eau, RS adopté avant 2005. Le service urbain disposant d'une organisation modernisée est un service en délégation de service public, ayant adopté son RS après 2005 et non producteur d'eau. Le reste de l'échantillon, c'est-à-dire une quinzaine de services, est « hors profil » car il regroupe des services dotés de modalités d'organisations et caractéristiques sociotechniques très hétérogènes qui ne permettent pas d'en faire une catégorie cohérente.

Au final, la fiabilité du dispositif de recherche repose dans la robustesse de la démarche qui mêle approche quantitative (comparaison juridique des contenus des RS) et qualitative (observations de terrain et *focus group*). La complémentarité des approches a permis une compréhension fine des résistances en mettant en évidence l'existence de résistances territorialisées à la mise en place d'une relation consumériste dans la gestion de l'eau et en catégorisant les facteurs de résistance.

2. Résultats

2.1. Analyse juridique quantitative

L'analyse quantitative ne permet pas de qualifier les types de résistances. On suit donc un modèle très simple suivant lequel la présence d'une des 28 clauses abusives ou illicites (cf. **annexe 1**) au sein d'un RS équivaut à une résistance. Ainsi, une clause abusive ou illicite est une clause incompatible avec le modèle consumériste.

Les résultats de l'analyse juridique quantitative montrent un total de 338 clauses illicites ou abusives sur les 28 critères analysés¹² et les 36 règlements de service retenus pour l'analyse¹³ (soit une moyenne de 9,4 clauses illicites ou abusives par RS).

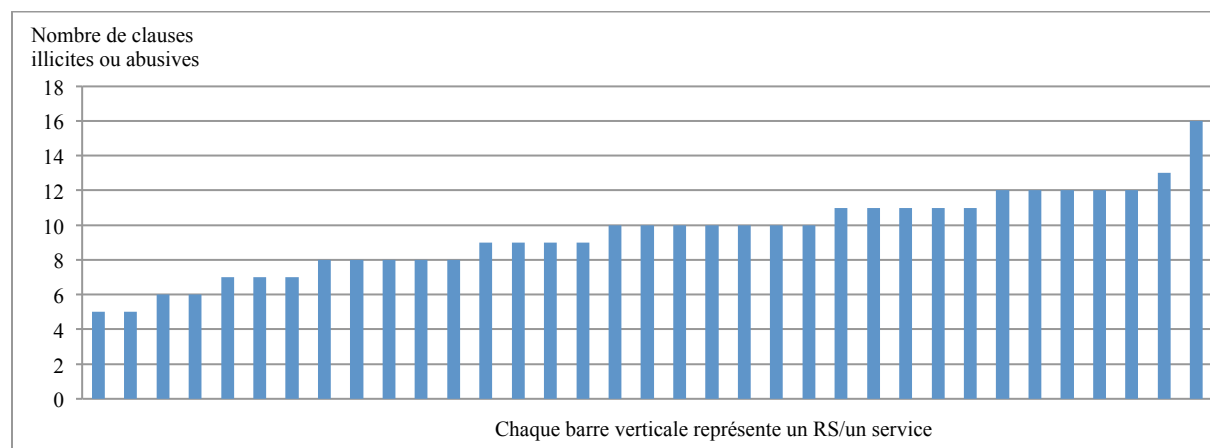
dire qu'aucune nouvelle information importante concernant les résistances à la mise en place d'une relation consumériste n'a été produite lors d'un nouveau *focus group*.

¹¹ Les six critères ont été retenus en fonction de la disponibilité exhaustive des données (par exemple, la couleur politique des communes n'a pas été retenue comme un critère car cette donnée n'était pas disponible pour les petits services) et de la pertinence des critères pour les gestionnaires des services ayant participé aux *focus group*.

¹² Les clauses illicites ou abusives les plus présentes concernent : l'absence de mention des droits du service et de l'utilisateur concernant l'existence de puits et forages privés (36 cas) ; le fait pour le service de conditionner l'ouverture d'un branchement au paiement des arriérés de paiement de l'ancien usager (31 cas) ; l'exclusion de toute possibilité de recours de l'utilisateur en cas de litige avec le service (30 cas) ; le fait de mettre exclusivement et systématiquement à la charge de l'utilisateur les dégâts résultants du gel du compteur (30 cas) ; la non notification

La **figure 1** montre que les services comptabilisent tous entre 5 et 16 clauses illicites ou abusives. L'analyse quantitative a permis de mettre en évidence la très grande hétérogénéité des clauses réputées illicites ou abusives suivant les services. Ce résultat met en lumière la grande diversité des types de relations à l'utilisateur qui peuvent exister dans le secteur de l'eau au niveau local.

