

## Conclusion générale

Dans les années 1970, au moment où apparaissent les premiers signes d'une remise en cause d'EDF (contestation nucléaire, crise énergétique, etc), la distribution publique d'électricité fait partie intégrante des services publics nationaux, placés sous la tutelle de l'État. Pour les citoyens, les usagers et les élus, le temps est révolu où les communes étaient au centre de l'accès à la modernité électrique, synonyme de progrès et d'émancipation individuelle et collective. Le régime de la concession (loi du 15 juin 1906), qui est devenu une fiction juridique depuis la nationalisation, n'est connu que d'une petite communauté de spécialistes. La plupart des maires et des parlementaires en ignorent l'existence et pensent au contraire que l'État est le seul responsable de la fourniture d'électricité, via EDF. L'électrification rurale, qui draine pourtant des sommes importantes, reste invisible aux yeux d'une majorité de citoyens. Elle est gérée par des syndicats intercommunaux un peu à l'écart dans le paysage institutionnel. La péréquation nationale des tarifs domestiques de l'électricité est considérée par tous comme le résultat logique de la nationalisation et d'une conception jacobine du service public. Peu, y compris à EDF, se souviennent des négociations difficiles auxquelles cette mesure a donné lieu et du rôle décisif joué par les élus ruraux. Enfin, les régies, SICAE et SEM ayant résisté à la centralisation font figure de structures archaïques, témoins d'un autre temps, qui viennent rompre le bel ordonnancement établi autour d'EDF. Leurs usagers eux-mêmes n'en connaissent pas toujours l'existence et les confondent avec le grand monopole public. Bref, les dernières traces de la présence du monde local dans la gestion du secteur électrique semblent s'être perdues dans les limbes de l'histoire et n'affleurer que par petites touches, peu détectables, à la surface du monde des institutions, des sensibilités et des représentations collectives.

### Les pouvoirs locaux, artisans du service public de l'électricité

C'est tout le sens et l'intérêt d'une démarche de type socio-historique que d'exhumer le rôle pourtant notable joué par les collectivités locales dans la formation du service public de l'électricité en France. Il s'explique très largement par ce qui a été la matrice originelle de ce pilier de la vie

politique, économique et sociale du XX<sup>e</sup> siècle : un réseau ancré, organisé et géré à ses débuts au niveau local. La rencontre entre des contraintes technico-économiques (l'impossibilité de transporter les flux électriques à longue distance, des centrales de production de petite taille) et une configuration institutionnelle nouvelle (les grandes lois de décentralisation de la Troisième République, un État peu interventionniste) place, à la Belle Époque, les communes au cœur même des enjeux liés au développement de la nouvelle énergie. Soucieuses de moderniser leur territoire, elles deviennent des interlocuteurs privilégiés des compagnies privées, voire une source de protection contre les incertitudes du marché et les aléas d'une innovation technique non encore stabilisée. Votée après plusieurs années de réflexions et de débats, la loi du 15 juin 1906 formalise ces relations et fait entrer la distribution d'électricité dans le champ de la délégation de service public.

Cette matrice originelle façonne de manière durable la dynamique de construction du service public de l'électricité en France et la trajectoire que prend l'intervention de l'État. Les ministères des Travaux publics (puis de l'Industrie), de l'Intérieur, de l'Agriculture et des Finances ne peuvent en effet agir sans tenir compte des pouvoirs locaux. Sauf à remettre explicitement en cause la compétence d'autorité concédante des communes, ce qui leur est quasiment impossible au plan politique, ils doivent constamment composer avec eux. Se dessine alors une forme d'influence locale qui s'exerce de deux manières interdépendantes. Elle joue tout d'abord sur la nature même du modèle de service public, c'est-à-dire sur le cadre d'interaction (organisation, compétences, procédures, règles, etc.) dans lequel sont définies les grandes décisions qui affectent la fourniture de l'électricité en France (partie 1 de l'ouvrage). Par rapport à d'autres groupes sociaux ayant, eux aussi, soutenu l'action de l'État, la principale contribution des pouvoirs locaux (au premier rang desquels figure la FNCCR) est de négocier le degré de centralisation du modèle, en œuvrant en faveur d'un « jacobinisme tempéré ». Ce cadre général étant posé à partir des années 1950 (mais jamais totalement stabilisé), l'influence des pouvoirs locaux peut également s'exercer sur le contenu même du service public, incarné par EDF (partie 2 de l'ouvrage). Elle explique que certains territoires soient un peu plus mis en avant, ainsi que des catégories d'usagers spécifiques. La présence des élus se fait alors sentir sur plusieurs grands dossiers, comme la tarification ou la politique d'investissements. Nous nous proposons à présent de revenir rapidement sur ces deux aspects, à travers une mise en perspective des dynamiques que nous avons pu observer.

