

**DE LA POMPE COMMUNAUTAIRE AU SERVICE PUBLIC URBAIN,  
OU QUELQUES REFLEXIONS SUR LA FLUIDITE DE LA FRONTIERE PUBLIC/PRIVE**  
Résumé de communication au colloque « La ville aujourd'hui, entre public et privé »

Université de Paris X – Nanterre, 25 et 26 octobre 2000

par Sylvain Petitet<sup>1</sup>

Jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, l'alimentation en eau de Givors, petite ville du Rhône située aux confins des vallées du Rhône et du Gier s'effectue soit par des pompes privées propriétés de particuliers soit par des pompes communautaires de quartier financées et entretenues le plus souvent par des souscriptions complétées par une subvention communale. Dans les dernières années de ce siècle, les épidémies endémiques, l'idéologie hygiéniste et le rappel de la nature juridique publique de ces ouvrages imposent aux élus givordins de prendre en charge la question de l'alimentation en eau potable de la population. Après une concession hâtive à un entrepreneur local inconsistant, la question de l'eau devient un enjeu politique majeur auquel la municipalité s'emploie à donner une réponse rapide. Il s'agit de mettre en place un véritable réseau d'adduction d'eau potable permettant de remplacer les pompes publiques, à l'eau suspecte et capricieuse, par des bornes fontaines dispensant une eau pure et abondante pour nettoyer à grande eau la ville comme les intérieurs privés. Malheureusement la Grande Guerre empêche la réalisation du projet communal finalement réalisé dans un cadre intercommunal. Néanmoins, si les caractéristiques techniques du projet initial sont conservées dans leurs grandes lignes, ses caractéristiques économiques et sociales changent au cours de la phase d'élaboration puis de mise en œuvre. Initialement pensé comme service dispensé<sup>2</sup> générant des dépenses pour la commune, la distribution d'eau potable est devenue un service produit susceptible de lui apporter des revenus. Aussi la consommation individuelle des abonnés est-elle privilégiée au détriment de la consommation collective des usagers, contrairement à la volonté de l'Etat. Une mise aux normes des individus s'effectue à travers ce nouveau mode de consommation qui élimine des pratiques collectives (lessive par exemple) liées à des bornes-fontaines désormais vues comme génératrices de gaspillages. Pourtant les espoirs de gains pour la collectivité publique s'envolent rapidement pour justifier la délégation du service à une entreprise privée. Paradoxalement la prise en charge publique de la question de l'eau s'est accompagnée de sa transformation en bien marchand et de la construction d'un nouveau marché pour le secteur privé. Ce processus peut sans doute éclairer d'autres en cours concernant des services mis en place par la puissance publique avant que d'être « abandonnés » à l'initiative privée.

---

<sup>1</sup> Ingénieur TPE, Docteur en Géographie, Enseignant-chercheur au Laboratoire Rives de L'ENTPE  
Rue Maurice Audin, 69518 Vaulx-en-Velin Cedex.  
Tél : 04.72.04.70.08 ; Fax : 04.78.02.70.88 ; Email : petitet@entpe.fr

<sup>2</sup> La distinction entre service « dispensé » et service « produit » fait référence à :

---

S. Martin, J.-C. Pradeilles, « Territoires communaux et instances supra-communales. A propos des territoires de la citoyenneté », in S. Biarez, J.-Y. Nevers (dir.), *Gouvernement local et politiques urbaines, Actes du colloque international, Grenoble, 2-3 février 1993*, Grenoble, CERAT, 1993, pp. 375-390.

PETITET S., « De la pompe communautaire au service public urbain », in BURGEL G., HERROU M. (dir.), « La ville aujourd'hui entre public et privé », *Villes en parallèle*, n° 32-33-34, décembre 2001, pp. 267-275.

**DE LA POMPE COMMUNAUTAIRE AU SERVICE PUBLIC URBAIN,  
OU QUELQUES REFLEXIONS SUR LA FLUIDITE DE LA FRONTIERE PUBLIC/PRIVE**

Communication au colloque « La ville aujourd'hui, entre public et privé »

Université de Paris X – Nanterre, 25 et 26 octobre 2000

par Sylvain Petitet<sup>3</sup>

Les services publics urbains, qui entourent nos vies quotidiennes de leur sollicitude discrète et efficace, apparaissent à la fois comme matrice et empreintes des pratiques institutionnelles et des modes de vie urbains. A ce titre, ils nous paraissent constituer d'excellents analyseurs de leurs évolutions. Ces services sont ainsi traversés à plus d'un titre par la dichotomie public/privé, dichotomie fondamentale, matérialisée par le droit, qui structure représentations et pratiques sociales dans de nombreux domaines : celui de nos existences individuelles à travers la distinction entre vie privée et vie publique, celui des activités productives à travers la distinctions entre services publics et activités privées, et enfin, celui de l'organisation institutionnelle de la société avec la distinction entre institutions publiques et organisations privées et le partage de leurs rôles. Cette dichotomie construit une représentation de ces domaines comme structurés en deux sphères distinctes et souvent irréconciliables à travers des séries d'oppositions termes à termes, souvent implicites et associées à des jugements de valeurs<sup>4</sup> : asservissement/épanouissement, réponse à de véritables besoins/réponse à des besoins artificiels, ou encore, objectifs de justice sociale/recherche du profit individuel, par exemples, oppositions qu'il serait possible de décliner largement encore.

Pour notre part, nous souhaitons ici aborder et discuter cette dichotomie fondamentale et envisager d'éventuelles évolutions, à partir d'un travail de terrain portant sur la mise en place d'un service d'eau potable dans une petite ville industrielle du Rhône, Givors. Cette histoire, qui s'étale sur près de quarante ans, mais dont nous ne retiendrons ici que les grandes étapes et les traits principaux<sup>5</sup>, permet de mettre en évidence différentes matérialisations de la

---

<sup>3</sup> Ingénieur TPE, Docteur en Géographie, Enseignant-chercheur au Laboratoire Rives de L'ENTPE  
Rue Maurice Audin, 69518 Vaulx-en-Velin Cedex.

