

Introduction générale

Un temps considérée comme une innovation technique aux lendemains incertains, l'énergie électrique a conquis au XX^e siècle une place centrale dans la société française. Elle a été l'un des piliers de la deuxième révolution industrielle, qui a bouleversé les structures économiques du pays, pour l'engager dans la voie de la modernisation et de la consommation de masse. Elle a incarné pour plusieurs générations le bien-être, le confort et le progrès social, grâce à ses multiples applications et usages. Elle a modifié en profondeur les modes de vie, les sensibilités individuelles, les goûts et les affects ordinaires, pénétrant jusqu'aux actes quotidiens les plus intimes. Elle a alimenté les arts et nourri les imaginaires collectifs. Elle a enfin suscité de nombreux espoirs et projets politiques, relatifs à un aménagement du territoire plus équilibré, à un exode rural maîtrisé, à une émancipation des femmes ou à l'affirmation d'une souveraineté nationale en matière énergétique.

Riche de tous ces attributs et de la conquête, au fil des décisions jurisprudentielles, d'un statut de service public, l'électricité a connu un développement sans précédent tout au long du XX^e siècle. La France, qui ne comptait que quelques communes partiellement électrifiées dans les années 1880, se couvre d'un écheveau de lignes de basse, moyenne, haute puis très haute tensions, lorsque les progrès technologiques permettent de parcourir de longues distances. Elle se dote d'unités de production de plus en plus performantes, des premiers grands barrages hydroélectriques de l'entre-deux-guerres aux réacteurs nucléaires, symboles de la modernisation productiviste des Trente Glorieuses. Cette desserte de plus en plus fine du territoire national s'accompagne d'une explosion de la consommation. En 1901, celle-ci est estimée à 340 millions de kilowattheures¹ (kWh). En 1973, elle atteint les 160 000 millions, soit près de 500 fois plus, à la faveur d'investissements massifs réalisés au cours des décennies précédentes².

¹ MORSEL Henri, « L'électricité dans l'économie générale du pays », in : CARON François, CARDOT Fabienne (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome premier : 1881-1918*, Paris, Fayard, 1991, p. 549.

² DUBOIS Jean, « La société de consommation électrique », in : MORSEL Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome troisième : 1946-1987*, Paris, Fayard, 1996, p. 578.

Contrôler le secteur électrique : un enjeu majeur pour la puissance publique

Au regard de ce succès spectaculaire, que les dimensions quantitatives ne sauraient être seules à saisir, contrôler le secteur électrique est devenu rapidement un enjeu majeur pour les autorités publiques, en France et à l'étranger. Bien avant que l'électricité ne soit reconnue comme un service public (France), un *public utility* (pays anglo-saxons), un *Daseinsvorsorge* (Allemagne), pouvoirs locaux et États commencent à s'intéresser de près à cette nouvelle forme d'énergie. Les travaux des historiens ont bien montré l'effervescence des initiatives publiques, notamment locales, au fur et à mesure que se développent les premiers réseaux³. Dans l'électricité, comme dans d'autres services urbains (gaz, eau, transports, assainissement, etc.), diverses formes d'appropriation collective sont alors envisagées. Elles témoignent de philosophies d'action différentes, sous l'angle de l'organisation économique, de la justice sociale et de la solidarité territoriale. Elles donnent lieu à des débats d'autant plus vifs que la gestion des réseaux d'électricité participe à un processus de consolidation institutionnelle qui permet à une autorité publique de mieux contrôler son territoire, en y organisant, administrant et régulant les rapports politiques, économiques et sociaux. Une telle ambition était sous-jacente au célèbre propos attribué à Lénine, selon lequel « le communisme, c'est le pouvoir des Soviets plus l'électrification du pays ». Elle vaut pour l'ensemble des gouvernants, confrontés eux aussi, avec le développement des techniques, à la nécessité de légitimer leur action autrement que par des moyens et formes traditionnels (État régalien ou policier). Dans son ouvrage sur la diffusion de l'électricité en Allemagne, en Angleterre et aux États-Unis aux XIX^e et XX^e siècles, Thomas Hughes va même jusqu'à considérer que l'étude de l'environnement matériel des hommes (au premier rang duquel il place le système électrique) est tout aussi essentielle pour comprendre les rapports politiques et sociaux que l'analyse de la formation des États nations et de leurs régimes constitutionnels⁴.