## **La construction du service public comme processus de « délégation » étatique**

Dans le contexte institutionnel de la Troisième République, l'intervention de l'État reste pendant longtemps prudente. Elle s'arrête aux frontières de la distribution, qui a été érigée en service public local à la suite de la loi du 15 juin 1906. Les maires restent en effet vigilants et tiennent à conserver la maîtrise d'un domaine qu'ils considèrent comme leur pré carré, dans la mesure où il leur procure une grande légitimité mais aussi, dans certains cas, des ressources financières appréciables.

Dans ce type de configuration institutionnelle, l'extension du champ d'intervention de l'État est facilitée par le soutien des élus locaux eux-mêmes, notamment ceux qui sont issus du monde rural. Constatant qu'au regard des évolutions techniques et économiques, la liberté contractuelle des communes devient factice, ces derniers jouent sur la tutelle étatique pour tenter d'inverser les rapports de force qui se sont cristallisés en faveur des compagnies privées, acteurs très influents et bien organisés autour du SPPDEE. L'enjeu pour eux est d'en finir avec ce qu'ils considèrent comme une politique malthusienne des grands groupes industriels, suspectés de favoriser leurs actionnaires, au détriment d'un développement plus rapide et plus diffus de l'énergie électrique. C'est dans ce contexte de fortes tensions voire de crise ouverte qu'il faut comprendre l'attitude « étatiste » des élus locaux. Il faut dire que, pour eux, l'État n'est pas un monstre froid, distant et anonyme mais un ensemble d'individus, d'administrations et d'institutions identifiés et connus. Il n'est pas un corps étranger et abstrait mais un partenaire bien concret, avec lequel des relations de travail sont déjà tissées (politiques d'assistance, d'hygiène, de logement, etc.), et que l'on peut mobiliser à des fins personnelles ou collectives. Il est fait de ministères (les Travaux publics, l'Intérieur, l'Agriculture) parfois tenus voire « colonisés » par les élus locaux, qui dispensent des ressources essentielles dans un pays en voie de modernisation. Se met alors en place, durant l'entre-deux-guerres, un jeu subtil entre les collectivités locales et l'État, qui voit chaque partenaire s'appuyer sur l'autre pour conforter sa position dans l'ordre institutionnel. Le processus d'étatisation du secteur électrique peut donc être lu comme le résultat d'une dynamique complexe de coopération entre « centre » et « périphérie », qui n'est pas sans rappeler le phénomène de « délégation » identifié par les historiens ayant analysé la formation des États<sup>1</sup>. Ces derniers ont bien mis en évidence comment certains groupes sociaux peuvent vouloir faire appel à une autorité centrale

<sup>1</sup> LAGROYE Jacques, *op. cit.*, pp. 104-111.

(le roi, l'État, etc.) pour modifier les termes d'un jeu qui leur semble défavorable, et comment ce recours est, pour celle-ci, créateur de pouvoir et de légitimité. Dans le cas qui nous intéresse, ce sont les communes qui, se constituant en acteur collectif détenteur d'un quasi monopole de représentation des usagers (la FNCCR), jouent ce rôle décisif et *a priori* quelque peu contre-intuitif.

Cette dynamique de « légitimation croisée », qui voit les administrations d'État et la FNCCR s'épauler mutuellement, se déploie tout au long des années 1930. Grâce à l'entregent de ses adhérents et de ses dirigeants, la Fédération obtient une série de mesures qui équilibrent progressivement les rapports de force avec les compagnies privées. Soutiens de ces avancées, les administrations d'État bénéficient en retour d'une capacité nouvelle à agir, qui conforte leur rôle, y compris dans le domaine de la distribution. L'un des symboles de cette coopération active est l'appui apporté par la FNCCR au processus de nationalisation, à une période où les forces politiques font montre d'une certaine réticence en la matière. Même si la Fédération entend maintenir une dissociation entre distribution (aux mains des communes) et production-transport (confiés à l'État), ses réflexions et interventions dans l'espace politique sont très révélatrices du climat de collaboration qui règne alors avec l'État. Ses prises de position lors du vote de la loi du 8 avril 1946 sont décisives et en font l'un des acteurs clés de la création d'EDF et, partant, de l'extension de l'État-Providence.

À partir de la Libération, les termes de ce jeu se modifient quelque peu, au détriment des collectivités locales. Dans un contexte institutionnel propice, EDF et les administrations d'État s'affranchissent quelque peu de leurs « mandants », en rognant progressivement sur les prérogatives communales. La loi du 15 juin 1906 n'est jamais supprimée mais elle est dévoyée. L'un des éléments clés de cette recomposition des équilibres est l'échec de la mise en place des EPD promis par la nationalisation, censés concrétiser les aspirations des élus locaux en faveur d'une gestion décentralisée du secteur électrique. Cet épisode préfigure ce qui sera le mouvement général des années d'après-guerre : une lente émancipation – mais jamais totale – de l'État et de son monopole EDF vis-à-vis des élus, leurs alliés historiques. Il vient mettre un terme aux dernières velléités de décentralisation, imposant un cadre général d'interaction qui ne sera désormais plus remis en question.