Tél : 04.72.04.70.08 ; Fax : 04.78.02.70.88 ; Email : petitet@entpe.fr

<sup>4</sup> Voir en particulier J. REMY, "La dichotomie privé/public dans l'usage courant : fonction et genèse", *Recherches sociologiques*, 4, 1973, n°1, pp. 10-38 ; et "Généalogie du capital ; 1. Les équipements du pouvoir", *Recherches*, n°13, déc. 1973, Chap. V, "Le discours du Plan", pp. 181-256.

<sup>5</sup> Pour plus de précisions voir S. PETITET, "De l'eau du Rhône à l'eau de la ville : la mise en place d'un service de distribution d'eau potable à Givors (1899-1935)", *Recherches contemporaines*, n°5, 1998-1999, pp. 109-142.

PETITET S., « De la pompe communautaire au service public urbain », in BURGEL G., HERROU M. (dir.), « La ville aujourd'hui entre public et privé », *Villes en parallèle*, n° 32-33-34, décembre 2001, pp. 267-275.

frontière public/privé, d'en repérer certains déplacements mais également d'en mesurer la porosité. Ainsi, elle met en scène un grand nombre d'acteurs aux positions variées et parfois évolutives vis-à-vis de cette frontière : élus communaux et représentants de l'Etat, techniciens publics et privés, scientifiques, entreprises constructrices et gestionnaires...

Par ailleurs cette histoire locale s'inscrit dans le contexte de l'apparition, dans les toutes premières années du XX<sup>e</sup> siècle, de la notion de service public, « notion complexe, dans laquelle se mélangent de manière indiscernable, indissociable et indissoluble, le réel et le mythe, soudés par le ciment du droit »<sup>6</sup> et qui tient incontestablement une place importante dans le fonctionnement de la dichotomie public/privé dans la société libérale française du XX<sup>e</sup> siècle. Une lecture de cette histoire attentive aux manifestations de la dichotomie public/privé, conduit alors à y repérer un changement de statut de l'eau comme bien, puisqu'elle passe de bien collectif à bien marchand, à travers la mise en place d'un service public et sa transformation en service public à caractère industriel ou commercial.

Givors (Rhône) connaît, tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, un essor industriel important grâce à une position enviable en matière d'infrastructures de transports (Rhône, canal du Gier puis voie ferrée Lyon - Saint-Etienne). La population givordine passe ainsi de 3 à 10.000 habitants entre 1800 et 1870 ; elle atteint 13.000 au tournant du siècle. Ce développement urbain repose principalement sur celui des activités de la verrerie, de la batellerie et de la métallurgie. Néanmoins, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, si la cité industrielle semble prospère d'un point de vue économique, l'eau ménagère y est rare et de mauvaise qualité.

On peut considérer que 1899, année de la mise en place d'une « Commission des intérêts publics » chargée d'examiner un projet de création d'un service de distribution d'eau potable, marque le démarrage du mouvement qui aboutira à la mise en place d'un service d'adduction d'eau potable sous la forme technique et organisationnelle qui nous est aujourd'hui familière, c'est-à-dire grâce à une infrastructure-réseau. Pourtant, dès la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, les élus givordins ont manifestement dû peu à peu prendre en charge la question de l'alimentation en eau de la population urbaine en développant des puits équipés de pompes et en assurant l'entretien d'un nombre croissant de tels équipements de quartier.

---

<sup>6</sup> J. CHEVALLIER, *Le service public*, Paris, P.U.F., coll. "Que-sais-je ?", 2<sup>ème</sup> éd., 1991, p. 4.

PETITET S., « De la pompe communautaire au service public urbain », in BURGEL G., HERROU M. (dir.), « La ville aujourd'hui entre public et privé », *Villes en parallèle*, n° 32-33-34, décembre 2001, pp. 267-275.

## 1. BIEN COLLECTIF ET EQUIPEMENTS PUBLICS

L'évolution de la prise en charge publique de la question de l'alimentation en eau ménagère, le terme de "potable" s'avérant encore largement inadéquat, peut être envisagée à partir de la série O des Archives municipales et des Registres des délibérations du Conseil municipal.

A Givors, au XIX<sup>e</sup> siècle, l'eau est mobilisée par les habitants d'un quartier grâce à des pompes sur puits qui peuvent être, soit privées, s'il s'agit de pompes situées sur le domaine privé (cours d'immeubles par exemple) soit publiques, lorsqu'elles sont situées sur le domaine public communal (rues, places publiques ou édifices communaux).

Ce caractère public semble en fait s'affirmer dans la seconde moitié de ce siècle si l'on en juge par la question de l'entretien et de la construction de ces puits ; elle est clairement rappelée en 1893 par le Préfet du Rhône à propos de la pompe de la montée Saint-Gerald, comme nous le verrons plus loin.

Ainsi, en 1850, le *Cahier des charges pour l'adjudication des travaux d'entretien des pompes publiques*<sup>7</sup> évoque les deux pompes à eau claire publiques « appartenant légalement à la commune de Givors », l'une située sur la Place de la fraternité, l'autre dans la maison de l'école. Néanmoins, il insiste beaucoup plus sur les deux pompes à incendies (la Désirée n°1 et l'Utile n°2) et leurs accessoires que l'adjudicataire se devra, contre rémunération annuelle, de maintenir en bon état de fonctionnement. Près de trente ans plus tard, en 1878, ce même Cahier des charges<sup>8</sup> mentionne alors 19 pompes réparties dans les rues, places et édifices publics de la ville et insiste, à l'attention des adjudicataires potentiels, sur le problème posé par la baisse importante du niveau de la nappe en période d'étiage du Rhône.

Le nombre de pompes considérées comme publiques passe donc de 2 à 19 entre 1850 et 1878 alors que seules 8 pompes publiques semblent avoir été construites entre temps. Par ailleurs, le Maître ferblantier A.-F. Lescure, déclaré alors "Entrepreneur des Pompes et Fontaines de la Ville de Givors", évoquera au terme de son contrat, 5 ans plus tard, la vétusté des installations pour justifier que le cautionnement versé lui soit restitué : « le matériel était en bon état eu égard à ce matériel qui date de 40 ans en partie et au minimum de 15 ans »<sup>9</sup>. On peut donc

---

<sup>7</sup> Archives Municipales de Givors, série O, 3 O 21.