Figure 1. Nombre de résistances observées par RS (examen systématique sur 28 clauses illicites ou abusives)



Source : Construction de l'auteur, 2016

L'analyse quantitative des résistances par profils de services confirme l'hypothèse d'un nombre de résistances différenciées en fonction de leurs caractéristiques organisationnelles. Le profil 1, identifié comme potentiellement résistant (service en régie, producteur et distributeur d'eau et ayant adopté son RS avant 2005) est caractérisé par une moyenne de 11 clauses illicites ou abusives par RS, contre 9,2 clauses abusives ou illicites par RS en moyenne pour le profil 2 (service en délégation de service public, ayant adopté son RS après 2005 et non producteur d'eau), soit une variation d'environ 20 %.

En mobilisant les résultats de nos observations qualitatives, nous pouvons compléter cette première appréciation et vérifier les hypothèses. Pour ce faire, nous présentons dans un premier temps une typologie des facteurs de résistances aux instruments d'action publique que nous mettons ensuite à l'épreuve de nos observations empiriques.

2.2. Analyse juridique qualitative

Nous introduisons ici une typologie permettant de caractériser les facteurs de résistance pour chaque service donné. Cette typologie a fait l'objet d'une présentation dans un précédent article portant sur la problématique du remplissage des indicateurs de performance (Brochet et al., 2016). Nous proposons ici de transposer cette typologie au thème de la consommerisation de la relation usager.

à l'utilisateur des modifications du règlement de service et l'exclusion de la possibilité de résiliation de l'abonnement dans ce cas (23 cas); l'obligation pour l'utilisateur de payer l'abonnement pendant une période d'interruption de la fourniture d'eau (22 cas); la facturation de frais de d'ouverture et de fermeture branchements en sus du paiement du coût réel des branchements (21 cas).

¹³ Un RS a dû être écarté du fait de problèmes techniques relatifs à la numérisation du document.

Nous avons identifié six types de résistances possibles. Les deux premiers renvoient à des entités non humaines, et les quatre suivants impliquent des acteurs.

- Technique : résistance liée aux dispositifs techniques et à leurs dysfonctionnements éventuels.
- Structurelle : résistance impliquant la structure et l'histoire technique de l'organisation (réseau technique et organisation de la gestion) ainsi que ses relations avec le cadre dans lequel elle s'insère (politico-administratif, économique, environnemental).
- Interprétative : résistance liée à l'acteur chargé de mettre à jour le règlement de service et dont l'interprétation produit des défaillances et des distorsions dans l'activité. Ce type de résistance s'avère involontaire et peut provenir d'un manque de compétence ou de compréhension de l'acteur tout comme de problèmes de définition ou de complexité de l'indicateur.
- Stratégique : résistance individuelle, ou propre à un groupe d'acteurs de l'eau et reposant sur une méthodologie/tactique réfléchie dans l'optique d'atteindre un objectif donné. Lorsque ce type de résistance est collective, elle peut être subordonnée à la résistance politique, et vise alors à coordonner les activités et concentrer les moyens politiques dans une direction unique pour atteindre cet objectif.
- Cognitive : résistance qui provient de représentations, logiques et pratiques différenciées entre le modèle proposé par la figure de l'utilisateur-consommateur et celui des acteurs.
- Territoriale : résistance collective reposant sur une proximité cognitive, institutionnelle, organisationnelle et géographique entre acteurs et les conduisant à définir des projets pour les services d'eau incompatibles avec celui porté par l'Etat.

Ces six types de résistance ne sont pas exclusifs les uns des autres. Ils peuvent se côtoyer, se combiner et se renforcer spontanément comme délibérément. La typologie permet ainsi de délier les différents facteurs limitant la bonne rédaction des RS par les acteurs.

En croisant nos observations empiriques (issues des enquêtes et *focus groups* réalisés) et notre typologie, on peut remonter aux causes des résistances observées. Pour ce faire, nous avons classé l'ensemble de nos observations qualitatives en fonction des profils présentés plus haut (ancienneté du RS, mode de gestion sur service, compétences exercées par le service).

2.3. Facteurs de résistance et profils des services

2.3.1. Facteurs de résistance observés

Avant de caractériser les spécificités de chaque profil identifié, il est utile de rendre compte des résultats généraux de l'analyse qualitative. Nous montrons ici comment le mode de gouvernance ainsi que certaines pratiques spécifiques des services d'eau se traduisent directement par l'inscription de clauses illicites ou abusives, et donc de résistances, dans les RS.

Il ressort des observations réalisées lors des *focus groups* qu'une des principales causes des résistances à la modernisation de la relation à l'utilisateur repose sur le manque d'information des services concernant le type de relation à mettre en œuvre. Alors que la Commission des clauses abusives propose des documents très précis sur son site internet, ces recommandations ne parviennent que très rarement jusqu'aux services qui n'en ont majoritairement pas pris connaissance. En fait, dans la majorité des cas, les agents des services s'inspirent des RS des services voisins pour les mettre à jour ou consultent la Direction Départementale des Territoires (DDT) de l'Isère, des bureaux d'études ou des

cabinets d'avocats. Or, souvent ces acteurs ne disposent pas d'une information suffisante pour proposer un RS respectant l'ensemble du cadre consommériste en vigueur et exempt de toute clause abusive. Dans ce cas, c'est donc la complexité du cadre juridique qui est en cause, d'où l'impossibilité des acteurs d'accéder au droit applicable¹⁴.