## **Du soutien au groupe de pression : les pouvoirs locaux et le grand monopole EDF**

Malgré ces offensives répétées, les communes et leurs groupements ne sont toutefois pas exclus des formes de régulation qui se mettent en place autour d'EDF. Le maintien de leurs prérogatives historiques (loi du 15 juin 1906), la menace de faire pression pour établir les EPD leur permettent d'être associés à bon nombre de décisions stratégiques et d'obtenir des contreparties parfois substantielles au renforcement de l'entreprise publique et de l'État. La réforme des tarifs de l'électricité constitue l'exemple le plus significatif de cette capacité d'action collective. Partenaire incontournable pour EDF, la FNCCR sait monnayer chèrement son concours. Dans un autre domaine, le régime de l'électrification rurale, pourtant régulièrement attaqué, perdure. Il permet aux élus ruraux de pouvoir mener une politique d'investissements assez soutenue dans les territoires qu'ils administrent, avec une autonomie réelle vis-à-vis du monopole public. Enfin, les régies, SICAE et SEM réussissent à se maintenir, offrant aux communes et conseils généraux qui les contrôlent une certaine liberté d'action dans l'affectation des bénéfices qu'elles génèrent. Grâce aux ressources juridiques et politiques qu'elles ont su conserver malgré la nationalisation, les collectivités locales, via la FNCCR, font ainsi partie, avec la CGT et les grands consommateurs industriels, des quelques acteurs clés qui façonnent durablement le secteur électrique. Comme eux, elles en orientent les décisions quotidiennes ou stratégiques, au profit des usagers domestiques qu'elles représentent en leur qualité d'autorité concédante des réseaux de distribution publique d'énergie.

Cette capacité d'action s'exerce toutefois de manière variable selon les périodes. Si elle est très forte dans les années 1950-1960, elle tend ensuite à s'étioler. EDF a su entretemps s'imposer dans le paysage institutionnel national. La création d'un parc de production centralisée, alimentant les usagers en énergie abondante et peu chère, a conforté l'image de l'entreprise et assimilé la modernité à l'action de l'État-Providence. Très mobilisés après-guerre, les élus locaux sont devenus quant à eux de moins en moins revendicatifs sur les questions d'électricité, préférant s'investir dans d'autres services publics. L'évolution de la FNCCR en témoigne, de la grande vitalité qu'elle connaît lors de sa création à l'apathie dont elle souffre à la fin des années 1970. Se referme alors une page importante de l'histoire du secteur électrique, qui aura vu les pouvoirs locaux œuvrer à l'installation et à la légitimation d'EDF. Elle fait place à une nouvelle ère, dans laquelle ceux-ci restent certes présents, mais dans un rôle d'ajustement plus marginal.

Malgré ce déclin progressif, l'intervention des élus locaux laisse une empreinte durable sur le modèle de service public. Elle contribue à en forger deux traits caractéristiques majeurs. Son implantation territoriale tout d'abord, qui se fait sur une base départementale et non pas régionale, comme l'auraient souhaité certains partisans de la nationalisation. Son fort degré de solidarité et d'intégration territoriale ensuite, qui résulte de l'adoption d'une péréquation géographique des tarifs BT (prix identiques entre villes et campagnes), de la défense des intérêts des usagers domestiques (aidés par d'autres catégories de consommateurs) et de l'instauration de mécanismes de mutualisation des investissements (Facé pour l'électrification rurale, ristournes et fonds de péréquation pour les régies). Sans la pugnacité des pouvoirs locaux, notamment à travers la FNCCR, ces deux éléments constitutifs du modèle français de service public n'auraient certainement pas été aussi solidement établis.

## Un autre regard sur la centralisation politico-administrative

Étudier la formation du service public de l'électricité permet aussi de réinterroger le processus de centralisation politico-administrative qui se déploie en France entre les débuts de la Troisième République et les années 1970. Si l'historiographie recèle de nombreux travaux portant sur l'analyse des rapports entre État et pouvoirs locaux à différentes périodes<sup>2</sup>, très peu d'entre eux se sont attachés à en saisir les dynamiques sur la longue durée. Les quelques recherches qui se sont penchées sur la question offrent finalement une lecture assez convergente et univoque, sous l'angle de la concurrence et de la résistance. Elle est présente dans le travail que Patrick Le Lidec a consacré à l'Association des maires de France (AMF), qui donne à voir une institution qui se positionne très souvent dans un rôle de défense des droits des pouvoirs locaux, face aux attaques répétées de l'État<sup>3</sup>. Elle sous-tend également les études consacrées à la vicinalité et aux politiques sociales<sup>4</sup>. Dans le premier cas, Jean-Claude Thoenig montre