Pour une autorité publique, contrôler le secteur de l'électricité, c'est être, d'abord, en mesure d'imposer une conception des relations entre

³ HUGHES Thomas P., *Networks of Power. Electrification in Western Society, 1880-1930*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1983, pp. 175-261. Pour une esquisse de recension plus générale sur les services urbains : BOCQUET Denis, « Les réseaux d'infrastructures urbaines au miroir de l'histoire : acquis et perspectives », *Flux*, n° 65, 2006, pp. 6-16.

⁴ HUGHES Thomas P., *op. cit.*, p. 1

économie et politique, en promouvant un mode de gestion privilégié, public ou privé, centralisé ou non, et, ce faisant, de justifier l'existence d'une forme de supervision collective d'un bien d'intérêt général. Dès la décennie 1880 et la construction des premiers réseaux d'électricité, les débats sont vifs et nombreux entre les partisans d'un libéralisme accordant une place centrale au secteur privé et les défenseurs d'une intervention de l'État ou des collectivités locales⁵. Ces derniers ne sont d'ailleurs pas eux-mêmes d'accord sur les modalités à mettre en œuvre, certains plaçant pour un socialisme municipal ou un régime d'économie mixte locale, d'autres pour une collectivisation organisée au niveau de l'État, d'autres enfin pour une nationalisation partielle ou totale. En s'assurant la maîtrise réglementaire, la puissance publique se donne les moyens de pouvoir privilégier l'une de ces voies, au détriment des autres.

Contrôler le secteur de l'électricité, c'est, ensuite, se placer en situation d'arbitrer les conflits relatifs au partage des revenus qu'il génère, entre usagers, salariés et propriétaires des entreprises. Très tôt, l'électricité suscite des tensions entre ces différentes parties prenantes⁶. Les usagers estiment les prix trop élevés et dénoncent les abus des sociétés privées. Les syndicats fustigent des profits exorbitants, captés par les seuls actionnaires, et aspirent à faire du secteur de l'électricité l'un des vecteurs d'une transformation sociale. Les industriels de l'énergie mettent en avant le caractère très capitalistique de leur activité, qui immobilise des actifs importants sur une longue durée et nécessite un niveau de rentabilité suffisant pour pouvoir convaincre leurs interlocuteurs financiers. Saisie de ces demandes contradictoires, la puissance publique dispose donc d'un pouvoir important : celui de dire la justice économique et, ce faisant, de s'ériger comme un tiers acteur légitime pour résoudre et surmonter les conflits qui traversent le champ politique.

Contrôler le secteur de l'électricité, c'est, enfin, pour l'autorité publique, façonner de nouveaux rapports sociaux, se donner les moyens – ou peut-être l'illusion – de modeler les structures constitutives de la société en créant ou perpétuant des formes de solidarité entre usagers, en organisant des transferts financiers entre territoires. L'argument peut être rapproché de la thèse énoncée par Léon Duguit au début du XX^e siècle, qui entendait justifier l'existence des services publics (et l'intervention de l'État) par le fait qu'ils participent à la construction

⁵ HUGHES Thomas P., *op. cit.*, pp. 175-261. Voir aussi CARON François, CARDOT Fabienne (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome premier : 1881-1918*, Paris, Fayard, 1991.