En outre, les services de l'Etat eux-mêmes, pourtant en charge de l'application des réformes, diffusent parfois des informations erronées. Ainsi, la DDT de l'Isère propose sur son site internet¹⁵ un RS type pour l'eau potable qui comporte plusieurs clauses considérées comme abusives. On peut expliquer les incohérences constatées par le fait que les réformes récentes des services de l'Etat (RGPP¹⁶ et MAP¹⁷) ont conduit les DDT à se désengager largement de cette mission d'appui concernant la relation à l'utilisateur et à ne pas mettre à jour les documents de façon continue. Les résistances interprétatives et informationnelles constatées trouvent ici une partie de leurs explications.

D'autres types de résistances fréquentes et communes à des services très hétérogènes existent. Par exemple, les services en régie sont dépendants des trésoreries publiques locales pour assurer le recouvrement des factures des usagers. Or, certaines trésoreries n'acceptent pas certains moyens de paiement privilégiés par le cadre consommériste (prélèvement automatique, paiement par internet, mensualisation, etc.). La mensualisation accroît la somme de travail des trésoriers et de ce fait, ces derniers peuvent se montrer réticents à mettre en place cette innovation. Cet obstacle produit alors des résistances structurelles à l'application des réformes qui se retrouvent dans les RS (cf. clause 1 – **annexe 1**).

Les résistances mentionnées plus haut touchent la plupart des services quels que soient leurs profils car elles proviennent d'un manque de régulation du secteur, de règles du jeu incomplètes ou encore d'instruments de gouvernement inadaptés.

D'autres types de résistance dépendent plus étroitement des modalités de gouvernance territoriale des services. Nous mettons en lumière deux idéaux-types de services plus ou moins résistants.

2.3.2. Profil 1 : le service montagnard producteur d'eau en régie

L'idéal-type du service montagnard producteur d'eau est un service de moins de 6 000 abonnés, en régie directe, producteur d'eau pour au moins la partie montagnarde de son périmètre de desserte et dont le personnel n'excède pas 5 Equivalents Temps Plein (soit une dizaine de services au total). Sur les 12 services ayant adopté un RS contenant plus de 10 clauses réputées illicites ou abusives, 8 répondent à ce profil. De même, sur les 5 RS adoptés avant 1990 et encore en vigueur en 2014, 3 répondent à cet idéal-type.

Ces collectivités sont caractérisées par l'existence d'une coupure assez nette entre les parties citadine et montagnarde des communes, héritée d'une part, des multiples réseaux alternatifs des hameaux, organisés en communs depuis parfois plusieurs siècles, et d'autre part, des effets de la croissance démographique des « Trente Glorieuses » sur l'urbanisation. Ces singularités mettent ce profil de service face à de nombreux obstacles dans l'application des réformes de modernisation de la relation usager.

¹⁴ S'ajoute parfois des difficultés supplémentaires avec l'absence de décret d'application de certaines lois qui laisse libre l'interprétation des services.

¹⁵ <http://www.isere.gouv.fr/Politiques-publiques/Environnement/Eau/Service-public-de-l-eau-et-de-l-assainissement/4--Reglements-des-services-d-eau-et-d-assainissement>

¹⁶ Révision Générale des Politiques Publiques

¹⁷ Modernisation de l'Action Publique. La MAP a succédé à la RGPP après l'élection de François Hollande sans que le contenu en soit substantiellement modifié. Comme la RGPP, la MAP poursuit en effet avant tout des objectifs d'économies budgétaires.

Tout d'abord, ce profil peut faire l'objet de résistances structurelles liées à l'histoire socio-technique du service. Par exemple, l'évolution des limites de la responsabilité juridique du service sous l'effet de la jurisprudence (de la limite de propriété au compteur)¹⁸ a eu pour conséquence indirecte une modification de l'emplacement des compteurs de l'intérieur vers l'extérieur des habitations. Les petits services ruraux ont particulièrement intérêt à déplacer les compteurs en limite de propriété de l'utilisateur car le branchement entre le réseau public et l'habitation y est plus long qu'en milieu urbain (compte tenu de la taille des terrains), ce qui engendre pour le service des coûts de gestion plus élevés. Néanmoins, les services n'ont pas toujours la capacité technique de modifier aisément l'emplacement des compteurs, ce qui peut engendrer une difficulté à appliquer la norme et par ricochet conduire au maintien de clauses abusives dans les RS (cf. clauses 10, 17, 19 et 21 - **annexe 1**). Des résistances stratégiques peuvent venir se superposer à ces résistances structurelles. Par exemple, le directeur et seul employé d'un petit service a eu l'occasion d'indiquer qu'il y a encore quelques années, des échanges informels s'effectuaient entre les usagers et les agents du service. Ainsi, il n'était pas rare que l'utilisateur paie une bouteille de vin à l'agent du service pour obtenir l'installation du compteur à l'intérieur de son habitation. D'autres types de difficultés résultent de caractéristiques structurelles spécifiques. Par exemple, l'absence de dispositif de comptage dans certaines habitations oblige le service à mettre en place une tarification forfaitaire qui, si elle est détaillée dans le RS, constitue une disposition abusive (cf. clause 9 – **annexe 1**).