<sup>2</sup> Comme les Troisième et Cinquième Républiques, analysées respectivement par les socio-historiens (PAYRE Renaud, POLLET Gilles, *op. cit.*) et les chercheurs du Centre de sociologie des organisations (CROZIER Michel, THENIG Jean-Claude, *art. cit.* ; GRÉMION Pierre, *op. cit.*). Pour une synthèse, nous renvoyons le lecteur au tome 1 de notre mémoire de HDR (POUPEAU François-Mathieu, *op. cit.*).

<sup>3</sup> LE LIDEC Patrick, *op. cit.*

<sup>4</sup> THENIG Jean-Claude, *L'administration des routes et le pouvoir départemental...*, *op. cit.* ; POLLET Gilles, *art. cit.*

bien comment les pouvoirs locaux (les conseils généraux en l'occurrence) ont du mal à contrecarrer l'action centralisatrice menée par un grand corps d'État (les Ponts et chaussées). Dans le second, c'est l'incapacité des élus locaux à résister au passage progressif d'une logique assistancielle (sous la responsabilité des communes) à une logique assurantielle (avec un mode de régulation sectoriel et non plus territorial) qui est mise en évidence, confortant là encore la thèse d'une irrésistible étatisation.

### **Entre rivalité et alliance, les dynamiques « centre périphérie » en France**

L'analyse de la construction du service public de l'électricité offre un autre regard, plus complexe et ambivalent, sur la dynamique de centralisation politico-administrative. Elle oblige à rompre quelque peu avec la vision d'un « jeu à somme nulle » postulant que tout gain obtenu par l'État se ferait au détriment des pouvoirs locaux, et inversement. En effet, si les phénomènes de concurrence entre échelons de gouvernement sont bien présents tout au long de l'histoire du secteur électrique, ils ne sauraient décrire à eux seuls l'ensemble des processus à l'œuvre. Les mécanismes de « délégation » et de « légitimation croisée » montrent bien que l'intervention de l'État a pu parfois être favorisée par les pouvoirs locaux eux-mêmes, dans une logique de profit partagé. Ce soutien *a priori* paradoxal renvoie au fait que l'enjeu pour les élus n'est pas nécessairement de préserver coûte que coûte leurs prérogatives. Il est aussi et surtout de résoudre les problèmes concrets auxquels ils sont confrontés, ce qui les pousse aussi à penser en termes de capacité d'action. Cette conception des rapports avec l'État est très présente dans le secteur électrique d'avant-guerre, où la question majeure pour les élus reste l'accès de la population à une énergie peu chère et disponible. On la retrouve également après la nationalisation, dans la stratégie suivie par les dirigeants de la FNCCR, qui préfèrent composer avec EDF pour obtenir des résultats plutôt que de suivre une ligne d'opposition intransigeante, jugée stérile. En somme, c'est au prix de l'aliénation des libertés communales (la compétence d'autorités concédantes) au profit d'un pouvoir d'influence collectif (faire pression sur le monopole public) que les élus acceptent et soutiennent une plus grande intervention de l'État, estimant qu'elle pourra leur permettre de sortir d'un rapport de force asymétrique avec les compagnies privées. Le cas vaut surtout pour les communes rurales, qui apparaissent le plus en position de faiblesse dans leurs rapports avec les concessionnaires, alors qu'une demande sociale se construit autour de l'accès à l'énergie électrique. Mais les villes, moyennes ou grandes, sont également concernées. Beaucoup

d'entre elles suivent le mouvement initié par la FNCCR, estimant qu'il contribuera à renforcer leur action au niveau local, sans remettre en question leurs intérêts.

Ainsi donc, la dynamique de centralisation politico-administrative ne saurait être appréhendée de manière uniforme, sous le seul prisme de la rivalité voire de l'opposition frontale entre État et pouvoirs locaux. Elle ne saurait être non plus réduite à un processus de transformation global, qui renvoie aux changements de régime (renforcement de l'exécutif et déclin du poids du Parlement consécutif au passage vers la Cinquième République) ou de contextes (crise économique des années 1930, conflit mondial, reconstruction et modernisation), favorables à l'affirmation de l'État. L'histoire du service public de l'électricité nous suggère au contraire de déclinier cette dynamique au pluriel, en fonction des spécificités propres à chaque domaine : enjeux d'action publique, rapports de force institutionnels, degré d'implication des élus locaux, caractéristiques technico-économiques, etc. À partir de ces configurations se dessinent des trajectoires de (dé)centralisation singulières, qui donnent lieu à des agencements très variés dans les services en réseaux, le logement, l'urbanisme, la santé ou l'action sociale, loin d'une vision homogène du système politico-administratif français<sup>5</sup>.