<sup>8</sup> Mairie de la Ville de Givors, *Cahier des Charges, Clauses et Conditions auxquelles aura lieu l'adjudication des travaux à exécuter pour l'entretien des puits et pompes des Rues et Places publiques, des trois Salles d'asile et des deux maison d'école ainsi que des cours de l'Hôtel de Ville et de la Gendarmerie*, le 9 mai 1878, 3 p., AM.G, série O, dossier 3 O 21.

<sup>9</sup> Courrier de A.-F. Lescure, Entrepreneur des Pompes et Fontaines de la Ville de Givors, à M. Lourd, Maire de Givors, datée du 23 novembre 1893, AM.G., série O, dossier 3 O 22/2.

faire l'hypothèse d'une intégration progressive de pompes de quartier, situées sur le domaine public (rues ou espaces publics : places et placettes), au patrimoine communal, alors que celles-ci devaient être manifestement considérées jusqu'alors plutôt comme des équipements collectifs dont l'entretien incombait aux utilisateurs, aux habitants du quartier concerné.

Cette hypothèse nous paraît être également corroborée par le mode de financement de ces équipements et son évolution. En effet, si l'on considère les 8 puits et pompes mis en place entre 1850 et 1878, il s'avère que les demandes de création de pompes publiques prennent la forme d'une pétition d'habitants d'un quartier ou d'une rue, systématiquement accompagnée d'une souscription d'un montant non négligeable, généralement près du tiers du devis estimatif de la dépense. La pompe publique apparaît donc comme un équipement de quartier réalisé sous l'impulsion et grâce au financement des habitants même si son entretien est à cette époque sans doute assuré par la puissance publique.

Si la pratique de la souscription est probablement héritée d'une époque où le puits était affaire collective pour un quartier, on constate qu'elle a tendance à s'éteindre à partir des années quatre vingt. La grande loi municipale du 5 avril 1884, qui fait désormais du maire, moins un administrateur local pour le compte de l'Etat, qu'un responsable des "affaires locales", a peut-être transformé le rapport des habitants à leur commune et aux équipements collectifs. Alors que les demandes formulées au Conseil municipal - sous la forme de la pétition, qui demeure le mode classique de formulation de la demande - et les réalisations se font plus nombreuses, les souscriptions deviennent exceptionnelles. La pompe publique tend désormais à être considérée comme un véritable équipement public, de responsabilité communale, et les habitants des quartiers non desservis exigent de s'en voir dotés. A partir de 1890, il semble que la question de l'eau mobilise de plus en plus les habitants comme en atteste le nombre croissant de plaintes relevées dans le *Registre des délibérations du conseil municipal*. Pétitions de quartiers entiers ou réclamations isolées dénoncent la piètre qualité du service et incriminent l'entretien des puits et des pompes ou réclament la création de nouvelles fontaines. Après 1895, les demandes de nouvelles pompes publiques se multiplient encore, relayées cette fois par les élus du Conseil municipal.

Réminiscence d'autres modes de faire et de penser, la dernière souscription relevée amène l'administration préfectorale à rappeler clairement à la mairie que les pompes publiques relèvent de sa responsabilité. Ainsi, en 1893, les « propriétaires avoisinant la montée Saint-Gérald » déplorent le tarissement du puits alimentant la pompe de leur quartier en période

d'étiage du Rhône faute d'un creusement suffisant. Ils demandent alors à un mineur puisatier d'estimer les travaux nécessaires, lancent une souscription, « sollicitent l'administration municipale de bien vouloir faire exécuter le travail nécessaire [...] (et) offrent pour y participer une souscription s'élevant à 40 Francs ». Le travail est estimé à 70F et le Conseil « vote une somme de 50 Francs à charge aux souscripteurs de faire exécuter les travaux jusqu'à l'eau »<sup>10</sup>. Le Préfet du Rhône, auquel la délibération du Conseil municipal est transmise, fait alors observer au maire de Givors « que ce mode de faire ne peut-être adopté. La pompe en question étant une propriété communale, c'est sur vos indications et sous votre direction que les travaux doivent être effectués (voir l'art. 90 de la loi du 5 avril 1884) »<sup>11</sup>.

Ainsi la pompe collective de quartier, équipement au caractère juridique manifestement souvent encore incertain (mi collectif mi public) aussi bien pour les élus que pour la population locale est désormais clairement un équipement public dont le financement et l'entretien sont à la charge de la commune.

A l'aube du XX<sup>e</sup> siècle, on envisage de substituer, à cet ensemble de pompes sur puits communales disséminées dans les quartiers, un réseau communal (public ou privé ?) alimentant ces points singuliers. L'équipement de quartier doit céder la place à une infrastructure réticulaire communale lourde, manifestation tangible de la prise en charge publique du problème.

## **2. LA MISE EN PLACE D'UN SERVICE PUBLIC DE L'EAU POTABLE**

Dès 1896, un élu influent de la majorité municipale<sup>12</sup> demande sans succès « que la Commission des intérêts publics étudie un système de pompes pour la ville mieux approprié pour le public que celles qui existent »<sup>13</sup>. Pourtant, il faut attendre septembre 1899 pour que les élus givordins s'attaquent véritablement au problème de l'eau à travers la mise en place d'une "Commission chargée de l'examen du projet d'alimentation et de distribution à pression pour la ville de Givors", suite à une proposition remise par deux entrepreneurs locaux. La commission remet ses conclusions au Conseil municipal en mars 1900 et celui-ci adopte à

---

<sup>10</sup> *Registre des Délibérations du Conseil Municipal de Givors*, séance du 4 mars 1893

<sup>11</sup> *Lettre de la Préfecture du Rhône au Maire de Givors*, datée du 11 mars 1893, AM.G, série O, dossier 3 0 22.

<sup>12</sup> Jean Ligonnet, conseiller pendant 30ans, puis adjoint pendant 8ans sera maire de 1904 jusqu'à sa mort en 1908. S'ouvrira alors une période de troubles politiques à Givors déclenchée par la bataille pour sa succession.

<sup>13</sup> *Registre des Délibérations du Conseil Municipal de Givors*, séance du 14 novembre 1896.

l'unanimité, dès le mois suivant, un projet dont l'exécution « est instamment réclamée par la population de notre ville [...] la plupart des habitants ayant déjà souscrit des polices conditionnelles d'abonnement »<sup>14</sup>. La signature de cette concession pour 65 ans permet au maire et à son équipe d'aborder sereinement les élections du 6 mai 2000 ; ils sont effectivement réélus et le premier mandat du siècle qui commence devrait voir la réalisation du projet.