Ces services font également l'objet de résistances cognitives importantes qui trouvent leurs origines dans une représentation différente de la relation à l'utilisateur entre les promoteurs de la réforme et les acteurs des services. Souvent, un élu se charge directement de la relation à l'utilisateur dans les petits services. Or la représentation qu'il se fait de sa mission est plus politique que gestionnaire. Pour l'édile, sa mission est d'entretenir un lien de confiance privilégié avec ses administrés en participant à résoudre leurs problèmes concrets et non pas d'informer l'utilisateur de ses droits et garanties à l'encontre du service. La relation de service est individuelle et située, l'élu connaît personnellement les usagers. Cet aspect entre en contradiction avec la vision standardisée privilégiée par la philosophie gestionnaire. Cet aspect est apparu très clairement lors des *focus groups*, les élus des petits services ayant systématiquement mis en avant l'importance de la proximité dans la relation de service à l'utilisateur. Par exemple, de nombreuses collectivités préfèrent nouer des accords à l'amiable avec leurs usagers/administrés en cas de fuite d'eau plutôt qu'appliquer strictement la réglementation. Dans ce cas, la collectivité fait parfois le choix de continuer à appliquer un RS contenant des clauses illicites ou abusives plutôt que de mettre à jour ce dernier (cf. clause 15 – **annexe 1**).

Les motifs cognitifs n'excluent pas d'autres raisons plus stratégiques tels que des velléités clientélistes de la part des élus locaux qui souhaitent éviter des conflits avec les usagers qui sont aussi des électeurs. Enfin, des résistances interprétatives sont également à l'œuvre : le manque de personnel et le peu de spécialisation des agents en sont les principales causes. Ainsi, en l'absence d'un juriste au sein du service, c'est souvent l'agent technique ou l'élu qui est chargé de la modernisation de la relation usager. La complexité des normes peut alors engendrer des résistances interprétatives qui se traduisent par la présence de clauses illicites ou abusives dans les RS.

2.3.3. Profil 2 : le service urbain disposant d'une organisation modernisée

¹⁸ La jurisprudence est désormais constante à ce sujet : TA de Lille, 02/07/1998, n°221458 ; TA d'Amiens, 13/10/2008, n°0802015, etc.

Un peu moins de 10 services sur 36 étudiés, non producteurs d'eau, en délégation de service public ou disposant de l'autonomie financière et de la personnalité morale, et ayant adopté leur RS après 2005 ont été regroupés dans cette catégorie. Il s'agit de services promouvant une relation de service à l'utilisateur globalement moins résistante que la moyenne puisque parmi les 7 RS comportant moins de 8 clauses réputées illégales ou illicites, 3 répondent à cette catégorie. Ces services ont également mis à jour plus récemment leurs RS (sur les 12 RS adoptés entre 2010 et 2014, 5 répondent à ce profil). On peut expliquer cette situation par des résistances techniques, informationnelles, interprétatives et cognitives moins importantes que pour le profil 1 et *a contrario* par des résistances stratégiques plus nombreuses.

Tout d'abord, l'organisation des opérateurs privés et des grands services urbains en régie leurs permettent de disposer de services juridiques de veille mais aussi de relais auprès des agents de l'Etat facilitant l'accès à l'information nécessaire pour la modernisation. Les moyens techniques et financiers plus conséquents de ces services facilitent également l'application du cadre consommériste. Par exemple, la possibilité pour l'utilisateur de choisir une trimestrialisation/mensualisation des factures en cas de difficulté de paiement dépend en partie du niveau d'équipement informatique du service.

Le profil socioprofessionnel des employés des services¹⁹ facilite aussi le rapprochement des représentations et logiques d'action avec celles des promoteurs des réformes ce qui limite les résistances cognitives. Par exemple, deux opérateurs privés présents sur le périmètre d'étude proposent des garanties de service dans leurs RS qui reprennent telles quelles certaines clauses consomméristes.