### ***Jouer l'État contre les villes : les élus ruraux et la centralisation***

Il est fréquent d'associer État et poids des élus ruraux dans l'étude du système institutionnel français. Mais, au final, peu de travaux ont documenté avec précision cette alliance. Les analyses en restent souvent à un niveau d'assez grande généralité, mettant en évidence le rôle du Sénat (écho des intérêts des édiles ruraux), les effets du cumul des mandats (qui profite aux notables départementaux) ou la méfiance historique de l'État vis-à-vis des communes urbaines (crainte d'une trop forte autonomie). L'un des apports de cette monographie est de mettre au jour de manière un peu plus détaillée cette interpénétration entre État et élus ruraux, au détriment des villes.

<sup>5</sup> Cette critique s'adresse en particulier au modèle de la « régulation croisée » (CROZIER Michel, THENIG Jean-Claude, *art. cit.*). Proposant un schéma d'interaction État-collectivités locales très générique, il ne restitue pas les particularismes sectoriels, héritiers de constructions socio-historiques multiples.

Bien que soutenue également par certains maires urbains, la dynamique de « délégation » que nous avons décrite plus haut est, pour une large part, nourrie par les édiles issus du monde rural. Pour eux, l'existence de sociétés privées puissantes n'est pas le seul frein au développement de l'énergie électrique dans les campagnes. Une partie des problèmes tient également au fait que beaucoup de villes font « cavalier seul » et ne cherchent pas à épauler leurs efforts. Certes, des formes de solidarité territoriale apparaissent à partir de l'entre-deux-guerres. L'intercommunalité électrique, qui se développe à grande échelle, permet aux municipalités rurales d'être moins isolées et de mutualiser leurs moyens humains et financiers pour améliorer le sort de leur population. De même, de nombreux conseils généraux s'emparent des questions d'électricité et deviennent des soutiens à l'électrification des campagnes. Mais ces expériences ne changent pas radicalement la donne. Elles n'arrivent pas, bien souvent, à fédérer les villes, qui restent à l'écart de ce mouvement d'entraide territoriale. Aussi, faute de pouvoir impulser une vraie dynamique à l'échelle départementale, les élus ruraux considèrent l'espace politique national comme un horizon souhaitable, à même de « forcer » les villes à partager les coûts de l'électrification. Il faut aussi avoir en tête ce projet politique pour comprendre le processus d'appel à l'État. Celui-ci ne vise pas simplement à rétablir des rapports de force plus favorables entre l'ensemble des communes et les compagnies privées. Il cherche également à faire advenir ce que beaucoup d'élus ne peuvent obtenir localement : un traitement égalitaire entre territoires urbains et ruraux.

Grâce à l'État, de nouveaux mécanismes de « mise en solidarité » sont institués. Les villes sont d'abord obligées de soutenir l'effort d'électrification rurale, via la création du Facé et les sommes importantes qu'il prélève sur les recettes des consommateurs urbains. Elles doivent également accepter de contribuer à la réduction des écarts tarifaires, à travers les décrets-lois de 1935 et 1938. Elles ne peuvent s'opposer enfin à une péréquation départementale (puis nationale) des prix BT, faute d'être présentes lors des discussions avec EDF. L'ensemble de ces décisions, qui touchent très directement à leurs compétences d'autorités concédantes, instaurent des formes d'interdépendance nouvelles, auxquelles elles ne peuvent finalement pas résister.

Ce travail montre que, dans ce processus d'alliance entre l'État et le monde rural, les associations d'élus jouent un rôle majeur, souvent peu étudié en tant que tel. Elles constituent un puissant levier de transformation politique, aux côtés d'autres canaux plus classiques, comme le Parlement ou l'accès direct à l'État (colonisation de certains ministères, participation à des commissions *ad hoc*, etc.). L'action de la FNCCR l'illustre bien. Bien