⁶ CARON François, CARDOT Fabienne (dir.), *op. cit.*

d'une interdépendance sociale⁷. Là encore, les aspirations diffèrent, entre ceux qui estiment nécessaire de privilégier les consommateurs industriels, au nom d'une compétitivité économique renforcée, et ceux qui souhaitent défendre les petits usagers, en subventionnant leurs besoins. Des clivages sont susceptibles de se faire jour entre les élus du monde rural, qui peuvent s'estimer lésés par la dynamique de l'électrification, et les maires des communes urbaines, soucieux de tirer parti, pour leurs administrés, de l'attractivité de leur territoire. Ils peuvent exacerber les tensions entre villes-centres et banlieues, ou entre régions, les plus richement dotées en ressources énergétiques pouvant souhaiter conserver leurs avantages naturels et ne pas en faire profiter l'ensemble du pays. En défendant certains usagers plutôt que d'autres, l'autorité publique peut ainsi mobiliser l'électricité au service d'un projet d'ingénierie sociale qui organise et légitime des transferts financiers, dans le cadre d'une stratégie de redistribution ou d'aménagement du territoire.

(Dé)centraliser la gestion du service public de l'électricité : un sujet polémique

Parmi les enjeux sous-jacents à cette appropriation politique de l'énergie électrique, la question de la (dé)centralisation a suscité, en France, de nombreux débats et conflits, peu restitués dans l'historiographie. L'existence, à partir de 1946, d'un grand monopole public, Électricité de France (EDF⁸), l'érection des questions d'électricité en enjeu national ont pu faire accroire, en effet, que la dynamique de centralisation et d'étatisation avait été, somme toute, inéluctable. Ce phénomène de naturalisation de l'ordre institutionnel, bien connu des politistes⁹, a été nourri par deux types d'explications complémentaires.

⁷ BLANQUER Jean-Michel, « L. Duguit et le lien social », in : DECRETON Séverine (dir.), *Service public et lien social*, Paris, L'Harmattan, 1999, pp. 77-92.

⁸ Une liste des acronymes figure en fin d'ouvrage.

⁹ Il résulte de ce que l'on appelle un processus d'« objectivation », qui consiste à faire passer pour naturelles et allant de soi des réalités (la centralisation et l'étatisation en font partie) qui ne sont que le fruit de constructions sociales singulières (LAGROYE Jacques, *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 1997, pp. 156-158).

Au-delà du déterminisme : l'étatisation comme processus de construction politique

La première, teintée de déterminisme technico-économique, a pu considérer que la place centrale occupée par l'État a été le résultat somme toute logique des transformations industrielles qui ont reconfiguré le système électrique à partir de la Première Guerre mondiale (interconnexion des réseaux, concentration des entreprises), et qui ont conduit à l'émergence d'un secteur d'activité de plus en plus centralisé *et donc* étatique. S'il est vrai que ces dynamiques ont pu jouer un rôle important, elles ne sauraient pourtant expliquer à elles seules les changements d'ordre institutionnel. En comparant l'Allemagne, la Grande-Bretagne et les États-Unis, Thomas Hughes a bien montré en quoi les configurations politiques, économiques et sociales propres à chaque pays ont façonné des formes spécifiques d'organisation et de régulation du secteur électrique¹⁰. Elles expliquent l'existence de trajectoires sensiblement différentes, ainsi que la grande diversité des modes de gestion du service public, au regard du rôle de l'État et des pouvoirs locaux notamment. Il faut donc se départir de toute vision déterministe et, avec les spécialistes des grands systèmes techniques¹¹, considérer que technologie et organisation politique et sociale entretiennent des liens d'influence réciproque complexes, qui autorisent des formes d'appropriation variables selon les contextes nationaux¹².