L'organisation centralisée couplée à un type de management *command and control* permet également de limiter les résistances interprétatives, ces services promouvant un type de relation standardisée auprès de l'utilisateur. Cet élément apparaît très clairement pour les trois opérateurs privés présents sur le territoire. Ils usent chacun de modèles de trame de RS. Bien sûr les RS sont modifiés à la marge suivant les spécificités ou les demandes des élus et techniciens des collectivités mais ils demeurent très proches. Par exemple, l'ordre de présentation des articles des RS est systématiquement le même pour l'ensemble des services ayant contractualisé avec un même opérateur. Ainsi, tous les RS mentionnent à un même endroit les frais d'accès au service, et suivant une même formulation. Par contre, les montants varient ensuite d'un service à l'autre. Il en est de même pour la mention des lieux d'accueil, horaires d'ouverture et adresses pour réclamation de l'utilisateur. Ces éléments sont systématiquement présents pour ce profil de service et contrairement au reste de l'échantillon ou dans la majorité des cas, le RS ne fournit qu'une information très parcellaire à ce sujet.

A contrario, les résistances stratégiques touchent davantage ces services. Ainsi, on observe qu'un certain nombre de normes consomméristes sont détournées, réinterprétées ou complétées afin de faciliter l'accès à un avantage individuel ou collectif. A l'échelon du service entier, une stratégie peut être mise en place pour limiter les coûts de gestion ou accroître les recettes du service. On a ainsi pu observer que la quasi-totalité des RS retenus pour ce profil proposent des durées d'abonnement très courtes (cf. clause 4 – **annexe 1**), ce qui permet d'augmenter les recettes du service en facturant à chaque renouvellement de contrat des frais de gestion. Il en est de même pour tout un ensemble de clauses considérées comme abusives qui limitent la possibilité de recours de l'utilisateur à l'encontre du service (cf. clause 26 – **annexe 1**).

¹⁹ Les agents de ces services sont principalement issus de formations spécialisées en ingénierie des services urbains (BTS GEMEAU, ingénieurs ENGEES, etc.) contrairement aux services en régie simple, où la majorité des agents sont des généralistes et sont chargés, parallèlement à l'eau potable, d'autres missions.

Néanmoins, ces détournements stratégiques ne sont pas toujours guidés par des logiques de rentabilité. Le service peut considérer les normes consuméristes comme étant peu adaptées à la réalité locale de la gestion de la relation usager. Ici la stratégie repose sur une expertise spécifique du service. Par exemple, comme le rappelait Michel Desmars, chef du département « Cycle de l'Eau » à la FNCCR²⁰ à propos des nouvelles obligations imposées par la loi Hamon (Laimé, 2015) :

« La nécessité de fermer l'eau à la fin de chaque abonnement s'il n'y a pas très rapidement souscription d'un nouvel abonnement (afin d'éviter les consommations hors abonnement formellement établi, qui seront désormais difficiles à faire payer) va entraîner des opérations supplémentaires de fermeture et réouverture de branchements qui ont un coût, et qui diminueront également la qualité de service pour les usagers (les nouveaux arrivants dans un logement ne trouveront plus nécessairement l'eau disponible dès le premier jour) ».

Dans ce cas, la nouvelle norme, qui vise à mieux protéger l'utilisateur en lui faisant supporter exclusivement les charges liées à sa consommation personnelle (cf. clauses 1, 5 et 7 – **annexe 1**), peut s'avérer inadaptée à la gestion quotidienne du service. De ce fait, le service peut préférer maintenir une clause abusive dans son RS mais sans rechercher intentionnellement un avantage spécifique et sans dissimuler sa stratégie.

Conclusion

Le glissement de la figure de l'utilisateur-administré vers un utilisateur-consommateur repose sur l'intrusion de principes libéraux issus du droit des obligations au sein du droit des services publics. Ainsi, le principe de liberté individuelle issu du droit privé met à l'épreuve le principe d'égalité des utilisateurs issu du droit public. En découle en théorie, une relation de service public modernisée et faisant l'objet d'une standardisation substantialiste suivant laquelle l'utilisateur du service est désormais détenteur de droits à l'égard du service et n'est plus un simple utilisateur passif qui subit une relation qui lui est imposée. Cette évolution est avant tout le fruit d'une époque. La relation de service a un caractère plastique qui en fait le reflet des utopies passées. Etat-régalien, Etat-keynésien, Etat-manager, Etat-animateur : chaque époque a produit sa définition de l'utilisateur.

Auparavant, l'Etat définissait directement la relation que le service devait mettre en œuvre avec ses utilisateurs. Pour preuve, deux vestiges de RS de 1965 et 1971 toujours en vigueur 2014, montrent qu'à cette époque ce sont les services du ministère de l'Agriculture et du Génie rural qui rédigeaient ces documents et proposaient un cadre juridique unique et strictement identique pour les utilisateurs de différents services.