qu'affichant, avec l'Association des maires de France (AMF), un certain « œcuménisme », la Fédération reste profondément marquée par les origines rurales de ses membres. La grande majorité de ses adhérents sont maires de petits villages ou conseillers généraux. Ses instances dirigeantes sont trustées par les présidents des syndicats d'électrification, qui cumulent parfois cette fonction avec celle de sénateur ou de président de conseil général. Cette prégnance du monde rural marque durablement l'action de la FNCCR et se retrouve dans les formes de compromis qu'elle accepte de nouer avec l'État et EDF. Ainsi, elle joue un rôle pour le moins ambigu dans la défense des régies urbaines, estimant que leur généralisation irait à l'encontre d'un traitement uniforme des territoires. Elle accepte une plus forte emprise d'EDF sur l'activité de distribution, en échange de mesures favorables aux communes rurales (maintien du régime de l'électrification rurale, péréquation géographique des tarifs domestiques, etc.). Ces dispositions ne génèrent pourtant aucune action collective de la part des élus urbains, incapables de se doter d'instances représentatives autonomes. Dépendant de la FNCCR sur les questions d'énergie (et, dans une moindre mesure, de l'AMF, peu présente dans ce domaine), les villes ne peuvent ainsi participer aux discussions qui déterminent l'avenir du secteur électrique. Elles ne peuvent jouer que sur la négociation bilatérale, via leurs maires, qui disposent, grâce notamment au cumul des mandats, d'une certaine écoute de la part d'EDF et des tutelles de l'État. Mais cette capacité à agir porte plus sur des aménagements en faveur des finances municipales (redevances) que sur la défense des usagers, ces derniers subissant, sans en être pleinement conscients, les décisions adoptées par la coalition dominante.

### **Élus ruraux, innovations et État-Providence**

L'étude du service public de l'électricité nous offre enfin, en droite ligne de ce qui vient d'être dit, un autre regard sur le monde rural, loin des clichés assimilant ses élus et leurs représentants à des acteurs passifs face à l'État, sans réelle capacité de réflexion et d'analyse. Les prises de position de la FNCCR montrent au contraire qu'il peut être lui aussi porteur d'innovations et de réformes. Celles-ci ne sont pas l'apanage des seules villes, souvent considérées par les historiens et politistes comme des « laboratoires de l'État-Providence », à l'avant-garde de certaines politiques publiques<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> GAUDIN Jean-Pierre, *op. cit.* ; TOPALOV Christian (dir.), *op. cit.* ; POLLET Gilles, *art. cit.* ; DUMONS Bruno, POLLET Gilles, *op. cit.* ; PAYRE Renaud, *op. cit.* ; CHAMOUARD Aude, *op. cit.*

Née en 1933, la FNCCR ne se contente pas, en effet, de réclamer des ressources toujours plus nombreuses pour moderniser les territoires, notamment les zones rurales. Elle s'impose dès les premières années de son existence comme un vrai lieu de réflexion, qui entend participer aux débats qui se font jour pour inventer un nouveau modèle de service public. Le bulletin qu'elle publie fait état d'expériences étrangères, dans lesquelles elle puise des éléments pour expliquer le retard de la France en matière d'électrification, qu'elle attribue au comportement frileux des sociétés privées. Elle soutient l'initiative du petit village de Magnet, situé dans l'Allier, qui mène à partir de 1937 une action innovante et originale en direction des usagers ruraux, en les incitant à se doter d'appareils électriques grâce à un accompagnement et à une tarification adaptés. Ce faisant, la FNCCR est rapidement reconnue comme un partenaire légitime et précieux pour les administrations d'État, qui plaide pour un « keynésianisme rural » liant nécessité d'une intervention publique et électrification du territoire national. Georges Gilberton, son inamovible délégué général, incarne bien cette figure de l'expert du monde local, fort de son bagage technique, de son expérience du terrain et de sa connaissance des arcanes du fonctionnement politico-administratif. Ce rôle de la FNCCR se perpétue après-guerre, notamment lors de la grande réforme tarifaire des années 1960. À cette occasion, la Fédération se positionne comme un vrai partenaire pour EDF, qui sait décrypter ses modèles économiques et anticiper leurs conséquences pour les usagers. Dans ce domaine, comme dans d'autres, elle se fait aussi force de proposition pour offrir des alternatives et infléchir certains choix stratégiques majeurs. Ainsi, bien loin d'apparaître comme totalement soumis à l'État et à ses fonctionnaires, les élus ruraux font montre d'une capacité d'initiative et d'innovation qui n'a rien à envier à celle des villes.

## **Le service public de l'électricité comme marché politique**

Au-delà de ce qu'elle nous dit sur la construction de l'État-Providence, la mise au jour des formes d'influence du monde local sur le « modèle EDF » permet enfin de mieux comprendre et caractériser les mécanismes de régulation du service public de l'électricité tel qu'il se stabilise après la nationalisation. Pour paraphraser les théoriciens des coûts de transaction, alors qu'à la veille de la Seconde Guerre mondiale, cette régulation reposait encore sur le « marché » (certes déjà encadré par la puissance publique), elle glisse progressivement, avec l'avènement d'une économie administrée, vers

un nouveau type de coordination, fondé quant à lui sur la « hiérarchie ». Dans la configuration post-nationalisation, les relations avec l'État priment désormais. Des logiques moins marchandes prédominent, qui relèvent de plus en plus de rationalités institutionnelles : rapport de force entre groupes économiques et sociaux, négociation politique, légitimité des partenaires, maintien de l'ordre institutionnel, etc. Elles sont constitutives d'un « marché politique » du service public de l'électricité, dont les lignes qui suivent vont s'attacher à préciser les mécanismes fondamentaux.