Néanmoins sa mise en œuvre est retardée par la renégociation, demandée aussi bien par les concessionnaires que par le Conseil départemental d'hygiène et de salubrité, d'un contrat sans doute signé un peu hâtivement, puis des reventes successives de la concession. Les héritiers du dernier concessionnaire poursuivent les travaux sans empressement malgré des courriers, l'octroi de délais, « sans parler des injonctions verbales »<sup>15</sup>. En octobre 1904, la Municipalité givordine en est réduite à intenter une instance en référé à l'encontre de concessionnaires que l'"Ingénieur du Service des eaux de Lyon » Daydé considère, au terme de son expertise pour le compte du Conseil de préfecture (février 1905), comme défailants. N'attendant pas l'arrêt du Conseil de préfecture (qui intervient en janvier 1906), elle confie dès mars 1905 à son architecte-voyer Desbats, le soin de réaliser rapidement étude, projet et travaux pour la mise en place d'un réseau d'adduction d'eau potable.

S'annonce alors une période politiquement très troublée à Givors. L'architecte-voyer Desbats est remercié peu après la remise de son projet, qui n'est même pas présenté au conseil municipal. La question de l'eau réapparaît en décembre 1908 à la mort du Maire, Jean Ligonnet, alors que la pression des habitants et celle de l'"Administration Supérieure" se font pressantes<sup>16</sup>. La guerre de succession divise le camp radical socialiste, elle se traduit dans le domaine de l'eau par une opposition violente des partisans de P. Baudrant et de l'eau du Mornantet (barrage) et de ceux de P. Brossette et de l'eau du Rhône (puits dans la nappe d'accompagnement). Il faut mobiliser des sommités scientifiques (dont l'intégrité est parfois remise en cause), des ingénieurs de la Ville de Lyon, auréolés de leurs expériences en cours au Grand-Camp, nommer une commission extra-municipale composée d'ingénieurs de l'industrie locale, d'un médecin et d'un pharmacien pour pouvoir entériner le projet du nouvel architecte-voyer Beaufort à la veille des élections municipales de mai 1912.

---

<sup>14</sup> *Registre des Délibérations du Conseil Municipal de Givors*, séance du 5 avril 1900.

<sup>15</sup> *Registre des Délibérations du Conseil Municipal de Givors*, séance du 3 mars 1905

<sup>16</sup> La loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique impulse une politique de développement des réseaux d'adduction d'eau potable soutenue par la mise en place par la loi de finance du 31 mars 1903 d'un

Ce projet prévoit 68 bornes fontaines accessibles au public et 122 bouches d'arrosage ou d'incendie à clé d'arrêt. Il détaille avec précision les travaux à réaliser ainsi que leur financement et s'intéresse également aux frais de fonctionnement du service que la mairie devra supporter. Si la question de la vente de l'eau est abordée, elle reçoit un traitement assez expéditif : « Le régime des concessions particulières ainsi que les tarifs de vente de l'eau, tant pour l'alimentation des habitants que pour l'industrie seront fixées par le Conseil Municipal, qui, jusqu'à ce jour n'a eu en vue que le service public »<sup>17</sup>. Ainsi, alors que le rédacteur du projet s'intéresse sérieusement au financement de la construction des infrastructures comme à celui du fonctionnement du service - le mémoire prévoit ainsi une diminution des frais de fonctionnement au bout de 50 ans, après l'amortissement de l'emprunt finançant l'établissement du réseau - aucune recette liée à la vente d'eau n'est véritablement envisagée.

Ainsi, à la veille de la Première Guerre mondiale, Givors tente pour la seconde fois de réaliser un projet d'adduction d'eau potable. Il est intéressant de noter qu'elle expérimente successivement deux modes de faire en mobilisant deux représentations du service d'eau potable opposées.

**Tableau 1 :** *Concession et régie directe, deux modes de gestion mais aussi deux conceptions du service opposées.*

	<b>Concession</b>	<b>Régie directe</b>
<b>Investissement</b>	Privé	Public
<b>Fonctionnement</b>	Prix payé par le consommateur	Impôt payé par le contribuable
<b>Nature économique du service</b>	Payant	gratuit
<b>Représentation du destinataire</b>	client	usager
<b>Mode de consommation</b>	individuel	collectif
<b>Nature de l'eau</b>	service public payant	bien collectif gratuit

Le premier projet prend la forme d'une concession proposée par deux entrepreneurs locaux, l'équilibre économique du projet repose sur une concession<sup>18</sup> de longue durée et la mise en place d'un service payant au domicile des habitants. Les bornes fontaines proposées sont au

---

fonds du Pari Mutuel géré par le Ministère de l'Agriculture destiné à subventionner les travaux communaux d'adduction d'eau potable.

<sup>17</sup> *Ville de Givors, Projet d'adduction et de distribution d'eau, Mémoire descriptif du projet*, 15 octobre 1912, p. 9, AM.G, série O, dossier 3 O 24.

<sup>18</sup> Ce mode de gestion suppose des investissements privés (d'où sa longue durée pour des investissements lourds) et une rémunération auprès des usagers-clients aux "risques et périls" des concessionnaires.

PETITET S., « De la pompe communautaire au service public urbain », in BURGEL G., HERROU M. (dir.), « La ville aujourd'hui entre public et privé », *Villes en parallèle*, n° 32-33-34, décembre 2001, pp. 267-275.

nombre de 12 et elles donnent lieu à des frais d'installation (150 francs 1900 par borne-fontaine) et d'abonnement pour la commune (150 francs par an et par borne fontaine). Il s'agit là d'un mode de consommation réservé aux populations les plus défavorisées pris en charge par la commune dans le cadre d'une fonction sociale de cette institution.

Le second projet, élaboré 12 ans plus tard (projet "Beaufort"), envisage plutôt une réalisation en régie directe ; le coût des travaux serait donc supporté par la commune et financé par un emprunt sur 50 ans (Crédit foncier de France, au taux de 3,80% par an) et une subvention de 22% espérée du Fond du Pari Mutuel. Le projet privilégie l'alimentation de l'ensemble de la population givordine et un mode de consommation collectif à travers un nombre important de bornes-fontaines (68), et n'envisage pas de concession à domicile.