Aujourd'hui, les lois de décentralisation et les réformes territoriales ont considérablement réduit le rôle de l'Etat dans la gestion des services publics locaux. Ce sont les élus locaux eux-mêmes qui définissent les contours de la relation de service en l'adaptant au contexte local. Il y a donc une contradiction certaine entre la tentative de l'Etat d'imposer des normes consuméristes standardisées à l'ensemble des services et la nouvelle autonomie dont disposent les services au niveau local pour définir les contours de la relation à l'utilisateur. D'autant plus que, sous l'effet du droit européen, le nombre de normes à appliquer s'accroît et leur mise en œuvre se complexifie.

²⁰ La FNCCR (Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies) est une association française d'élus, regroupant près de 500 collectivités et reconnue comme un des principaux organismes experts des problématiques juridiques liées à l'eau.

En l'absence de régulateur public et d'appui local aux services²¹, les réformes consuméristes font l'objet d'incessants « *bricolages territorialisés* » (Massardier, 2011) et de résistances localisées variées et nombreuses.

La modernisation de la relation usager dépend alors étroitement des modalités de gouvernance des services, certains profils étant plus enclins que d'autres à appliquer les normes consuméristes. Les résistances dépendent aussi des représentations des élus locaux qui peuvent appréhender différemment leurs rôles concernant la relation à l'utilisateur et parfois s'opposer frontalement à l'application des normes consuméristes.

Dans ce contexte, on semble s'orienter à relativement court terme vers l'application d'un droit à plusieurs vitesses et d'une protection de l'utilisateur du service d'eau plus ou moins effective en fonction des capacités techniques, financières et organisationnelles des territoires.

²¹ On notera néanmoins qu'afin de répondre à la demande d'appui des services d'eau dans la mise à jour de leur RS, la DGCCRF a produit en 2016 un guide pédagogique relatif aux RS. Ce guide est téléchargeable à l'adresse suivante :

https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dgccrf/documentation/publications/brochures/2016/guide-reglements-service-eau.pdf

Bibliographie

Auby J.-M., Ducos-Ader R., 1969, *Grands services publics et entreprises nationales*, Tome 1, Paris, PUF.

Brochet A. et al., 2016, « Construction sociale de la ressource et résistances territoriales aux indicateurs de performance des services d'eau. Le cas de l'agglomération grenobloise », *Développement durable et territoires*, vol.7, n°3.

Document en ligne : <http://developpementdurable.revues.org/11375>

Communauté de l'Eau Potable, 2013, *Règlement de service. Droits et obligations du service public de distribution d'eau potable dans ses relations aux usagers*, Le guide pratique.

Document en ligne : <http://c-eau-region-grenoble.org/wp-content/uploads/FTP/guide%20reglement%20de%20service.pdf>

Daviet J.-P., 1996, « Le service public et l'utilisateur, entre droit administratif et philosophie politique (1873-1945) », in Horellou-Lafarge C. (dir.), *Consommateur, usager, citoyen : quel modèle de socialisation ?* Paris, L'Harmattan, pp.23-48.

DGCCRF, 2016. *Guide pédagogique relatif aux règlements de service d'eau*, Paris, Ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique.

Gaudin J.-P., 2007, *Gouverner par contrat. 2e édition revue et augmentée*, Paris, Presses de Sciences Po.

Hood C., 1995. « The « New public management » in the 1980s : variations on a theme », *Accounting, Organizations and Society*, vol.20, n°3, pp.93-109.

Jeannot G., 1998, *Les usagers du service public*, Paris, PUF.

Laimé M., 2015, « Le sabotage de la loi Hamon », *billet de blog du 26 mai 2015*.

Document en ligne : <http://www.eauxglacees.com/Le-sabotage-de-la-loi-Hamon>

Le Bras D., 2003, *La fiction intercommunale : étude du processus de construction identitaire des communautés d'agglomération de Grenoble, Lens-Liévin et Voiron*, thèse de l'Université de Grenoble.

Massardier G., 2011, « Des transferts de politiques publiques en eaux troubles méditerranéennes. Les arrangements territorialisés de la gestion de l'eau ». *Pôle sud*, vol.2, n°35, pp.7-20.

Document en ligne : <http://www.cairn.info.gate3.inist.fr/revue-pole-sud-2011-2-page-7.htm>

Nicinski S. *L'utilisateur du service public industriel et commercial*, Paris, L'Harmattan.

Pezon C., 2002, « La dérégulation discrète de la distribution d'eau potable en France et l'émergence d'un nouvel acteur collectif, les abonnés », *Flux*, n°48-49, pp.62-72.

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 l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées.

Pflieger G., 2007, « Gestion urbaine de l'eau : de l'utilisateur au consommateur vers une primauté des normes sur le politique », *Politiques et management public*, n°1, vol. 25, pp. 43-63.

Stoffaës C., 1995, *Services publics, question d'avenir*, Paris, Odile Jacob.

Waechter-Larrondo V., Barbier R., 2008, « Distribution de l'eau : jeux de force autour de la norme "service à l'utilisateur" », *Sociétés contemporaines*, n° 71, vol. 3, pp. 49-65.