### ***Les mécanismes du marché de l'allocation politique des ressources***

Le premier mécanisme de fonctionnement de ce « marché politique » est de type néo-corporatiste. Il comprend l'ensemble des échanges qui se nouent, au niveau national, entre l'État, EDF et les groupes économiques et sociaux qui se sont constitués pour faire valoir leurs idées et leurs intérêts. Les relations portent essentiellement sur la tarification et les investissements, éléments clés d'un secteur alors structuré autour d'une logique de l'offre. Pour la tarification, il s'agit de peser sur les arbitrages réalisés entre catégories d'usagers : gros industriels, petites et moyennes entreprises, artisans, commerçants, agriculteurs, collectivités locales, abonnés domestiques, etc. Pour les investissements, l'enjeu est, d'une part, de défendre les sommes affectées à la distribution (par rapport à la production et au transport), d'autre part, de répartir les crédits de cette branche entre les différents territoires.

Dans ces deux domaines clés, les décisions prises par EDF peuvent être présentées comme le fruit d'une rencontre entre une « offre » technocratique de gestion du service public (faire porter les coûts sur une catégorie d'usagers, en fonction des prix de revient ; investir sur un type de territoire, selon les priorités budgétaires) et une « demande » politique de prise en compte d'intérêts catégoriels ou territoriaux. Cette « demande » n'émerge pas spontanément. Elle n'est pas pluraliste non plus. Elle est le fruit d'un travail de construction politique qui permet à certains groupes économiques et sociaux de devenir des interlocuteurs privilégiés de l'État et de son bras armé EDF. En l'espèce, deux forces principales occupent une position hégémonique dans le secteur électrique d'après-guerre : l'ANUE (relais de la grande industrie, proche du CNPF) et la FNCCR (défenseur des élus ruraux et des petits usagers). Certes, d'autres acteurs peuvent intervenir (CGT, associations de consommateurs, etc.). Mais leur audience est plus réduite, eu égard à leur objet social ou faute

d'avoir su se constituer en partenaire incontournable sur ces questions. Formant un duopole de représentation des usagers, l'ANUE et la FNCCR peuvent ainsi influencer durablement l'action de l'État, dans la mesure où elles rendent plus « visibles » les mandants qu'elles défendent. Elles façonnent la répartition des coûts entre consommateurs. Elles influencent l'allocation des ressources financières. Elles sont au cœur des arbitrages lorsque surviennent des conflits dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Le second mécanisme est de l'ordre de la négociation et du compromis informels ponctuels. Il porte sur des enjeux non plus « macro sectoriels » (autour de la définition des grands principes d'action) mais localisés, lorsque les décisions prises au niveau central doivent être appliquées sur le terrain. Dans ce processus d'articulation, les élus locaux jouent un rôle essentiel d'intermédiaire entre les usagers et EDF. Mais peuvent aussi intervenir des groupes économiques et sociaux ou des institutions exclus des échanges néo-corporatistes : syndicats professionnels, organismes consulaires (chambres de commerce ou d'agriculture), associations diverses, etc. Les relations portent alors sur l'application des règles universelles négociées en amont : atténuer les effets d'une décision nationale sur un usager, obtenir des crédits d'investissements supplémentaires, déroger à une procédure de gestion trop longue, etc. Ces adaptations sont le plus souvent assurées par les agents des centres d'EDF-GDF, qui sont très ancrés dans les territoires. Dans ce type de configuration institutionnelle, proche du modèle de l'administration territoriale républicaine, c'est moins l'importance « commerciale » de l'interlocuteur qui compte que son statut, son poids et sa légitimité à agir. Cette capacité de médiation et de négociation permet alors d'introduire une forme de différenciation dans un système qui, idéalement, ne saurait en souffrir.

Cette métaphore du marché politique a certes ses limites. Les dirigeants et agents d'EDF n'agissent pas simplement en fonction de la « surface institutionnelle » de leur partenaire. Rentrent aussi en ligne de compte des dimensions qui ne rendent pas ce « marché » pur et parfait : les valeurs des agents d'EDF et la conception qu'ils se font du service public et des principes de justice qui lui sont attachés, leur habitus<sup>7</sup>, la pression des groupes ou collectifs de travail auxquels ils appartiennent, leur capacité à mobiliser des arguments délégitimant la demande, etc. Ainsi, un élu important intercedant en faveur d'un usager n'est pas

<sup>7</sup> Ce que suggère Pierre Bourdieu lorsqu'il analyse le système politico-administratif français (« Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81-82, 1990, pp. 86-96).

nécessairement écouté et des considérations techniques ou économiques peuvent l'emporter. Dans beaucoup de cas, loin d'être totalement poreuse, l'entreprise publique sait résister aux pressions de son environnement. Les refus qu'elle peut signifier permettent d'ailleurs à ceux qui la sollicitent, qui ne sont pas toujours convaincus du bien-fondé de leur demande, de pouvoir disposer d'éléments « objectifs » ne les mettant pas en situation d'échec. Aussi faut-il prendre cette figure du « marché politique » pour ce qu'elle est : une métaphore heuristique pour comprendre, en tendance, la nature des échanges qui structurent le fonctionnement du secteur électrique d'après-guerre.