L'étatisation du service public a pu être également considérée comme la conséquence directe et, là encore, « naturelle » de l'importance historique de l'État dans la gestion des affaires publiques en France. C'est là une autre forme de déterminisme, de type institutionnel. Formulé autrement, dans un système politique jacobin et un mouvement d'intervention croissante de la puissance publique dans l'économie, le secteur électrique devait « nécessairement » entrer dans le giron de l'État, contrairement aux pays de tradition fédérale ou décentralisatrice. Dès lors, les pouvoirs locaux étaient appelés à n'avoir qu'un rôle au mieux provisoire, qui précède l'affirmation d'un modèle de service public imposé par le « haut », dont ils ne pouvaient

¹⁰ HUGHES Thomas P., *op. cit.*

¹¹ HUGHES Thomas P., *op. cit.* ; MAYNTZ Renate, HUGHES Thomas P. (eds), *The Development of Large Technical Systems*, Frankfurt a. M., Campus, 1988 ; MCGUIRE Patrick, GRANOVETTER Mark, SCHWARTZ Michael, *The Social Construction of Industry. Human Agency in the Development, Diffusion, and Institutionalization of the Electric Utility Industry*, New York, Cambridge University Press, 1999.

¹² Pour une mise au point utile des rapports entre technologie et société : MARX Leo, SMITH Merritt Roe (eds), *Does Technology Drive History? The Dilemma of Technological Determinism*, Cambridge (Mass.), London, MIT Press, 1994.

être que des observateurs passifs. S'il est incontestable que l'État a pu apparaître en position de force en France, il n'en demeure pas moins que le processus qui a conduit à renforcer son rôle doit être interrogé. Il s'agit, en particulier, d'identifier l'ensemble des groupes sociaux, défendant des intérêts de diverse nature (catégoriels, socio-professionnels, territoriaux, etc.), qui ont pu influencer la forme concrète qu'a prise son implication au fil des années, y compris après la nationalisation et la création d'EDF. En cela, la démarche à suivre ne diffère guère de celle des socio-historiens, qui sont attentifs à inscrire la compréhension de l'ordre institutionnel contemporain dans le temps long¹³ et à historiciser l'intervention de l'État, notamment dans ses rapports avec les pouvoirs locaux¹⁴.

« *Lutte d'institutions* » entre État et pouvoirs locaux dans le contrôle du service public

Eu égard à cette vision doublement déterministe, l'histoire politique de la construction du service public de l'électricité en France a été essentiellement appréhendée à partir de l'État et des différents acteurs ou institutions qui le composent¹⁵. Le rôle du Parlement et des forces politiques (parti communiste, SFIO) et syndicales (CGT) a été longtemps considéré comme central, la loi de nationalisation du 8 avril 1946 étant présentée comme l'acte fondateur par excellence car donnant naissance à EDF, monopole public aux mains de l'État. Cette place a été par la suite interrogée, plusieurs travaux s'efforçant de montrer en quoi le « geste » politique s'inscrivait en fait dans une dynamique plus ancienne, puisant ses origines dans la période de l'entre-deux-guerres¹⁶. L'influence des élites

¹³ DÉLOYE Yves, *Sociologie historique du politique*, Paris, La Découverte, 1996 ; NOIRIEL Gérard, *Introduction à la sociohistoire*, Paris, La Découverte, 2006.

¹⁴ PAYRE Renaud, POLLET Gilles, *Socio-histoire de l'action publique*, Paris, La Découverte, 2013.

¹⁵ On ne saurait dresser ici le bilan de l'historiographie consacrée à l'histoire du secteur électrique. Dans cette perspective, le lecteur consultera avec profit BELTRAN Alain, BOUNEAU Christophe, BOUVIER Yves, VARASCHIN Denis, *État et énergie, XIX^e-XX^e siècles*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2009. Voir aussi les trois tomes de l'Histoire de l'électricité en France (CARON François, CARDOT Fabienne (dir.), *op. cit.* ; LÉVY-LEBOYER Maurice, MORSEL Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome deuxième : 1919-1946*, Paris, Fayard, 1994 ; MORSEL Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome troisième : 1946-1987*, Paris, Fayard, 1996) et les publications de l'Association pour l'histoire de l'électricité en France (en particulier AHEF, *La nationalisation de l'électricité en France : nécessité technique ou logique politique ?*, Paris, AHEF-PUF, 1996).