Warin P., 1997, « Les services publics : modernisation, découverte de l'utilisateur et conversion libérale », in Warin P. *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, Paris, La Découverte & Syros, pp.81-101.

Annexe 1. Clauses illicites ou abusives retenues pour l'analyse de la consommérisation de la relation à l'utilisateur

Liste des abréviations :

- **C. conso** : Code de la consommation
- **CGCT** : Code Général des Collectivités Territoriales.
- **CA** : Cour d'Appel
- **TA** : Tribunal Administratif
- **CAA** : Cour Administrative d'Appel
- **CE** : Conseil d'Etat
- **CCA** : Commission des Clauses Abusives
- **CCAS** : Centre Communal d'Action Sociale

<p style="text-align: center;">Modalités d'abonnement et de résiliation (sept clauses retenues de 1 à 7)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Impossibilité pour l'utilisateur de résilier à tout moment son abonnement et obligation de payer la totalité de l'abonnement relatif à la période en cours (<i>Art. R. 132-1 5° C. conso; CA de Versailles, 20/05/2005, n°2005-265</i>) 2. Souscription à un abonnement réservé aux seuls propriétaires (<i>Art. L. 122-1 C. conso. ; TA Nice, 28/04/2006</i>) ; 3. Abonnement pour lutter contre l'incendie subordonné à la souscription préalable d'un abonnement ordinaire (<i>Décret n° 2008-780, 13/08/2008</i>) 4. Durée minimum de contrat (<i>Art. L. 2224-12 CGCT</i>) 5. Délai supérieur à 15 jours pour résilier son contrat de fourniture d'eau potable (<i>Art. L. 2224-12 CGCT</i>) 6. Obligation de payer l'abonnement pendant une période d'interruption de la fourniture d'eau de plus d'un an (<i>CAA de Nantes, 29/12/2005, n°03NT00250 ; Recommandation de la CCA n° 85-01</i>) 7. Ouverture d'un branchement conditionnée au paiement des arriérés de l'ancien usager (<i>Art. L. 2224-12-3 CGCT ; Art. L. 137-2 C. conso; Art. 2292 Code civil ; Recommandation de la CCA n°85-01 B 12° ; Recommandation de la CCA n°85-01 B 6°</i>)
<p style="text-align: center;">Prix et tarifs (huit clauses retenues de 8 à 15)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 8. Le service exige une caution ou un dépôt de garantie des usagers (<i>Art. L. 2224-12-3 CGCT ; CE, 6/10/1999, Commune de Coin les Cuvry</i>) 9. Le service prévoit une consommation d'eau forfaitaire ou une forfaitisation des travaux de branchement (<i>Art. R. 2224-20 CGCT ; Art. L. 2224-12-4 I CGCT</i>) 10. Le service prévoit des frais de vérification des compteurs, d'ouverture et de fermeture des branchements (hors coûts réels), des taxes de raccordement dissociées du prix du m³ d'eau (<i>Art. L. 132-1 C. conso ; Recommandation de la CCA n°85- 01 A 6° ; TA Lyon, 8/03/2007, SCI La Manufacture du Raccourci, n° 0503931</i>) 11. Mention et/ou paiement de la redevance FNDAE alors que cette redevance a été supprimée depuis le 1^{er} janvier 2005 (<i>Art. 121 de la Loi de finances rectificative pour 2004</i>) 12. Frais de recouvrement entrepris sans titre exécutoire et à la charge exclusive de l'utilisateur (<i>Art. L. 111-8 Code des procédures civiles d'exécution ; Décret n°2008-780, 13/08/2008</i>) 13. Pénalité appliquée à l'utilisateur en cas de rejet de paiement alors qu'il a bénéficié pour la facture en cause ou dans les 12 mois précédents, d'une aide du Fonds de Solidarité Logement, du CCAS ou d'un tarif social (<i>Art. L. 2224- 12-2-1 CGCT</i>) 14. Imposition d'une consommation minimale d'eau à l'utilisateur (<i>Art. R. 2224-20 CGCT ; Art. 2 de l'arrêté du 10/07/ 1996 ; Recommandation de la CCA n°85-01 B 4° ; Recommandation de la</i>