### ***Un marché politique mis au service du grand projet technocratique d'EDF***

Cette métaphore est également stimulante en ce qu'elle permet de sortir d'une vision par trop consensuelle de la régulation du service public de l'électricité, avant les grands changements qui vont l'affecter à partir des années 1990. Comme dans toute forme de marché, le mode d'allocation et de redistribution des ressources délimite des groupes de gagnants et de perdants. En termes catégoriels, les gros industriels et les usagers domestiques apparaissent comme les grands bénéficiaires des décisions prises après-guerre, au regard de l'influence exercée sur EDF par l'ANUE et la FNCCR. En creux, les plus petites entreprises, les artisans et les commerçants, qui sont peu défendus, sont moins privilégiés. En termes territoriaux, les usagers des zones rurales isolées ou dépourvues de moyens de production tirent eux aussi des avantages substantiels, grâce à l'entregent de la FNCCR. Le Facé permet de drainer à leur profit des sommes importantes et de les « sanctuariser » durablement, malgré certains ajustements financiers. La péréquation tarifaire entraîne quant à elle des transferts économiques non négligeables. Au regard de ces bénéficiaires, les usagers des villes semblent moins favorisés, dans la mesure où ils supportent largement les coûts de la solidarité territoriale. Leurs seuls avantages sont liés à leur statut de contribuables, dans la mesure où beaucoup de municipalités (surtout les plus importantes) réussissent à maintenir des montants parfois élevés de redevances de concession.

C'est au croisement de ces différentes formes de redistribution que se dessinent les grandes catégories de bénéficiaires du service public de l'électricité. Bien qu'étant très substantiels, ces transferts financiers ne font pourtant l'objet d'aucune contestation significative de la part des usagers ou des élus. Les critiques récurrentes contre EDF portent plutôt sur son

fonctionnement bureaucratique ou sa morgue technocratique, symbolisée notamment par son appui à la filière électronucléaire<sup>8</sup>. On peut interpréter ce silence en mettant en avant des explications de type culturaliste, à savoir l'attachement des Français à une conception jacobine de la Nation, leur propension à se reposer sur l'État ou le fort degré de confiance qu'ils témoignent à l'égard des grands corps d'ingénieurs, auxquels ils délèguent le soin de définir l'intérêt général. On peut y voir aussi la manifestation d'une aptitude de l'État et d'EDF à associer à leurs choix stratégiques les forces dominantes du système institutionnel français d'après-guerre (grands industriels, élus ruraux, CGT). C'est aussi grâce à cette capacité d'intégration, rendue possible par une gestion de type monopolistique<sup>9</sup>, que peut se comprendre l'acceptation de l'ordre établi, y compris par les élus locaux.

Grâce à ce soutien constant, EDF a pu finalement devenir ce qu'elle incarne dans les années 1970, à la veille d'une nouvelle ère de son histoire : une grande entreprise publique, symbole de la « grandeur » de la France<sup>10</sup> et de sa modernité. En s'assurant, grâce à la connivence des élus ruraux, le contrôle effectif de la branche distribution, les dirigeants d'EDF n'ont pas fait que préserver l'unité du monopole et doter l'État d'une vraie capacité d'action. Ils ont pu aussi et surtout se donner les moyens de mener à bien le projet productiviste dont ils rêvaient : fournir au pays une énergie abondante et bon marché, grâce au programme électronucléaire. L'histoire du secteur électrique est aussi, parmi d'autres récits possibles, celle de cette alliance assez étonnante entre une technocratie triomphante et un monde rural en déclin démographique, paradoxe s'il en est d'un modèle de service public qui a profondément marqué l'avènement de l'État-Providence en France au cours du XX<sup>e</sup> siècle.

---

<sup>8</sup> SIMONNOT Philippe, *op. cit.* ; TOPÇU Sezin, *La France nucléaire. L'art de gouverner une technologie contestée*, Paris, Seuil, 2013.

<sup>9</sup> L'absence de concurrence permet en effet à EDF d'assumer plus facilement les coûts afférents à ces compromis et de les imposer, sans vrai débat démocratique, à l'ensemble de la population.

<sup>10</sup> HECHT Gabrielle, *op. cit.*