¹⁶ AHEF, *op. cit.*

administratives et des grands corps de l'État (Mines, Ponts et chaussées) a été ainsi davantage mise en avant, pour montrer l'antériorité des réflexions portant sur la recherche de nouveaux rapports entre État et marché. La participation des patrons et cadres des compagnies électriques ayant précédé EDF a été également reconsidérée, permettant de rompre avec une vision sous forme d'opposition binaire entre sphères publique et privée, entre avant et après nationalisation. Cependant, malgré leurs différences de points de vue sur le poids respectif des acteurs, la nature des dynamiques à l'œuvre (politique versus technico-économique), les origines dans le temps de l'intervention publique (Première Guerre mondiale versus années 1930), tous ces travaux ont eu en commun d'écrire une histoire du service public à partir de l'État central, délaissant de ce fait l'étude du rôle des pouvoirs locaux.

Or, comme l'ont montré plusieurs recherches¹⁷, celui-ci a été loin d'être négligeable, et ce dans la longue durée. Il est fondamental lorsqu'apparaissent les premiers réseaux d'électricité, à la fin du XIX^e siècle. À une période où l'État apparaît en retrait, les municipalités sont alors les principales interlocutrices des sociétés privées, qui sont à la recherche d'un cadre facilitant le développement de leur activité. En atteste la loi du 15 juin 1906, qui fait des communes les autorités concédantes des réseaux de distribution publique d'électricité. Jamais abolie depuis, elle érige alors la fourniture d'énergie électrique en service public local, à l'instar de l'eau ou des transports en commun. En témoigne également

¹⁷ Nous pensons notamment aux travaux de Pierrette Stahl (« L'essor des syndicats de communes pour la distribution d'énergie électrique », *Bulletin d'histoire de l'électricité*, n° 6, décembre 1985, pp. 61-74 ; « Les débats politiques sur l'électricité dans les années 30 », *Bulletin d'histoire de l'électricité*, n° 8, décembre 1986, pp. 55-87 ; « Le rôle des élus publics dans l'entre-deux-guerres », in : LÉVY-LEBOYER MAURICE, MORSEL Henri (dir.), *Histoire de l'électricité en France. Tome deuxième : 1919-1946*, Paris, Fayard, 1994, pp. 352-411) sur la période d'avant-guerre, de Guy Bouthillier (*La Nationalisation du gaz et de l'électricité en France. Contribution à l'étude des décisions politiques*, thèse de sciences politiques, FNSP, Paris, 1968) sur la nationalisation et de Jean-Pierre Bonaïti (« La décentralisation dans la loi de 1946. Du compromis introuvable à l'accommodement implicite », in AHEF, *La nationalisation de l'électricité en France : nécessité technique ou logique politique ?*, Paris, AHEF-PUF, 1996, pp. 173-193) et du collectif Jean-François Picard, Alain Beltran et Martine Bungener (*Histoire(s) de l'EDF. Comment se sont prises les décisions de 1946 à nos jours*, Paris, Dunod, 1985) sur l'après création d'EDF. Voir enfin BOUNEAU Christophe, « Les rapports entre EDF et les collectivités locales. À la recherche d'une régulation territoriale », in : Comité d'histoire de l'électricité et de l'énergie, *Histoires électriques. EDF a 70 ans*, Fondation EDF, 2016, pp. 96-129. D'autres études, menées notamment dans le cadre de l'AHEF, ont elles aussi souligné le rôle des pouvoirs locaux. Nous y reviendrons au cours de cet ouvrage.

la création, au tournant des XIX^e et XX^e siècles, de régies locales, à Paris, Grenoble, Bordeaux ou Tourcoing, dont certaines subsistent aujourd'hui encore. Ce rôle précurseur des pouvoirs locaux perdure lorsque s'esquisse l'action modernisatrice de l'État. Les années 1920 voient se constituer des centaines de syndicats d'électrification rurale, dessinant ce qui constitue le premier grand mouvement intercommunal en France. À la même période, beaucoup de conseils généraux s'impliquent dans l'électrification de leur territoire. Une décennie plus tard apparaît la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), appelée à jouer un rôle important. Très liée à l'Association des maires de France (AMF), elle contribue aux premières grandes réformes du secteur électrique dans les années 1930 puis devient un soutien précieux pour l'État au moment de la nationalisation. Après-guerre, son action se poursuit, donnant lieu à une intense activité de lobbying dont sortent plusieurs décisions importantes, notamment la péréquation géographique des tarifs de l'électricité¹⁸.