	<p>CCA n°85-01 B 5°)</p> <p>15. Non-respect de l'interdiction de facturer plus du double de la consommation moyenne en cas de fuite sur la partie privée du branchement de l'utilisateur (<i>Art. L. 2224-12-4 III bis CGCT ; Art. R. 2224-20 CGCT</i>)</p>
<p>Droits du service sur l'utilisateur (neuf clauses retenues de 16 à 24)</p>	<p>16. Fermeture d'un branchement à la seule initiative du service des eaux sans respect des procédures (par exemple fermeture d'un branchement pour impayés « légers ») (clause grise) (<i>Décret n°2008-780, 13/08/2008 ; Recommandation de la CCA n°2014-01 26° ; Recommandation de la CCA n°85-01 A 8°</i>)</p> <p>17. Transfert à l'abonné de la garde et de la surveillance du branchement situé sur le domaine public (<i>Circulaire, 12/01/2004, Individualisation des contrats de fourniture d'eau ; CE, 22/01/1960, Sieur Gladieu</i>)</p> <p>18. Impossibilité pour l'abonné de contester la quantité d'eau consommée, d'être dédommagé en cas de compteur défectueux ou encore de pouvoir apporter la preuve de sa consommation en cas d'arrêt du compteur (clause noire) (<i>Art. R. 132-2 9 C. conso ; CGE/Syndicat d'immeuble l'Eperon ; Recommandation de la CCA, n°85-01 A 5°</i>)</p> <p>19. Clauses imposant à l'abonné de manière arbitraire la construction d'une « niche » pour le compteur (<i>Art. R. 132-1 6° C. conso ; Recommandation de la CCA n° 85-01 4° ; Recommandation de la CCA n° 01-01 4°</i>)</p> <p>20. Responsabilité du prestataire écartée en cas d'incident (exemple : cas d'interruption générale du service) (clause noire) (<i>Art. R. 132-1 C. conso ; Recommandation de la CCA n°01-01 5° ; Recommandation de la CCA n°85-01 9</i>)</p> <p>21. Non vérification des compteurs d'eau au bout de 15 ans puis 7 ans (<i>Arrêté du 06/03/2007</i>)</p> <p>22. Non-respect de l'interdiction des coupures d'eau (<i>Loi Brottes, 15/04/2013 ; Art. L. 115-3 Code de l'action sociale et des familles ; Décision n° 2015-470 QPC du 29/05/2015</i>)</p> <p>23. Dégâts du gel du compteur exclusivement à la charge de l'utilisateur (<i>Art. R. 132-1 6° C. conso ; Recommandation de la CCA n° 85-01 4° ; Recommandation de la CCA n° 01-01 4° ;</i>)</p> <p>24. Exclusion de responsabilité de la commune en cas d'une insuffisance de pression d'eau en cas d'incendie (<i>Art. L. 132-1 C. conso ; CE, 22/06/1983 Commune de Raches.)</i></p>
<p>Information de l'utilisateur (quatre clauses retenues de 25 à 28)</p>	<p>25. Modifications du règlement non notifiées à l'utilisateur (<i>Art. R. 132-1 3° C. conso, Recommandation de la CCA n°85-01 A 2°</i>)</p> <p>26. Exclusion de toute possibilité de recours de l'utilisateur en cas de litige avec le service (<i>Art. R. 132-2 10° C. conso</i>)</p> <p>27. Pas de mention des droits du service et de l'utilisateur concernant l'existence de puits et forages privés (<i>Art. L. 2224-12 CGCT ; Arrêté du 17/12/2008</i>)</p> <p>28. Obligation de signalement de fuites sur le réseau public (<i>Enquête DGCCRF</i>)</p>

Source : Construction de l'auteur, 2015

Annexe 2. Caractéristiques principales des services et des règlements de service étudiés

Critères ²²	Nombre de services/RS concernés
Equivalents Temps Plein (ETP) affectés au service	25 RS ont été adoptés par un service comprenant 1 à 3 ETP, 7 RS par un service de 3 à 5 ETP, 3 RS par un service de 5 à 10 ETP, 2 RS par un service de plus de 10 ETP
Mode de gestion du service	26 RS ont été adoptés par un service en gestion directe, 5 RS par un service en délégation de Service Public (DSP) avec un opérateur national (Véolia ou SAUR), 6 RS par un service en DSP avec un opérateur local (SERGADI ou Eau de Grenoble)
Prestations extérieures (hors DSP) contractualisées par le service	15 RS ont été adoptés par un service ne faisant appel à aucun prestataire, 6 RS par un service ayant des contrats de prestation avec un opérateur national, 16 RS par un service ayant des contrats de prestation avec un opérateur local
Compétences exercées par le service	14 RS ont été adoptés par un service exerçant à la fois les compétences production et distribution d'eau, 23 RS par un service exclusivement distributeur.
Taille du service	5 RS ont été adoptés par un service desservant moins de 1 000 habitants, 9 RS par un service desservant de 1 000 à 3 000 habitants, 6 RS par un service desservant de 3 000 à 6 000 habitants, 8 RS par un service desservant de 6 000 à 10 000 habitants, 5 RS par un service desservant de 10 000 à 20 000 habitants et 4 RS par un service desservant plus de 20 000 habitants.
Date d'adoption du RS	5 RS ont été adoptés avant 1990, 14 entre 2000 et 2005, 6 entre 2005 et 2010 et 12 entre 2010 et 2014 (ils étaient tous en vigueur en 2014).

Source : Construction de l'auteur, 2015

²² Les cinq premiers critères caractérisent l'organisation du service, le dernier critère concerne le RS lui-même.