Ce dossier, instruit par les administrations concernées, donne lieu à quelques observations de la part du conseil départemental d'hygiène et reçoit, sous réserve de la prise en compte de ces observations, notification de la subvention espérée en date du 10 juillet 1914. Il faudra donc attendre la fin des hostilités pour envisager à nouveau la réalisation du projet.

### **3. SERVICE PUBLIC ET LOGIQUES PRIVEES**

Après la Grande Guerre, on envisage à nouveau la réalisation du projet "Beaufort" bien que le prix des matériaux et de la main d'œuvre aient entre temps quadruplé. Désormais ce projet semble intéresser de grands groupes privés aussi bien pour ce qui est de la construction des infrastructures que pour leur gestion ultérieure. Dès 1920, l'architecte-voyer Beaufort organise des prises de contacts, en vue de la mise en œuvre de son projet, entre le maire et des représentant lyonnais de la Compagnie Générale des Eaux (CGE) et de sa filiale constructrice, la Société Auxiliaire des Distributions d'Eau (SADE), pour qui ce projet s'inscrit dans la stratégie, développée par la CGE surtout depuis son éviction de Lyon en 1900, de conquête de sa banlieue<sup>19</sup>.

Les décès successifs de maires issue d'une génération d'élus givordins sur le point de disparaître ne favorise pas l'avancée du projet d'autant que Beaufort est révoqué par l'un d'eux et que les discussions engagées avec la CGE sont alors rapidement suspendues. De plus, en décembre 1921, l'ingénieur Daydé, désormais retraité du Service de la voirie de la ville de Lyon et qui était déjà connu de la mairie pour être intervenu, en tant qu'expert, dans

---

<sup>19</sup> F. SCHERRER, "Lyon, une histoire séculaire entre gestion publique et gestion privée", in D. LORRAIN (dir.), *Gestions urbaines de l'eau*, Paris, Economica, 1995, pp. 43-56.

PETITET S., « De la pompe communautaire au service public urbain », in BURGEL G., HERROU M. (dir.), « La ville aujourd'hui entre public et privé », *Villes en parallèle*, n° 32-33-34, décembre 2001, pp. 267-275.

le conflit qui l'opposa à ses premiers concessionnaires, propose d'intervenir à titre d'ingénieur conseil libéral pour envisager un nouveau projet commun à la ville voisine de Grigny bâti sur les bases du projet "Beaufort", en précisant qu'il est « en relations avec une société très connue qui s'occupe de concessions d'eau et pourrait s'intéresser à cette question »<sup>20</sup>. L'offre paraît alléchante puisque si la SADE et d'autres entreprises - Société des aciéries et usines à tubes de la Sarre, en particulier - sont intéressées par la construction d'infrastructures financées par la commune (la CGE proposant de gérer les infrastructures réalisées par sa filiale, ce qui correspondrait à un affermage<sup>21</sup> à la CGE du réseau construit par la SADE) aucune n'envisage, en cette période d'instabilité économique et financière, la signature d'une concession.

Le projet intercommunal envisagé par le Cabinet d'ingénierie Daydé & Merlin<sup>22</sup> avance ; le Syndicat intercommunal des eaux de Givors-Grigny est créé par arrêté préfectoral du 15 octobre 1924 conformément à la loi du 22 mars 1890 ; le projet définitif, remis le 25 avril 1925 est approuvé par le conseil syndical le 7 juin et transmis pour approbation à l'"Administration Supérieure". Cette approbation impose quelques modifications puisque le Ministre de l'Agriculture subordonne le versement de la subvention allouée par la Commission spéciale de répartition des fonds du Pari Mutuel pour travaux d'adduction d'eau potable à une augmentation, pour Givors, du nombre des bornes fontaines munies de raccord d'incendie de 30 unités, en remplacement du même nombre de bouches d'incendie et de bouches d'arrosage ; le projet initial envisageant pour cette ville, certes 98 "appareils de distribution publique", mais réparties en 39 bouches d'incendie, 18 bouches d'arrosage et d'incendie et 41 bornes fontaines avec raccord d'incendie. Le dossier présenté pour approbation au Préfet du Rhône en décembre 1926 précise alors que « cette augmentation du nombre des bornes fontaines publiques demandée par le Ministre a pour but de faciliter l'usage de l'eau au plus grand nombre. Ce désir concorde complètement avec celui des Municipalités de Givors et de Grigny »<sup>23</sup>. Le projet reçoit alors une subvention globale, notifiée en mars 1927, qui représente 33,5%<sup>24</sup> du montant des travaux estimé en 1925.

---

<sup>20</sup> Lettre de F. Daydé au maire de Givors, 10 mars 1922, AM.G ; dossier 3 O 29.

<sup>21</sup> L'affermage correspond à un mode de gestion pour lequel le fermier gère "à ses risques et périls" des infrastructures financée par la collectivité publique délégante. Il se rémunère donc auprès des usagers et reverse une surtaxe au délégant permettant l'amortissement des investissements réalisés.

<sup>22</sup> En juin 1922, F. Daydé s'associe à M. Merlin, ingénieur de l'Ecole Centrale de Lyon, pour fonder le Cabinet d'ingénierie Daydé & Merlin, spécialisé en eau et assainissement.

<sup>23</sup> *Syndicat Intercommunal de Givors et de Grigny, Projet d'alimentation collective en eau potable, Demande d'approbation adressée à Monsieur le Préfet du Rhône*, 9 décembre 1926, p. 7, AM.G, série O, dossier 3 O 29.

<sup>24</sup> En fait ce taux est de 25% pour Givors et 40% pour Grigny.

L'appel d'offre pour la première tranche de travaux<sup>25</sup>, lancé en février 1927, intéresse cinq entreprises<sup>26</sup> mais seules trois d'entre elles remettent des offres, dont la CGE qui propose un rabais de près du quart de la dépense, soit 1 million de francs, si la gestion du réseau construit lui est confiée. L'offre de la SOCEA est retenue, la gestion étant envisagée sous la forme d'une société de régie instituée au cours de l'été 1928 en vertu des décrets Sarraut des 5 novembre et 28 décembre 1926 par les municipalités et le cabinet d'ingénierie Daydé & Merlin. Celui-ci devient gérant de cette société censée pouvoir procurer des revenus aux communes et aux investisseurs ainsi associés. Pourtant les résultats de la société s'avèrent rapidement décevants malgré le développement des abonnements<sup>27</sup> si bien que l'attitude désormais peu favorable aux sociétés de régie de l'administration fiscale constitue l'élément décisif qui pousse à opter pour un affermage confié au 1<sup>er</sup> janvier 1935 à la Société de Distribution d'Eaux Intercommunales<sup>28</sup>.