C'est à ce rôle joué, en France métropolitaine¹⁹, par les pouvoirs locaux et aux « luttes d'institutions²⁰ » auxquelles il a pu donner lieu avec l'État qu'est consacré cet ouvrage, qui court des origines du service public de l'électricité (les années 1880) à la fin des Trente Glorieuses (les années 1970), apogée du « modèle EDF²¹ ». Par « service public

¹⁸ POUPEAU François-Mathieu, « La fabrique d'une solidarité territoriale. État et élus ruraux dans l'adoption d'une péréquation des tarifs de l'électricité en France », *Revue française de science politique*, vol. 57, n° 5, 2007, pp. 599-628.

¹⁹ Sur le cas spécifique des territoires d'outre-mer : OUTRE-MERS, 2002.

²⁰ Que l'on peut définir, avec Daniel Gaxie, comme les luttes à travers lesquelles des acteurs « cherchent à préserver ou à étendre les possibilités d'intervention de l'institution qu'il[s] représente[nt] dans les domaines qu'ils considèrent comme pertinents, à contrôler la distribution des crédits, à augmenter ses ressources fiscales ou financières ou sa part des subventions, à sauvegarder leur marge de manœuvre, ou à écarter les réglementations qui pourraient la réduire. L'opposition principale n'est plus alors entre la gauche et la droite, l'opposition et la majorité, les dirigeants des partis ou de l'exécutif et les parlementaires de base ou les militants, mais entre les représentants des régions, des départements, des communes ou de l'État, entre les porte-parole des collectivités centrales ou excentrées, riches et pauvres, urbaines et rurales, « parisiennes » et provinciales, centres et périphériques » (GAXIE Daniel (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997, pp. 11-12). Dans cet ouvrage, les citations seront conservées telles quelles, y compris dans leurs approximations orthographiques et dans leurs erreurs de ponctuation.

²¹ WIEVIORKA Michel, TRINH Sylvaine, *Le modèle EDF*, Paris, La Découverte, 1989. Nous arrêterons notre étude à la veille des années 1980, lorsque se dessinent un certain nombre de transformations qui vont modifier en profondeur le « modèle » français du service public de l'électricité : décentralisation, ouverture du marché à la concurrence,

de l'électricité », nous entendons l'ensemble des institutions, acteurs, instances, procédures, règles, valeurs et dispositifs sociotechniques qui sont mobilisés dans la gestion de la distribution publique d'électricité, en relation avec les autres segments de la chaîne électrique que sont la production et le transport. Cet agrégat d'éléments composites interagit pour prendre et faire appliquer des décisions relatives à la fourniture de l'énergie électrique : fixation des tarifs aux usagers, définition du volume et de la ventilation des investissements dans les réseaux, répartition des bénéfices d'exploitation, choix d'organisation, décisions techniques, traitement des demandes, etc.

Étudier un processus de long terme : corpus et sources utilisés

Pour mener à bien ce projet, nous nous sommes appuyés sur l'analyse de plusieurs sources, à la fois primaires et secondaires²². La première tâche a été de prendre connaissance de l'imposante masse de travaux des historiens, réalisés notamment sous l'égide de l'Association pour l'histoire de l'électricité en France (AHEF), à laquelle il convient de rendre hommage. Cette lecture a été complétée par la consultation de plusieurs livres et de monographies parfois injustement ignorées par les historiens (recherches d'érudits locaux, témoignages d'anciens électriciens et gaziers, enquêtes de sociologues, etc.).