### **3.1. De la politique publique à la production de service public marchand**

Ainsi, bien que fondée sur les bases techniques du projet "Beaufort", le projet intercommunal étudié puis réalisé par le Cabinet Daydé & Merlin s'accompagne de l'adoption de logiques économiques nouvelles. Reprenant la distinction, proposée par S. Martin et J.-C. Pradeilles<sup>29</sup> entre services "dispensés", bienfaits délivrés à des habitants usagers par la collectivité locale, et services "produits", pour lesquels le destinataire est pris dans une relation marchande et s'avère client d'un prestataire de service public souvent privé, on peut dire que l'eau est passé du service "dispensé" au service "produit".

Au début du siècle le projet de distribution d'eau potable s'inscrit dans l'enthousiasme d'un hygiénisme triomphant, juridiquement traduit par la loi du 15 février 1902 et censé améliorer la vie des classes sociales les plus touchées par les méfaits d'une industrialisation et d'une

---

<sup>25</sup> L'inflation est alors telle que en 1927, la dépense prévue en 1925 et sur laquelle a été calculée la subvention du Fond du Pari Mutuel, ne permet plus que la réalisation d'une première tranche considérée comme suffisante pour « répondre aux besoins actuels ».

<sup>26</sup> la Société métallurgique d'Auberives, la Compagnie des eaux et de l'ozone (fondée le 3.12.1910), la Société des grands travaux de Marseille, la Société eau et assainissement (SOCEA, filiale créée en 1926 par Pont-à-Mousson) et la CGE (fondée le 12.12.1853).

<sup>27</sup> Givors compte 1098 abonnées dès 1929 et 1768 en 1934 (Source : *Rapport d'activité de la régie du service intercommunal des eaux de Givors et de Grigny*, de 1929 à 1934, AM.G., dossier 3 O 31)

<sup>28</sup> La Société de Distribution d'Eaux Intercommunales (SDEI), est fondée le 1<sup>er</sup> octobre 1933 par M. Merlin, qui, depuis le décès de F. Daydé, dirige seul le Cabinet Merlin. Après s'être développée, à l'ombre des grands groupes, essentiellement dans le quart sud-est de la France, lieu d'action privilégié du cabinet lyonnais, elle est rachetée par la Lyonnaise des Eaux en 1991.

urbanisation mal maîtrisées. Le pharmacien qui préside la commission d'hygiène publique<sup>30</sup> mise en place après la réélection du maire, en mai 1908, oppose ainsi la situation héritée du XIX<sup>e</sup> siècle aux lendemains radieux de l'ère du réseau d'eau potable :

« périodiquement, les Givordins souffrent de la disette d'eau, il faut aller bien loin chercher un trésor enviable et indispensable, il nous est donné malheureusement de voir, pendant la baisse du Rhône, le défilé ininterrompu de gens de tout âge et de tout sexe faisant queue pour attendre l'heureux moment de saisir le levier d'une pompe qui débitera une eau suspecte [...] eau nuisible, eau malsaine ».

Il déplore que le balayage à sec tant domestique que public soulève et répande « cette belle poussière qui retombe plus fine, plus ténue, entrant victorieusement où elle était et même où elle n'était pas », une « poussière, véhicule des germes et des microbes les plus dangereux des maladies contagieuses ». Avec éloquence et parfois même avec lyrisme, le président appelle de ses vœux une solution hygiéniste à tous ces problèmes :

"Le remède ? son nom est dans toutes les bouches : l'Eau. Et ce n'est point l'eau parcimonieusement distribuée, puisée à grand peine loin de la maison ; mais l'eau abondante, ruisselante, jaillissante, l'eau claire, limpide, agréable et potable".

L'eau constitue donc le point central d'une politique publique hygiéniste, le projet "Beaufort" qui « n'a en vue que le service public » propose une eau très présente dans la ville en prévoyant d'alimenter 68 bornes fontaines pour un large accès collectif à l'eau potable et 122 bouches d'arrosage ou d'incendie pour l'hygiène et la sécurité publiques.

Le projet intercommunal présenté par le Cabinet Daydé & Merlin revoit ces chiffres à la baisse (41 et 57, respectivement), c'est désormais l'accès à l'eau pour les consommateurs individuels qui est privilégié au détriment des besoins collectifs et publics. Alors que le financement précédemment envisagé permettait de se passer de la concession d'abonnements particuliers et de n'y voir qu'un moyen d'alléger un poids financier supportable ou de procurer quelques bénéfices à la collectivité publiques, celle-ci devient essentielle dans l'équilibre économique du projet de 1925.

Les bases techniques du projet "Beaufort", permettent donc de développer deux types services qui, d'un point de vue économique et social, s'opposent. Ainsi, à travers les caractéristiques économiques et sociales du projet "Beaufort", les élus givordins, apparaissent comme les

---

<sup>29</sup> S. Martin, J.-C. Pradeilles, « Territoires communaux et instances supra-communales. A propos des territoires de la citoyenneté », in S. Biarez, J.-Y. Nevers (dir.), *Gouvernement local et politiques urbaines, Actes du colloque international, Grenoble, 2-3 février 1993*, Grenoble, CERAT, 1993, pp. 375-390.

PETITET S., « De la pompe communautaire au service public urbain », in BURGEL G., HERROU M. (dir.), « La ville aujourd'hui entre public et privé », *Villes en parallèle*, n° 32-33-34, décembre 2001, pp. 267-275.

promoteurs convaincus d'une politique publique hygiéniste dont la distribution d'eau constitue le point essentiel. Rappelons nous le discours aux accents lyriques de 1908 ! Grâce au réseau de distribution d'eau potable et son service public "dispensé" par la commune, c'est une eau pure et abondante qui doit jaillir des bornes fontaines pour entrer dans les intérieurs privés et ruisseler des bouches d'arrosage pour éliminer poussières et microbes des rues et espaces publics.

A travers les caractéristiques économiques et sociales du projet "Daydé & Merlin", fondé sur les mêmes bases techniques, les élus givordins, pourtant demeurés radicaux-socialistes pendant toute cette période<sup>31</sup>, sont devenus les gestionnaires d'un service "produit", un service certes juridiquement public, mais néanmoins marchand. Il semble que se brouille alors la dichotomie classique et essentielle entre public et privé. De bienfait dispensé par la collectivité publique, l'eau est devenue un bien marchand susceptible de produire des revenus. Si la maîtrise d'ouvrage des travaux demeure publique et la gestion du service assurée par une société de régie associant fonds publics et fonds privés, les logiques de gestion du service sont devenues privées et privilégient désormais une relation marchande avec les habitants, l'Etat apparaissant alors comme garant d'un accès à l'eau des individus les plus pauvres grâce aux bornes fontaines.

### **3.2. Grandeur et misère de la borne-fontaine**

Le sort des bornes fontaines permet d'éclairer le nouveau regard porté sur ce mode d'accès à l'eau. En décembre 1929, soit un peu plus d'un an après la mise en service du réseau, seules 18 des 71 bornes-fontaines prévues sont en service (et 56 bouches d'incendie) alors que près de 1100 abonnés sont desservis à Givors. Ces bornes-fontaines sont, dès leur installation, regardées par les gestionnaires comme génératrices de gaspillages et sans doute soumises à un contrôle attentif. Ainsi, dans son article cinq "fourniture de l'eau aux appareils publics", la convention de délégation de gestion du service prévoit que « le syndicat pourra réglementer les heures d'ouverture de certains appareils publics et même en faire suspendre le service ». Alors que le mode de consommation individuel se répand, puisque, malgré les années de crise économique que connaît la France dans les années trente, les abonnés givordins sont 1768 en 1934 et 2080 fin 1937, certains habitants restent attachés aux pompes publiques. Les archives

---

<sup>30</sup> *Registre des Délibérations du Conseil Municipal de Givors*, séance du 18 décembre 1908.

<sup>31</sup> Certes, la famille radicale-socialiste couvre un spectre assez large et donne à Givors des municipalités essentiellement composées de petits bourgeois dirigés par des petits patrons.

PETITET S., « De la pompe communautaire au service public urbain », in BURGEL G., HERROU M. (dir.), « La ville aujourd'hui entre public et privé », *Villes en parallèle*, n° 32-33-34, décembre 2001, pp. 267-275.

communales de Givors ont ainsi gardé la trace d'une pétition d'habitants d'un quartier protestant contre la suspension de l'alimentation de l'une de ces bornes-fontaines en juillet 1934. Les pétitionnaires invoquent « une perte de temps appréciable sans compter la peine » pour ceux qui doivent désormais faire jusqu'à 300 mètres pour aller se « ravitailler en eau potable »<sup>32</sup>. Mais pour les gestionnaires, auxquels le Maire demande des explications sur la fermeture de cette alimentation, il s'agit de « mettre fin aux gaspillages de toutes sortes qu'elle provoquait. En effet, à l'aide d'un tuyau de caoutchouc branché à l'orifice de cet appareil, les usagers remplissaient pendant la nuit des récipients placés sur chariots ou procédaient au lavage des voitures automobiles. En outre, de nombreuses personnes se livraient à des lessives complètes aux abords de la borne-fontaine »<sup>33</sup>.

Remplaçant la pompe et son « eau suspecte [...] eau nuisible, eau malsaine », la borne fontaine devait, grâce au réseau public, prodiguer une « eau abondante, ruisselante, jaillissante, eau claire, limpide, agréable et potable »<sup>34</sup> dans tous les quartiers. Elle est désormais regardée comme une source de gaspillage et un lieu où semblent se dérouler d'inquiétants balais nocturnes et où l'on se "livre" à des pratiques manifestement condamnables.

La promotion de la consommation individuelle, à domicile, au détriment d'un mode de consommation collectif autorisé par la borne-fontaine (modernisation, grâce au réseau, de la pompe sur puits) s'accompagne d'une mise aux normes des pratiques qui renvoie les femmes, leurs rencontres et leurs conversations humides, et certains usages de l'eau - toilette, lavage du linge - dans l'intimité (privée) des foyers. L'hygiénisme n'exigeait qu'une eau potable et abondante, le service marchand en impose un usage individuel et élimine de l'espace public des pratiques collectives que réprovoque la pudeur bourgeoise<sup>35</sup>.

#### 4. CONCLUSION

---

<sup>32</sup> Pétition des usagers de la fontaine de la rue Jean-François Bony du 30 juillet 1934, AM.G, série O, dossier 3 O 26.

<sup>33</sup> Courrier de la Régie du Service intercommunal des Eaux de Givors et Grigny à Monsieur le Maire de Givors, 22 août 1934, AM.G, série O, dossier 3 O 26.

<sup>34</sup> *Registre des Délibérations du Conseil Municipal de Givors*, séance du 18 décembre 1908.

<sup>35</sup> Voir J.-P. GOUBERT, *La conquête de l'eau*, Paris, Robert Laffont, 1986, 302 p.

Sur le long terme, il apparaît donc que la substitution progressive d'une prise en charge publique<sup>36</sup>, assumée par la commune, de la question de l'alimentation en eau des habitants à une gestion collective et communautaire, à l'échelle du quartier, débouche finalement sur la transformation de l'eau, de bien collectif gratuit, en service public marchand. La technique fonctionne alors comme un écran masquant ou naturalisant les transformations économiques et sociales qui accompagnent la transformation technique du mode de production du service.

La concession de 1900 consistait en la proposition marchande d'un nouveau service de meilleure qualité par une entreprise privée réalisant les investissements initiaux et assurant le fonctionnement du service à ses risques et périls. Si le service<sup>37</sup> avait été alors mis en place, à l'image de ce qui s'est passé dans des villes de plus grande taille, il aurait d'abord concurrencé puis peu à peu éliminé l'ancien mode public d'alimentation, celui des puits et de leur eau polluée et inconstante transportée par seaux par chacun à son domicile.