Le dépouillement d'un très important volume d'archives a constitué la deuxième source principale de ce travail. Étant donné l'amplitude de la période concernée, la stratégie de recherche a été de se concentrer sur l'étude de fonds permettant de combler les lacunes de l'historiographie ou de revenir à nouveaux frais sur quelques points insuffisamment explorés. L'exploitation des archives d'EDF a fait l'objet d'un investissement conséquent, afin de pouvoir analyser le processus du point de vue de l'entreprise publique et des anciennes sociétés privées, ainsi que des instances

choix de diversification du mix énergétique, etc. Une nouvelle séquence historique s'ouvre, qu'il appartiendra aux futurs historiens d'analyser.

²² Cet ouvrage est issu d'un mémoire de HDR soutenu en 2015 (POUPEAU François-Mathieu, *État, pouvoirs locaux, centralisation. La dynamique des relations intergouvernementales en France (1870-1970)*, mémoire de HDR (2 tomes), Université Paris-Est, 2015). Le lecteur pourra le consulter pour de plus amples détails, le présent opus n'ayant pu, pour des raisons de format, reproduire l'intégralité des analyses, réduites d'une partie très substantielle. À noter que ce travail n'avait pu intégrer l'exploitation des archives de la FNCCR, en revanche ici utilisées.

étatiques dans lesquelles ces acteurs ont été impliqués (commissions, conseils, etc.). Les archives des ministères de tutelle (Travaux publics, Industrie), de l'Agriculture et de l'Intérieur ont également fait l'objet d'un examen attentif, ainsi que les fonds détenus par le ministère de l'Économie et des Finances. Côté pouvoirs locaux, nous avons pu bénéficier d'un large accès aux archives de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) et, dans le cadre de la rédaction d'un ouvrage antérieur, du Syndicat des communes de la banlieue parisienne pour l'électricité²³ (SCBPE). La Bibliothèque nationale de France détient également des documents (Association des maires de France, fédérations d'élus locaux ayant précédé la création de la FNCCR, prises de position de la CGT, etc.) qui ont complété utilement ce corpus d'informations. En revanche, nous n'avons pu avoir accès aux archives de l'Association nationale des régies de services publics et des organismes constitués par les collectivités locales ou avec leur participation (ANROC), créé en 1962 pour représenter les intérêts des régies.

Enfin, une vingtaine d'entretiens ont été réalisés avec des acteurs impliqués, à divers titres, dans la gestion du service public de l'électricité jusqu'à la fin des années 1970. Quoique très partiellement exploités ici, ils ont été utiles pour décrypter plus finement certains événements et jeux d'acteurs. Nous avons pu également avoir accès aux comptes rendus de certaines interviews réalisées par Jean-François Picard, Alain Beltran et Martine Bungener pour leur ouvrage (1985) consacré à l'histoire d'EDF.

Un modèle de service public jacobin ?

La thèse que nous voudrions défendre dans cet ouvrage est que le modèle français de service public de l'électricité n'a pas été aussi « jacobin » qu'il est coutume de le présenter. Il a donné lieu à de nombreuses interactions avec les pouvoirs locaux, dont les effets ont été loin d'être négligeables. Le fait que les activités de production et de transport aient souvent focalisé l'attention des observateurs explique largement ce sentiment d'une hégémonie d'EDF et de l'État. L'existence de grands barrages hydroélectriques puis, à partir des années 1970, d'imposantes centrales nucléaires a accrédité l'idée d'une technocratie triomphante, reléguant les pouvoirs locaux au rang d'acteurs passifs, incapables de

²³ BELLANGER Emmanuel, POUPEAU François-Mathieu, *Lumières sur la banlieue. Histoire du syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication (SIPPEREC)*, Paris, Les Éditions de l'Atelier, 2013.

résister à la captation des ressources de leur territoire (ou l'acceptant, moyennant des contreparties financières limitées). L'interconnexion des réseaux de transport a conforté cette impression de toute-puissance de l'État, véhiculant l'image d'une infrastructure socio-technique qui nierait l'espace local, afin d'écouler une énergie abondante et peu chère, dans le contexte d'une société de consommation florissante. Mais si le regard se porte du côté de la distribution, qui est située en aval de ces deux segments, le constat est quelque peu différent. L'étude de ce chaînon d'activité, qui a pour fonction de convertir une production d'énergie en un service aux usagers, nous offre une « autre histoire » du service public. On y voit l'État et EDF être des acteurs certes très présents (il ne saurait être question de le contester) mais toujours contraints de composer avec les pouvoirs locaux et leurs organisations représentatives nationales. On y repère des compromis multiples, qui ont un réel impact sur plusieurs décisions stratégiques, en matière de redistribution sociale ou d'aménagement du territoire.

Pour saisir cette forme d'influence assez méconnue, il est nécessaire d'adopter une approche de type socio-historique, soucieuse de restituer le mode de construction du service public de l'électricité dans la durée. Nous nous y attarderons en deux temps.

Dans une première partie, qui courra des années 1880 (installation des premiers réseaux d'électricité) au début des années 1950 (mise en œuvre définitive de la loi de nationalisation), nous étudierons le processus qui a conduit à poser les bases du modèle français de service public, centralisé (autour d'un grand monopole, EDF) et étatique (poids des tutelles de l'État). Nous verrons ce que cette dynamique doit à l'action des pouvoirs locaux, notamment ruraux, qui l'ont constamment encouragée. Chargés très tôt d'assurer la fourniture d'électricité à leurs administrés mais bridés par des compagnies privées puissantes, ceux-ci (les communes et leurs groupements) sont en effet favorables à l'intervention de l'État, seul capable, selon eux, de les épauler dans leurs missions. Leur soutien négocié à la centralisation naît de cette alliance *a priori* surprenante, qui se cristallise au moment de la création d'EDF. Il finit toutefois par se retourner contre eux, lorsque l'État cherche, après-guerre, à imposer son leadership.

Dans une seconde partie, qui correspond à la période des Trente Glorieuses, nous montrerons que, bien qu'ayant été affectés par cette configuration nouvelle, les pouvoirs locaux conservent néanmoins un rôle non négligeable dans la régulation du service public de l'électricité. Ils pèsent sur certains choix stratégiques, comme les questions tarifaires ou d'investissements, grâce à l'entregent de la FNCCR, leur principale instance

représentative. Leur capacité à mobiliser des ressources institutionnelles multiples (le droit, la légitimité politique, des réseaux interpersonnels, etc.) en fait des acteurs importants de la gestion d'EDF, au même titre que les grands industriels ou la CGT. À un niveau plus local, les élus interviennent également dans de nombreuses décisions quotidiennes, qui touchent aux relations ordinaires entre EDF et les usagers. Là encore, ils apparaissent comme des partenaires incontournables pour l'entreprise publique, la forçant à s'écarter du modèle de bureaucratie impersonnelle qui tend à s'esquisser après la nationalisation, au nom d'une certaine conception du service public.

Au final se dessine un récit original qui, au-delà du seul secteur électrique, propose une autre lecture des relations entre État et pouvoirs locaux en France. Loin d'offrir une vision binaire, sur un registre d'opposition pure et simple, il montre les liens de complexité qui peuvent unir, dans la durée, ces deux acteurs dans la construction de l'État-Providence. Relations de rivalité certes, que l'on retrouve dans la volonté de maîtriser certaines ressources institutionnelles essentielles, au service d'une stratégie de contrôle des territoires. Relations de connivence et d'alliance également, autour de problèmes publics communs à résoudre, et qui ne peuvent se comprendre qu'en remplaçant les relations « centre périphérie » dans un cadre plus général, intégrant l'ensemble des forces politiques, économiques et sociales constitutives du système institutionnel. C'est aussi à l'aune de cette dialectique de la rivalité et de la coopération qu'il nous semble heuristique d'inscrire cette étude sur le système politico-administratif français, dans son histoire au long cours.