La réalisation publique du réseau puis sa gestion sous la forme d'un affermage, d'abord confié à une "société de régie" puis à la SDEI, se traduit par l'abandon d'une logique de mise à disposition d'un service "dispensé" pour la logique marchande du service "produit". La mise en place d'un subventionnement d'Etat important permettra une large diffusion du service jusque dans les lieux les plus reculés du territoire français, il permet aussi, grâce à l'invention de l'affermage, le développement des grands groupes français de services urbains (et l'apparition de nouvelles entreprises comme la SDEI) en mettant les investissements financiers et leurs risques à la charge des collectivités publiques. On parle souvent pour la France d'un "capitalisme sans capital" ; on pourrait parler ici du développement d'un capitalisme privé sur capital public. D'ailleurs, si le réseau fini par passer comme en contrebande une consommation individuelle mais surtout la mise en place d'une relation marchande, cette spécificité semble bien française si l'on s'intéresse à de nombreux pays voisins, où l'importance du municipalisme a permis d'inventer d'autres solutions économiques aux problèmes du financement des services urbains (péréquations entre services

---

<sup>36</sup> Rappelons ici que le terme de "public" lui-même constitue l'inscription dans la langue (en particulier juridique) de ce projet étatique puisqu'il désigne aussi bien un collectif que son incarnation institutionnelle (juridiquement publique)

<sup>37</sup> On serait ici tenté de parler de service "privé", même si le droit parle de service "public", en raison de la signature indispensable d'un contrat de concession avec la collectivité publique, propriétaire de la voirie publique dont l'occupation du sous-sol est indispensable au développement du réseau, qui assure au concessionnaire une situation de monopole local et s'avère propriétaire des installations à l'issue de la concession.

urbains municipaux, paiement du contribuable), le service à domicile demeurant alors un service "dispensé" par la collectivité publique locale.

La dichotomie public/privé peut donc apparaître comme illusoire et essentiellement idéologique alors que sa frontière s'avère extrêmement poreuse. Le droit et surtout le droit public semblent bien embarrassés de cette dichotomie essentielle censée concilier principes républicains et principes libéraux. Alors que la République légitime l'Etat par la prise en charge des intérêts collectifs d'une nation et donc de ses besoins d'intérêt général, les principes libéraux de l'Etat français entendent réserver les activités productives à l'initiative privée au nom de la liberté d'entreprendre des individus. Si des activités de services ne lui sont pas directement confiées ou reconnues, la sphère privée devient le référent d'une sphère publique conquise aux logiques économiques dominantes. On peut donc s'interroger sur la façon dont les institutions publiques parviennent alors à concilier les logiques publiques d'équité et de justice sociale avec des logiques économiques privées souvent antinomiques. Le cas de l'eau à Givors nous paraît assez clairement illustrer l'adoption par le service public des logiques économiques dominantes.

Alors même que le droit public tente d'élaborer un mode de légitimation et de limitation de l'Etat assis sur la notion de service public, l'arrêt dit "Bac d'Eloka", fondateur de la catégorie des "services publics industriels et commerciaux", services fonctionnant dans les mêmes conditions qu'une entreprise privée, pose que certains services publics sont de nature privée. Ainsi, alors que « certains services sont de la nature, de l'essence même de l'Etat ou de l'administration publique [...] d'autres services, au contraire sont de nature privée, et s'ils sont entrepris par l'Etat, ce n'est qu'occasionnellement, accidentellement, parce que nul particulier ne s'en est chargé, et qu'il importe de les assurer dans un intérêt général »<sup>38</sup>.

Contradiction donc d'un Etat chargé "d'assumer" des missions d'intérêt général et, conformément au principe libéral d'une action supplétive de l'Etat, ne doit les assurer que dans des « circonstances exceptionnelles »<sup>39</sup>, légitimation d'inspiration smithienne de l'initiative privée dont la mission est donc généralement de les assurer. La dichotomie

---

<sup>38</sup> T.C., 22 janvier 1921, "Société commerciale de l'ouest africain", concl. Matter, in R. CASSIN et M. WALINE (dir.), *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Sirey, 4<sup>ème</sup> éd., 1965, p. 161.

<sup>39</sup> Voir en particulier les arrêts "Casanova" (1901), "Winkell" (1909) et "Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers" (1930) in R. CASSIN et M. WALINE, *op. cit.*

PETITET S., « De la pompe communautaire au service public urbain », in BURGEL G., HERROU M. (dir.), « La ville aujourd'hui entre public et privé », *Villes en parallèle*, n° 32-33-34, décembre 2001, pp. 267-275.

habituelle paraît alors étrangement renversée même si elle semble pouvoir se résoudre dialectiquement dans un jeu de mot élégant et audacieux<sup>40</sup>.

L'adoption par les institutions publiques des logiques économiques privées nous semble s'être accentuée, en particulier depuis les années quatre-vingts. Pour les services publics locaux ou nationaux, elle s'est traduite par un basculement de certaines de ces activités dans des logiques de pensée et d'action justement inspirées de la pratique de la délégation de gestion dans les services publics industriels et commerciaux. Si l'on s'en tient aux services publics locaux, les relations contractuelles entre les communes et le milieu associatif local prennent désormais la forme de conventions proches de contrats de délégation de gestion<sup>41</sup>. En outre, certains domaines (sport, culture) donnent même aujourd'hui lieu à des contrats juridiquement qualifiés de délégation de service public.

La dichotomie public/privé est sans doute de longue date essentiellement idéologique mais que restera-t-il de notre société quand l'ensemble des rapports sociaux aura été réduit à des relations marchandes ?

---

<sup>40</sup> André De Laubadère définit le service public comme « une activité *assumée* par une collectivité publique en vue de donner satisfaction à un besoin d'intérêt général » et s'empresse de préciser qu'elle peut ne pas « l'*assurer* nécessairement elle-même directement car l'exécution du service public peut être confiée à un organisme privé". In A. de LAUBADERE, *Traité de Droit administratif*, Paris, LGDJ, 1973, p. 578, souligné par nous.

<sup>41</sup> S. PETITET, "Analyse du rôle de la commune dans la production des services publics locaux, méthodologie et résultats dans le cas de trois communes de Rhône-Alpes", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 1994, n°3, pp. 453-477.

PETITET S., « De la pompe communautaire au service public urbain », in BURGEL G., HERROU M. (dir.), « La ville aujourd'hui entre public et privé », *Villes en parallèle*, n° 32-33-34, décembre 2001, pp. 267-275.